

# 2014 경제발전경험모듈화사업: 한국 대중문화산업의 성공: 게임산업을 중심으로

2014



기획재정부  
MINISTRY OF STRATEGY  
AND FINANCE



고려대학교  
KOREA UNIVERSITY



---

2014 경제발전경험모듈화사업:  
한국 대중문화산업의 성공: 게임산업을 중심으로

2014 경제발전경험모듈화사업: 한국 대중문화산업의 성공: 게임산업을 중심으로  
The Success Story of the Cultural Industry in Korea:  
The Case of the Game Industry

주관부처	기획재정부
연구수행기관	고려대학교 한류융복합연구소
연구진	박길성, 고려대학교 사회학과 교수(책임연구원) 김민규, 아주대학교 문화콘텐츠학과 부교수(공동연구원) 오인규, 고려대학교 민족문화연구원 교수(공동연구원) 강수환, 고려대학교 사회학과 박사과정(연구보조원)
자문위원	박성현, (재)한국문화산업교류재단 조사연구팀장 장원호, 서울시립대학교 도시사회학과 교수
연구관리	KDI국제정책대학원
사업총괄기관	기획재정부

본 보고서는 영문보고서를 축약하여 작성한 것으로 구체적인 내용은 영문보고서를 참고하시기 바랍니다.

정부간행물번호 11-1051000-000569-01

ISBN 979-11-5545-143-4 94320

ISBN 979-11-5545-115-1 (전19권)

Copyright © 기획재정부

Knowledge  
Sharing  
Program



정부간행물번호

11-1051000-000569-01

Knowledge Sharing Program

# 2014 경제발전경험모듈화사업: 한국 대중문화산업의 성공: 게임산업을 중심으로



기획재정부  
MINISTRY OF STRATEGY  
AND FINANCE



고려대학교  
KOREA UNIVERSITY

# Preface 서문

식민 지배와 내전의 참화를 연이어 겪었음에도 지속적인 경제발전과 함께 포용적 성장을 이룬 한국의 사례는 저개발의 늪에서 고통 받고 있는 전 세계 개발도상국들에게 벤치마킹의 모델로서 각광 받고 있습니다. 특히 워싱턴 컨센서스를 넘어 지식공유의 필요성에 대한 인식이 확산됨에 따라 최빈국에서 원조 공여국으로 발돋움한 한국의 발전경험 공유에 대한 수요가 급증하고 있습니다.

기획재정부와 KDI는 개발협력 패러다임의 전환과 더불어 한국의 경제발전경험에 대한 지식공유를 통하여 개발도상국의 경제·사회적 성장에 기여하고 한국과의 경제협력관계를 굳건히 구축하기 위한 지식공유 사업으로서 KSP(Knowledge Sharing Program)사업을 함께 추진하여 왔습니다. 2004년부터 실시된 동 사업은 2013년까지 총 45개 협력대상국에 600여개 주제에 대한 정책자문사업을 실시하였으며 2014년 현재 28개국에 106개의 사업을 수행중에 있습니다.

또한 KDI 대학원에서는 정책자문사업에 활용할 수 있는 기초자료로서 한국의 경제발전에서 기여한 정책사례를 정리하는 KSP 경제발전경험 모듈화사업을 기획재정부의 위탁을 받아 2010년부터 추진해 오고 있습니다. 모듈화사업은 한국의 발전경험을 경제일반, 행정·ICT, 농어업, 인적자원, 산업에너지, 보건의료, 국토건설, 환경 등 경제·사회의 전반적인 분야를 아우르는 8대 분야로 나누어 정책사례별로 발굴·정리하는 사업입니다. 한국의 독창적인 경험을 총체적 지식창고 형태로 정리한 동 사업은 KSP 정책자문사업이 협력대상국에 실용적인 정책을 제언하는데 기여할 뿐 아니라 한국의 발전경험에 대한 체계적 연구를 통해 지식공유사업의 저변을 확대하는 기반이 될 것으로 기대하고 있습니다.

2014년도 모듈화사업은 관계부처의 의견수렴과 각 분야 전문가들의 자문을 거친 7대 분야 19개 세부과제를 선정하여 추진하였습니다. 우리나라는 포용적인 성장, 지속가능한 발전에 대한 도전에 창조적으로 대응해 온 귀중한 경험을 가지고 있습니다. 2014년 모듈화사업의 성과인 19개 보고서는 정부와 산업계, 시민사회의 협력, 정보통신기술의 창의적인 활용, 정부의 선도적인 투자, 기존의 정책의 운영체계를 효율화하기 위한 부단한 노력의 모습을 다양한 사례를 통해 생생하게 전달해 주고 있습니다. 또한 금년에는 기존에 구축된 발전경험 콘텐츠의 실용적 활용도를 높이기 위한 시범적 사업으로 한국의 전자정부 구축 및 쓰레기 종량제 정책에 대한 teaching case를 개발하기도 하였습니다.

본 보고서의 발간에 즈음하여 여러 가지 어려운 여건에도 불구하고 경제발전경험 모듈화사업을 추진하기 위해 다방면의 노력을 아끼지 않은 기획재정부를 비롯한 정부 각 부처 관계자 여러분, 특히 기획재정부 대외경제국 국제개발정책팀, 그리고 보고서에 대한 아낌없는 자문과 검토에 심혈을 기울여 주신 자문단과 익명 심사위원들께 감사의 말씀을 전합니다. 모듈화사업에 기여해 주신 모든 기관과 참여 전문가들의 노력은 개발도상국가의 경제발전을 지원하고 나아가 협력국과 한국간의 상생의 길을 모색하여 풍요로운 지구촌을 이룩하는 밑거름이 될 것을 믿어 의심치 않습니다.

끝으로 모듈화사업을 이끌며 보고서의 질적 수준 향상에 만전을 기해온 KDI국제정책대학원 개발교육연구실 김태중 실장과 서민영 발전경험연구팀장을 비롯한 모든 팀원들의 노력에 감사를 포함합니다. 본 보고서에 수록된 내용은 경제발전경험 모듈화사업에 참여한 각 집필자 개인의 견해로서 KDI국제정책대학원의 공식적인 의견을 반영한 것이 아님을 밝힙니다.

2014년 12월

KDI국제정책대학원 총장

김준경



# Contents

요약	9
제1장 서론	11
제2장 게임산업 모듈화사업의 필요성	15
제1절 게임산업정책의 목적과 성과 평가	16
제2절 게임산업정책의 배경과 필요성	20
제3장 한국의 게임산업정책 추진 전략과 체계	27
제1절 게임산업정책 집행을 위한 구체적 전략과 방안	28
제2절 게임산업정책 추진 연혁과 내용	37
제3절 게임산업정책의 연혁과 내용	46
제4장 게임산업정책 세부내용과 추진상황	55
제1절 정책의 주요 내용과 이해관계자 조정 사례	56
제2절 게임산업정책의 성공·실패요인 분석	81
제5장 개도국에 대한 시사점	85
제1절 정책설정에서 '정책효과의 장·단기성'에 대한 고려	86
제2절 정책방향설정을 위한 '정책기능'의 중요성	87
제3절 '전문성'과 '집중성'에 기반을 둔 '정책추진 체계화'의 필요성	88
제4절 '문화적 측면'에 대한 고려 필요성	89
제5절 공공정책에 대한 확고한 인식 필요	90
참고문헌	91

## Contents | 표 목차

### 제2장

〈표 2-1〉 2000년 2012년 게임산업 매출액 규모 비교	18
〈표 2-2〉 2001년과 2012년 게임시장 규모 비교	18
〈표 2-3〉 2000년과 2012년 게임산업 수출액 비교	19
〈표 2-4〉 콘텐츠산업별 수출액	19
〈표 2-5〉 2001년과 2012년 게임산업 종사자 수 비교	20
〈표 2-6〉 콘텐츠산업별 종사자 규모	20
〈표 2-7〉 PC방 초기 증가율	22
〈표 2-8〉 게임 소비공간 숫자와 고용 추정 인력 수(2005년)	23
〈표 2-9〉 세계 게임시장 규모 비교: 2000년과 2012년	24

### 제3장

〈표 3-1〉 세계 게임시장 플랫폼별 변화 비교: 2001년과 2012년	29
〈표 3-2〉 세계 3대 게임 강국 진입을 위한 5가지 과제	32
〈표 3-3〉 게임정책 추진 체계	37
〈표 3-4〉 추진 내용 리스트	39
〈표 3-5〉 세계 3대 게임강국 실현을 위한 목표와 과제	47
〈표 3-6〉 2003년 중장기계획 추진 기간의 성과	47
〈표 3-7〉 건전한 게임문화 조성 and 이스포츠 중주국 확보를 위한 전략과 과제	49
〈표 3-8〉 2012년 게임산업 중장기 계획	52
〈표 3-9〉 2008년 2차 중장기계획 정책 과제	52
〈표 3-10〉 이스포츠 중장기 발전계획의 정책 목표	54
〈표 3-11〉 이스포츠 중장기 발전계획의 정책 과제	54

### 제5장

〈표 5-1〉 게임산업 중장기 계획의 목표치와 결과치 비교	87
----------------------------------	----



## Contents | 그림 목차

### 제3장

[그림 3-1] 세계 3대 게임강국 진입을 위한 과제 .....	51
-------------------------------------	----

## 요약

본 보고서는 기획재정부와 KDI국제정책대학원에서 추진하고 있는 ‘경제발전공유사업(KSP)’의 일환으로 한국대중문화 성공요인에 대한 모듈화 작업의 토대를 제공하기 위한 연구이다. 한국 대중문화산업의 성장은 글로벌 엔터테인먼트시장에서 커다란 이슈가 되었다. 국내의 산업발전에 크게 기여하는 바는 말할 것도 없고, 특히 해외 각국에서의 한국의 문화산업발전에 대한 관심은 매우 크다. 한류로 대표되는 한국 대중문화산업의 성장은 기존 선진국이 지배적 위치를 차지하고 있는 글로벌 엔터테인먼트시장에서 하나의 커다란 사건이 된 것이다. 문화후발국으로서의 위상이 매우 짧은 기간 동안 문화선발국으로 변한 것이다. 대중문화산업 중에서도 게임산업의 발전은 더욱 주목할 만하다.

이제 한국의 대중문화산업은 단지 관심의 대상에서 새로운 성장 모델로서의 의미로 확산되고 있다. 이러한 대중문화산업의 성장 과정에서 한국 정부의 정책 형태는 후발국뿐만 아니라 선진국에서 까지 벤치마킹의 대상이 되고 있다. 이에 발전경험 모듈화사업의 대상으로 대중문화산업은 한국의 문화정책 사례를 공유함으로써 문화정책 역량을 확대하는 데 중요한 대상이 될 수 있다. 본 연구는 한국의 대중문화산업 중 게임산업이 발전경험 모듈화에 가장 적합한 분야로 판단하였다.

게임산업은 역사가 짧은 산업 분야임에도 불구하고 기술 진화에 따른 높은 부가가치를 창출하는 최고의 산업으로 부각되었다. 본 보고서는 정부가 주도하고 민간이 협력한 형태로 발전한 게임 산업 사업에 원동력이 된 정책의 특성을 파악하는 데 일차적인 목적이 있다. 크게 네 가지의 내용으로 구성하였다.

첫째로, ‘게임산업 모듈화사업의 필요성’을 파악하였다. 이를 위해 먼저 게임산업의 중요성을 제시하였다. 게임산업이 중요한 이유는 성장함에 따라 연계 되는 부가가치, 특히 해당 분야 종사자의 증가에 따른 고용인력 창출과 더불어 소프트웨어인 게임의 증가로 인하여 소프트웨어산업 성장에도 활력을 주고 있기 때문이다. 이러한 게임산업의 성장에 필요한 것은 게임산업진흥정책인데, 게임산업진흥정책을 통한 게임산업의 매출액, 수출액, 게임시장 규모, 그리고 해당 분야 종사자 수 등의 규모 성장을 파악하여 그 성과가 매우 긍정적임을 파악하였다.

