

규제에 있어 정부의 역할: 게임물등급분류제도를 중심으로

정민경*

임 현**

이 논문은 다양한 규제방식에 있어 정부의 역할을 검토하고 그 바람직한 방향성을 모색하는 것을 연구의 목적으로 한다. 이를 위해 정부에 의한 직접적 규제와 자율규제 및 민간위탁기관에 의한 규제라는 다양한 규제방식을 그 내용으로 하고 있는 게임물등급분류제도를 연구의 대상으로 삼아, 각각의 규제방식에 있어서의 정부의 역할을 검토한다. 구체적으로는 전통적 규제와 자율규제 및 민간위탁을 통한 규제에 있어 정부의 역할에 관한 이론적 논의를 살펴본 후, 게임물등급분류에 관한 다양한 규제방식의 현황과 문제점을 분석한다. 마지막으로 이러한 검토에 근거하여 게임물등급분류의 다양한 규제방식에 있어 바람직한 정부의 역할은 무엇인지 그 방향성을 제시한다. 이를 통해 정부에 의한 전통적 규제뿐만 아니라 자율규제를 포함한 새로운 규제방식에 있어 바람직한 정부의 역할에 관한 학문적 논의를 보다 풍부하게 하는데 이 연구의 의의가 있다.

주제어: 규제, 자율규제, 정부의 역할, 게임물등급분류제도

1. 시작하는 말

규제는 일반적으로 바람직한 사회 혹은 시장적 질서를 만들기 위한 정부의 행위방식으로서 사회 또는 시장에 대한 지속적이고 집중적인 통제를 말한다(Baldwin et

* 경기대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 거버넌스, 자율규제, 관료제 등이다(E-mail: minkyung.jei@gmail.com).

** 독일 레겐스부르크대학교에서 법학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 지방자치법, 행정절차법 등이다(E-mail: hyuntree2@korea.ac.kr).

al., 2012: 2-3). 그러나 기존의 행정제도가 점점 시장이나 그 외 민간의 영역과 결합하고, 서로 다른 층위의 행위자들간에 상호작용이 커지고, 복수 이해당사자의 네트워크적 연결이 중요해지는 거버넌스의 시대에 국가의 사회에 대한 독점적 권위는 예전과 같지 않다. 즉 사회조정의 주체로서 정부는 더 이상 독점적 권위를 가진 행위자가 아니라 거버넌스의 하나의 행위자로서 다양한 층위의 비정부 행위자들과 상호작용하게 되었다(Lynn, 2011; Stoker, 1998). 이러한 정부역량의 변화와 한계로 인해 규제에 있어서도 국가와 민간의 새로운 관계를 기반으로 한 새로운 규제방식이 논의된다(Black, 2001: 112).

자율규제는 이러한 새로운 규제방식의 하나로서 피규제자가 스스로 규제의 주체가 되는 경우를 가리킨다. 당사자가 스스로 규제주체가 된다는 점에서 자율규제의 논의는 정부에 의한 명령지시적 규제와의 대비가 강조되기도 하지만(OECD, 2006), 정부의 규제수단으로 논의될 때 자율규제는 정부의 개입이 없는 규제나 명령지시적 규제와 양립할 수 없는 규제라고 여겨지지는 않는다(Bartle and Vass, 2007; Sinclair, 1997). Sinclair(1997: 531)는 자율규제와 정부규제의 이분법적인 구분은 각 접근방식의 상대적인 장점을 부각시키기 위한 것이며 실제로 복잡하고 세밀한 차이가 있다고 강조한다. 자율규제에 있어서 정부와 산업의 관계는 자율규제를 분류하는 기준으로 사용되기도 하며(Black, 2001; Gunningham and Rees, 1997) 정부의 역할은 자율규제의 다양한 양태를 결정짓는 조건이자 변수로서 논의되기도 한다(Héritier and Lehmkuhl, 2008; Ogun, 1995; Saurwein, 2011; Sinclair, 1997).

즉 규제방식의 변화로 인해 정부의 역할이 사라졌거나 현저히 줄어들었다고 말할 수는 없으며, 달라진 정부와 시장, 규제자와 규제대상의 관계 속에서 바람직한 정부의 역할을 규범적으로 모색하는 것이 필요하다. 새로운 규제방식이 전통적 규제방식의 한계를 극복하기 위해서 제시되는 만큼 각각의 규제방식에서는 서로 다른 정부의 모습이 기대된다. 명령지시적 규제는 국가가 법적 제재에 기반한 기준을 강제하고 정부 규제기관을 통해서 규제대상을 직접 통제할 것을 기대하는 데 비해서, 새로운 규제방식에서는 규제과정에서 국가의 계층적 질서나 법에 대한 의존보다는 규칙이 만들어지는 형태, 통제 기제, 규제자와 규제대상의 다양성을 강조한다(Scott, 2003: 15-19). 따라서 명령지시적 규제보다 복잡한 규제체제 속에서 정부가 다양한 방식으로 규제에 개입할 것으로 예상된다.

그런데 이러한 이론적 기대에도 불구하고 새로운 규제방식이 도입될 때 전통적 규제에서와 자율규제에서 정부의 역할이 어떻게 달라지는지 실제로 확인하는 논의가 아직 부족한 것으로 보인다. 이러한 문제의식에 바탕하여 이 논문에서는 전통적 규제와

자율규제 양자 모두를 연구의 대상에 포함시키고, 각각의 규제방식에 있어 정부 역할의 바람직한 방향을 제시하고자 한다. 특히 정부가 직접적인 규제주체로서의 역할을 담당하지 않는 자율규제에 초점을 맞추어 정부역할의 방향성을 찾아보고자 한다. 이 논문에서 검토의 대상으로 삼은 구체적인 사례는 게임물등급분류제도이다. 게임물등급분류제도의 근거법률인 「게임산업진흥에 관한 법률」은 게임물의 연령 등급과 플랫폼에 따라 그 등급분류에 관한 규제주체를 정부, 민간위탁기관, 자율규제 사업자로 구분하여 규정하고 있다. 따라서 게임물등급분류제도는 하나의 제도 속에서 정부가 직접적인 규제주체인 경우와 민간의 사업자가 규제주체의 역할을 담당하는 경우를 비교하여 살펴볼 수 있는 사례이다. 이 논문에서는 먼저 다양한 규제방식에 있어 각각 요청되는 정부의 역할에 대한 이론적 논의를 살펴본 후, 게임물등급분류제도의 현황과 문제점을 분석한다. 이를 통해 게임물등급분류의 다양한 규제방식에 있어 바람직한 정부의 역할은 무엇인지 그 방향성을 제시해보고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 전통적 규제와 정부의 역할

Mitnick(1980: 14)은 전통적 규제는 규제자와 규제대상을 기준으로 공적인 규제자(public regulator)가 사적인 영역(private sector)을 통제하는 것이라고 정의한다. 규제자로서 국가가 법적 구속력을 갖는 규칙을 정해서 시장을 규제하고, 그 규제를 이행하지 않았을 때 제재하는 방식을 명령지시적 규제라고 하는데(Black, 2002: 2) 이러한 규제가 전통적 규제의 전형적인 모습이다. OECD(1995: 15)는 정부규제의 질 향상을 위한 이사회의 권고문(Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation)을 통해 규제를 정부의 문제 해결을 위한 정책적 개입으로 바라보면서, 각 국가가 비용과 효과성 측면에서 전통적 규제보다 더 나은 대안이 있는 경우 그것을 적극 고려해야 한다고 제안하였다. OECD의 보고서에서는 일반적으로 명령지시적 규제가 ‘표준화된 해결책을 가지고 있고, 집행이 용이하며, 규제대상 집단이 분명하고, 의도가 확실’하기 때문에 규제자에 의해서 선호되지만, ‘엄격한 규칙, 지나치게 구체적인 경향, 환경변화에 대한 적응의 어려움, 고비용, 규제기관과 규제자의 대립적 관계, 비효과적인 규제결과’ 등의 한계를 보인다고 설명한다. 이 때 고려할 수 있는 규제 대안에는 경제적 수단, 자발적 협

약, 자율규제, 정보의 공개, 설득, 그리고 다양한 유형의 성과기반 규제가 포함된다. 명령지시적 규제라는 개념은 특정 규제 체계를 묘사하기보다 규제에 있어서 ‘부적절한 대상을 가지는 규칙, 경직성, 융통성 결여, 과소 또는 과잉집행, 예상치 못한 결과’를 상징적으로 나타내기도 한다(Black, 2001: 3).

명령지시적 규제에서는 규제주체로서의 국가의 특별한 역할을 기대한다. 그 기대는 국가가 명령을 내리고 통제하는 능력을 가지고 있고, 국가만이 명령을 내리고 통제하는 주체가 될 수 있으며, 이러한 명령과 통제가 잠재적으로 효과를 가진다는 것이다(Black, 2002: 2). 이러한 규제는 권위와 법적 강제력이라는 위계적 방식에 의해서 피규제자의 행동변화를 기대한다(Baldwin et al., 2012: 106). 전통적 규제로서 명령지시적 규제의 장점은 법적 효력을 통해서 특정 기준을 즉각적으로 도입할 수 있다는 것이며 이 기준에 따르지 않는 규제대상의 행동을 금지할 수 있다는 것이다. 이를 통해 정부나 규제기관은 어떤 사안에 대하여 분명한 입장을 취할 수 있게 된다(Baldwin et al., 2012: 107).

2. 자율규제와 정부의 역할

1) 새로운 규제: 재규제와 규제된 자율규제

선진국의 규제개혁 노력은 규제완화와 재규제라는 두 개의 흐름으로 진행되어 왔는데, ‘규제완화’는 보다 많은 경쟁을 도입하는 자유화와 정부규제의 삭감 및 제거를 추구하는 두 개의 논리를 하나의 이름 아래 통칭하며, ‘재규제’는 사적 행위에 대한 국가통제의 재조정을 의미한다(김정해 외, 2004: 20에서 Vogel, 1996: 3 재인용).¹⁾ 재규제 관점에서의 규제개혁은 시장의 경쟁 도입 외에도 시장을 보완하기 위해 국가가 전통적인 규제를 대체할 새로운 규제의 틀(regulatory framework)을 만드는 것을 강조한다(이혜영, 2004: 239). 이러한 규제의 ‘재구조화 과정’에서는 국가 규모의 축소, 국가의 통제 약화, 규제의 양적 축소가 아니라 기존규제를 합리화하면서 국가 감독기능을 강화시키는 것을 기대한다(김정해 외, 2004: 25-26). 재규제는 시장기능을 활성화 할 수 있는 다양한 기제를 도입하여, 예를 들면 소비자가 정보에 근거한 선택을 하는 데 활용할 수 있는 관련정보의 공시를 요구함으로써 시장의 경쟁을 더 효과적

1) 규제완화가 정부규제의 양적인 절감, 절차의 간소화, 규제폐지를 통한 규제의 총량감소(OECD, 1995)를 의미하는 반면 재규제는 전통적 규제의 규칙을 수정하거나 새로운 규칙을 만드는 것을 의미한다(김정해 외, 2004: 19-20).

으로 만든다(이혜영, 2004: 240) 이에 따라 정부는 다시 정부와 시장 사이의 관계에서 고유의 역할을 부여받게 되며, 시장과 환경의 변화에 따라 어떤 규제를 재규제 할지, 어떤 방식으로 재규제 할지를 정하는 국가의 주도적 역할이 시장주의의 흐름 속에서 다시 부각된다(김정해 외, 2004: 28). 특히 재규제가 논의되는 분야는 통신, 금융, 항공, 전력 등 과거에는 자연독점과 불완전 경쟁으로 인해 국가에 의한 강력한 개입과 규제를 통해 자원배분이 이루어진 분야인데 민영화, 세계화 등으로 인해서 과거의 일방적인 자원배분이 더 이상 적절하지 않게 된 곳이다(이혜영, 2004: 239).

독일에서의 보장국가(Gewährleistungsstaat, Guarantor State) 논의 또한 유사한 사고에 기반하고 있다. 신자유주의와 민영화에 따른 규제완화와 규제철폐는 규제 개혁을 이루는 하나의 요소이지만, 이것이 전부가 될 수는 없으므로 이를 보완하는 방식으로 '규제된 자율규제(regulierte Selbstregulierung)'와 '보장국가' 논의가 제시된다. 독일의 보장국가론은 1990년대부터 시작된 민영화의 흐름 속에서, 국가의 임무가 민간에 의해 또는 민간과의 협력에 의해 수행되는 경우에도 국가가 충분히 그 임무의 수행을 보장할 수 있는 구조와 법적 틀을 마련하기 위한 논의로 등장하였다(홍석환, 2009: 501). 보장국가론은 현대사회의 새로운 문제를 해결하는데 있어서 국가의 자원과 능력에는 한계가 있다는 사실을 인지하면서, 민간의 역할의 증대와 함께 국가의 최후 책임과 공공선 실현을 위한 조정 역할을 고민한다(정기태, 2015: 481-482). 보장국가는 사적 주체의 자율성과 합리성을 존중하고 그로부터 공공복리를 실현하기 위한 국가의 모습이며, 따라서 보장국가의 규제 역시 이를 구현할 수 있는 내용으로 마련되는 것이 필요하다(임현, 2016: 43). 규제된 자율규제는 보장국가의 대표적인 규제전략으로 소개된다(박재윤, 2015: 206에서 Schuppert, 2003: 65-66 재인용).