---

둘째로, 이와 같이 중요한 게임산업 정책을 어떠한 전략방향을 가지고 움직이고 있는지를 ‘한국의 게임산업 추진전략과 체계’를 통하여 제시하였다. 게임산업정책의 추진전략 방향은 산업기반의 확충, 해외 진출의 확대, 게임문화를 조성하는 것이었다. 이를 위한 과제는 다섯 가지로 구성되는데 산업 인프라 구축 및 기업 육성, 게임전문인력양성, 게임기술개발, 글로벌진출확대, 그리고 게임문화 조성이다. 이러한 과제를 수행하기 위한 협력체계가 무엇인지, 정책 추진 단위는 어떻게 구성되는가, 정책 추진을 위한 재원은 어떻게 마련되는가를 구체적으로 제시하였다.

셋째로, ‘게임산업의 세부내용’은 무엇이며 현재 진행되고 있는 ‘추진상황’을 살펴보았다. 이를 통해 구체적으로 현재 진행되고 있는 게임산업진흥을 위해 움직이고 있는 ‘주체’가 누구인지, 게임산업진흥을 위한 ‘자원’은 무엇인지, 정책마련을 위한 ‘연구사업’은 어떠한지, 실제적인 ‘진흥사업의 방향’, 그리고 ‘게임문화 조성’을 위한 사업은 어떠한 것이 있는지를 파악하였다. 또한 게임전시회 통합(지스타)이라는 사례를 분석함으로써 게임산업 세부내용을 추진하기 위한 과정을 적용하여 살펴보았다. 전체적으로 게임산업정책의 도입과정과 한국의 게임산업의 성장내용은 ‘정부주도와 민간협력’이라는 독특한 전략 방향을 갖고 진행되었다.

마지막으로, 이것이 각국에게 어떤 성장모델로서의 가능성을 갖고 있는지를 제시하였다. 이를 위한 성공의 경로를 다섯 가지 사항으로 제시하였다. 정책효과의 장기성과 단기성, 정책 방향 설정의 중요성, 정책 추진을 위한 체계화, 문화적 측면에 대한 고려, 그리고 공공정책에 대한 확고한 인식에 근거하여 후발국의 게임산업 발전에 관한 함의를 제시하였다.

2014 경제발전경험모듈화사업  
한국 대중문화산업의 성공: 게임산업을 중심으로

## 제1장

# 서론

# 서론

본 연구는 기획재정부와 KDI국제정책대학원에서 추진하고 있는 '경제발전공유사업(KSP)'의 일환으로 한국대중문화 성공요인에 대한 모듈화 작업의 토대를 제공하기 위한 연구이다. 영국의 트렌드 잡지, 모노클(Monocle)은 영국의 정부조사연구소(the institute for government: IFG)와 함께 2010년부터 세계 각국의 소프트 파워 순위(Soft Power Index)를 발표해왔다. 모노클은 한국의 대중문화산업이 주축을 이루고 있는 한류에 대해 “음악에서부터 드라마, 애니메이션, 컴퓨터게임에 이르는 한국 대중문화의 수출을 통해 지난 10년 동안 아시아를 넘어 세계적으로 찬사를 받고 있는 소프트 파워의 가장 놀라운 성공 스토리다” 라고 평가하고 있다(Monocle, 2013). 한국의 경우에는 2010년 19위에서 2012년 11위까지 순위가 올랐다. 이러한 순위 변경에는 대중문화산업의 성장이 중요한 요인으로 영향을 미쳤다고 평가할 수 있다.

한류로 대표되는 한국 대중문화산업의 성장은 기존 선진국이 지배적 위치를 차지하고 있는 글로벌 엔터테인먼트시장에서 하나의 커다란 사건이 된 것이다. 이러한 성공 사례는 해외 각국에서 한국의 사례에 대한 높은 관심을 유발하였다. 한국 대중문화산업은 글로벌 시장에서 8~9위권에 위치하고 있고 1위 미국, 2위 일본과 비교할 때 아직은 적은 비중이긴 하지만 매출 규모에서 매년 두 자릿수 성장률을 보이고 있다.

이제 한국의 대중문화산업은 단지 관심의 대상에서 새로운 성장 모델로서의 의미로 확산되고 있다. 이러한 대중문화산업의 성장 과정에서 한국 정부의 정책 형태는 후발국뿐만 아니라 선진국에서 까지 벤치마킹의 대상이 되고 있다(Park, 2013). 이에 발전경험 모듈화사업의 대상으로 대중문화산업은 한국의 문화정책 사례를 공유함으로써 문화정책 역량을 확대하는 데 중요한 대상이 될 수 있다. 본 연구는 한국의 대중문화산업 중 게임산업이 발전경험 모듈화에 가장 적합한 분야로 판단하였다. 한국의 게임산업은 2001년 기준으로 2012년까지 국내시장규모가 약 1,000% 성장하였으며, 대중문화산업 분야에서 가장 역사가 짧음에도 불구하고, 기술의 진화에 따른 결합도가 높을 뿐만 아니라 높은 부가 가치를 창출하는 최고의 산업으로 부각되고 있다. 예를 들어서, 2014년 말에 발매된 'GTA 5'는 발매 3일 만에 1조 원 이상의 매출을 기록함으로써 역대 최고 기록을 수립하였다.

2000년 이전까지 게임산업은 미국, 일본, 영국 등 선진국 일부 국가가 전체 시장을 주도하였다. 그러나 네트워크 사회의 도래와 함께 온라인게임시장을 한국 게임산업이 주도하면서 글로벌 시장에서 한국의 게임산업은 확고한 위치를 차지하고 있다. 특히 한국의 게임산업은 세계 최초로 그래픽 온라인게임 ‘바람의 나라(넥슨 제작, 1996)’와 MMORPG 장르인 ‘리니지(엔씨소프트제작, 1998)’의 확산으로 온라인게임 강국으로 평가되고 있다.

게임산업진흥정책에 의해 지난 10여 년간의 성과를 보면 그동안 한국 게임산업은 괄목할만한 성장을 하였다. 국내 게임산업은 규모면에서 2000년 8,359억 원 수준에서 2012년 7.8조 원으로 성장하여 지난 12년 동안 약 9배 성장을 기록하였다. 게임시장 규모면에서는 2001년 약 3조 원 수준에서 2012년 약 10조 원으로 성장하여 지난 11년 동안 약 3배 성장을 기록하였다. 게임산업 수출은 2000년 약 1억 달러에서 2012년 약 26억 달러로 지난 12년 동안 약 26배가 증가하였는데, 2012년 도 국내 문화콘텐츠 전체 수출액 중에서 게임산업의 수출액이 차지하는 비중이 57.2%를 차지할 정도로 게임산업이 국내 문화콘텐츠 수출을 선도할 만큼 성장하였다. 게임산업 성장과 함께 종사자 수도 증가를 하였는데, 2001년 약 2.3만 명에서 2012년 9.5만 명으로 약 4배가 증가하였다. 2012년 9.5만 명의 종사자 수는 국내 문화콘텐츠산업 중에서 출판 다음으로 가장 많은 종사자 규모로서 게임산업의 성장은 일자리 창출에도 큰 기여를 하고 있다(문화체육관광부·한국콘텐츠진흥원, 2013).

이러한 성장의 내용에는 ‘정부주도와 민간협력’이라는 독특한 전략 방향이 존재하고 있으며, 각국에서 좋은 성장모델로서 평가되고 있다. 특히 1999년 게임산업을 육성을 위한 전문 기관인-2009년에 콘텐츠 진흥원으로 통합된-‘게임종합지원센터’를 거점으로 추진된 게임산업진흥정책은 세계 각국에서 성공한 정책 사례로서 벤치마킹의 대상이 되었다. 중국, 대만, 베트남 등 게임산업 후발국에 서만이 아니라 미국, 일본, 영국, 프랑스 등 기존 게임산업 선진국에서도 한국의 게임산업진흥정책에 대해 많은 관심을 보이고 있다. 본 연구는 게임산업과 관련된 일련의 정책 도입과정과 결과를 체계적으로 정리하는 데 일차적으로 목표를 갖고 있다. 정리된 내용을 토대로 평가 및 시사점을 제시하고 후발국가를 위한 성공의 경로를 제시할 것이다.



2014 경제발전경험모듈화사업  
한국 대중문화산업의 성공: 게임산업을 중심으로

## 제2장

# 게임산업 모듈화사업의 필요성

제1절 게임산업정책의 목적과 성과 평가

제2절 게임산업정책의 배경과 필요성

## 게임산업 모듈화사업의 필요성

### 제1절 게임산업정책의 목적과 성과 평가

#### 1. 게임산업정책의 간략 경과

1990년대 중반에 이르러 대중문화산업에 대한 관심이 사회적 트렌드가 되면서 정부 부처인 문화부 내에 대중문화산업을 담당할 문화산업국이 새롭게 신설되었고, 1999년 <문화산업진흥기본법>이 제정되어 본격적으로 대중문화산업이 정부의 진흥정책의 대상이 되기 시작하였다. 1999년 제정 당시에 문화산업진흥기본법의 목적과 분류는 아래와 같다.

제1조(목적) 이 법은 문화산업의 지원 및 육성에 필요한 사항을 정하여 문화산업 발전의 기반을 조성하고 경쟁력을 강화함으로써 국민의 문화적 삶의 질 향상과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “문화산업”이라 함은 문화상품의 생산·유통·소비와 관련된 산업으로서 다음 각목의 1에 해당하는 것을 말한다.

가. 영화진흥법의 규정에 의한 영화와 관련된 산업

나. 음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률의 규정에 의한 음반, 비디오물, 게임물과 관련된 산업

다. 출판사 및 인쇄소의 등록에 관한 법률과 정기간행물의 등록 등에 관한 법률의 규정에 의한 출판·인쇄물·정기간행물과 관련된 산업

라. 방송법의 규정에 의한 방송프로그램과 관련된 산업

마. 종합유선방송법의 규정에 의한 방송프로그램과 관련된 산업

바. 문화재보호법의 규정에 의한 문화재와 관련된 산업

사. 예술성·창의성·오락성·여가성·대중성이하 “문화적 요소”라 한다)이 체화되어 경제적 부가가치를 창출하는 캐릭터, 애니메이션, 디자인(산업디자인을 제외한다), 광고, 공연, 미술품, 전통공예품과 관련된 산업

아. 영상소프트웨어 중 양방향성 멀티미디어 기술을 이용한 멀티미디어 콘텐츠와 관련 산업(정보통신 관련 기술지원은 제외한다)

자. 기타 전통의상·식품 등 대통령령으로 정하는 산업

1999년에 <음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률>이 제정되고, 같은 해에 국내 게임산업 진흥을 위한 전문 기관인 '게임종합지원센터'를 설립하였다. 음반비디오물 및 게임물에 관한 법률의 목적과 게임물에 대한 목적과 정의는 아래와 같다.

제1조(목적) 이 법은 음반·비디오물 및 게임물의 질적향상을 도모하고 음반·비디오물 및 게임물산업의 진흥을 촉진함으로써 국민의 문화생활 및 정서생활에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

3. '게임물'이라 함은 컴퓨터프로그램에 의하여 오락을 할 수 있도록 제작된 영상물(유형물)의 고정 여부를 가리지 아니한다)과 오락을 위하여 게임제공업소 내에 설치·운영하는 기타 게임기구를 말한다.

이 시기 전까지 게임은 산업으로 인식되지 못하였고, 전자오락실에 대한 단속 및 규제만 있었다. 국내에서는 아케이드게임과 PC게임을 중심으로 한 내수시장이 형성되었고, 일부는 국내에서 제작되어 시장에서 좋은 반응을 얻기도 하였다. 그런데 비디오게임은 일본 대중문화시장 금지 조치에 따라서 국내에서는 공식적인 시장이 형성되지 못하였다.

1999년에 게임종합지원센터를 중심으로 하여 인큐베이팅 등 본격적인 게임산업진흥정책이 추진되기 시작하였다. 2003년에는 '게임산업증장기계획'을 필두로 하여 게임산업진흥정책 로드맵이 작성되어 증장기 전망 속에서 게임산업 정책 방향과 내용이 추진되기 시작하였다. 2002년에는 '대한민국 게임백서'의 발간으로 게임산업과 시장에 대한 통계자료가 축적되기 시작하였다. 2006년에 「게임산업진흥에 관한 법률」이 제정되었다. 세계 최초로 게임산업에 대한 독립적인 법률이 만들어진 것이다. 그리고 2009년 5월에 정부의 방침에 따라 게임산업 진흥업무 전문으로 하던 게임산업진흥원은 콘텐츠진흥원으로 통합되었다. 게임산업 정책 담당부처는 '문화부 게임음반과'에서 '문화부 게임산업콘텐츠과'로 변경되었다. 그리고 게임산업 진흥업무담당기관은 '문화부 산하 게임산업진흥원'에서 '한국콘텐츠진흥원'으로 변경되었다.

## 2. 게임산업진흥정책의 목적과 성과

해외에서는 이미 게임산업이 큰 시장을 형성하고 있었고, 국내에서도 대중문화산업의 높은 부가가치 창출에 대한 관심이 높아졌고, 대중문화산업 중에서도 게임산업은 부가가치와 미래 성장 가치가 가장 높은 분야로 평가되기 때문에 정책적으로 게임산업을 본격적으로 육성하기 위한 필요성이 제기되었다. 산업적으로 태동하기 시작한 국내 게임산업에 대한 집중적인 육성, 특히 온라인게임에 대한 육성을 통해 국내 게임산업의 경쟁력을 높이기 위한 정책이 추진되기 시작하였다. 1999년

## ■ 제 2 장

에 본격적으로 시작된 게임산업진흥정책의 10여 년 동안 매우 괄목할 만한 성과를 이룩하였다. 국내 게임산업은 규모면에서 2000년 8,359억 원 수준에서 2012년 7.8조 원으로 성장하여 지난 12년 동안 약 9배 성장을 기록하였다.

표 2-1 | 2000년 2012년 게임산업 매출액 규모 비교

(단위: 억 원)

	2000년		2012년	
	매출액	비중	매출액	비중
온라인게임	1,915	22.9	67,839	86.0
모바일게임	27	0.3	8,009	10.1
아케이드게임	5,129	61.4	791	1.0
비디오게임	125	1.5	1,609	2.0
PC게임	1,162	13.9	680	0.9
계	8,359	100.0%	78,928	100.0%

출처: 문화체육관광부, 『대한민국 게임백서』 2002와 2013.

게임시장 규모면에서는 2001년 약 3조 원 수준에서 2012년 약 10조 원으로 성장하여 지난 11년 동안 약 3배 성장을 기록하였다. 그런데 2006년 아케이드게임에서의 과도한 사행행위 이용에 따라 크게 사회문제로 부각되었고, 그에 따라 아케이드게임의 사행성을 방지하기 위해 강력한 규제 조치가 실시되었다. 그 결과 3.5조 원이 넘는 아케이드게임 시장규모가 사라지게 되었다. 그에 따라 2005년 약 8.2조 원의 시장규모가 2007년에 5.1조 원까지 하락하였다가 2008년부터 다시 성장을 하여 2012년 약 10조 원의 시장 규모로 성장하게 된 것이다.

표 2-2 | 2001년과 2012년 게임시장 규모 비교

(단위: 억 원)

	2001년		2012년	
	매출액	비중	매출액	비중
온라인게임	2,682	8.8	67,839	69.6
모바일게임	358	1.2	8,009	8.2
아케이드게임	5,060	16.6	791	0.8
비디오게임	162	0.5	1,609	1.6
PC게임	1,939	6.3	680	0.7
PC방	12,014	39.4	17,932	18.4
아케이드게임장	8,302	27.2	665	0.7
계	30,516	100.0%	97,525	100.0%

출처: 문화체육관광부, 『대한민국 게임백서』 2002와 2013.

게임산업 수출은 2000년 약 1억 달러에서 2012년 약 26억 달러로 지난 12년 동안 약 26배가 증가하였다. 2012년도 국내 문화콘텐츠 전체 수출액 중에서 게임산업의 수출액이 차지하는 비중이 57.2%를 차지할 정도로 게임산업은 국내 문화콘텐츠 수출을 선도할 만큼 성장하였다.

표 2-3 | 2000년과 2012년 게임산업 수출액 비교

(단위: 백만 달러)

	2000년	2012년
수출액	101.5	2,638.9

출처: 문화체육관광부, 『대한민국 게임백서』 2002와 2013.

표 2-4 | 콘텐츠산업별 수출액

(단위: 백만 달러)

구분	수출액						
	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	증감률(%) (‘11~’12)	연평균 증감률 (%)('08~’12)
출판	260.0	250.8	357.9	283.4	245.1	-13.5%	-1.5%
만화	4.1	4.2	8.2	17.2	17.1	-0.6%	42.6%
음악	16.5	31.3	83.3	196.1	235.1	19.9%	94.4%
게임	1093.9	1240.9	1606.1	2378.1	2,638.9	11.0%	24.6%
영화	21.0	14.1	13.6	15.8	20.2	27.5%	-1.0%
애니메이션	80.6	89.7	96.8	115.9	112.5	-2.9%	8.7%
방송	171.3	184.6	184.7	222.4	233.8	5.1%	8.1%
광고	14.2	93.2	75.6	102.2	97.5	-4.6%	61.8%
캐릭터	228.3	236.5	276.3	392.3	416.5	6.2%	16.2%
지식정보	339.9	348.9	368.2	432.3	444.8	2.9%	7.0%
콘텐츠솔루션	107.7	114.7	118.5	146.3	149.9	2.5%	8.6%
합계	2,337.6	2,608.7	3,189.1	4,302.0	4,611.5	7.2%	18.5%

출처: 문화체육관광부, 『2013 콘텐츠산업 통계조사』.

지난 10여 년 동안 게임산업 성장과 함께 종사자 수도 증가를 하였는데, 2001년 약 2.3만 명에서 2012년 9.5만 명으로 약 4배가 증가하였다. 2012년 9.5만 명의 종사자 수는 국내 문화콘텐츠산업 중에서 출판 다음으로 가장 많은 종사자 규모로서 게임산업의 성장은 일자리 창출에도 큰 기여를 하고 있다.

표 2-5 | 2001년과 2012년 게임산업 종사자 수 비교

(단위: 명)

	2001년	2012년
종사자 수	23,594	95,051

출처: 문화체육관광부, 『대한민국 게임백서』 2002와 2013.

표 2-6 | 콘텐츠산업별 종사자 규모

(단위: 명)

구분	종사자 수						
	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	증감률(%) ('11~'12)	연평균 증감률 (%)('08~'12)
출판	210,084	206,926	203,226	198,691	198,262	-0.2%	-1.4%
만화	11,093	10,748	10,779	10,358	10,161	-1.9%	-2.2%
음악	66,475	76,539	76,654	78,181	78,402	0.3%	4.2%
게임	95,292	92,533	94,973	95,015	95,051	0.0%	-0.1%
영화	19,908	28,041	30,561	29,569	30,857	4.4%	11.6%
애니메이션	3,924	4,170	4,349	4,646	4,503	-3.1%	3.5%
방송	34,393	34,714	34,584	38,366	40,774	6.3%	4.3%
광고	30,700	33,509	34,438	34,647	36,424	5.1%	4.4%
캐릭터	21,092	23,406	25,102	26,418	26,897	1.8%	6.3%
지식정보	41,279	55,126	61,792	69,026	69,961	1.4%	14.1%
콘텐츠솔루션	14,679	17,089	19,540	19,813	20,145	1.7%	8.2%
합계	548,919	582,801	595,998	604,730	611,437	1.1%	2.7%

출처: 문화체육관광부, 『2013 콘텐츠산업 통계조사』.

## 제2절 게임산업정책의 배경과 필요성

### 1. 컴퓨터게임산업의 시작과 국내 컴퓨터게임의 흐름

컴퓨터게임은 영화, 음악, 애니메이션, 만화 등의 문화콘텐츠 중에서도 가장 역사가 짧은 콘텐츠이다. 역사상 최초의 컴퓨터게임은 1958년 윌리 히킹모덤이 오실로스코프를 이용하여 만든 테니스 게임으로 알려져 있다. 이 게임은 연구소에 방문한 사람들에게 전시할 목적으로 만들어졌고 상당한 인기가 있었지만 상업적으로 활용되지는 않았다. 이후 1962년 스탠포드 대학생들이 슈퍼컴퓨터의 성능을 시험할 목적으로 만든 스페이스 워라는 게임이 있다. 본격적으로 컴퓨터를 이용한 게임으로 평가받고 있으나 이 역시도 상업적 목적은 아니었다.

본격적으로 컴퓨터게임이 산업적으로 성장하기 시작한 것은 1973년 아타리사의 '퐁(Pong)'이란 게임이 시장에 등장하면서 부터이다. 상업적 목적으로 만들어졌고, 현대 컴퓨터게임산업의 시작이라고 할 수 있다. 퐁은 아케이드게임으로 처음 개발이 되었고, 시장에서 크게 인기를 얻으면서 가정용 비디오게임으로도 만들어지게 된다. 이후 아케이드게임, 비디오게임의 개발로 본격적인 컴퓨터게임 시대가 도래하게 되었다. 이후 개인용 컴퓨터의 등장으로 PC게임이 나오게 되었고, 정보통신망의 발달에 따라 온라인게임, 모바일게임이 차례로 컴퓨터게임산업에 등장하게 된다.

국내 컴퓨터게임이 등장한 것은 1975년으로 전자오락실이란 이름으로 시작되었다. 처음에는 정부에서 허가를 받아야 했는데, 1975년 최초로 10여 개의 전자오락실이 허가를 받게 되었다. 초기의 국내 컴퓨터게임은 산업이라고 할 수 없고, 해외 게임을 수입 또는 조립하는 수준이었다. 초기 담당부서도 사회복지부로서 당시에 게임은 산업이 아니라 전자오락실을 관리하는 것에 초점이 맞춰져 있었다.

1990년대에는 PC게임 시대의 등장과 함께 국내에서도 PC게임을 제작하는 게임회사들이 생기기 시작하였고, 시장에서 상당한 인기를 얻은 게임들도 있었다. 그러나 아직까지 국내에서 게임은 산업으로 인식되기 보다는 그저 어린이들의 오락으로 인식하는 수준이었다. PC통신이 가능했던 시기에 처음으로 네트워크 개념의 게임이 등장하기 시작하였다. 최초의 네트워크게임은 영국에서 개발된 것으로 텍스트에 의해 진행되는 게임이었다. 이를 'MUD'게임이라고 불렀다. 국내에서도 하이텔, 천리안 등에서 이러한 머드게임이 인기를 있었고, 마리텔레콤의 '단군의 땅'은 국내 머드게임의 시초가 되었다. 결국 단군의 땅은 국내 최초의 네트워크게임이라고 할 수 있고, 이후 미국까지 진출한 국내 최초의 게임이 되었다.

1996년에는 세계 최초로 그래픽 온라인게임이 국내에서 개발되었다. 넥슨의 '바람의 나라'가 대표적인 예이다. 1998년에는 국내 MMORPG의 전형적 모델이 되는 엔씨소프트의 '리니지'가 개발되었고 이후 온라인게임시장이 급속도로 성장하였다. 1995년에는 처음으로 인터넷카페가 등장하였는데, 인터넷과 간단한 문서작성 등을 할 수 있는 정도였다. 1996년에 PC방이 처음 등장을 하였는데, PC방은 인터넷카페에 비해 개인별로 집중할 수 있는 공간이 확보되었기 때문에 인터넷을 통해 게임을 하기에 적합하였다. 이러한 PC방이 급속도로 확산되기 시작한 것은 1997년 말 IMF라는 경제적 위기와 1998년 '스타크래프트'라는 네트워크게임이 인기를 얻기 시작했기 때문이다.