2) 자율규제와 정부의 역할

자율규제는 피규제자 스스로 규제의 주체가 되는 규제방식을 의미한다. 자율규제 방식을 주목하는 이유는 무엇보다도 전통적 규제에서 규제자였던 정부 혹은 규제기관이 규제자원의 한계로 인해 모든 규제대상을 효과적으로 감독하기가 어렵기 때문이다(Braithwaite, 1982: 1467). 산업의 자율규제는 산업 전체를 아우르는 협회 또는 각 기업 내의 감독자가 스스로를 감독함으로써, 정부에 비해 협회의 구성원이나 기업 스스로를 더 폭넓게, 정교하게, 더 적은 (정보 취득)비용과 역량으로 규제할 수 있다고 본다. 이러한 기대는 정부에 비해서 산업이 더 높은 수준의 현장지식을 가진다는 점에

서 비롯한다(Braithwaite, 1982: 1468). 그러나 자율규제는 만능의 해결책이 아니며, 오히려 산업의 이기심, 제재의 어려움, 무임승차 문제에 시달리는, 한마디로 거짓에 가까운 제도일 수 있다는 비판도 제기된다(Black, 2001: 115). 실제로는 규제수단으로 자율규제를 선택했다는 것만으로 이러한 이론적인 기대(긍정적이든, 부정적이든)가 실현되는 것은 아니다. 자율규제도 전통적 규제와 마찬가지로 규제를 이루는 규칙과 제재를 포함하고 있으며, 이러한 규제가 효과적이기 위해서는 규제상황에 대한 지식이나 규제를 강제할 역량, 규제를 행할 동기가 중요하기 때문이다(Black, 2001: 123). 자율규제가 실패하는 원인은 일반적으로 자율규제가 명령지시적 규제에 비해서 규제의 가시성, 신뢰성, 책임성, 강제성 등에서 한계를 가지기 때문이라고 설명된다(Gunningham and Rees, 1997: 366-370).

새로운 규제수단으로서 제시된 자율규제에서²⁾ 정부의 역할은 이러한 자율규제의 한계를 극복하고 자율규제가 효과적으로 운영되는 데 중요한 하나의 조건으로서 언급된다. 제도로서 자율규제가 성공하기 위해서 산업 내부적으로 도덕적 규범을 확립하고 도덕적인 책임을 제도화하는 절차나 규칙을 만드는 것이 중요하지만, 정부는 산업 외부에서 이를 가능하도록 하는 하나의 압력으로서 산업이 추구하는 사익과 공공의 이익을 일치시키는 역할을 할 것이 기대된다(Gunningham and Rees, 1997: 390; 406). 정부에 의한 법적 강제는 규제대상이 자율규제에 순응하는 가장 명백하고 가시적인 요인이다(Gunningham and Rees, 1997: 397). 그러나 법적 개입 없이 순수하게 사적으로 운영되는 자율규제라고 하더라도 산업의 자발적인 자율규제 시행이 정부규제에 대한 두려움에 의해 촉진되는 경우가 많다는 것이 강조되기도 한다(Sinclair, 1997: 535). 규제하지 않을 경우 더 강한 명령지시적 규제 혹은 제재가 따라온다는 인식 속에서 자율규제가 운영될 때 자율규제는 계층제의 그늘(shadow of hierarchy) 아래에서 운영된다고 말한다(Héritier and Lehmkuhl, 2008: 2). 한편 산업이 자율규제를 행할 '의지'가 주로 쟁점이 되면서, 자율규제를 할 '능력'이 있는가는 당연한 것으로 받아들여지곤 하지만, 실제로는 자율규제에서 규제를 강제할 수 있는 산업의 능력은 매우 중요하다(Black, 2001: 124). Braithwaite(1982: 1501)는 각 기업이 스스로 규칙을 만들고 이를 준수하는 방식의 규제에 있어 기업간 역량 차이를

2) 자율규제가 새로운 규제방식으로서 제시되지만, 완전히 새로운 개념적 현상은 아니라고 지적된다. 자율규제는 오랜 역사를 가진 사회적 조직인 종교집단, 중세길드, 무역조합의 규칙 등으로부터 최근에는 법·의학분야의 전문가조직에 의한 규제, 민간의 평가인증이나 제품인증제도, 공식적인 자율규제조직에 의한 규제 등 다양한 맥락의 제도를 모두 지칭한다(Omarova, 2011: 422). 그러나, 이 글에서는 전통적 규제의 대안적 수단의 하나라는 의미에서 자율규제를 새로운 규제로서 논의한다.

지적하면서 일정 규모 이하의 기업에서는 스스로 내부를 감독하는 것이 불가능하기 때문에 정부규제가 반드시 필요하다고 지적한다. 이와 같이 법적 개입에서부터 입법의 위협, 산업의 역량 보완, 규제목표 달성을 위한 감시와 감독, 협력, 정보제공, 재정 지원, 승인이나 지지를 비롯한 다양한 수단(Saurwein, 2011: 351) 모두 산업의 자율규제를 효과적으로 만들기 위한 정부의 역할로 제안된다. Bartle and Vass(2007: 890-896)는 2000년대부터 시작된 영국정부의 규제개혁과 규제대안으로서 제시된 자율규제에 있어, 정부가 적극적인 진흥부터 지지, 감독, 또는 현재 상태에 대한 연구나 산업 자율규제에 대한 모니터링에 이르기까지 다양한 방식의 개입을 해오고 있다는 사실을 강조한다.

3) 정부의 역할을 전제한 자율규제의 모습

자율규제의 한계를 극복하기 위해 정부의 역할을 전제한 자율규제의 필요성이 제기되며, 그에 해당하는 다양한 논의들을 찾아볼 수 있다. 먼저 메타규제(meta-regulation)는 규제대상 내부의 규제자를 강조하는 자율규제와는 달리, 외부 규제자(이하 '정부'라고 한다)를 강조한다. 메타규제에서 정부는 의도적으로 규제대상이 스스로 공적 문제에 대한 내재적·자율규제적 해답을 찾도록 유도한다(Congliansese and Mendelson, 2010: 150).

강제된 자율규제(enforced self-regulation)에서는 정부가 각 기업에게 자신의 특징과 조건에 맞는 규칙을 스스로 정하도록 한다. 정부는 이렇게 정해진 규칙이 적정하지 않은 경우 수정을 요구할 수 있으며, 이 과정에서 시민단체 또는 다른 이해관계 집단이 참여해서 의견을 개진하도록 권장한다(Braithwaite, 1982: 1470). 기업은 스스로 내부의 독립적인 감독기관을 만들어 규제집행의 의무 및 비용을 내재화하고, 정부는 이러한 내부 감독기관의 독립성을 보장해주고 기업이 효율적이고 안정적인 규제를 할 수 있도록 감독하는 역할을 한다(Braithwaite, 1982: 1471). 가장 중요한 요소는 개별 기업이 스스로의 상황에 맞는 규칙을 작성하도록 국가의 강제가 있어야 한다는 것과 기업이 내부적으로 이렇게 정해진 규칙을 강제할 수 있도록 국가가 규제권한을 민간에 위임하되 이를 감독해야 한다는 것이다(Braithwaite, 1982: 1483).

Michael(1995: 174)은 감사되는 자율규제(audited-self-regulation)가 새로운 정부규제를 설계할 때 고려할만한 유용한 방식이라고 설명한다. 감사되는 자율규제는 의회 또는 정부기관이 정부 외부의 비정부기관(이하 '자율규제조직'이라 한다)에게 규칙을 만들고 집행할 수 있는 권한을 위임하는 것으로 정의된다(Michael, 1995:

175). 감사되는 자율규제는 위임된 권한의 행사가 정부의 감사 대상이 되는 것을 의미하며, 여기서 감사는 엄격한 의미의 독립적인 감사기관에 의한 감사를 의미하거나 정부가 산업의 자율규제조직의 모든 행동을 조사하는 것을 뜻하지는 않는다. 다만 감사기관은 자율규제조직의 운영과정에서 확인이 필요한 정보를 요구할 수 있는 권한을 가진다(Michael, 1995: 176).

규제된 자율규제에서는 행위자의 자율규제를 통해 규제의 수용도와 효과를 제고하기 위해 행위자 스스로의 자율규제와 국가에 의한 규제 부분을 구분한다(임현, 2016: 43에서 Ziekow, 2015: 91-92 재인용). 규제된 자율규제는 국가는 민간 행위자가 준수해야 하는 큰 틀만을 정하고, 그 틀의 범위 안에서 민간 행위자가 스스로 만들어낸 자기규제를 통해 질서를 유지하도록 한다(정기태, 2015: 479). 국가가 만들어야 하는 큰 틀은 목표설정과 절차 규정으로 구성되며 이 틀을 보장하기 위해 사인에 대한 자질 요구와 국가의 감독이 필요해진다(박재운, 2015: 206에서 Thoma, 2008: 30 재인용).

3. 규제권한의 민간위탁과 정부의 역할

일반적으로 행정권한의 민간위탁은 국가 또는 지방자치단체가 자신의 소관사무 중 일부를 민간에게 위탁하여 그의 명의로 책임 하에 수행하도록 하는 것을 뜻한다(최철호, 2008: 271; 신상민, 2014: 83). 행정권한의 민간위탁은 국가와 지방자치단체가 여전히 사무에 관한 권한은 보유하면서도, 그 사무의 수행을 위탁받은 민간이 그의 명의로 책임 하에 사무를 수행하도록 하는 구조를 취하고 있다. 이러한 측면에서 행정권한의 민간위탁은 정부가 독점적으로 수행해오던 공공성의 달성을 정부와 민간의 협력에 의해 실현한다는 의미를 갖는다(최철호, 2008: 270-271; 신상민, 2014: 83). 행정권한의 민간위탁은 정부의 독점적 사무수행으로 인한 행정의 비효율성을 해소하기 위해 행정서비스도 경쟁원리 하에서 민간의 경영방식과 전문성을 도입하여 제공될 필요성이 있다는 인식 하에 시작되었다.

그러나 민간위탁을 통한 행정임무의 수행은 그에 대한 부실관리로 인해 적정한 행정서비스의 질이 유지되지 않는 등 역기능도 내포하고 있다. 최근 우리 사회에서 민간위탁의 문제가 사회적 이슈로서 대두되게 된 계기는 2014년 세월호 사건이었다. 정부는 국민의 생명·안전과 직결된 선박안전감독권을 해운회사를 대표하는 이익단체인 한국해운조합에 위탁하여 한국해운조합이 민간위탁기관으로서 자율규제를³⁾ 하도록 했고, 더 나아가 인건비 등을 이유로 안전점검사무가 재위탁을 통해 이루어지도록 하

였다. 세월호 사건을 계기로 실제 국민의 안전에 관련되는 정부의 많은 사무가 무분별하게 민간에 위탁되고 그 관리가 충실히 이루어지고 있지 않다는 문제가 지적되었다. 이후 2015년에 다시 다나의료원 사건을 통해 민간위탁의 문제가 대두되자, 국민의 안전과 관련된 사무에 국한하지 않고 전 정부 차원에서 행정권한의 민간위탁에 관한 법제 개선의 필요성이 제기되었다(김정해 외, 2016: 3).

우리 법제상 중앙정부의 행정권한의 민간위탁은 「정부조직법」 제6조와 대통령령인 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제3장(제10조-제16조)을 일반법적 근거로 하고 있다. 그러나 「정부조직법」과 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」은 규율대상인 민간위탁 대상사무를 ‘소관사무 중 조사·검사·검정·관리 업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무’로 한정하고 있으며(「정부조직법」 제6조 제3항, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제11조 제1항), 국민의 권리·의무에 직접 관계되는 사무의 민간위탁은 개별법에 근거하여 행해지고 있다. 그러나 「정부조직법」과 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 및 개별법이 민간위탁사무의 관리를 위한 충분한 규정을 두고 있다고 보기는 어렵다. 이러한 문제점에 대한 인식을 바탕으로 2017년 정부는 ‘행정사무의 민간위탁에 관한 법률(안)’을 국회에 제출하였다. 동 법률안은 중앙정부의 민간위탁사무에 대한 총괄관리를 위해 행정안전부에 민간위탁 심의위원회를 두고, 각 중앙행정기관에는 민간위탁운영위원회를 설치하도록 하였으며, 수탁기관 선정기준과 절차, 관리·감독, 감사, 종합평가, 법정위탁의 관리 등에 관한 내용을 마련하고 있다.⁴⁾ 즉 민간위탁사무의 체계적 관리가 이루어질 수 있도록 정부(위탁행정기관)의 권한과 책임 및 수탁기관의 책임을 구체화하였다. 동 법률안 역시 현행 「정부조직법」과 같이 민간위탁 대상사무의 범위를 소관사무 중 조사·검사·검정·관리 업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무로 한정하여, 그 외 사무의 민간위탁은 개별법의 규정에 따르게 된다.

규제권한이 민간에 위탁되는 경우 역시 행정권한의 민간위탁에 포함되며, 민간위탁기관에 의한 규제권한의 행사가 적절하게 이루어질 수 있도록 정부의 역할이 필요하게 된다. 이는 앞서 자율규제 부분에서 논의한 보장국가의 구상과도 관련되는데, 독

3) 민간위탁기관을 통한 규제와 자율규제는 모두 규제주체가 민간이라는 점에서 공통점을 가지나 자율규제는 엄격한 의미에서는 구분된다. 자율규제는 규제의 주체와 피규제자가 동일한 경우에 한하기 때문이다. 그러나 한국해운조합에 의한 선박안전의 감독은 한국해운조합이 해운회사를 대표하는 이익단체라는 점에서 민간위탁을 통한 규제이자 동시에 자율규제가 행해진 예로 볼 수 있다.

4) 국회의안정보시스템 홈페이지(http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=ARC_11T7T0Y4Q1C3C1E7Q0W6Q4X4E0D2O9) 참고. 최종검색일: 2018. 8. 9.

일의 보장국가론은 민간에 의해 또는 민간과의 협력에 의해 국가임무가 수행되는 경우에 국가가 적정하고 충분한 임무의 수행을 보장할 수 있는 구조와 법적 틀을 마련하기 위한 논의로서 등장하였기 때문이다(임현, 2016: 32). 즉 민간위탁을 통하여 정부의 규제권한이 행사되는 경우에도 국가는 공공복리의 실현을 담보할 수 있는 규범구조를 갖추는 것이 필요하다.

이처럼 보장국가의 구상은 민간위탁의 경우에도 적용될 수 있으나, 민간위탁을 통한 규제권한의 행사에 있어 국가의 개입은 자율규제에 있어서보다 엄격하고 강화된 내용으로 행해지는 것이 필요하다. 즉 민간위탁을 통한 규제권한의 행사는 정부의 규제권한이 그 권한을 위탁받은 민간에 의해 행사되는 방식을 의미하며, 규제자와 피규제자가 일치되는 자율규제와 구별되기 때문이다. 정부는 자신의 규제권한을 대신 행사하는 민간에 대한 관리·감독을 통하여 적정한 규제권한의 행사와 이를 통한 공공성의 실현 및 국민의 보호가 이루어질 수 있도록 할 책임을 부담한다.