1997년 말에 IMF 사태로 인한 실직자들이 특별한 전문 지식이 없이도 용이하게 자영업을 할 수 있는 분야가 PC방 사업이었고, 정부에서는 개인들이 PC방 사업을 창업하는 데 용이할 수 있도록 문화산업기금을 통해서 낮은 이자로 개인들에게 빌려주었다. 또한 앞서 언급했던 온라인게임들이 서비스되고, 특히 네트워크게임인 '스타크래프트'가 폭발적인 인기를 끌게 되면서 PC방의 확산에 결정적인 역할을 하게 되었다. 1998년 1년에만 약 1만개가 넘는 PC방이 새롭게 만들어졌고, 이 후 PC방은 온라인게임시장이 급속하게 성장하는 데 핵심적인 인프라가 되었다.

표 2-7 | PC방 초기 증가율

	1998년	1999년	2000년	2001년
PC방 수	약 3,000개	15,150개	21,460개	22,548개
증가율	-	440%	42%	5%

출처: 문화체육관광부, 『2002 대한민국 게임백서』.

국내에서 PC방이 2조 가까운 시장을 형성하고 있는 큰 규모임에도 대기업이 참여하지 않는 것은 IMF로 실직한 개인들의 생활수단으로 인식되었기 때문이다. 그렇기 때문에 국내 PC방은 규모면에서 대규모가 아니라 중소규모가 대부분을 차지하고 있다.

이렇게 초기 온라인게임시장 형성과 성장에서 PC방이 핵심적인 공간이 될 수 있었던 것은 PC방이 개인별 독립된 공간과 편안한 의자 등의 시설을 갖추고 있어서 장시간 개인을 하기에 적합했기 때문만이 아니다. 당시 정부가 적극적인 정보통신망을 구축하고 있었지만, 아직은 집에서 온라인게임을 즐기기에선 속도에서 PC방에 못 미쳤기 때문이다. 온라인게임이 국내뿐만 아니라 세계적으로도 확산되기 시작하면서 PC방도 함께 수출되었고, PC방은 해외에서도 ‘PC Bang’으로 불리고 있을 정도로 한국 온라인게임과 함께 하나의 브랜드를 형성하였다.

한국의 IT인프라는 세계적 수준으로 평가되고 있다. 산업화는 늦었지만 정보화는 선도한다는 취지에 초기 IT 인프라를 구축하는 데 정부 정책이 집중되었다. 이를 위해 정보통신부를 신설하여 IT 인프라 구축과 산업 육성을 하였다. 한국 온라인게임의 성공에는 초기 구축한 IT 인프라가 주요한 환경적 요소라고 할 수 있다. 2000년 중반 한국 온라인게임은 빠르게 시장을 확장하면서 성장하고 있었는데, OECD에서는 인터넷 콘텐츠에 대한 논의가 시작되었던 점을 고려하면, 한국에서 IT 인프라를 활용한 콘텐츠산업에서 세계적으로도 매우 빠르게 진행되고 있었음을 알 수 있다.

## 2. 게임산업정책의 필요성

### 가. 게임시장의 확산이 미친 경제적 효과

온라인게임 시장의 급속한 확산은 일차적으로는 게임기업 및 종사자와 PC방의 급속한 증대를 가져왔고, 타 산업의 성장을 견인하는 데도 영향을 미쳤다. 온라인게임을 하기 위해서는 기본적인 인프라, 즉 정보통신망인 네트워크망을 전제로 한다. 1990년대 후반과 2000년대 초반 한국은 IT인프라를 구축하는 데 정책을 집중하고 있었다. ‘산업화는 늦었지만 정보화는 선도하자!’라는 것이 IT 정책을 넘어서 국가 정책의 큰 목표였다.

“온라인게임이 해외에서 먼저 개념화되었는데, 한국이 어떻게 온라인게임시장을 세계적으로 먼저 형성하고 성장시킬 수 있었는가?”라는 질문이 있을 수 있다. 이에 대해 IT 인프라의 구축이 가장 빠르게 진행되고 있었다는 것을 하나의 요인으로 꼽을 수 있다. 또한 PC통신시절부터 네트워크

를 통해 사람들 간의 커뮤니케이션뿐만 아니라, 놀이를 같이하는 문화가 이미 형성되어 있었다는 것도 요인이라고 할 수 있다.

온라인게임은 많은 사람들이 동시에 접속하여 즐기는 게임이라는 것을 고려하면, 온라인게임을 플레이하기 위해서는 PC와 IT 인프라가 갖추어져야 한다. 여기서 보다 게임을 재미있게 하려면 고급 그래픽카드, 데이터 처리속도가 빠른 고성능의 CPU, 크고 해상도가 높은 모니터가 있어야 한다. 그리고 게임을 하는 동안 지속적으로 인터넷망을 이용해야 하기 때문에 인터넷망의 속도가 중요하다. 또한 온라인게임회사에서는 수천 명, 수만 명, 수십만 명 이상의 게임플레이어들이 동시에 접속을 하기 때문에 서비스를 위해서는 서버를 구축해야 하는데, 이용자 수가 많은 게임인 경우에는 몇 십대에서 몇 백대의 서버를 회사 내에 구축해야 한다.

이처럼 온라인게임시장의 성장은 그래픽카드와 CPU, 서버, 인터넷망 속도 등에 영향을 미치게 된다. 2000년대에 오면서 고성능의 그래픽카드와 CPU 등이 개발을 촉진시켰고, 대형 PC 모니터의 개발, 많은 사람들을 처리할 수 있는 고성능 서버 개발, 인터넷망의 속도 향상을 위한 기술 개발 등에 영향을 미쳤다. 2000년대 이후 이와 같은 기술과 제품의 개발은 사실상 온라인게임산업이 선도하였다고 할 수 있을 정도이다.

핸드폰 시장의 형성과 함께 시작된 모바일게임시장도 무선인터넷의 기술 개발을 촉진하는 데 기여했다고 할 수 있다. 전통적인 아케이드게임시장도 다른 산업에 영향을 미쳤는데, 온라인게임과 모바일게임이 IT산업과 밀접한 관련이 있다면, 아케이드게임은 제조업과 밀접한 관련이 있다. 아케이드게임은 스위치, 버튼, 전구, 전선 등 1개의 게임기당 평균 100개 이상의 부품이 사용될 뿐만 아니라, 1개 게임기에 1개의 모니터가 사용되고, 게임기 외형에 판넬과 주물 등이 사용된다. 예를 들어, 아케이드게임기 1만 대가 있다면, 부품이 100만 개가 필요하고, 모니터가 1만 대가 필요하고, 그에 맞는 판넬과 주물이 필요하기 때문에 전통적인 제조업 성장에 큰 역할을 한다.

또한 게임시장의 확대는 일자리 창출에도 큰 영향을 미치게 된다. 게임시장이 성장하면 게임을 개발하는 회사가 많아져 고용이 촉진된다. 그리고 게임의 소비공간인 PC방과 아케이드게임장에서의 고용 창출의 규모가 상당한 규모를 형성할 수 있다. PC방과 아케이드게임장은 운영하려면 최소 2~3명의 운영인력을 필요로 한다. 예를 들어, PC방이 2만 개이고 아케이드게임장이 1만 개라고 하면 소비공간에서 창출되는 일자리의 숫자는 6~9만 개가 된다.

표 2-8 | 게임 소비공간 숫자와 고용 추정 인력 수(2005년)

	규모	고용 가능 인력
PC방	22,171개	44,342~66,513명
아케이드게임장	15,094개 (2000년 25,415개로 최고)	30,188~45,282명
계	37,265	74,530~111,795명

출처: 문화체육관광부, 『2006 대한민국 게임백서』 재정리.

## ■ 제 2 장

컴퓨터게임은 그 자체로 하나의 소프트웨어이기도하고, 게임을 제작하는 데 다양한 소프트웨어가 이용되고 있기 때문에 게임산업의 성장은 또한 소프트웨어산업의 성장을 촉진할 수 있다. 그래픽, 프로그래밍, 특히 게임엔진 등은 게임 개발에서 핵심적 요소이다. 국내 온라인게임산업의 성장과 함께 게임엔진의 국산화를 정부가 지원하여 추진한 바가 있으나, 기대와 달리 산업 현장에서 의미 있는 효과를 만들어내지는 못했다. 결과적으로 국내 게임산업의 성장과 소프트웨어산업은 궤를 같이하지 못했다.

게임이 구동되기 위해서는 게임엔진이라는 것이 필수적인 요소이다. 국내에서는 거의 대부분 해외 게임엔진 전문회사의 것을 사용하고 있다. 게임 개발을 위한 소프트웨어에 대해 일부 게임회사는 필요한 소프트웨어를 직접 개발하여 ‘인 하우스(in-house)’용으로 사용하거나, 기존 소프트웨어를 필요에 따라 커스터마이징(customizing)하여 사용하는 것이 일반적이다. 게임에서는 플레이어가 작동하는 캐릭터뿐만 아니라 프로그램에 의해 움직이는 NPC(Non Player Character)가 있는데, 이러한 NPC는 플레이어의 플레이에 따라서 움직이는 인공지능(Artificial Intelligence, AI) 기술이 사용되는 것으로, 게임은 AI 기술을 촉진하는 데 기여하고 있다. 또한 영화 등에서 직접 사람이 등장하지 않는 대규모 전투신이나 군중신에서 이러한 게임기술이 응용되기도 한다.

### 나. 게임산업정책의 추진 필요성

1993년에 개봉한 영화 ‘쥬라기공원 1’은 국내에서 문화산업의 경제적 가치 창출 효과를 극명하게 보여주었다. 1990년대 중반 정부가 국내 문화산업을 정책적으로 육성하는 방향을 설정하는 데 결정적인 영향을 미쳤다. 당시 쥬라기 공원 1편은 현대자동차 150만 대를 팔아야 하는 것과 맞먹는 수익을 올렸다. 당시 150만 대는 2년 동안 판매를 해야 하는 양과 동일하다.

이와 같이 문화산업에 대한 정책적 관심이 높아지는 과정에서, 게임산업의 미래 성장 가치에 대해 주목하게 되었다. 게임산업 그 자체만으로도 미국 내에서는 군수산업을 넘어설 정도로 평가 받을 만큼 큰 시장이었을 뿐만 아니라 향후 성장의 가능성도 매우 높은 산업으로 평가되었다.

표 2-9 | 세계 게임시장 규모 비교: 2000년과 2012년

	시장 규모	비교
2000년	약 463억 달러	약 2.4배 성장
2012년	약 1,117.5억 달러	

출처: 문화체육관광부, 『대한민국 게임백서』 2002년과 2013년에서 재정리.

미래 성장형 산업으로서 게임산업을 인식하기 시작했고, 게다가 게임산업의 성장은 게임산업을 넘어서 IT산업, 소프트웨어산업, 제조업의 성장을 견인할 수 있을 뿐만 아니라 일자리 창출에도 큰 기여를 할 수 있을 것으로 평가됨에 따라서 본격적으로 게임산업을 육성하기 위한 정책의 필요성이 제기되었다. 특히 게임플랫폼 중에서 온라인게임은 세계 게임산업에서 새롭게 등장한 플랫폼으로

한국이 선도할 수 있는 분야이기도 하고, 그동안의 IT 인프라 구축 정책의 효과를 가장 성공적으로 보여줄 수 있는 분야이기도 하였다.

이러한 정책 방향에 따라서 그동안 게임 업무를 담당하던 부서가 사회복지부에서 문화부로 이관되었다. 문화산업의 담당 부처가 문화부였고, 게임은 대표적인 문화산업이었기 때문에 문화부가 담당하는 것이 당연하다고 할 수 있다.

게임은 온라인게임뿐만 아니라 아케이드게임, 비디오게임, PC게임, 모바일게임 등 5개 플랫폼으로 분류하는 것이 세계적으로 공통적인 분류인데, 플랫폼에 따라서 상당한 차이를 갖고 있다. 게임 그 자체는 콘텐츠이고 문화산업이긴 하지만 아케이드게임과 비디오게임은 제조업과, 온라인게임과 모바일게임은 IT산업과 밀접한 관련을 갖고 있으며, 당시에 제조업은 산업자원부, IT산업은 정보통신부가 담당 부처였다. 그에 따라 부처 간 업무 영역에서 다소 애매한 부분이 있었고, 특히 2000년대 초반부터 온라인게임과 모바일게임의 업무 관할 문제로 문화부와 정통부 간의 갈등이 있기도 하였다.

#### 다. 유사 사례 검토

국내에서 게임정책을 추진할 때 게임정책에 대한 해외 사례는 거의 없었다. 미국, 일본, 유럽 등 이미 게임선진국이 있었지만 정부의 정책 추진에 의한 것이 아니라 민간 기업의 활동에 의해 이루어진 것이었기 때문에, 게임선진국의 정책 모델은 없었다. 한편 한국의 게임정책은 게임후발국 중에서 아직 제대로 게임시장이 형성되지 않은 곳도 많을 뿐 아니라 정책적 지원 등은 거의 없었기 때문에 게임산업 육성을 위한 정부 정책의 선례가 되었고, 이후 게임선진국과 후발국 모두의 벤치마킹 사례가 되었다.

국내의 경우는 후발국으로서 빠른 시간 내에 선진국에 근접하기 위해서 정부의 적극적인 정책적 추진이 필요했다. 2000년대 중반에 이르러 한국의 게임산업이 괄목할 만한 성장을 하였고, 이 바탕에 정부의 정책 추진이 핵심적 역할을 했다는 것에 대해 해외 각국에서 매우 큰 관심을 갖고 벤치마킹을 하기 시작했다.

중국의 경우, 한국의 게임정책에 대해 실시간 모니터링을 할 정도로 한국 게임정책을 리뷰하는데 매우 적극적이었고, 그에 따라 한국의 정책 상황과 추진 내용에 대해 잘 알고 있었다. 중국의 게임시장은 예전에 아케이드게임시장이 있었으나 과도한 사행성이 문제가 되어 전면 금지가 되었고, 이후 시범적으로 주요 몇 개의 성에서만 일부 대규모 게임장이 운영되는 상황이었다. 2003년 한국 온라인게임이 중국에 수출되어 크게 성공함에 따라서 중국에서 본격적인 온라인게임시장이 형성되기 시작하였고, 이후 한국 온라인게임은 중요한 벤치마킹 대상이 되었다. 2008년 12월 24일에 한국과 중국 상호 간 필요에 의해 한국 문화부와 중국 문화부 간에 ‘한중 게임산업 공동협력 양해각서(MOU)’체결하게 되었다.

## ■ 제 2 장

---

대만의 경우에는 한국의 게임산업을 비롯해 대중문화산업 정책 추진을 벤치마킹하여 한국의 진흥기관과 유사한 대만 문화산업 진흥 기관을 설립하였다. 베트남 등 동남아시아 권에서도 게임을 비롯해 한국 문화산업 정책을 벤치마킹하기 시작하였다.

일본은 미국과 함께 세계 게임시장의 양대시장이고, 정부가 정책적으로 거의 관여를 하지 않았다. 한국에서 온라인게임을 통해 세계 게임시장에서 영향력과 비중이 높아지고 있고, 반면 일본 게임시장이 다소 정체되어 있던 시기에 한국의 '2003년 게임산업 중장기계획' 발표 이후 일본의 경제산업성(Ministry of Economy, Trade and Industry: METI)은 유사한 내용의 일본 게임산업에 대한 일본 게임산정부 정책 추진 계획을 발표하였다.

미국은 연방정부에 문화부가 따로 없을 정도로 산업에 직접적으로 개입하지 않는 대표적인 국가인데, 연방 정부 차원은 아니고, 일부 주 정부-예를 들어, 텍사스 주 등-에서 2000년대 후반에 한국 정부가 추진했던 게임산업 지원사업과 유사 사업을 추진하기 시작하였다.

OECD 및 유럽의 경우에 점차적으로 IT 인프라가 사회의 기본 환경이 되어감에 따라 한국의 온라인게임산업의 성장을 주목하였고, 온라인게임산업의 성공요인과 정책 내용에 대해 높은 관심을 가졌다. OECD의 경우, 한국의 게임백서를 모델로 하는 문화산업백서 발간을 검토하기도 하였다.

2014 경제발전경험모듈화사업  
한국 대중문화산업의 성공: 게임산업을 중심으로

## 제3장

# 한국의 게임산업정책 추진 전략과 체계

- 제1절 게임산업정책 집행을 위한 구체적 전략과 방안
- 제2절 게임산업정책 추진 연혁과 내용
- 제3절 게임산업정책의 연혁과 내용

## 한국의 게임산업정책 추진 전략과 체계

### 제1절 게임산업정책 집행을 위한 구체적 전략과 방안

#### 1. 전략 수립 시기의 환경

컴퓨터게임산업의 시작과 국내 컴퓨터게임의 흐름은 컴퓨터게임산업의 초창기부터 미국과 일본을 중심으로 개발과 소비를 통해 본격적인 게임시장이 형성되어 왔고, 이러한 세계 게임산업의 흐름은 21세기인 현재까지도 미국과 일본이 세계 게임시장에서 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 2000년대 중반 이후 중국이 거대한 내수시장을 기반으로 급속하게 성장하고 있다. 국내의 컴퓨터게임시장도 시기적으로 보면 세계 게임시장이 형성된 1970년대 중반 이후와 큰 차이를 보이지 않는다. 그렇지만 그 이후에 게임산업화의 과정을 보면 미국과 일본은 새로운 산업군으로 성장을 한 것과 달리 국내에서는 산업적인 접근이 아니라 전자오락실에 대한 관리적 접근을 하였다. 이러한 게임에 대한 접근은 1990년대 중반까지 계속되었고, 그동안 세계 게임산업과의 격차는 매우 컸다.

전자오락실이 처음 등장한 1970년대 중반에서 1990년대 중반까지 컴퓨터게임을 개발하는 개발사 등의 산업적 단초가 없었던 것은 아니다. 초기 아케이드게임은 미국과 일본 게임기를 수입하거나 카피했지만, 이후에는 자체적으로 개발하는 아케이드게임 개발사가 하나둘씩 나타나기 시작했고, PC 보급과 함께 PC게임을 제작하는 게임기업도 나타났다. 당시 10만 장의 게임CD가 판매될 정도로 상당히 크게 히트한 국산 PC게임도 있을 정도였다. PC통신 시절에는 텍스트 기반이긴 하지만 네트워크게임도 국내에서 개발되어 이후 온라인게임으로 발전을 하였다. 이렇듯 게임에 대한 산업적 관점에서의 정책이 추진되기 이전에도 이미 일정 정도의 게임시장을 형성하고 있었다. 즉 민간에 의해 자생적으로 형성되고 성장한 시장이 이미 존재하고 있었다. 그렇지만 그 규모가 사회적으로 큰 반향을 불러일으킬 정도는 아니었고, 세계 게임산업계에서도 한국 게임산업은 존재와 위치가 미미하였다.

1990년대 중반까지 영화를 제외한 게임, 음악, 애니메이션 등은 산업적 기반이 매우 취약했고, 사회적으로도 산업적 가치가 크게 부각되지 못했다. 소비시장은 형성되어 있었지만 산업적 기반이

취약한 문화산업군이 정책적으로 산업적 가치를 인정하고 정부 차원의 산업 육성 정책의 큰 방향을 설정하게 되는 시기가 바로 1990년대 중반 이후이다.

이 시기 이후 게임산업에 대한 육성정책이 시작되었는데, 게임의 소비시장이 전혀 형성되어 있지 않은 환경에서 시작된 것이 아니라 민간에서 자생적으로 형성된 일정 정도의 소비시장을 바탕으로 하여 수립된 것이다. 특히 잘 구축된 정보통신망을 기본 환경으로 하는 온라인게임의 등장과 한국 게임산업육성정책을 시작하는 시기가 일치하는 것은 사회 환경의 변화 방향 속에서 진흥정책의 대상 설정이 매우 적절했다고 할 수 있을 것이다.

## 2. 전략의 목표와 과제

### 가. 현실적인 목표 설정

미국과 일본이 지배적인 세계 게임시장에서 국내 게임산업을 육성하는 전략적 목표는 세계 1위를 하는 것은 아니었다. 1위인 미국과 2위인 일본이 차지하는 비중이 50%가 넘는 세계 게임시장의 환경에서 1위를 목표로 한다는 것은 이상적인 목표가 될 수 있겠지만 현실적으로 가능하지 않았다. 그런데 3위권은 1자리 숫자였다. 즉 약 2~3% 수준인 국내 게임시장의 세계 게임시장의 비중이 7~8% 수준으로 성장하여 세계 3위권에 진입할 수 있었다. 사실상 가시적인 전망이 가능한 수준이었다. 그렇기 때문에 처음부터 세계 1위라는 다소 허황된 목표를 설정한 것이 아니라 현실적으로 실현 가능한 단계적인 목표를 설정하였고, 그 목표는 세계 3위권에 진입하는 것이었다.

정책적으로 추진하고자 하는 플랫폼이 온라인게임이었고, 2000년대 초반 온라인게임은 세계 게임시장에서 지속적으로 성장하고 있었지만 그 비중은 비디오게임과 아케이드게임에 비하면 아직 작은 규모였다. 그렇기 때문에 또한 온라인게임이 세계 게임시장에서 확산되고 비중이 획기적으로 많아지기 위해서는 해외 게임시장에서 네트워크 인프라가 잘 구축되어 있어야 했다. 이러한 온라인게임시장의 조건은 점차로 네트워크 인프라 구축이 확대되고 있기는 했지만 충분한 인프라가 구축되기까지는 시간을 필요로 하였다. 즉 세계 게임시장에서 선점할 수 있는 게임플랫폼은 있지만 기술적, 사회적 환경의 뒷받침을 필요로 했다.

표 3-1 | 세계 게임시장 플랫폼별 변화 비교: 2001년과 2012년

(단위: 억 달러)

	2001년			2012년		
	규모	비중	전년대비 성장률	규모	비중	전년대비 성장률
아케이드게임	280	51.2%	5%	253	22.7%	-8.4%
비디오게임	186	34.0%	35%	443	39.7%	-9.4%
PC게임	36	6.6%	9%	70	6.3%	4.9%

### ■ 제 3 장

	2001년			2012년		
	규모	비중	전년대비 성장률	규모	비중	전년대비 성장률
온라인게임	35.5	6.5%	42%	210	17.9%	14.8%
모바일게임	9.5	1.7%	2,869%	139	12.5%	31.3%

출처: 문화체육관광부, 『대한민국 게임백서』 2002년과 2013년에서 재정리.

네트워크 인프라에 기반한 온라인게임에 대한 진흥정책은 과학기술의 진화에 따른 사회적 환경의 변화와 새롭게 게임시장을 창출하고 있는 국내 환경에 대한 적절한 전략이었다고 할 수 있다. 이후 온라인게임시장의 성장으로 인해 세계 게임시장에서 변방으로 평가되었던 한국 게임시장과 게임산업은 세계 게임산업에서 새로운 평가를 받게 되었다. 이는 단지 내수시장의 확장에만 기인하는 것은 아니었다. 한국 온라인게임은 아시아권 진출, 특히 중국에서 온라인게임시장이 형성되는 데 결정적인 역할을 하였다. 게다가 한국 온라인게임을 수입하여 서비스를 했던 중국의 산다게임즈(盛大遊戲, Shanda Games)는 서비스 1년 만에 미국 나스닥에 상장할 정도로 급성장을 하였다. 이로써 한국 온라인게임은 중국 시장에 본격적인 진출을 하게 되었다.