4. 분석기준의 제시

지금까지 전통적 규제, 자율규제, 민간위탁을 통한 규제방식과 각 규제방식에서 기대되는 정부의 역할을 확인하였다. 실제 규제방식을 분석하기에 앞서 각 규제방식과 정부의 역할을 구분하는 기준을 제시하고자 한다. 앞서 검토를 통해 전통적 규제와 새로운 규제방식의 구분에 있어서는 정부가 규제주체로서 직접 규제하는지가 중요하다는 점을 확인할 수 있었다. 그러나 그 밖의 규제방식 간, 예를 들어 자율규제와 민간위탁을 통한 규제를 구분함에 있어서는 정부가 규제주체가 아니라는 점만으로는 차이를 설명하기 어렵다. 그보다는 개별 규제상황에서 규제주체가 규제대상 집단과 어떤 관계에 있으며 이들이 어떻게 규제하는지 그 외 규제상황을 설명할 수 있는 다른 기준을 포함해야 할 것이다. 이런 필요에 따라서, 여기에서는 전통적 규제, 자율규제, 메타규제를 구분하는 다양한 변수를 제시한 Coglianesi and Mendelson(2010)의 연구를 참고하고자 한다.⁵⁾ Coglianesi and Mendelson(2010: 148-150)은 하나의 규제방

5) 이들의 기준에 따르면, 전통적 규제와 자율규제의 핵심적 차이는 규제명령의 형식이나 구조, 또는 규제결과의 차이가 아니라 규제자와 규제대상의 관계의 차이에서 온다. 전통적 규제에서는 정부와 같은 외부규제자가 규제대상에게 규제를 명령하지만, 자율규제에서는 내부규제자가 스스로를 규제한다. 또한, 전통적 규제와 메타규제는 둘 다 정부를 외부규제자로 가지지만, 전통적 규제에서 정부가 규제대상에게 재량을 거의 남기지 않는 반면, 메타규제에서 정부는 규제대상 스스로 규제의 내적 시스템을 개발할 수 있도록 기회를 제공한다(Coglianesi and Mendelson, 2010: 151-152).

식을 이루는 분석적 변수로서 ‘규제자’, ‘규제대상’, ‘규제명령’, ‘규제결과’를 구분한다. 규제자는 규제를 만들고 집행하는 집단, 규제대상은 규제가 적용되는 집단이며, 비순응의 결과에 대해 처벌받는 집단을 말한다. 규제명령은 규제자가 대상에게 하도록 또는 하지 않도록 명령하는 내용을 말하는데, 주로 특정 수단 또는 결과를 명령할 수 있다. 마지막으로 결과는 순응 또는 비순응의 결과로서 긍정적인 결과(reward) 또는 부정적인 결과(penalty)를 말한다.

규제에 있어서 정부의 역할도 정부개입의 유·무나 정부의 개입수준으로는 각 규제 방식에서 정부가 어떻게 개입하는지를 확인하기 어렵기 때문에 보다 구체적인 규제상황의 맥락에서 확인되어야만 한다. 여기서는 정부와 산업의 규제과정에서의 역할분담에 따라서 서로 다른 자율규제의 유형을 제시한 Black(2001)과 Gunningham and Rees(1997)의 연구를 참고하여, 정부의 역할이 규제과정에서 규제를 ‘제정’, ‘집행’, ‘감독·제재’하는 어느 단계에 정부가 관여하는지에 따라서 구분될 수 있다고 보았다. 이러한 기준을 통해서 각각의 규제방식과 각 규제방식에서 정부 역할의 특징과 차이 등을 종합적으로 검토하고자 한다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 1〉 규제방식과 정부 역할의 분석기준

구분	분석기준	세부 구분
규제방식	규제자	외부규제자·내부규제자
	규제대상	규제가 적용되는 집단
	규제명령	규제자가 규제대상에게 하도록 또는 하지 않도록 명령하는 내용(특정 수단 또는 결과)
	규제결과	규제명령에 대한 긍정적·부정적 결과
정부의 역할	규제 제정	규제의 기준과 절차를 만드는 단계
	규제 집행	결정된 규칙을 적용하는 단계
	규제 감독·제재	규제의 규칙이 준수되는지 감독하고 제재하는 단계

[출처: 규제방식의 분석기준에서는 Coglianesi and Mendelson(2010) 인용, 정부의 역할의 분석기준에서는 Black(2001)과 Gunningham and Rees(1997) 참고.]

Ⅲ. 게임물등급분류에 관한 규제의 방식

1. 게임물등급분류에 관한 전통적 규제

1) 현황과 특징

대부분의 나라에서 산업 자율규제를 통한 게임물등급분류제도를 운영하는 것과 달리 우리나라는 「게임산업진흥에 관한 법률」(이하 ‘게임산업법’이라 한다)이라는 법률에 근거한 등급분류제도를 운영한다.⁶⁾ 이에 따라 모든 게임물은 대중에게 공개되기 전에 반드시 등급심의를 받아야만 하고 일정한 절차에 따라 등급을 부여받게 되는데, 이러한 법정 심의제도는 국가가 해당 콘텐츠의 이용과 접근성을 인증해준다는 성격을 가진다(김민규, 2012: 180-181). 등급분류제도에서는 청소년의 감수성 및 그들의 심리적 발달 수준에 비추어서 내용의 유해성을 분류하여 게임물에 등급을 부여하고 이 등급을 기준으로 청소년에게 유해한 내용 접근을 통제하게 된다(Felini, 2015: 108). 내용에 대한 규제⁷⁾로서 등급분류제도는 모든 사람에게 위험한 내용을 금지하는 것이 아니라, 특정 연령 이하의 청소년에게 적절하지 않은 내용을 제한한다는 목적을 가진다(황승흠, 2014a: 361).

게임산업법에 근거한 게임물등급분류제도에서는 전통적 규제에 있어 외부규제자로서의 정부와 규제대상으로서의 산업이 분명하게 드러나고 있다. 규제주체는 문화체육관광부, 보다 구체적으로는 문화체육관광부가 설치하여 등급분류 업무를 수행하는 공공기관인 게임물관리위원회이다(제16조 제2항).⁸⁾ 규제대상은 국내에서 ‘게임물을 유통시키거나 이용제공을 하고자 하는 모든 자’이며, 이들은 게임물의 유통이나 이용

6) 독일, 호주와 같은 나라도 법적으로 등급분류를 강제하고 있으며, 한국이 게임물등급분류에 있어 법적 강제를 하는 유일한 국가는 아니지만, 게임산업법이라는 개별법을 통해서 모든 플랫폼의 게임물을 규제하는 유일한 국가이다(게임물등급위원회, 2008: 15).

7) 어떤 표현이 타인의 권리나 사회적·국가적 법익을 침해하는지 여부를 행정기관이 판단하고 표현의 유통을 제한할 때 ‘내용규제’라고 할 수 있다(황창근, 2012: 339).

8) 게임물관리위원회는 행정기관으로서의 지위를 갖지는 않으며 게임산업법에 근거하여 설치된(제16조 제1항) 공공기관으로서의 성격을 갖는다. 구체적으로는 「공공기관의 운영에 관한 법률」상의 유형분류에 따를 때 게임물관리위원회는 기타공공기관에 해당한다(제5조 제4항). 즉 게임물관리위원회에 의한 등급분류는 엄밀하게는 정부가 설치한 공공기관에 의한 규제라고 할 수 있으나, 게임물관리위원회는 게임산업법이라는 법률에 근거하여 설치되었고 정부가 수행할 업무를 수행한다는 점에서 이 글에서는 게임물관리위원회에 의한 등급분류를 정부에 의한 전통적 규제로 분류하여 검토하였다.

제공 이전에 등급분류를 받아야 할 의무를 부담한다(제21조제1항). 게임산업법은 게임물의 연령 등급의 기준을 정하고(제21조 제2항) 등급분류를 받지 않거나(제32조 제1항 제1호) 등급분류 받은 내용과 다른 내용의 게임물을 유통 또는 제공하거나(제32조 제1항 제2호), 등급구분을 위반하여 이용에 제공하는 경우(제32조 제1항 제3호) 불법으로 간주하여 처벌한다는(제44조-제46조) 규제명령의 내용과 결과를 명시하고 있다.

2) 문제점

전통적 규제로서 게임물등급분류제도의 한계는 검열제도로서 운영될 수 있다는 우려와 함께 규제환경의 변화 측면에서 드러난다. 우리나라에서 게임물에 대한 사전 심의는 1999년 2월 구 「음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률」이 제정되면서 공공기관인 '영상물등급위원회'가 음반·비디오물과 함께 게임물 등급심의를 담당하면서 시작되었다(김민규, 2012: 178). 2006년 4월 동법이 폐지되고 게임산업법이 제정되면서 게임물의 심의는 '게임물등급위원회'에 의해서 이루어지게 되었는데 등급분류제도의 운영상 행정권에 의한 표현의 자유 침해의 위험성이 있다는 점이 지적되었다(신순철, 2008: 337; 황성기, 2006: 322)⁹⁾. 신순철(2008: 331-333)은 헌법재판소 판례를 통해 검열의 요건을 (1) 행정권이 주체가 되는 표현물 심의, (2) 강제로 실시하는 사전 심의, (3) 강제적 사전 심의를 받지 않은 표현물의 유통 금지라고 제시하면서, 게임물 등급분류제도는 (1) 등급분류 결정주체의 행정기구적인 성격, (2) 등급분류의 강제성 및 처벌가능성, (3) 등급분류에 의한 유통금지의 가능성, (4) 등급분류 기준의 모호성이라는 측면에서 검열의 가능성이 있다고 주장했다(신순철, 2008: 338-344). 2013년 게임산업법이 개정되면서 게임물등급위원회가 폐지되고 '게임물관리위원회'가 출범되었지만 등급분류 결정주체로서 행정기구적인 성격은 여전히 유효하다고 보여진다¹⁰⁾. 또한 게임물등급분류제도는 그 절차상 모든 게임물을 대상으로 강제적인 등급분류와 등급분류를 받지 않았을 때의 처벌의 가능성을 규정하고 있으며, 게임물관리

9) 게임물은 언론·출판의 자유(헌법 제21조 제1항)에 의해서 보호되는 의사표현의 매개체로 인정될 수 있고 이에 따라 의사표현의 자유를 보호받아야 하기 때문에 등급분류제도에서는 사전 검열금지의 원칙, 과잉금지의 원칙, 명확성의 원칙 등이 지켜져야 한다(황성기, 2006: 312).

10) 게임물관리위원회는 문화체육부장관에 의해서 구성되고(게임산업법 시행령 제11조), 상시적으로 경비를 국고에 의해 지원받으며, 국고예산이 수반되는 위원회 사업계획은 문화체육부장관과의 협의를 통해 결정(게임산업법 제20조)되고 있기 때문이다.

위원회에 의한 등급분류의 거부가 가능하다. 과거 게임물등급위원회에 의한 등급분류 거부 합리적인 이유(사행행위 등 규제 및 처벌 특례법이나 형법상의 처벌대상이 되는 행위 또는 기기에 대한 등급분류 또는 사행성 게임에 대한 등급분류) 외에도 자의적 해석에 따른 거부 가능하고(그 밖의 부정한 방법으로 등급분류를 신청한 경우) 등급분류 거부의 횟수가 정해지지 않아서 표현의 자유가 무한정 침해되어 중국적인 유통금지의 효과 또는 검열로 이어질 수 있다는 점이 지적되었는데(신순철, 2008: 341-342), 지금도 게임물관리위원회에 의한 등급분류 거부에 관한 조항(게임산업법 제22조)은 유지되고 있다. 이러한 점에서 전통적인 규제로서 등급분류제도는 검열의 위험성을 가진다.

한편, 규제체계와 방식은 규제대상의 특성과 변화에 따라 그 적절성과 타당성이 검증되어야만 하며, 특히 규제대상을 광범위하게 변화시키는 원인으로 정보통신기술의 발달이 지적된다(성봉근, 2016: 231-233). 전통적인 게임물등급분류제도의 또 다른 한계는 정보통신기술의 발달 그리고 게임시장의 글로벌화에 의해 노정되었다. 2009년 우리나라에 스마트폰이 보급되면서 개인 또는 게임물 사업자가 컴퓨터나 모바일을 통해 자유롭게 게임물을 유통할 수 있는 글로벌 오픈마켓이 활성화되었다. 이에 따른 등급분류 수요 급증에 대응하기 위해서 게임물등급위원회는 2009년 9월부터 간소화된 등급분류 절차를 마련하여 운영하기도 하였지만(게임물등급위원회, 2011: 12) 모든 게임물에 등급분류를 강제하는 데 어려움을 겪었다. 특히 2009년 모바일 오픈마켓 유통 사업자(이하 ‘오픈마켓 사업자’라고 한다) 가운데 해외 사업자인 애플, 구글 등이 국내에만 심의 비용과 시간을 투자해서 등급분류를 받도록 하기보다 국내 게임 카테고리 폐쇄하는 결정을 내리면서 문제가 심화되었다. 국내의 게임물 이용자들은 이용국가를 변경한 우회적인 방식으로 게임을 이용해야 하는 불편을 겪게 되었고, 게임산업 입장에서도 모바일 게임을 국내에 서비스할 수 없게 되면서 어려움을 겪었다. 한국콘텐츠진흥원(2011: 848-849) 보고서에 따르면 법정 등급심의 제도와 게임시장의 세계화 현상의 충돌, 디지털 환경에서 글로벌 트렌드로부터 벗어난 국내 산업의 경쟁력 상실 우려, 일자리 창출의 돌파구로서 모바일 게임시장의 가능성 등의 이유로 심의절차 개선에 대한 요청이 증가하였다.

이와 같이 전통적인 게임물등급분류제도는 검열제도로서 운영될 우려와 기술환경의 변화라는 두 가지 한계에 부딪치게 되었으며, 이를 극복하기 위하여 시장에 자율을 부여하는 규제방식을 도입하고 있다.