#### 나. 과제의 설정: 산업기반, 해외진출, 게임문화

국내 게임산업 육성을 위한 전략적 목표가 세계 3대 게임강국이 되는 것으로 설정되었고, 이를 실현하기 위한 구체적인 과제는 3대 분야의 5대 과제로 구체화되었다. 3대 분야는 '산업 기반의 확충', '해외 진출 확대', 그리고 '게임문화의 조성'이다. 산업 기반의 확충은 세부적으로 다시 3개의 과제로 구성이 되는데, 첫째는 산업의 기반이 될 수 있는 기업 육성과 콘텐츠 개발 지원이고, 둘째는 산업 경쟁력은 결국 좋은 전문 인력에 의존하는 것이기 때문에 전문 인력 양성이고, 셋째는 게임은 다른 문화콘텐츠와 달리 기술의 비중이 매우 높기 때문에 이를 위한 기술개발이다.

글로벌 진출 확대는 산업육성정책에서 매우 당연한 과제일 수 있지만, 한국과 같이 내수시장이 협소한 경우 국제 경쟁력을 바탕으로 한 해외 진출을 하지 못하면 산업의 지속적인 성장을 기대할 수 없다. 그렇기 때문에 세계 3대 게임강국 진입이라는 전략적 목표에 근접하기 위해서는 국산 게임의 글로벌 진출 확대가 자연스럽게보다는 매우 중요하고 핵심적인 성격을 갖는 것이라고 하겠다.

게임문화조성은 게임정책에서만 볼 수 있는 게임에 특화된 전략 과제라고 하겠다. 일반적인 산업뿐만 아니라 문화산업의 제 분야에서도 문화조성이 정책 과제로 설정되는 사례는 거의 없다. 유일하게 게임정책에서만 나타나고 있는 것인데, 이는 주로 게임에 대한 역기능문제를 해소하기 위한 것이다. 컴퓨터게임의 등장 초기부터 청소년들이 과도하게 게임을 하는 이용 행태를 보였고, 그로 인한 사회적 문제가 대두되었다.

대표적인 사례로는 미국 텍사스 주의 메스키트의 법적 분쟁이 있다. 당시 최고의 인기 게임이었던 '스페이스 인베이더(space invader)'라는 게임이 있었는데, 메스키트 주민들은 청소년들이 이 계

임을 하는 데 시간과 비용이 많이 든다고 하며, 게임기가 설치된 알라딘 캐슬을 지역 상가에서 몰아내기 위해 시 법규 조항을 만들어 법정 싸움으로까지 진행하였던 것이다. 당시 메스키트 시에서는 17세 이하 청소년의 게임장 출입을 금지하는 규정을 제정하게 되었다. 그 이유로는 학생들의 무단결석을 방지하고, 어린이들을 도박 또는 중독성 있는 여러 가지 비합법적 행위를 하는 사람들로 부터 보호하기 위함이라고 하였다. 이 사례는 1981년 연방 법원에까지 올라갔고, 1982년 17세 이하의 게임장 출입 금지 조항이 미 정부나 텍사스 주 법으로 보호하는 자유로운 영업권을 침해한다고 판결하였다. 국내에서도 전자오락실의 등장 이후 청소년들의 게임 이용에 대해 부정적인 기사들이 지속적으로 나타났다.

- 동아일보, 전자오락실 규제하라. 대부분 파양적(破壞的) 놀이... 정서에 지장, 1979. 11. 9.
- 경향신문, '전자오락실 청소년 탈선 부채질', 1982. 8. 19.
- 경향신문, '문교부 전국교위에서 전자오락실 청소년 출입금지', 1983. 6. 18.
- 동아일보, '10대 탈선의 현장(3) 노름 유혹하는 전자오락실', 1988. 8. 2.
- 경향신문, '전자오락실 영업시간 1시간 줄이기로', 1992. 8. 28.

온라인게임이 등장하면서 청소년들의 게임 이용에 대해 문제로 인식하는 경향은 사회적으로 더욱 확대가 되었다. 특히 2000년대 초반에 청소년의 게임 이용에 대한 과도한 비용 지출-특히, 부모 몰래 신용카드를 사용하는 것 등-, 가정에서의 갈등 유발-심한 경우에는 부모 또는 조부모에 대해 폭언과 폭행을 하는 경우 등-, PC방에서의 사망사고 등이 집중적으로 언론을 통해 보도되기 시작하면서 기성세대, 특히 학부모층에서 게임을 부정적으로 바라보는 시각이 확산되었다.

이러한 기성세대의 게임에 대한 부정적 인식은 몇 가지 배경을 갖고 있다. 첫째는 기성세대에게 컴퓨터게임, 특히 온라인게임이 매우 낯선 콘텐츠라는 점이다. 컴퓨터게임의 역사가 다른 문화콘텐츠에 비해 매우 짧다는 것인데, 컴퓨터게임은 1970년대 중반 이후 등장을 했기 때문에 이제 40여년의 역사를 갖는다. 이는 1990년대 후반과 2000년대 초반의 시기를 고려하면 연령대가 50대 중반 이상에서는 청소년 시기에 컴퓨터게임이란 것 자체가 존재하지 않았음을 알 수 있다. 온라인게임으로 한정하면 연령대는 10년 이상 더 내려가게 된다. 즉 기성세대에게는 매우 생소한 매체이자 콘텐츠가 게임인 것이다.

둘째는 게임의 속성과 관련이 있는데, 게임은 대표적인 상호작용 콘텐츠이기 때문에 게임을 하는 동안에 다른 행위를 할 수가 없다. 즉 몰입감과 집중도에서 어떤 콘텐츠보다 높다고 할 수 있다. 이러한 게임의 속성을 긍정적으로 활용하는 사례-예를 들어, 학습에 활용 등-도 많이 있지만, 어쨌든 게임을 하는 동안 몰입과 집중을 하지 않으면 게임이 종료된다. 이는 곧 게임을 하는 시간은 다른 행위와 병행할 수 없는 절대 시간이 된다는 것을 의미하게 되는데, 청소년기의 학습에 대해 강조를 하면 게임을 하는 시간은 학습을 할 수 있는 절대 시간을 뺏는 것이 된다. 결과적으로 기성세대에게 게임은 뭘지 모를 콘텐츠이기 때문에 어떻게 이해하고 활용해야 할지를 모르는 대상이면서 동시에 자녀의 학습 시간에 영향을 미치는 대상으로 인식되었다.

게임정책에서 게임문화가 중요한 전략적 과제로 설정되는 이유는, 사회적으로 여론을 주도하는 기성세대가 게임에 대한 부정적 인식을 가지면서 사회 전반적으로 게임을 부정적인 대상으로 보게 되고, 이러한 사회적 분위기는 결국 게임이 긍정적인 산업으로 성장할 수 있는 계기에 부정적인 영향을 미치게 되기 때문이다. 궁극적으로는 문화가 산업을 위한 하위영역은 아니지만 초기에 게임산업을 육성하는데 있어서는 부정적인 인식은 장애요인이 될 수 있다.

표 3-2 | 세계 3대 게임 강국 진입을 위한 5가지 과제

산업 기반	과제 1	산업인프라 구축 및 기업 육성
	과제 2	게임 전문인력 양성
	과제 3	게임기술 개발
해외 수출	과제 4	글로벌 진출 확대
문화 조성	과제 5	게임문화 조성

출처: 문화체육관광부, 『대한민국 게임백서』 2002년과 2013년에서 재정리.

#### 다. 전략 추진 체계

게임산업을 육성하려는 전략목표, 과제설정과 함께 실제 전략을 추진하기 위한 행위자인 주체의 설정과 체계화가 필요하다. 추진 체계의 구성에서 정부뿐만 아니라 민간의 협력체계를 구성하는 것이 중요한데, 정책 추진에서 정부가 적극적 역할을 할 수 있지만 최종 결과는 결국 산업과 시장에서 나타나기 때문에 정부의 정책 추진이 효율적이고 효과적이기 위해서는 민간의 협력 체계가 필요하다.

##### 1) 정부의 담당 부서

문화산업을 정책적으로 육성하기 위해서 1994년에 문화부 내에 문화산업국이 설치되고, 문화산업국 내에 장르별로 담당과가 만들어진다. 그래서 문화산업의 장르별 전략 추진의 실무 부서는 담당과가 된다. 게임산업과 관련해서는 문화산업국 내에 ‘게임음반과’가 설치된다. 1960년대 제정된 <음반법>이 이후 <음반 및 비디오물에 관한 법률>로 전환되고, 1999년에 <음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률>로 전환되는 것에서도 알 수 있듯이 게임에 대한 초기 부서는 게임과 음반을 같이 담당하는 과였다. 2000년대 초반을 지나면서 게임산업은 성장을 하고 음반은 디지털 음원시장으로 전환되고 있었는데, 이러한 환경적 변화에 맞춰 게임음반과에서 게임만화콘텐츠과로 과명이 변경되고, 음반 업무를 제외하는 대신 게임과 만화 업무를 담당하게 된다. 게임음반과에서 게임만화콘텐츠과로 변경이 되었지만, 게임분야에 대한 업무는 게임음반과에서 추진했던 업무가 그대로 지속되고 오히려 게임 관련 업무 비중이 확대되었다. 2010년대 이후에 와서는 다시 게임콘텐츠산업과로 변경이 되면서, 다른 장르와 함께 업무를 맡는 것이 아닌 게임 업무라는 단일 장르를 담당하는 과로 변경이 되었다. 이러한 게임 관련 담당 부서의 업무 내용과 부서명의 변화는 게임산업의 성장과 시장 확대에 따른 것이다.

정부 내의 게임 담당 부서는 게임 정책과 제도에 대한 기획, 수립, 집행에서 총괄하는 주체이다. 게임산업진흥정책과 사업, 법률과 제도, 규제, 사회적 이슈 대응 등 게임과 관련한 모든 업무를 총괄한다. 게임이 단일 장르의 용어로 사용되는 것이 일반적이지만 게임은 플랫폼에 따라서 매우 극명한 차이를 보이고 있기 때문에 내용적으로는 아케이드게임, 온라인게임, 모바일게임 등을 포괄한다.

문화부 내의 게임콘텐츠산업과가 정부 부처 내에서 ‘게임’이란 용어를 사용하는 유일한 부서이기도 하고 전반적인 게임정책을 총괄하는 부서이긴 하지만, 게임과 관련된 업무를 하는 유일한 부서라고 하기는 어렵다. 게임 플랫폼의 특성과 게임 이용의 영역에 있어서 관련 부처와 부서가 있기 때문이다. 온라인게임과 모바일게임은 유무선 정보통신망을 기본 인프라로 하고 있다. 이를 담당하는 부처로 2008년까지는 정보통신부가 있었고, 이 시기에 문화부와 정통부 간에 온라인게임과 모바일게임에 대한 업무 범위에 대해 부처 간 중복과 갈등이 있기도 했다. 2009년 이후 ‘방송정보통신위원회’, 2013년 이후는 ‘미래창조과학부’에서 과거 정통부의 업무를 이어가고 있다.

게임의 이용과 관련해서, 특히 청소년의 게임 이용과 관련해서는 2000년대 초반에는 ‘청소년위원회’ 그리고 2009년 이후에는 ‘여성가족부의 소관 법률인 <청소년 보호법>과 관련이 있다. <청소년 보호법>에 있는 청소년 유해매체제도의 대상에 모든 문화콘텐츠가 포함되기 때문에 게임도 적용 대상이 되고 있다. 2011년 이후에는 심야시간에 청소년 게임이용을 제한하는 ‘강제적 섯다운제’가 <청소년 보호법> 내에 포함되면서 게임정책과 직접적인 연관 업무를 하고 있다고 하겠다.