2. 게임물등급분류에 관한 자율규제

1) 현황과 특징

민간에 의한 등급분류제도의 필요성은 비교적 제도 초기부터 논의되었지만, 2006년 사행성 게임업소의 문제로 인해서 사행행위의 규제가 게임산업 규제의 쟁점으로 등장하게 되면서 전통적 방식의 심의제도가 유지되었다.¹¹⁾ 그러나 2009년 오픈마켓 시장의 팽창, 2016년 VR(가상현실) 게임물·스마트 기기 플랫폼의 등장이라는 기술 환경의 변화는 자율규제로의 두 차례의 제도 변화를 이끌었다. 전통적 규제방식과의 가장 큰 차이는 외부규제자로서 정부와 내부규제자로서 산업 내의 규제주체를 구분하고 있다는 점이다.

첫 번째 변화는 오픈마켓 시장이라는 기존의 법체계에 맞지 않는 새로운 환경에 대한 대응으로써, 2011년 4월 5일 게임산업법 개정(2011년 7월 6일 시행)에 의하여 '오픈마켓 게임물에 대한 특례'(황승훈, 2014a: 382-383)가 도입된 것이다. 이러한 규제방식의 내용이 적용되는 범위는 청소년이용불가 게임물을 제외한 모바일 오픈마켓을 통해서 유통되는 게임물(이하 '모바일 오픈마켓 게임물'이라 한다)이다.¹²⁾ 등급분류의 결정주체로서 지정된 내부규제자는 오픈마켓 사업자이며, 외부규제자인 게임물관리위원회와 협의한 기준에 따라 자체적으로 게임물등급분류를 하여 이를 표시하면 게임물등급분류를 받은 것으로 보았다(구 게임산업법 제21조 제9항). 구 게임산업법은 게임물관리위원회의 오픈마켓 사업자에 대한 관리·감독에 대한 규정도 두었다. 구체적으로는 오픈마켓 사업자는 스스로 분류한 등급 및 표시 내용에 대하여 1개월 이내에 게임물관리위원회에 신고하여야 하며(구 게임산업법 제21조 제10항), 게임물

11) 2003년 12월 문화체육관광부가 게임산업 진흥 중장기계획을 수립할 때 '게임등급분류제도의 개선'과 '자율등급분류제도'가 과제로서 함께 제시되었다. 또한 2006년 게임산업법이 제정될 때 정부 초기안은 민간에 의한 자율등급분류제도 방식이었다. 그러나 2006년 8월 '바다 이야기'라는 사행성 게임 업소로 인한 가정경제의 위기 등이 사회적 쟁점이 되면서 민간에 의한 자율적 등급분류에 관한 논의는 전면 보류된다.

12) 특례 조항에 해당되는 게임은 구 게임산업법 제21조 제1항 제4호에 따라서 게임물의 제작주체·유통과정의 특성 등으로 인해 게임물관리위원회를 통한 사전 등급분류가 적절하지 않은 게임물 중 대통령령으로 정하는 것이다. 구체적으로 구 게임산업법 시행령(2011년 7월 6일 시행) 제11조의4에 따라 (1) 전기통신사업법에 따른 기간통신사업 허가를 받은 자가 제공하는 기간통신역무에 의하여 제공되고, (2) 온라인 오픈마켓 등 전자상거래중개로 제공되며, (3) 이동통신단말기기 또는 이동통신단말기기에 구동되는 것과 같은 종류의 운영프로그램을 사용하는 무선인터넷 접속 단말기기에 의하여 제공되는 게임물을 뜻한다.

관리위원회는 등급표시가 적절하지 않은 경우 문화체육관광부 장관의 요청 또는 직권으로 등급분류를 할 수 있도록 규정하였다(구 게임산업법 제21조 제10항 및 제11항).

두 번째 변화는 2016년 5월 29일 게임산업법 개정(2017년 1월 1일 시행)에 의해서 도입된 ‘자체등급분류사업자제도’이다. 산업의 내부규제자는 게임물관리위원회로부터 지정된 자체등급분류사업자이다. 오픈마켓 게임물 특례의 범위가 모바일 오픈마켓 게임물에만 해당되는 것과 달리, 자체등급분류사업자는 청소년이용불가 게임물과 아케이드 게임물을 제외한 나머지 게임물에 대해서도 등급분류 결정을 내릴 수 있다. 자체등급분류사업자가 등급분류 할 수 있는 게임물은 직접 제작한 게임물 또는 다른 사업자와 게임물 제공·중개계약(이하 ‘중개계약’이라 한다)을 맺고 서비스하는 게임물이다(현행 게임산업법 제21조의3). 자체등급분류사업자가 등급분류를 하게 되면 그 결과는 게임물관리위원회의 등급분류와 같은 효력을 갖는다(제21조의4). 내부규제자에 대한 관리·감독으로서 게임산업법은 자체등급분류사업자 그리고 자체등급분류사업자와 중개계약을 맺은 사업자의 준수사항을 구체적으로 정하고 있다(제21조의3). 게임물관리위원회는 자체등급분류사업자의 지정·재지정·지정취소(제21조의2, 제21조의6, 제21조의7) 권한을 가지며, 자체등급분류사업자에 의해 결정된 등급이 사후에 문제가 있을 때, 직권등급재분류·등급조정조치(제21조의8, 제21조의9)를 통해 등급을 조정할 수 있다.

2) 문제점

오픈마켓 게임물에 대한 특례에서 실제 등급분류의 절차는 게임 제작자가 오픈마켓에 게임물을 등록할 때 오픈마켓 사업자가 제시한 표준화된 설문에 응답하면 자동적으로 등급이 결정되는 약식의 과정을 거친다(황승흠, 2014a: 383). 오픈마켓 게임물에 대한 특례 도입 이후, 등급분류를 신청하는 오픈마켓 게임물의 건수는 2011년 3,331건에서 2012년 354,375건으로 크게 증가하여 2014년 이후로는 매년 약 50만 건 이상으로 유지되고 있다. 이는 같은 기간 다른 플랫폼의 게임물의 등급분류 신청 건수가 감소하거나 소폭 증가한 데 비해서 큰 폭의 상승을 의미한다.¹³⁾ 그러나 오픈마켓 게임물등급분류의 편의성이 높아지고 등급분류 결정 건수가 급증함과 동시에 결

13) 구체적으로 PC·온라인 게임물의 경우 2011년 1,024건에서 2016년 363건으로, 비디오·콘솔 게임물의 경우 2011년 521건에서 2016년 497건으로 감소하였는데, 아케이드 게임물의 경우 2011년 306건에서 2016년 420건으로 소폭 증가하였다(게임물관리위원회, 2017: 70).

정된 등급이 부적정한 경우도 늘어나게 되었다.¹⁴⁾ 게임물관리위원회는 사후 모니터링을 통해 PC·온라인 및 모바일 게임물의 위법사항에 대한 시정요청을 하는데, 시정요청의 사유가 ‘등급이 부적정한 오픈마켓 게임물’인 경우는 2015년 3,784건, 2016년 4,501건으로 전체 시정요청 건수 가운데 57.2%, 88.7%를 차지하였다(게임물관리위원회, 2016: 148; 2017: 156). 또한 문화체육관광부 국정감사를 통해서 게임물관리위원회의 시정요청에 대한 게임사의 이행율이 높지 않고, 자율규제의 구속력이 없다는 비판이 제기되기도 하였다(국회 교육문화체육관광위원회, 2015: 104; 2016: 127).

2016년 게임산업법 개정으로 도입된 자체등급분류사업자제도는 오픈마켓 게임물에 대한 특례에 비하여 내부규제자인 자체등급분류사업자 지정요건(제21조의2) 및 준수사항(제21조의3)과 외부규제자로서 게임물관리위원회의 사후 감독기능(제21조의8, 9)을 보다 강화하였다. 오픈마켓 게임물에 대한 특례에서는 특정 요건을 갖춘 모든 사업자가 등급분류를 할 수 있도록 하면서, 등급분류 결정을 게임물관리위원회에 1달 이내에 통보할 의무(구 게임산업법 제21조 제10항)만을 정했다. 반면 자체등급분류사업자제도는 게임물관리위원회가 사전에 지정요건을 갖춘 자체등급분류사업자를 지정하며(제21조의2), 이렇게 지정된 자체등급분류사업자의 준수사항 규정(제21조의3)에서는 등급분류 결정에 대한 5영업일 이내의 통보의무 뿐 아니라, 이를 가능하게 하기 위해 게임물관리위원회와 연계되는 업무처리 시스템을 갖출 것까지 요구한다. 그런데 이러한 내부규제자에 대한 외부 감독기능의 강화는 새로운 자율규제의 방식이 아직 제대로 시행되지 못하고 있는 이유로도 지적된다. 자체등급분류사업자제도를 포함한 게임산업법 개정안은 2017년 1월 1일부터 시행되었고, 기존 오픈마켓 게임물에 대한 특례는 2년간의 유예기간 동안만 운영하기로 하였다. 그러나 제도 시행 1년 반 만인 2018년 6월 29일 첫 번째 자체등급분류사업자의 지정이 이루어지는 등 자체등급분류사업자제도의 본격적인 도입은 늦어지고 있다고 평가된다. 게임물관리위원회는 자체등급분류사업자제도의 도입이 늦어지는 이유에 대해서 게임산업법 시행령과 시행규칙이 게임산업법 개정안이 시행되기 바로 직전에 개정되었고, 예산편성이 늦어지는 등 관련부서의 협조가 부족했다는 점을 지적했다.¹⁵⁾ 그러나 국내 게임업계에서의 문제의식은 사뭇 달라서, 자체등급분류사업자로 지정되어 스스로 등급분류를 하는 것에 대한 부담을 이야기하고 있다.¹⁶⁾

14) 중앙일보. 2017. 9. 14. 선정성 논란 게임 ‘테스티니 차일드’ … ‘코피노’ 비하 파문, 한겨레. 2017. 5. 22. 게임위, 모바일 게임 13종 추가로 ‘청소년 이용 불가’ 분류.

15) 한경닷컴. 2017. 1. 16. 여명숙 위원장 “자체등급분류, 문제부와 협의 안돼 난감”.

반면 소비자단체는 자체등급분류사업자제도가 입법취지에 맞게 운영되기 위해서는 게임물관리위원회의 사후관리가 더 구체적으로 규정되어야 한다고 주장한다. 특히 관련 민원 등 사후관리에 관한 구체적인 절차 규정, 사후관리 조치에 앞서 소비자보호를 위해 게임물관리위원회가 신속하게 시정요청을 할 수 있도록 하는 근거조항, 게임물관리위원회의 민원 관련 개인정보 취급을 위한 근거조항 및 영업정지처분에 갈음하는 과징금 처분기준 등의 입법 불비사항을 보완해야 한다고 지적한다.¹⁷⁾ 게임물관리위원회가 직접적인 등급분류보다 사후관리에 초점을 맞추고 모니터링단 운영을 강조하고 있지만 자원의 한계로 모니터링은 전체 게임물의 일부만을 대상으로 한다는 점에서, 이를 보완하기 위해 소비자와 직접적으로 소통할 수 있는 제도보완도 중요한 지적인 것으로 보인다.

이러한 게임업계의 입장과 소비자단체의 입장은 양자 모두 타당성을 가지며, 자율규제체제의 개선에 있어 함께 고려되어야 한다. 이는 곧 앞서 살펴 본 국가(정부)의 역할이 전제된 자율규제의 방식과 관련된다. 특히 규제된 자율규제의 내용과 이를 관련지어 생각해본다면, 정부는 민간 행위자가 준수해야 하는 큰 틀을 정하고, 그 틀의 범위 안에서 민간이 스스로 만들어낸 자기규제를 통해 질서를 유지하도록 한다. 즉 국가가 만들어야 하는 큰 틀은 목표설정과 절차규정으로 주로 구성되며, 자율규제의 실효성을 확보하기 위해 사인에 대한 자질요구와 국가의 감독이 필요하게 된다. 국가는 자율규제에 대한 지나친 개입으로 자율규제의 순기능을 약화시키거나 정부규제와의 차별성을 상실하게 하여서는 안 되지만, 자율규제가 작동할 수 있는 규범적 틀을 제공하고 그에 대한 지원과 관리를 통해 자율규제체제를 보장하고 발전시켜야 한다.

3. 게임물등급분류 규제의 민간위탁

1) 현황과 특징

게임산업법은 또한 게임물등급분류 업무의 민간위탁에 관한 규정을 두고 있다. 이 규정은 게임산업에 대한 민간의 자율성을 강화하고 게임물등급분류 업무의 효율성을 제고하기 위하여 2011년 12월 31일의 개정(2012년 7월 1일 시행) 통해 도입되었다.¹⁸⁾ 구체적으로는 청소년게임제공업 등에 제공되는 게임물을 제외한 게임물의 등

16) Gamble. 2018. 1. 5. 게임 자체 등급 분류제, 빠르면 1분기 도입... 실효성은?.

17) OSEN. 2016. 10. 27. 거꾸로 가는 자율등급시대? 게임 자체등급 부작용 보완 필요하다.

18) 법제처 국가법령정보센터 홈페이지(<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=120487>)

급분류 업무를 문화체육관광부장관이 지정하는 등급분류기관에 위탁할 수 있도록 하며(제24조의2), 등급분류기관이 준수해야 하는 사항(제24조의3), 등급분류기관 업무 수행의 적정성에 대한 평가(제24조의2 제2항), 재위탁의 요건(제24조의2 제3항), 등급분류기관의 지정취소에 관한 사항(제24조의4), 위탁기관의 등급분류에 대한 게임물관리위원회의 직권 조정(제21조 제9항), 위탁기관 임직원에 대한 벌칙 적용에 있어 공무원 의제에(제43조) 관해 규정하고 있다.

현재 게임산업법에 근거하여 게임물등급분류 업무를 위탁받아 수행하는 기관은 ‘게임콘텐츠등급분류위원회’이다. 게임콘텐츠등급분류위원회는 민간업체의 후원금을 바탕으로 운영되는 게임문화재단에서 설립한 기구이나, 동 위원회가 민간위탁업무로서 수행하는 게임물등급분류가 엄밀한 의미에서 자율규제의 성격을 갖는다고 보기는 어렵다. 게임콘텐츠등급분류위원회의 위원은 중립적 지위를 갖는 교수나 변호사가 주를 이루고 있으며,¹⁹⁾ 등급분류 기준 역시 사업자간의 합의된 의견으로 정해지는 것이 아니라 게임산업법(제21조)과 동법 시행령(제11조의3, 제12조, 제3조) 및 시행규칙(제8조), 그리고 게임물관리위원회의 규정으로 정해지기 때문이다. 즉 민간위탁을 통한 게임물등급분류의 의의는 게임업체의 자율적 규제로서의 의미를 갖기보다는 독립성을 갖는 민간기관에 의한 행정업무의 수행으로서의 의미를 가진다.²⁰⁾ 업무의 위탁을 통해 보다 효율적인 업무의 수행이 가능하다는 점에서 행정사무의 민간위탁은 행정과 민간의 협력의 의미를 가지는 것은 분명하나, 사업자자기책임원칙에 기반하여 피규제사업자 내지 피규제사업자단체가 자신들이 준수할 기준을 스스로 수범함으로써 규제의 대상이자 주체가 되는 자율규제에(최철호, 2010: 357) 해당한다고 보기는 어렵다.

2) 문제점

앞서 살펴본 바와 같이 현행 게임산업법은 게임물등급분류의 민간위탁기관에 대한 관리·감독 규정을 비교적 충실히 마련하고 있다. 그 내용을 보다 구체적으로 살펴보면, 먼저 민간위탁기관의 준수사항으로 등급분류 결정을 하거나 등급분류 결정을 취

&ancYd=20111231&ancNo=11139&efYd=20120701&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y &chrClsCd=010202#0000) 참고. 최종검색일: 2018. 8. 9.

19) 게임콘텐츠등급분류위원회 홈페이지(<https://www.gcrb.or.kr/Committee/Committee.aspx>) 참고. 최종검색일: 2018. 8. 9.

20) 민간위탁은 행정권한의 이전을 의미하지 않으며, 사무수행의 위탁만을 뜻한다(신상민, 2014: 83).

소하는 경우 10일 이내에 그 내용을 게임물등급관리위원회에 통보할 것, 연도별 활동 보고서를 매년 게임물등급관리위원회에 제출할 것, 임직원은 매년 10시간 게임물등급분류 업무에 필요한 교육을 받을 것, 등급분류업무와 관련된 게임물등급관리위원회의 자료요청에 특별한 사정이 없으면 따를 것을 규정하고 있다(제24조의3). 또한 문화체육관광부장관은 위탁기간의 만료 6개월 전 등급분류기관의 업무수행이 적정한지 여부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 평가하고(제24조의2 제3항), 평가를 통해 적정판정을 받은 등급분류기관에 대하여 5년 이내의 기간을 정하여 업무를 재위탁할 수 있다(제24조의2 제3항). 민간위탁기관의 등급분류 결정이 게임산업법에서 정하고 있는 등급분류 기준에 적합하지 아니한 경우 게임물관리위원회는 직권으로 등급분류를 할 수 있으며(제21조 제9항), 민간위탁기관이 거짓이나 부정한 방법으로 지정을 받은 경우, 게임산업법이 정한 지정요건을 갖추지 않은 경우, 평가결과 부적정판정을 받은 경우, 준수사항을 위반한 경우 그 지정을 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 업무정지를 명할 수 있다(제24조의4).²¹⁾ 또한 위탁기관의 임직원은 벌칙 적용에 있어 공무원으로 의제됨을 규정하고 있다(제43조).

이러한 규정내용을 살펴볼 때, 게임산업법은 게임물등급분류 권한을 위탁받은 민간기관에 대한 정부의 관리·감독에 관한 규정을 비교적 상세히 마련하고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 보다 본질적으로 검토되어야 하는 문제는 민간위탁기관에 의한 등급분류가 적정하고 필요한지이다. 지금까지 살펴본 바와 같이 게임물등급분류제도는 문화체육관광부에 의해 설치된 게임물관리위원회에 의한 전통적 규제와 오픈마켓 사업자 및 자체등급분류사업자에 의한 자율규제, 민간위탁기관에 의한 규제로 구성되어 있다. 문화체육관광부가 게임산업법에 근거하여 게임물등급분류를 담당할 공공기관으로 게임물관리위원회를 두고 있고, 오픈마켓 사업자와 자체등급분류사업자에 의한 자율규제를 도입하고 있는 상황에서 또 다른 규제주체로서 민간위탁기관이 규제의 공공성과 효율성 및 합리성 등을 확보하기 위해 필요한 것인지에 대한 신중한 검토가 필요하다. 실제 게임물관리위원회와 게임콘텐츠등급분류위원회는 그 심의절차, 위원 구성, 심의비용 측면에서 매우 유사한 제도로 운영되고 있다.²²⁾ 전통적 규제와 비교했을 때 실제 운영상 차이가 크지 않다는 점에서 새로운 환경변화 앞에서는 전통적 규제

21) 거짓이나 부정한 방법으로 지정을 받은 경우에는 지정을 취소하여야 한다(제24조의4 본문 단서).

22) 게임물관리위원회 홈페이지(<https://www.grac.or.kr/Institution/EtcForm01.aspx>, 최종검색일: 2018. 8. 9.), 게임콘텐츠등급분류위원회 홈페이지 (<https://www.gcrb.or.kr/Institution/EtcForm01.aspx>, 최종검색일: 2018. 8. 9.) 참조.

와 같은 한계가 예상된다. 독립적인 심의위원들에 의한 심의과정을 거쳐 등급이 결정된다는 점에서 중립적인 규제를 기대할 수 있는 반면 등급분류 결정에 드는 시간이 길고 비용이 높을 뿐 아니라 심의과정에서 민간의 자발성이나 현장지식에 기반한 장점을 기대할 수 없다. 게임콘텐츠등급분류위원회가 등급분류업무의 양적인 측면에서 게임물관리위원회의 역할을 보완하는 측면도 있을 수 있으나 아래 <표 3>에서 확인할 수 있듯이 2014년 민간 위탁기관의 지정 이후 등급분류 신청현황을 보면 그러한 기능을 충분히 수행하고 있다고 평가하기 어렵다.

다른 한편 민간위탁기관에 의한 등급분류 영역은 2017년 새로 도입된 자체등급분류사업자제도에 의한 등급분류 영역과도 중복되므로 두 규제방식의 관계 속에서 논의를 해볼 수 있다. 자체등급분류사업자제도가 도입되기 이전까지 오픈마켓 사업자 특례제도의 규제 영역은 모바일 게임물, 민간위탁 제도의 등급 분류 대상은 모바일 게임물을 제외한 PC·온라인, 비디오·콘솔 게임물로서 서로 구분되었다. 그러나 자체등급분류제도는 새로운 플랫폼의 등장에 대응하여 아케이드 플랫폼을 제외한 모든 플랫폼을 등급분류의 범위로 두고 있다. 등급분류제도의 민간위탁은 자율규제제도가 오픈마켓 특례에서 자체등급분류사업자제도로 전환되는 과정에서 등급분류제도가 안정적으로 운영되는데 보충적인 기능을 할 수 있을 것으로 기대된다. 현재는 구 게임산업법에 의한 오픈마켓 사업자 특례 제도의 유예 기간(2017년 1월 1일로부터 2년)이 거의 끝나가고 있다. 그리고 이를 대체할 자체등급분류사업자제도는 아직 안정되지 않은 상황이다. 자체등급분류사업자제도가 요구하는 일정한 수준의 요건을 갖춘 민간 사업자가 자체등급분류사업자로 지정되고 안정적으로 등급분류제도를 운영하게 되기까지 민간위탁기관은 민간에 의한 게임물등급분류 임무에 공백이 생기지 않도록 할 수 있다. 그러나 민간위탁에 의한 등급분류와 자체등급분류사업자에 의한 등급분류 영역이 겹치기 때문에 발생할 수 있는 제도의 경합은 자체등급분류제도로의 전환을 더디게 만드는 이유일 수도 있다. 현재 산업의 입장에서는 민간위탁기관을 통해서 등급분류가 가능하기 때문에 굳이 자체등급분류사업자로 지정되거나 자체등급분류사업자를 통해서 등급분류 할 이유가 없다고 보여진다.

종합하면, 민간위탁에 의한 규제는 민간위탁의 타당성과 필요성을 확인하기 어렵고, 전통적 규제에서와 마찬가지로 새로운 환경에 대응하기 어렵다는 절차상의 한계를 가진다. 또한 자율규제(특히 새롭게 도입되는 자체등급분류사업자제도)와의 규제 범위의 중복이 예상되며, 자율규제의 확대와 안정을 더디도록 할 수 있다는 측면에서 정부는 민간위탁에 의한 등급분류와 자체등급분류제도의 관계와 중장기적인 방향성을 정하여 운영하는 것이 필요하다고 보여진다.

4. 현황의 정리

지금까지 살펴본 바와 같이 우리나라의 게임물등급분류제도는 정부에 의한 강제 심의제도인 전통적 규제방식을 지켜오면서도 다른 한편으로는 등급분류 방식의 다양화를 추진해왔다. 그 결과 현재 게임물등급분류제도의 운영방식은 전통적 규제, 민간 위탁, 자율규제가 혼합되어 운영되고 있으며, 등급분류 결정주체에 따라 등급분류 대상 게임물의 범위가 다르다. 전통적 규제의 등급분류 결정주체는 정부이며, 문화체육관광부 산하 게임물관리위원회가 모든 연령등급의 아케이드 게임물과 PC·온라인, 비디오·콘솔, 모바일 게임물의 청소년이용불가 게임물에 대한 등급을 결정한다. 두 번째 민간위탁기관에 의한 등급분류에서는 게임물관리위원회가 지정한 위탁기관인 게임콘텐츠등급분류위원회가 청소년이용불가 및 아케이드 게임물을 제외한 PC·온라인, 비디오·콘솔 게임물을 등급분류 한다. 마지막으로 자율규제에 의한 등급분류제도는 오픈마켓 게임물에 대한 특례와 자체등급분류사업자제도로 나뉜다. 두 경우 모두 등급분류할 수 있는 게임물의 범위에서 청소년이용불가 및 아케이드 게임물은 제외되며, 오픈마켓 게임물 특례제도에서는 오픈마켓 사업자가 모바일 오픈마켓 게임물의 등급을 결정하고, 자체등급분류사업자제도에서는 자체등급분류사업자가 플랫폼에 관계 없이 모든 게임물을 등급분류 할 수 있다.

〈표 2〉 플랫폼과 연령 등급에 따른 게임물등급분류의 주체 및 방식

플랫폼/연령	전체이용가	12세이용가	15세이용가	청소년이용불가
PC·온라인 게임물	(민간위탁) 게임콘텐츠등급분류위원회 (자율규제) 자체등급분류사업자			(전통적 규제) 게임물관리위원회
비디오·콘솔 게임물				
모바일 게임물	(자율규제) 오픈마켓 사업자, 자체등급분류사업자			
아케이드 게임물	(전통적 규제) 게임물관리위원회	-	-	

※ 아케이드 게임물은 전체이용가와 청소년이용불가의 2개 등급으로만 구분됨.
[출처: 게임물관리위원회(2017: 48)의 〈그림 2-1〉을 수정.]

2016년 12월 31일까지의 게임물등급분류 신청의 추이는 다음 〈표 3〉과 같다. 〈표 3〉에서 공공기관인 게임물관리위원회의 등급분류 건수는 줄어들고, 민간에 의한 등

급분류 건수는 증가하고 있다는 사실을 확인할 수 있다. 게임물관리위원회의 등급분류 건수는 아케이드 게임물을 제외²³⁾ PC·온라인, 비디오·콘솔 게임물에서 계속해서 감소하고 있고, 게임콘텐츠등급분류위원회의 PC·온라인 게임물에 대한 등급분류 건수는 감소, 비디오·콘솔 게임물의 경우 소폭 상승이나 유지되는 경향을 보였다. 한편 모바일 게임물에서는 다른 플랫폼의 등급분류 추이보다 더 큰 변화를 확인할 수 있다. 모바일 게임물의 등급분류 신청 건수는 오픈마켓 게임물에 대한 특례가 도입된 이래로 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있으며, 2014년 이후에는 매년 50만 건을 상회하고 있다. 같은 시기 다른 플랫폼이나 이전 시기의 정부에 의한 등급분류 신청 건수의 총합에 비추어 보아도 큰 차이이다. 종합하여 보면, 다양한 규제방식으로 운영되고 있지만 게임물등급분류의 주된 주체가 이제는 민간이라는 점을 확인할 수 있다.

〈표 3〉 게임물등급분류 신청현황

(단위: 건)

구분	등급분류 주체		플랫폼	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	
정부	게임물관리위원회		아케이드	306	594	299	197	337	420	
			PC·온라인	1,024	890	549	321	192	182	
			비디오·콘솔	521	457	454	268	108	117	
			모바일	2,845	856	445	252	244	219	
민간	민간 위탁	게임콘텐츠등급분류위원회	PC·온라인	-	-	-	191	350	181	
			비디오·콘솔	-	-	-	195	399	380	
	자율 규제	오픈마켓 사업자	모바일	구글	-	171,737	160,448	239,180	243,353	229,290
				애플	-	151,829	194,616	256,141	257,066	325,352
				기타	3,331	30,809	23,161	24,610	12,813	10,756
	총계				8,027	357,172	379,972	521,355	514,862	566,897

[출처: 게임물관리위원회, 2017: 70.]

한편, 게임물등급분류 규제주체에서 민간의 비중이 커지면서 다시 강조되는 정부의 역할은 무엇보다도 등급분류의 사후관리이다. 아래 〈표 4〉에 의하면 게임물관리위

23) 최근에 아케이드 게임물에서는 인형뽑기 형태의 크레인 게임물등급분류 건수가 증가하면서 등급분류 건수가 증가하였다(게임물관리위원회, 2017: 72).

원회의 모니터링 건수는 증가 추이를 보이고 있으며, 특히 모바일 오픈마켓 게임물에 대한 특례가 시행된 직후 모니터링 건수가 2011년 26,965건에서 2012년 48,562건으로 약 1.8배나 급격하게 증가했다. 새로운 규제주체로서 민간의 역할이 커지고 자율규제가 확대됨에 따라 새로운 규제방식의 확대와 함께 사후적인 정부의 역할도 커지고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 4〉 게임물관리위원회 PC·온라인 및 모바일 게임물 모니터링 건수 및 사후처리 현황
(단위: 건수, %)

구분 (연도)	모니터링	자체종결	자체 종결율	시정요청	시정권고 (접속차단)	차단의뢰	행정처분 의뢰	수사의뢰
2016	53,083	43,286	81.5	5,074	4,657	-	26	40
2015	62,387	52,725	84.5	6,614	2,911	-	13	24
2014	55,373	51,726	93.4	1,543	1,996	-	99	9
2013	56,098	39,332	70.1	2,146	1,124	13,490	3	3
2012	48,562	30,550	62.9	2,613	2,188	13,158	18	35
2011	26,965	17,744	65.8	1,615	1,366	6,105	89	46
2010	21,854	15,923	72.9	1,594	1,109	3,186	20	22
2009	18,234	10,266	56.3	39	519	7,360	0	50
2008	39,641	34,629	87.4	18	0	4,935	0	59
2007	2,136	155	7.3	2	0	1,185	0	794

[출처: 게임물관리위원회, 2017: 158.]