이와 같이 문화부 이외의 부처에 게임 관련 업무가 일부 포함되어 있기는 하지만, 게임정책의 본류에 해당하는 업무를 담당하는 총괄 부처는 문화부 내의 ‘게임콘텐츠산업과’이다. 그렇기 때문에 게임정책을 수립하고 추진하는 과정에서 타 부처와의 업무 협력 및 조율과 조정의 업무도 게임콘텐츠산업과의 주요 업무이다.

## 2) 게임정책 추진 기관

정부 부서가 게임정책을 총괄하지만 정부가 모든 정책사업을 일일이 다 집행하기는 어렵다. 그렇기 때문에 게임정책을 전문적으로 추진하고 집행할 수 있는 기관을 설립하여 보다 효율적인 정책 집행을 한다. 이러한 기관은 정부의 게임정책의 기획, 수립, 집행에서 실무 역할을 담당하는데, 그렇기 때문에 게임산업에 대한 전문성이 요구된다. 게임분야의 정책사업을 추진할 전문 진흥 기관으로서 1999년 <음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률>이 제정되면서 ‘게임종합지원센터’가 설립된다. 이후 ‘게임산업개발원’, ‘게임산업진흥원’으로 이름이 변경되었다가 2009년 5월 기관통합이라는 정부 방침에 따라서 ‘한국콘텐츠진흥원’으로 게임 업무가 통합된다.<sup>1)</sup>

진흥기관은 정부의 정책사업을 대행하여 수행하는 일종의 에이전시이다. 정부가 수립한 정책의 방향과 전략에 근거하여 이를 효과적으로 추진할 수 있는 구체적인 사업을 기획하고 집행하는 역할을 한다. 또한 사업 추진에 있어서 업계와의 직접적이고 지속적인 소통을 하게 됨에 따라 정부와 업계 간의 소통과 이해를 중계하는 역할을 한다.

1) 게임업무 외에도 영화분야를 제외한 모든 콘텐츠 분야의 업무가 한국콘텐츠진흥원으로 통합된다.

게임 정책 추진에 있어서 또 하나의 기관이 있는데, 그것은 게임물에 대한 등급심의업무와 사후 관리업무를 담당하는 기관이다. 1999년 <음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률>의 제정과 함께 게임물의 등급심의업무는 ‘영상물등급위원회’에서 담당을 했으나, 이후 2006년 <게임산업진흥에 관한 법률>이 제정되면서 2006년 ‘게임물등급위원회’를 설립하였다. 게임물등급위원회는 성격상 민간 위원회이기 때문에 정부 기관이라고 하기 어렵다고 할 수 있지만 정부 예산으로 운영비를 지원하고, 정부가 위원들의 임명권을 갖고 있다는 점에서 내용적으로는 정부 기관의 성격을 갖고 있다고 할 수 있다. 국내에서는 일반인에게 제공되는 모든 게임물에 대해 제공 전에 그 내용을 심의하여 연령 별 등급을 받도록 법률로 정하고 있다. 미국, 일본, 유럽 등 일찍부터 민간에 의해 게임산업이 발전한 국가에서도 법률 규정은 아니지만 민간위원회 등에서 게임물이 일반인에게 제공되기 전에 연령 별 등급을 받고 있다. 그렇기 때문에 단지 서비스 이전에 등급을 받는 것 자체만을 갖고 단순히 규제라고 하기는 어렵다. 게임물의 연령 등급은 게임시장과 최종 소비자인 게임이용자의 게임 이용에 직접적인 영향을 미치고, 또한 연령 등급의 기준은 게임개발의 가이드 역할을 한다는 점에서 게임 정책에서 매우 중요하고 핵심적인 영역이라고 할 수 있다. 물론 게임물 등급심의에 정부가 직접 개입을 하지 않지만 게임 관련 법률과 제도에 근거하기 때문에 정책적으로 매우 중요한 위상을 갖는다.

게임산업의 성장과 사회적 환경의 변화에 따라 게임물의 등급분류에서 기존 선진국과 같은 자율심의로의 전환이 정책적 이슈로 부상하였다. 그에 따라 민간에 등급심의업무를 위탁하게 되었다. 2013년 온라인게임에 대한 등급심의업무를 민간기구에 위탁되는 과정에서 기존 게임물등급위원회는 해소되고 게임물의 사후관리업무를 핵심으로 하는 ‘게임물관리위원회’가 2013년 말에 새로 설립하였다.

### 3) 협력체계

게임산업 정책 추진체계의 설정에서 또 하나 고려되어야 할 영역이 산업계, 학계, 시민단체 등이다. 정부와 기관이 공공 영역이라고 하면 산업계, 학계, 시민단체 등은 민간 영역이라고 할 수 있다. 공공 정책의 추진에 있어서 민간 영역이 협력 체계로 설정되어야 하는 것은 공공 정책의 최종 효과가 민간 영역에서 발생하는 것일 뿐만 아니라 공공 정책을 설정하는 계기가 민간 영역에서 발생하고, 공공 정책의 추진에 있어서 민간 영역의 협력이 결합될 때 정책 추진 시 발생할 수 있는 갈등을 최소화 할 수 있기 때문이다. 또한 정책 수립과 추진 시 필요로 하는 정책 데이터는 민간 영역을 기반으로 하고 있다.

그렇기 때문에 공공 정책의 추진에서 민간 영역은 정책 대상자이면서 동시에 정책 파트너가 된다. 물론 정책 파트너가 되기 위해서는 민간 영역에서도 그만큼의 이해도와 역량을 갖추고 있어야 하는데, 이러한 민간 영역에서의 공공 정책에 대한 이해와 파트너십이 자연적으로 획득된다기보다는 공공 영역에서 지속적인 동기화를 통해 추동해야 한다.

게임산업진흥정책을 추진하는 초기에 이러한 협력 체계가 자연스럽게 형성된 것은 아니었다. 초기에는 개별적인 기업들만 존재했는데, 이러한 상황에서는 효율적인 커뮤니케이션을 하기 어려웠다. 산업계의 측면에서도 정부와 의사소통을 하기 위해서는 산업계를 대표할 수 있는 것이 필요했고, 그

결과 협회를 구성하였다. 온라인게임기업이 중심이 된 ‘한국게임산업협회’는 2004년에 창립되었다. 이후 2013년 협회 명칭이 ‘한국인터넷디지털엔터테인먼트협회’로 변경되었다.

학계는 게임 관련 연구자 그룹을 의미하는데, 정책 수립 및 평가를 위해서는 다양한 관련 연구들을 토대로 하기 때문에 게임 관련 연구자들은 주요한 역할을 하게 된다. 정부가 추진하는 연구와 정책 수립에 참여한다. 국내 게임 분야의 대표적인 학회인 ‘한국게임학회’는 2001년에 창립되었다.

시민단체는 최종소비자인 게임이용자와 관련된 영역으로 정책을 모니터링 하는 시민사회의 성격을 갖는다. 현재 시민단체가 합리적 시민사회의 역할을 하고 있는가는 별도로 검토되어야 할 부분이다. 시민단체는 정부의 정책 수립과 추진하는 과정에서 반대와 지지 여론을 형성하고 있다는 점에서 정책에 커다란 영향을 미칠 수 있다고 하겠다. 다만 시민단체의 대부분이 기성세대, 즉 학부모층으로 이루어져 있다는 점을 보면 실제 게임이용자의 다수를 차지하고 있는 청소년층의 의견이 적절하게 정책에 반영되고 있는가에 대해서는 매우 부족하다고 하겠다. 결과적으로 학부모층의 의견이 대부분 반영되고 있는 시민단체의 의견은 대체로 게임에 대해 부정적인 경향을 띠고 있다고 하겠다. 이러한 게임에 대해 부정적인 의견도 정부 정책에서는 충분히 고려해야 한다는 점에서 시민단체 역시 협력 체계의 한 영역을 이루고 있다.

#### 4) 정책추진단위

정부의 정책사업 추진은 매년 계획을 수립하고 진행이 되기 때문에 매우 일상적인 것으로 보여질 수 있다. 그런데 정책은 특정한 문제를 해결하고자 하는 목적의식적인 행위라는 점에서 정책의 방향성에 근거하여 하나의 단위 사업들을 추진하는 것이다. 그리고 시장은 끊임없이 변동을 하고 있다. 기술의 발전, 사회적 인식의 변화, 특별한 사회적 이슈의 발생 등은 게임시장의 변동에 영향을 미치게 된다. 시장이 변하면 그에 따라 정책 목표나 전략이 수정된다. 이러한 정책 추진의 과정은 정책 수립과 추진의 단위를 설정하게 된다.

국내에서 게임정책 추진의 시기적 단위는 5년으로, 5년마다 게임정책의 중장기계획이 발표되었다. 정책 추진의 궁극적인 목표는 세계 3대 강국에 진입하는 것인데, 이러한 목표를 달성하기 위한 하위 정책 목표와 사업들은 시기에 따라서 변경될 수 있다. 5년이란 시간적 단위는 시장의 변동과 정책 추진의 효과를 예상할 수 있는 가시적 수준의 기간이고, 또한 국내 정치체제가 5년 단위로 새로운 정부가 선출되기 때문이기도 하다. 그리고 정책을 수립하고 실제 새로운 사업을 추진하는 데 2~3년 정도의 시간이 소요되기 때문에 5년 단위의 정책 추진은 현실적으로 적절한 시간이라고 할 수 있다.

게임의 경우 기술적 변동의 영향을 많이 받는 문화콘텐츠란 점에서 5년이란 정책적 시간의 설정이 다소 길다고 볼 수 있으나, 5년 단위의 정책 목표와 계획이 수립되고 이에 근거하여 매년 정책사업을 구체적으로 수립하여 추진하기 때문에 원래 설정된 5년의 시간 내에 정책사업 추진의 변동을 필요로 할 만큼의 시장 변화가 있을 시 수정이 가능하다. 구조적으로 5년의 정책 목표와 추진은 1년 단위의 정책사업의 평가와 계획에 의해 추진되고 완성되는 것이다.

5) 정책추진재원

게임 정책을 추진함에 있어서 다양한 자원들을 활용할 수 있는데, 그중에서도 기반이 되는 것은 재원이라고 하겠다. 정책 추진에 필요한 재원의 구성은 크게 세 가지로 구분된다. 하나는 예산으로 정책 재원의 대부분이 예산으로 구성되어 있다. 게임 분야는 예산 이외의 별도의 재원을 조달할 수 있는 것이 없기 때문에 게임정책 추진에 있어서 예산 확보는 매우 중요하다. 매년 상반기에 예산 규모가 있는 차년도 정책사업계획서를 정부 예산 업무를 담당하는 부처에 제출하면, 해당 사업의 적절성에 대한 검토를 통해 정책사업별 예산 규모가 정해지고, 최종적으로 국회에서 확정된다.

둘째는 기금이다. 기금은 국민의 세금에 의해 조달되는 것이 아니라 다양한 정책사업을 통해 마련이 된다. 1998년 PC방이 전국적으로 확산될 때, 당시 '문화산업기금'에서 지원을 하였다. 이후 문화산업기금은 없어졌고, 별도의 게임 관련 기금이 조성되지 않았기 때문에 게임정책의 재원으로 기금은 현재로서는 없다. 2000년대 초반 게임시장의 확대와 함께 게임산업의 지속적 육성을 위해 게임 분야 기금 조성에 대한 검토가 있었으나, 최종 소비시장으로부터 기금을 조달할 경우에 한창 성장하고 있는 시장을 위축할 수 있다는 우려에 따라서 기금이 조성되지 못하였다. 2006년에는 경품용 아케이드게임에 이용되는 상품권 지정제도를 통해 기금을 조성하려고 계획을 했고, 일부 재원이 확보되었으나 과도한 사행행위 문제로 인해 이후 전면 금지가 됨에 따라서 또 한 번의 게임 분야 기금 조성이 무산되었다.