IV. 게임물등급분류 규제에 있어 정부역할의 방향성

1. 연구결과의 종합

이론적 논의에서 제시한 분석기준을 중심으로 게임물등급분류제도의 다양한 규제 방식의 특징과 그 내용을 제시하면 다음 〈표 5〉와 같다.

〈표 5〉 분석결과 종합: 등급분류제도의 다양한 규제방식과 내용

기준	전통적 규제	자율규제	민간위탁	자율규제
		오픈마켓 게임물 특례		자체등급분류 사업자제도
게임산업법 시행일 /개정일	2006.10.29. /2006.4.28.	2011.7.6. /2011.4.5.	2012.7.1. /2011.12.31.	2017.1.1. 2016.5.29.
규제 자	외부 규제자	게임물 관리위원회	게임물 관리위원회	게임물 관리위원회
	내부 규제자	-	오픈마켓 사업자 (법령에 의한 특례조건 충족)	자체등급분류 사업자 (게임물관리위원회 지정)
규제대상	청소년이용불가 게임물· 아케이드 게임물	오픈마켓 게임물	PC·온라인 비디오·콘솔 게임물	모든 게임물
규제명령	강제 등급분류, 게임물관리위원회 등급분류기준에 따름, 게임물관리위원 회에 의한 심의	강제 등급분류, 게임물관리위원회 와 협의한 별도의 기준에 따름, 자체적으로 등급분류	강제 등급분류, 게임물관리위원회 등급분류기준에 따름, 민간위탁기관에 의한 심의	강제 등급분류, 게임물관리위원회 등급분류기준 또는 게임물관리위원회 와 협의한 별도의 기준에 따름, 자체적으로 등급분류
규제결과	등급분류 조정, 행정조치·제재	등급분류 조정, 행정조치·제재	등급분류 조정, 행정조치·제재	등급분류 조정, 행정조치·제재
규제 제정	정부	정부 ·오픈마켓 사업자	정부	정부 ·자체등급분류 사업자
규제 집행	게임물 관리위원회	오픈마켓 사업자	민간위탁기관 (게임콘텐츠등급분 류위원회)	자체등급분류 사업자
규제 감독·제재	게임물 관리위원회	게임물 관리위원회	게임물 관리위원회	게임물 관리위원회

전통적 규제와 새로운 규제방식은 먼저 규제자와 규제대상의 관계에 따라서 구분될 수 있다. 전통적 규제는 유일하게 외부규제자인 게임물관리위원회가 규제대상의 등급을 직접 분류하며, 다른 규제방식에서는 산업의 내부규제자가 등급분류를 하게 된다. 새로운 규제방식 간에는 외부규제자가 내부규제자의 관계가 달라진다. 자체등급분류를 할 수 있는 개별 사업자가 자율적으로 등급분류를 하고 이 등급이 게임물관

리위원회가 등급분류한 것과 같은 효력을 갖도록 한 자율규제와 달리, 민간위탁에 의한 자율규제에서는 독립적인 민간기관을 지정하여 게임물관리위원회의 권한을 위탁하도록 하고 있다. 자율규제의 두 가지 방식에서는 내부규제자로 지정되는 절차에 차이가 있다. 오픈마켓 게임물 특례는 법령에 의한 특례조건을 충족하는 사업자가 자체 등급분류 자격을 얻게 되지만, 자체등급분류사업자제도는 자격요건을 갖춘 내부규제자(사업자)를 게임물관리위원회가 지정하도록 되어있다. 좀 더 엄격한 내부규제자의 지정과정을 거치는 자체등급분류사업자제도에서는 오픈마켓 게임물 특례에서보다 그 규제대상의 범위가 더 넓다.

규제명령의 측면에서는 모든 규제방식에서 규제대상은 의무적으로 등급분류를 받아야 한다는 점에서 공통점을 가진다. 전통적 규제에서는 중립성과 독립성을 갖춘 게임물관리위원회에 의한 심의를 거쳐 등급을 결정하며, 민간위탁에서도 위원회의 구성이 중립적인 게임콘텐츠등급분류위원회의 심의를 통해 등급을 결정한다는 점에서 전통적 규제와 유사하다. 반면, 자율규제 방식인 오픈마켓 게임물 특례에서 오픈마켓 사업자는 게임물관리위원회와의 협의에 의해 모바일 게임에 대한 약식의 등급분류제도를 운영하고 있으며, 자체등급분류사업자제도는 아직 본격적으로 시행되지는 않았지만 산업의 내부규제자가 외부규제자와 협약한 별도의 기준에 따라서 등급분류 결정을 내리게 된다고 규정되어 있다. 그러나 규제의 결과인 분류된 등급에 대한 사후관리는 외부규제자인 게임물관리위원회가 모두 담당하게 되며, 게임물관리위원회는 등급분류 결정에 대하여 등급조정 등 사후조치를 취할 수 있다.

이러한 내용을 종합해보면, 규제의 집행 단계에 있어 전통적 규제에서는 게임물관리위원회, 민간위탁에서는 민간위탁기관, 자율규제에서는 오픈마켓 사업자와 자체등급분류사업자가 각각 주도적인 역할을 하고 있어서 정부의 역할이 달라지고 있다는 사실이 확인된다. 한편, 규제의 제정에 있어서는 오픈마켓 게임물 특례에서 오픈마켓 사업자가 게임물관리위원회와의 협의한 별도의 기준에 따라서 약식의 절차를 운영하고 있다는 점을 확인했고, 자체등급분류사업자제도에서도 사업자가 게임물관리위원회와의 협약을 통해서 절차상 전통적 규제와 다른 제도를 시행할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 기본적으로 게임산업법이 규제대상이 등급분류를 받아야 할 의무를 정하고 있을 뿐만 아니라 자체등급분류사업자로 지정되는 절차와 사후 게임물관리위원회에 대한 신고 의무 등 전반적인 절차와 구조를 정하고 있다는 점에서, 규제 제정에 있어서 산업의 역할은 미약하다고 보여진다. 민간위탁의 경우는 심의절차에서도 전통적 규제와 거의 유사한 방식을 채택하고 있어서 산업의 역할을 확인하기 어렵다. 마지막으로 규제를 감독하고 제재하는 과정에서는 게임물관리위원회가 이미 분류된 등급

의 적정성을 판단하여 직권등급재분류와 등급조정조치의 권한을 가지고 있으며, 민간 위탁기관의 위탁 및 재위탁, 자체등급분류사업자에 대한 지정 및 지정최소의 권한을 가지고 있어서 다양한 규제방식에서 최종적인 규제자로서의 역할을 하고 있다는 것을 확인할 수 있다.

이상의 검토결과를 바탕으로 아래에서는 전통적 규제, 자율규제 및 민간위탁에 의한 규제에 있어서 규제의 바람직한 방향과 정부의 역할을 제시하고자 한다.

2. 전통적 규제의 방향성과 정부의 역할

게임물 등급분류제도의 전통적 규제에서는 정부가 게임물에 대하여 법적으로 등급 분류를 강제하고 직접 심의를 통해서 등급을 결정하며, 사후에도 등급을 감시하고 제재한다는 점에서 외부규제자와 규제대상간의 직접적인 규제와 감독의 관계가 확인된다. 이러한 전통적 규제방식으로는 오픈마켓이라는 새로운 시장과 이를 통해 유입된 규제대상(특히 해외 사업자)을 효과적으로 통제할 수 없었다. 또한 국가가 규제주체인 표현물에 대한 심의방식이 창작자의 표현을 위축시킬 뿐만 아니라 유통을 금지하는 경우 검열이 된다는 점이 문제로 지적되었다. 이러한 점들을 고려할 때 등급분류제도에 있어서 지나친 국가개입은 지양되어야 하며 국가 중심적인 등급분류제도가 민간에 의한 등급분류제도로 변해야 한다는 주장이 게임물등급분류제도의 개혁방향으로 자리 잡고 있는 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 정부는 ‘청소년이용불가 게임물’과 ‘아케이드 게임물’에 대해서는 규제의 제정, 집행 및 감독·제재에 있어서 민간과 역할을 나누지 않고 게임물등급 분류의 규제주체로서의 역할을 여전히 수행하고 있다. 그 이유는 게임물이 가진 매체로서의 특징과 정부가 규제목표의 최종적인 책임자로서의 받는 기대, 그리고 우리나라 등급분류제도의 제도적인 특징 때문인 것으로 보인다. 게임물은 일반적인 매체와 달리 어떻게 운영되는지에 따라서 사행적으로 이용될 수 있다는 특징을 가지며, 사행행위에 대한 규제는 우리나라 정부에 기대되는 중요한 역할이다(류화진, 2017). 게임물관리위원회의 설치목적에도 ‘청소년에 대한 보호’ 뿐만 아니라 ‘사행성 유발 또는 조장의 방지’와 ‘불법게임물의 유통방지’(게임산업법 제16조 제1항)라는 규제목표들이 모두 드러나 있다. 게임물의 등급분류제도에 관한 조항에도 ‘사행성게임물 여부를 확인해야 한다(게임산업법 제21조 4항)’는 내용이 포함되어 있다. 또한, 우리나라 게임물등급분류제도는 ‘내용에 대한 규제’로서 등급분류를 통한 청소년 보호 규제와 ‘운영방식에 대한 규제’로서 사행성게임물 등급분류 거부를 통한 사행성 규제를 일원화

하고 있다. 두 개 규제는 모두 등급분류의 절차 속에서 이루어지게 된다. 먼저 게임물관리위원회에 의한 게임물의 심의 절차에서 게임물이 사행성게임물로 확인이 되면, 등급분류 거부 대상이 될 수 있고, 이러한 등급분류 거부는 제도적으로 게임과 사행성 게임물(도박)을 구분짓는다(황승흠, 2014b: 392). 이러한 절차의 취지는 사행성게임물을 불법 게임물로 규정하고, 시장에서 유통되지 않도록 하여 사행성게임물을 근절함과 동시에 게임산업을 진흥시켜 국민의 건전한 게임문화를 조성하는 것이다(류화진, 2017: 189). 사행성게임물에 대한 결정은 불법과 합법의 경계를 가르는 중요한 임무이며, 따라서 게임물의 사행성에서 결정적인 아케이드 게임물과 청소년이용불가 게임물의 등급분류를 전통적 규제로 해야 한다는 결정이 이해될 수 있다. 이러한 등급 결정의 중요성과 앞서 지적한 전통적 규제의 한계를 고려할 때 정부는 규제주체로서 명확한 법적 근거에 의해서 최대한 공정하고 객관적으로 규제대상을 심의할 것이 강조될 수 있다. ‘사행성게임물’과, ‘사행성의 모사’²⁴⁾ 등 불법과 합법 게임물을 가르는 기준, 청소년이용불가 게임물과 그 밖의 게임물을 나누는 기준은 분명하게 법령에 드러나 있어야 하며 적절한 절차에 따라야 한다. 또한 결과적으로 등급분류 거부 제도가 합법적인 게임물의 유통을 막지 않도록 체계적인 주의가 필요하다. 등급분류의 기준에 대한 자의적인 적용은 곧 국가에 의한 표현의 자유의 침해 그리고 검열을 의미할 수 있기 때문이다(황승흠, 2014a: 360).

3. 자율규제의 방향성과 정부의 역할

정부의 개입이 전제된 자율규제에서는 무엇보다도 민간의 잠재력과 역량이 발휘되도록 해야 한다. 따라서 자율규제에서 강조되어야 하는 정부의 역할은 전통적 규제와는 달리 민간과의 분업을 통해 규제를 줄이면서도, 자율규제를 활성화시키는 것이 되어야 한다. 황승흠(2008: 265)은 ‘민간영역이 전통적인 정부영역에 해당되던 규제에 적극적으로 참여하고 정부영역이 이러한 민간의 활동과 역할에 대해서 적극적으로 협

24) 합법적 게임물의 사행성도 게임물등급분류제도에서 중요한 역할을 하는데, 사행성게임물을 판단하는 핵심적인 요소인 ‘게임물의 결과에 따른 환전가능한 보상’이 없는 경우는 단지 ‘사행성의 모사’로서 사행성게임물이 되지 않는다(황승흠, 2014b: 392). 이 때 ‘사행성의 모사’는 전체이용가, 12세이용가, 15세이용가, 그리고 청소년이용불가 등급을 나누는 하나의 기준으로서 제시된다(게임산업법 시행규칙 제8조, 게임물관리위원회 등급분류 규정 제12조). 게임물관리위원회 등급분류 규정에 따라서 ‘사실적 사행행위의 모사’가 있는 경우 청소년이용불가 게임물로 결정되며, 그 밖에도 ‘선정성’, ‘폭력성 및 공포’, ‘범죄 및 약물’, ‘언어’ 등의 분류 기준을 종합적으로 판단하여 청소년에게 부적절하다고 판단되는 경우 청소년이용불가 등급이 부여된다.

력·지원함으로써 규제의 합리화 및 효율성을 추구하는 규제'를 자율규제로 정의하면서, 자율규제에서의 법제도의 역할을 제시한다(황승흠, 2008: 281-282). 이를 구체적으로 살펴보면, 첫째, 법제도는 사업자의 자율규제 역량을 강화하거나 자율규제의 기반을 조성하여야 한다는 것이다. 예를 들어 사업자의 법적 책임의 한계를 명확히 하여 자율규제 조치를 할 때 법적 책임이 면책되는 확고한 인센티브를 제공하고 사업자 자율규제의 역량을 강화시켜야 한다. 두 번째는 법제도에서 자율규제와 정부규제의 경계를 명확히 하는 것이다. 사업자의 자율규제가 실시되는 경우 기존의 정부규제와의 관계가 분명하지 않으면 정부규제와 자율규제가 중첩적으로 적용될 수 있다. 세 번째는 민간에 의한 자율규제의 절차나 방법을 명확하게 입법적으로 제시하는 것이다. 이는 자율규제를 활성화하기 위해서 자율규제의 역사적 경험이 축적되지 않은 영역에 법제도가 그 구체적인 절차와 방법을 제시한다는 의미를 갖는다.

앞서 <표 5>에서 확인할 수 있듯이, 자율규제인 오픈마켓 게임물 특례와 자체등급분류사업자제도에서는 민간 사업자가 등급분류의 규제주체로서 직접 등급분류를 하게 된다. 그런데 등급분류제도의 자율규제는 전통적 규제와 마찬가지로 게임산업법이 규제의 큰 틀을 만들고 있으며, 규제명령의 중요한 부분을 정하고 있다. 규제대상에게는 자율규제를 통해서 등급분류를 받을 법적 의무가 있고, 분류된 등급에 대한 사후 조정 및 제재가 정부에 의해서 이루어진다는 점에서 정부 개입이 전제된 자율규제임을 확인할 수 있다. 규제주체를 제외한 다른 측면에서 자율규제와 전통적 규제의 가장 큰 차이는 등급분류의 절차이다. 전통적 규제에서 게임물관리위원회가 심의과정을 통해 게임물의 등급을 결정하지만, 자율규제에서는 민간 사업자가 게임물관리위원회와의 협의 또는 협약에 의해 정한 약식의 등급분류 절차에 의해서 등급을 분류할 수 있다. 전통적 규제에서는 등급분류를 받으려는 자가 게임물내용설명서와 각종 서류를 위원회에 제출하면 등급분류심의회의를 개최하여 등급을 결정하는 과정을 거치게 되는데, 신중하게 등급이 결정될 수 있는 반면 비용과 시간이 많이 들고 게임물에 대한 표현의 자유의 침해의 우려가 있었다. 이와 달리, 자율규제에서는 사업자가 스스로 등급분류에 참여해서 그의 게임물에 대한 현장지식에 기반하여 더 빠르고 적절한 등급분류가 가능해질 것이라고 기대할 수 있다. 그러나 이런 기대는 실제로 자율규제가 운영되는 방식에 따라서 달라질 수 있는데, 2011년 도입된 오픈마켓 게임물 특례는 기존 국가에 의한 심의의 한계를 극복하기 위해 도입된 만큼 절차상 규제의 효율성 측면이 반영된 것으로 보인다. 오픈마켓 게임물에 대한 특례에서는 게임산업법에 근거하여 특례의 조건을 만족하는 모든 사업자가 내부규제자가 될 수 있도록 하고, 게임물관리위원회와의 협의를 통해 등급분류를 할 수 있도록 하였다. 실제로 도입된 등급분류

의 절차는 오픈마켓에 게임을 등록하는 게임 개발자가 설문지에 응답하면 응답에 따라 자동으로 등급을 부여되는 약식의 심의절차였다. 반면, 2017년부터 시행된 자체 등급분류사업자제도는 오픈마켓 게임물에 대한 특례에서보다 민간 사업자가 내부규제자로 지정되는 절차와 내부규제자의 준수사항을 더 엄격하게 정하고 있으며 외부규제자인 게임물관리위원회 감독을 강화하고 있다. 자체등급분류사업자제도에서도 등급분류의 절차나 방법은 게임물관리위원회와의 협약 내용에 따라서 약식의 등급분류로서 운영될 여지가 있으나, 오픈마켓 게임물 특례에 비하여 민간 사업자가 자율규제를 하고자 하는 유인은 작아진 것으로 보인다.

물론 자체등급분류사업자제도에서 내부규제자 지정 절차와 의무 규정, 외부규제자인 정부의 감독기능의 강화는 자율규제가 실패할 경우에 대한 최종 책임을 지는 정부의 사후개입 역량을 높이기 위한 것이다. 하지만, 자율규제 도입의 취지를 생각할 때 이와 같은 내부규제자의 지정조건과 준수사항에 대한 의무, 그리고 규제결과에 대한 정부역할이 적절한 수준인가에 대해서는 의문이 제기된다. 게임물관리위원회는 자체 등급분류사업자가 분류한 등급이 사후에 문제가 있을 때 직권으로 등급재분류, 등급분류 결정의 취소, 등급조정을 할 수 있는 권한을 가지고 있고(게임산업법 제21조의 8, 9), 자체등급분류사업자의 지정과 재지정, 지정취소의 권한을 가지고 있다(제21조의 2, 6, 7). 또한 자체등급분류사업자가 게임물관리위원회의 시정명령에 따르지 않는 경우 처벌조항도 마련되어 있다(제45조, 제48조). 자체등급분류사업자제도는 외부규제자의 내부규제자에 대한 감독이나 제재를 특히 많이 규정하고 있으며, 사적 행위자의 역량에 대한 신뢰를 기반으로 하고 있다고 보기 어렵다. 자율규제의 활성화를 목표로 자율규제의 기반이나 유인을 만들거나, 자율규제와 정부규제의 경계를 명확하게 하고 있다고 보이지도 않는다. 따라서 자율규제의 과정에서 게임물 관련 사업자의 지식이나 역량이 활용될 수 있도록 정부가 다양한 수단을 통해 제도를 보완하고 자체 등급분류사업자와의 협의 또는 협약의 과정에서는 이를 적극적으로 고려하도록 해야 할 것이다.

이 논문에서는 자율규제의 역량을 높이기 위한 하나의 방법으로 등급분류제도가 등급분류의 연령 등급과 세부 기준을 산업과 함께 만들고 이를 공유하기 위해 더욱 노력할 것을 제안하고자 한다. 등급분류의 기준은 등급분류제도가 게임물에 대해 결정한 등급을 기준으로 청소년의 내용 접근을 적절하게 통제하는(Felini, 2015: 108) 규제라는 점에서 중요하다. 또한 등급분류의 기준은 청소년이용불가 게임물과 다른 게임물을 구분하는 기준이기 때문에 정부의 임무와 민간의 임무를 구분하는 기준이기도 하다.²⁵⁾ 뿐만 아니라 자율규제에 대한 정부의 감독·제재는 사업자에 의해 결정된 등

급이 게임물관리위원회의 등급분류기준에 적합하지 않는 것으로 확인되었을 때 이루어진다. 이러한 등급분류의 세부기준은 게임산업법 21조, 게임산업법 시행규칙 제8조와 게임물관리위원회 규정에 의해 결정되고 있으며, 산업이 자율규제에서 주도적인 역할을 하는 부분은 이미 정해진 기준을 적용하는 등급분류의 단계이다. 자체등급분류사업자가 등급분류의 기준을 적절하게 적용하지 못할 때 큰 틀에서 청소년 보호라는 규제목표 달성이 어려워질 뿐 아니라 자율규제를 불안하게 만들 수 있게 된다. 이와 관련하여 문기탁(2017)은 자체등급분류사업자제도에서 민간 사업자가 자율규제 방식으로 등급분류를 하도록 한 뒤 사실상의 정부 산하기관인 게임물관리위원회가 정부규제에 의해 그 등급을 조정하거나 직권재분류하게 되면 '중복규제'로 인해 사업자 규제 비용의 이중부담, 사업 활동의 위축이 나타날 수 있다고 지적한다(문기탁, 2017: 146). 물론, 등급분류 결정에 대한 사후관리는 게임물관리위원회의 주요 임무이고, 만약 개별 사업자가 등급 기준을 잘못 적용했다면 이를 조정하는 것은 필요하고 당연한 정부의 책임이라고 할 수 있다. 그러나 등급에 대한 세부적인 기준을 규정하는 게임산업법 시행규칙 제8조 및 게임물관리위원회 규정은 자의적 해석의 여지가 있으며, 이로 인한 게임물관리위원회의 개입이 많아지거나 일상이 된다면 이는 분명히 자율규제의 활성화를 촉진하기보다 위축시킬 것이다.

게임물등급분류제도는 전통적 규제의 한계와 게임시장의 변화속도와 그 규모를 고려할 때 앞으로도 민간에 더욱 의존하게 될 것을 예상할 수 있다. 오픈마켓 게임물 거래를 대체하면서 새롭게 시행된 자체등급분류사업자제도는 자율규제에 대한 이론적인 논의에 비춰봤을 때 보완되어야 할 부분들이 있다. 내부규제자로서 사업자를 관리하고 사후감독을 위한 권한을 적절하게 설정하는 한편, 산업에 의한 자율규제가 더욱 활성화되고 사업자의 자율규제 역량이 높아질 수 있는 국가의 새로운 역할을 더 고민해보아야 할 것이다. 즉 규제의 탄력성과 순응성 등 자율규제의 순기능을 제고하기 위하여 규제의 내용에 있어 업계의 자율성을 보다 보장하고, 이에 대한 정부의 지원과 관리 및

25) 게임산업법에서는 자체등급분류사업자가 등급분류 할 수 있는 게임물에서 청소년이용불가 게임물 및 청소년게임제공업과 일반게임제공업에 제공되는 게임물(아케이드 게임물)을 제외시키고 있으며(제21조의2 제3항), 민간위탁기관이 등급분류 할 수 있는 게임물은 전체이용가·12세이용가·15세이용가 게임물이라고 명시하여(제24조의2 제1항) 청소년이용불가 게임물을 제외시키고 있다. 민간위탁기관의 경우에는 자체등급분류사업자와 달리 법적으로 아케이드 게임물을 등급분류 할 수 없다고 되어 있지는 않지만, 게임물관리위원회는 '청소년에게 미칠 수 있는 악영향에 대한 우려'와 '사행성게임물 유통에 대한 우려' 때문에 청소년이용불가 게임물 뿐 아니라 아케이드 게임물도 민간위탁기관의 등급분류 대상에 포함시키지 않고 게임물관리위원회가 등급분류를 담당한다고 밝히고 있다(게임물관리위원회, 2015: 33).

책임을 통해 자율규제 체제를 발전시켜 나가며, 자율규제에 의하는 경우에도 공공성의 실현과 국민에 대한 책임이 담보될 수 있도록 제도를 설계하는 것이 필요하다.

4. 민간위탁을 통한 규제의 방향성과 정부의 역할

자신의 규제권한을 민간에게 위탁한 정부의 역할은 자율규제와 비교하여 보다 적극적이고 강화된 내용일 것이 요구된다. 민간위탁을 통해 정부의 규제권한이 행사되는 경우에 있어, 민간의 전문성과 효율성을 충분히 활용하면서도 적절한 규제가 이루어질 수 있도록 정부의 관리·감독이 필요하다는 점에서는 큰 틀에서 자율규제에 관한 논의가 동일하게 적용될 수 있다. 그러나 자율규제와 있어서와 달리 민간위탁을 통한 규제에 있어서는 여전히 정부가 규제권한을 보유하고 이를 위탁을 통해 수행한다는 점에서, 정부규제의 확장된 손이라고 볼 수 있다. 따라서 민간위탁을 통한 규제에 있어 정부에게는 그 내용과 절차 및 사후관리에 대해 자율규제에 있어서보다 강화된 권한과 책임이 인정되어야 한다.

민간위탁을 통한 규제에 있어 가장 먼저 중요하게 검토되어야 하는 것은 민간위탁이 과연 필요하고 타당한지 여부이다. 정부의 규제권한을 민간에 위탁하여 행사하는 경우 그 타당성이 충분히 인정되어야 하고, 무분별한 민간위탁의 남용은 지양되어야 하기 때문이다. 일반적으로 민간위탁의 이유는 비용절감, 효율성과 생산성 제고, 전문성 등을 활용한 서비스품질 제고 등에서 찾게 된다(김정해 외, 2016: 86-87). 게임물등급분류규제에 있어서도 이러한 내용은 동일하게 적용되며, 민간위탁을 통한 등급분류가 민간의 역량에 바탕하여 비용절감, 효율성 및 서비스품질 제고에 기여할 수 있는지에 대한 검토가 필요하다. 앞서 살펴본 바와 같이 게임물등급분류규제의 민간위탁은 이러한 민간위탁의 이유나 타당성을 충분히 갖추고 있는 것으로 평가하기 어렵다. 따라서 게임물등급분류규제의 민간위탁을 계속하여 유지할 것인지 여부에 대한 근본적인 재검토가 필요하다. 이러한 재검토에 있어서는 전통적 규제 및 자율규제와의 관계를 함께 고려하여 게임물등급분류제도 전체의 방향성을 적절하게 설계하는 것이 필요하다.

민간위탁을 통한 게임물등급분류제도를 유지하는 경우에는 비용절감, 효율성 및 서비스품질 제고에 기여할 수 있는 방안이 고려되어야 하며, 이 때 피규제자의 입장이 충분히 고려되어야 한다. 또한 한편으로는 민간위탁을 통한 등급분류규제에 대해 정부의 관리·감독이 충분히 행해져야 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 게임산업법은 민간위탁기관에 대한 관리·감독에 대해 비교적 충실한 규정들을 마련하고 있다. 이 때 합

께 고려할 사항으로 정부의 관리·감독을 행함에 있어 민간위탁기관의 절차적 권리를 보장할 수 있는 규정을 함께 마련하는 것이 필요하다. 예컨대 게임산업법은 민간위탁기관의 지정취소(제24조의4)에 관한 규정에서 그 사유만을 열거하고 있으나, 지정취소 전 민간위탁기관의 의견제출 절차를 함께 규정하는 것이 보다 바람직할 것이다. 이는 자율규제에서 살펴 본 자체등급분류사업자의 지정취소규정에(제21조의7) 있어서도 동일하게 적용될 수 있다.

V. 맺는 말

전통적 규제의 대안으로서 새로운 규제가 제시될 때의 전제는 과거와 같은 규제방식으로는 더 이상 효과적인 규제목표 달성이 어렵다는 것이다. 특히 이 글의 분석대상인 게임산업은 정보통신기술과 문화콘텐츠를 결합하여 게임을 통한 경제성을 만들어내는 산업이며, 게임을 실행하는 기반이 되는 정보통신기술의 변화가 산업에 큰 영향을 미치는 특징을 가진다. 기술환경의 발전 속도가 빠르기 때문에 게임의 역기능을 규율하고자 하는 정부규제가 산업의 발전속도에 상응하지 못한다고 지적되기도 한다(장성갑·이자영, 2012: 138). 실제로 오픈마켓 시장의 등장으로 전 세계의 게임이 동시에 유통 가능해지면서 정부가 기존과 같은 등급분류 심의절차를 강제하기 어려워졌다는 점이 규제 변화의 가장 큰 원인으로 지적되고 있다(신현두, 2017: 97-100). 또한 여타 산업과 달리 원자재 가격변동이나 국제경제의 흐름 등에 큰 영향을 받지 않으며, 국가, 문화의 장벽이 낮아 해외 수출이 용이하지만²⁶⁾, 그만큼 해외 시장에서의 경쟁도 치열한 영역이다.

우리나라의 경우 세계 게임시장에서 비교적 높은 수준의 경쟁력을 가지고 있지만²⁷⁾ 정부중심의 등급분류제도가 게임의 출시를 지연시켜서 산업발전을 저해할 수 있다는 점이 문제로 지적되었다. 우리 정부는 게임산업진흥 중장기계획(2015~2019)에서 국내 게임시장 성장률의 둔화, 글로벌 시장의 경쟁의 심화, 중국 수출 장벽, 게임에 대한 규제 심화와 이에 따른 게임에 대한 부정적 인식의 확산, 국내 게임산업 인력

26) 미래한국. 2016.12.13. [시장분석] 게임산업의 특성 및 시장 현황.

27) 2016년 기준으로 세계 게임시장에서 한국의 점유율은 5.7%로, 순위로는 미국, 중국, 일본, 영국에 이어 5위를 차지했다. 구체적으로 온라인게임 분야에서는 최근 몇 년 동안 2위를 차지하고 있고, 모바일게임 분야에서는 2015년 2위, 2016년에는 4위를 차지했다(한국콘텐츠진흥원, 2017: 9-10).

감소와 전문인력 해외 유출 등을 '한국 게임산업의 위기'라고 진단했다. 이러한 위기를 극복하고 게임산업을 육성하기 위해 정부는 게임에 대한 규제 패러다임의 변화를 정책목표로 제시하였는데, 그 첫 번째가 게임물등급분류제도의 개선이다. 규제 패러다임의 전환은 기존 제도에 대해 민간의 자율성을 확보할 수 있는 합리적 대안을 마련한다는 것이었으며, 이와 함께 게임물에 대한 사후관리를 강화하겠다고 선언하였다(문화체육관광부, 2014). 이러한 규제개혁의 선언내용은 오픈마켓 게임물 특례에서부터 시작된 게임물등급분류제도의 규제방식의 다양화에 대한 논의가 이어지는 것으로 이해할 수 있다.

이 논문에서는 게임물등급분류제도가 그동안 도입해온 다양한 규제방식과 그에 따른 정부 역할의 공통점과 차이점을 확인하고, 각 규제방식의 바람직한 방향성을 제시하고자 하였다. 검토한 바에 의하면 게임물등급분류제도는 규제목표를 달성하기 위하여 민간에 점차 자율을 부여할 수 있는 규제방식을 도입하고 있으며, 이와 함께 정부의 역할이 규제과정의 모든 단계에서 주도적인 역할을 수행하는 것에서 자율규제를 적절하게 감독하고 규제하는 것으로 변하고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 정부의 역할은 자율규제에 대한 감독과 함께 민간의 사적 자율이 발휘될 수 있도록 그 기반을 마련하면서 자율규제의 활성화를 간접적으로 지원하는 것이어야 하며, 이러한 측면에서 새롭게 도입된 자체등급분류사업자제도는 개선될 필요가 있다고 생각된다. 특히 규제제정 단계에서 과도한 의무 부과나 법적 제재를 규정함으로써 인해 자율규제에 대한 자발성이나 유인을 위축시킬 정도여서는 안되며, 법적 제재나 정부규제는 어디까지나 자율규제를 뒷받침하는 적절한 수준에서 설정되어야 할 것이다. 한편 게임물등급분류제도에 있어서 등급분류기준은 주로 정부에 의해 결정되고 있는데, 등급분류기준의 설정과 합의에 게임 산업은 물론이고 규제를 통해 보호하고자 하는 청소년 및 학부모를 포함시키는 것도 민간의 역량을 통해 자율규제를 활성화시키는 좋은 방법이 될 수 있을 것이다.

이 논문은 하나의 제도 안에 다양한 규제방식이 함께 운영되고 있는 게임물등급분류제도를 분석의 대상으로 하여, 이론적 논의를 통해 도출된 분석기준에 따라 각 규제방식에 대한 검토를 시도하였다. 따라서 게임물등급분류제도에 있어 새로운 규제방식이 도입되는 과정에 있어서의 관련집단간 이해관계의 구조나 변화 등 정치경제적 역동성을 반영하지 못한 한계가 있으며, 이는 앞으로의 연구과제로 남기고자 한다.

■ 참고문헌

- 게임물관리위원회. 2014. 《2014 게임물등급분류 및 사후관리연감》. 부산: 게임물관리위원회.
- _____. 2015. 《2015 게임물등급분류 및 사후관리연감》. 부산: 게임물관리위원회.
- _____. 2016. 《2016 게임물등급분류 및 사후관리연감》. 부산: 게임물관리위원회.
- _____. 2017. 《2017 게임물등급분류 및 사후관리연감》. 부산: 게임물관리위원회.
- 게임물등급위원회. 2008. 《2008 게임물 등급분류연감》. 서울: 게임물등급위원회.
- _____. 2011. 《2011 게임물 등급분류연감》. 서울: 게임물등급위원회.
- _____. 2012. 《2012 게임물 등급분류연감》. 서울: 게임물등급위원회.
- 김정해·남현이·정창화. 2004. 《대기업규제의 변화와 재규제에 관한 연구(한국행정연구원 연구보고서)》. 서울: 한국행정연구원.
- 김정해·황혜신·김대인·임현. 2016. 《민간위탁 법·제도 개선 연구(한국행정연구원 연구보고서)》. 서울: 한국행정연구원.
- 국회 교육문화체육관광위원회. 2014. 《문화체육관광부 국정감사결과 시정 및 처리요구사항에 대한 처리결과 보고서》.
- _____. 2015. 《문화체육관광부 국정감사결과 시정 및 처리요구사항에 대한 처리결과 보고서》.
- 류화진. 2017. “게임의 사행성에 대한 형사법적 규제.” 《법학논총》, 37(4): 181-200.
- 문기탁. 2017. “게임물 등급분류의 문제점과 법적 과제.” 《법학연구》, 54: 133-154.
- 문화체육관광부. 2014. 《게임산업진흥 중장기계획(2015-2019)》. 세종: 문화체육관광부.
- 박재윤. 2015. “보장국가론의 비판적 수용과 규제법의 문제.” 《행정법연구》, 41: 191-212.
- 성봉근. 2016. “제외국가에서의 규제.” 《공법연구》, 44: 229-265.
- 신상민. 2014. “행정사무의 민간위탁에 관한 행정법적 고찰.” 《법학논총》, 32: 81-109.

- 신순철. 2008. “현행 게임물 등급분류제도의 법리적 문제점과 대안.” 《언론과법》, 7(2): 329-352.
- 신현두. 2017. “게임 규제정책의 변화과정 분석.” 《한국공공관리학보》, 31(2): 81-104.
- 이정훈. 2009. “게임물 등급분류와 실무상 문제점.” 《중앙법학》, 11(1): 235-265.
- 이혜영. 2004. “재규제 관점에서 외환위기 이후 금융부문 규제개혁정책의 평가.” 《한국사회와 행정연구》, 15(1): 235-257.
- 임현. 2016. “보장국가론의 이해를 위한 소고.” 《정부학연구》, 22(1): 31-50.
- 장성갑·이자영. 2012. “게임등급심의제의 제도적 맥락 연구-미국, 일본, 한국을 중심으로.” 《한국컴퓨터게임학회 논문지》, 25(2): 137-146.
- 정기태. 2015. “현대국가에 있어서 행정의 역할변화와 보장국가적 책임.” 《공법연구》, 44: 457-491.
- 정해상. 2014. “확률형 게임아이템에 관한 사행정 규제의 한계.” 《법학논총》, 21: 143-162.
- 최철호. 2008. “행정권한의 민간위탁에 관한 법적 기준의 설정과 한계.” 《법학논총》, 20: 267-296.
- _____. 2010. “행정법상의 자율규제의 입법형태에 관한 연구.” 《법학논총》, 23: 353-372.
- 한국콘텐츠진흥원. 2011. 《2011 게임백서》. 서울: 한국콘텐츠진흥원.
- _____. 2012. 《2012 게임백서》. 서울: 한국콘텐츠진흥원.
- 홍석한. 2009. “보장국가론의 전개와 헌법적 의의.” 《헌법학연구》, 15: 497-526.
- _____. 2010. “민영화에 따른 국가의 책임에 관한 독일에서의 논의.” 《법학논총》, 17: 227-253.
- 황성기. 2006. “게임물 내용규제에 관한 공법적 고찰-게임산업진흥법상의 게임물 심의 및 등급분류제도의 문제점을 중심으로.” 《토지공법연구》, 31: 309-333.
- 황승훈. 2008. “인터넷 콘텐츠 규제에 있어서 법제도와 사업자 자율규제의 결합에 관한 연구.” 《공법학연구》, 9(4): 261-288.
- _____. 2014a. “게임 등급분류의 특례와 자율규제 - 영화 등급분류와 비교하여.” 《법학논총》, 26(3): 355-392.
- _____. 2014b. “게임법의 구조와 체계.” 《중앙법학》, 16(3): 377-412.

황창근. 2012. “행정상 내용규제체계 개선방향에 대한 일고-통신 내용규제를 중심으로.” 《홍익법학》, 13(2): 335-368.

《Gameple》. 2018. “게임 자체 등급 분류제, 빠르면 1분기 도입.. 실효성은?.” 1월 5일.

《OSEN》. 2016. “거꾸로 가는 자율등급시대? 게임 자체등급 부작용 보완 필요하다.” 10월 27일.

《중앙일보》. 2017. “선정성 논란 게임 ‘데스티니 차일드’ ... ‘코피노’ 비하 파문.” 9월 14일.

《한겨레》. 2017. “게임위, 모바일게임 13종 추가로 ‘청소년 이용 불가’ 분류.” 5월 22일.

《한경닷컴》. 2017. “여명숙 위원장 “자체등급분류, 문체부와 협의 안돼 난감.” 1월 16일.

Baldwin, Robert, Martin Cave, and Martin Lodge. 2012. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford University Press.

Bartle, Ian, and Peter Vass. 2007. “Self Regulation within the Regulatory State: Towards a New Regulatory Paradigm.” *Public Administration*, 85(4): 885-905.

Black, Julia. 2001. “Decentring Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a Post-Regulatory World.” *Current Legal Problems*, 54(1): 103-146.

Braithwaite, John. 1982. “Enforced Self-Regulation: A New Strategy for Corporate Crime Control.” *Michigan Law Review*, 80(7): 1466-1507.

Coglianesi, Cary, and Evan Mendelson. 2010. “Meta-Regulation and Self-Regulation.” In Robert Baldwin, Martin Cave, and Martin Lodge (eds). *The Oxford Handbook of Regulation* (pp.146-168), Oxford: Oxford University Press.

Felini, Damiano. 2015. “Beyond today’s video game rating systems A

- critical approach to PEGI and ESRB, and proposed improvements.” *Games and Culture*, 10(1): 106-122.
- Gunningham, Neil, and Joseph Rees. 1997. “Industry Self-Regulation: an institutional perspective.” *Law & Policy*, 19(4): 363-414.
- Héritier, Adrienne, and Dirk Lehmkuhl. 2008. “Introduction: The shadow of hierarchy and new modes of governance.” *Journal of public policy*, 28(1), 1-17.
- Lynn, Laurence E. 2011. “The persistence of hierarchy.” In Mark Bevir (ed). *The SAGE handbook of governance*(pp.218-236). Thousand Oaks: SAGE Publication.
- Michael, Douglas C. 1995. “Federal Agency Use of Audited Self-Regulation as a Regulatory Technique.” *Administrative Law Review*, 47: 171-253.
- Mitnick, Barry M. 1980. *The Political Economy of Regulation: Creating, Designing, and Removing Regulatory Forms*. New York: Columbia University Press.
- OECD. 1995. *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*. Paris: OECD.
- _____. 2006. *Alternatives to traditional regulation*. Paris: OECD.
- Ogus, Anthony. 1995. “Rethinking Self-Regulation.” *Oxford Journal of Legal Studies*, 15(1): 97-108.
- Omarova, Saule. T. 2011. “Wall Street as community of fate: Toward financial industry self-regulation.” *University of Pennsylvania Law Review*, 159(2), 411-492.
- Saurwein, Florian. 2011. “Regulatory choice for alternative modes of regulation: How context matters.” *Law & Policy*, 33(3), 334-366.
- Scott, Colin. 2004. “Regulation in the age of governance: The rise of the post regulatory state.” In Jacint Jordana, and David Levi-Faur (eds). *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance* (pp. 145-174), Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- Sinclair, Darren. 1997. "Selfregulation Versus Command and Control? Beyond False Dichotomies." *Law & Policy*, 19(4): 529-559.
- Stoker, Gerry. 1998. "Governance as Theory: Five Propositions." *International Social Science Journal*, 50(155): 17-28.

Role of Government in Regulation: Focused on the Game Rating Classification System

Minkyung Jung & Hyun Im

With the changes in the environment such as development of ICT and shifting patterns in governing society, the government is no longer perceived as the most effective regulator. In that context, a variety of new regulatory approaches emerged as alternatives to traditional regulation. This paper examines desirable roles of the government in such modes of regulation and traditional regulation. The research case is the Game Rating Classification System in South Korea that consists of different regulatory methods, including traditional regulation, self-regulation and private contracting. First, through theoretical review of regulatory approaches and the role of government, criteria have been identified that distinguish each regulatory mode and the role of government. Then it discusses status and problems of each regulatory mode in Game Rating Classification System. A desirable governmental role in various regulatory methods in Game Rating System are suggested.

※ Keywords: regulation, self-regulation, role of government, Game Rating Classification System