정부의 전체 예산은 일정 수준의 규모로 구성되어 있기 때문에 매년 승인되는 예산의 규모가 일정하지 않을 수 있다는 단점이 있다. 그렇기 때문에 정책 재원으로써 기금은 예산으로 하기 어려운 정책사업을 추진함에 있어서 매우 중요한 재원이 될 수 있다.

셋째는 펀드로 통칭되는 투자재원이다. 투자는 정부가 직접 그 행위를 하지 않고 예산과 기금으로 초기 재원을 마련하고, 여기에 펀드운영사가 개별 투자자(사)를 모집하여 펀드를 구성한다. 펀드는 투자분야를 미리 정하고 진행하는 것이 일반적인데, 콘텐츠 분야의 펀드는 대부분 게임 분야에 투자를 할 수 있다. 게임콘텐츠는 시장 경쟁이 가속화됨에 따라서 투자 위험도도 높지만 성공할 경우 다른 어떤 콘텐츠에 비해 수익률이 높기 때문에 여러 게임 개발에 투자를 했을 때 그 중에서 하나만 성공하면 나머지 투자 손실을 충분히 상쇄할 수도 있다. 일례로 2000년대 초반 게임투자조합 1호에서 3호까지 만들어졌다. 이 중에서 게임투자조합 2호가 최초의 3D MMORPG인 웹젠(Webzen)의 뮤(MU)라는 게임에 투자했는데, 이 게임이 시장에서 성공함에 따라 이 하나의 게임에 의한 투자 수익으로 당시 10여 개의 게임에 투자하여 발생한 투자손실을 충분히 보존하고도 수익이 남았다.

표 3-3 | 게임정책 추진 체계

영역	내용	담당
정부 부서	게임 정책의 기획, 수립, 집행 총괄	문화부 문화산업국 게임콘텐츠산업과 (← 게임만화콘텐츠과 ← 게임음반과)
진흥 기관	게임 정책사업 추진	한국콘텐츠진흥원 (← 게임산업진흥원 ← 게임산업개발원 ← 게임종합지원센터)
협력 기관	게임정책 수립 및 추진 시 협력적 관계	산업계, 학계, 시민단체 등 (한국인터넷디지털엔터테인먼트협회, 한국게임학회 등)
정책 추진 단위	정책 목표 설정 및 추진의 시간 단위	5년 단위 중장기계획 1년 단위 사업계획 및 추진
정책 추진 재원	정책 추진 시 필요 재원	정부 예산(100%) 펀드(예산+투자사)

출처: 문화체육관광부, 『대한민국 게임백서』 2002년과 2013년에서 재정리.

## 제2절 게임산업정책 추진 연혁과 내용

### 1. 게임산업정책 추진 연혁

#### 가. 게임산업정책 전사(前史)

2000년대가 되면서 본격적으로 게임에 대한 산업 정책이 계획되고 추진되기 전에도 게임에 대한 정부의 조치들이 있었다. 당시에는 게임을 산업으로 보기보다는 단순한 오락으로 취급했기 때문에 육성이나 규제의 성격이 강했다. 초기에는 장소, 즉 게임장에 대한 규제였다. 1981년 <유기장업법>, 1986년 <공중위생법>이 게임장 규제에 대한 법률이었다.<sup>2)</sup> 이러한 초기의 규제는 게임이 불법적으로 사행행위의 도구로 사용되기 때문이었다. 국내에 1975년 최초로 전자오락실 35곳이 허가를 받고 영업을 하기 시작한 이후, 초기부터 불법 게임장의 문제는 사회 문제로 부각되었다. 이러한 게임의 사행행위 도구화의 문제는 현재까지도 계속되고 있는 이슈이다. 아래의 관련 기사를 보면 1970년대에서 1990년대까지 지속적인 문제로 지적되었다는 것을 알 수 있다(김민규, 2012).

2) 컴퓨터게임, 즉 전자식 게임이 등장하기 전에 기계식 유키기구라고 불리는 일종의 사행성 기구가 있었고, 이를 관리하기 위해 1962년에 <유기장법>이 제정되었다. 컴퓨터게임의 등장과 함께 시장에서 기계식 유키기구는 전자식 유키기구로 전환이 되었고, 이에 따라 1981년 <유기장업법>이 제정되었다.

- 동아일보, '아파트에 무허오락실', 1976. 9. 16.
- 동아일보, '무허 전자오락실 난립', 1979. 8. 14.
- 경향신문, '사회정화위 무기한 단속기로 무허전자오락실 393곳 폐쇄', 1980.12.15.
- 경향신문, '음지에서 활개 치는 전자오락실', 1982. 9. 18.
- 동아일보, '전자오락실 도박장 둔갑', 1983. 5. 19.
- 경향신문, '무허전자오락실 전국서 일제 단속', 1983. 5. 21.
- 경향신문, '전자오락실 10년새 65배 늘었다', 1987. 4. 30.
- 한겨레, '혼탁한 전자오락실 폭력 도박심 조장', 1988. 6. 4.
- 동아일보, '전자게임장 오락실인가 도박장인가', 1993. 4. 28.

즉 70년대 후반~90년대 중반까지 근 20년 동안 게임은 사회 문제를 야기하고, 규제를 해야 하는 대상일 뿐이었다. 청소년이 이용할 수 있는 합법적인 전자오락실에 대해서도 청소년들이 전자오락실을 자주 이용하는 것이 기성세대, 즉 학부모에게 좋은 모습으로 비춰질 수는 없었다. 1980년대 초반에는 급기야 청소년의 전자오락실 출입금지라는 조치가 시행되기도 하였다.

그렇다고 이 시기에 산업이 없었던 것은 아니었다. 1980년대는 세계적으로 아케이드게임의 전성기였고 국내에서도 전자오락실이 급속하게 확대되던 시기였다. 초기 국내 아케이드게임산업은 일본, 미국의 게임기를 카피하는 것으로 시작했지만, 이후 일본 아케이드게임의 OEM, 자체 개발 등을 하기 시작하였다. 당시 세운상가, 대림상가 등은 아케이드게임의 메카로 통하였고, 아케이드게임업체의 이야기에 의하면 정확한 통계는 알 수 없지만 해외에도 수출을 하였다.

비디오게임도 시장에서 유통이 되었다. 비디오게임은 비디오게임기가 있어야 하는데, 당시에 세계 비디오게임기 시장은 일본 게임기업이 차지하고 있었다. 일본 대중문화의 수입 규제에 의해서 일본 기업의 비디오게임기가 국내에서 공식적으로 수입 및 판매될 수 없었다. 당시에 국내에서 공식적인 비디오게임기는 국내 재벌기업이 일본기업의 라이선스로 판매하였다. 그러나 아동의 오락물 정도로 인식되어서 시장에서 큰 성공을 하지 못하고, 2002년까지 국내에서 비디오게임시장은 비공식적인 소규모의 시장으로 남게 되었다.

PC의 보급은 PC게임의 개발을 촉진하였다. 2000년대 이후에는 불법복제 문제로 인해서 국내에서는 PC게임을 거의 제작하지 않지만, 당시에는 시장에서 크게 히트를 한 국산 PC게임이 여럿 있을 정도로 일정 수준의 개발 역량을 갖고 있었다.

본격적인 게임산업진흥정책은 앞서 언급한 기초적인 내수시장을 기반으로 온라인게임의 등장과 함께 시작되었다.

## 나. 게임산업정책 연혁

1998년부터 2013년까지의 대표적인 게임산업진흥정책의 추진내용은 <표 3-4>와 같이 정리해볼 수 있다. 총 13개 중에서 담당 부처와 게임 관련 기관 설립 등 체계와 관련된 것이 4개, 게임 관련 법률 제정이 3개, 정책 발표가 6개이다.

표 3-4 | 추진 내용 리스트

연도	분류	제목
1998년	체계	문화부 문화산업국 내에 '게임음반과' 신설
1999년	체계	게임산업 전문 진흥기관인 '게임종합지원센터' 설립 (이후 게임산업개발원, 게임산업진흥원으로 명칭 변경)
1999년	법률	'음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률' 제정
2003년	정책	<게임산업 중장기계획(2003~2007)> 발표 - 정책 목표: 세계 게임 3대 강국 진입
2004년	정책	<이스포츠 중장기 비전> 발표
2005년	정책	<게임문화 진흥계획> 발표
2006년	법률	'게임산업진흥에 관한 법률' 제정
2006년	체계	게임물등급위원회 개소
2006년	정책	<2010 게임산업 실행전략 보고회> 발표(정책제안 보고서 발간)
2008년	정책	<게임산업 중장기계획(2008~2012): the Second Revolution> 발표 - 정책 목표: 미래 신규 시장 창출로 글로벌 선도
2010년	정책	<이스포츠 중장기 발전 계획(2010~2014): e-Sports Innovation 2.0> 발표
2012년	법률	'이스포츠(전자스포츠) 진흥에 관한 법률' 제정
2013년	체계	게임물관리위원회 개소

출처: 문화체육관광부, 『대한민국 게임백서』 2002년과 2013년에서 재정리.

각각에 대해 주요 내용을 중심으로 살펴본다. 정책 발표와 관련한 내용은 별도의 절에서 살펴본다.

### 1) 문화부 문화산업국 내에 게임담당 부서 '게임음반과' 신설(1998년)

1998년 정부부처 내에서 최초로 게임이란 용어를 사용하고 게임 분야에 대해 전문적으로 담당하는 부서가 신설되었다. 이로써 게임 분야는 정부차원에서 집중적으로 육성해야 할 산업이 되었다. 이후 2차례 부서명이 다소 변경되고 그에 따라 업무 범위도 변경되기는 하지만 게임이란 용어는 계속 사용되었고, 2012년 게임콘텐츠산업과로 부서명이 변경되면서 게임 분야만을 담당하는 부서가 되었다. 이러한 내용은 초기 게임산업 정책을 담당했던 사람과의 인터뷰에서도 확인할 수 있다.

“문화부에서 게임산업을 담당하기 전에는 게임장은 보건사회부, 아케이드게임은 산업자원부에서 담당을 하고 있었다. 1990년대 중반 문화부에 문화산업국이 생기면서 문화산업육성정책을 하기 시작했는데, 90년대 후반 PC방 등을 통해서 게임이 산업적으로 성장할 수 있는 가능성을 보았다. 당시에는 게임장, PC방 등을 다니면서 직접 눈으로 확인을 하였다.”

## 2) 게임산업 전문 진흥기관인 ‘게임종합지원센터’ 설립(1999년)

국내에서 정부 에이전시 역할을 하는 정부 산하기관의 역할은 정책을 추진하는 데 있어서 매우 중요하다. 모든 정책사업을 정부의 담당 공무원이 직접 집행하고 추진하는 것은 사실상 불가능하기 때문에 정책 집행의 효율성을 위해서 전문 에이전시의 역할은 중요하다. 정부 내에 담당 부서가 신설되고 1년 내에 전문 진흥기관인 ‘게임종합지원센터’의 설립은 그만큼 게임정책에 대한 정부의 의지와 추진력을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 게임종합지원센터라는 이름으로 출발한 게임산업 전문 진흥기관은 이후 ‘게임산업개발원’, ‘게임산업진흥원’으로 기관명의 변경이 있었고, 2009년 영화를 제외한 대부분의 문화콘텐츠 진흥업무를 수행하는 통합 에이전시인 ‘한국콘텐츠진흥원’으로 통합이 된다. 사실상 게임분야의 독립적인 전문 진흥기관은 1999년부터 2009년까지 약 10년 동안 활동을 하였고, 이 시기가 국내 게임산업이 현재와 같은 성장의 토대가 만들어졌던 시기라고 할 수 있다.

게임산업 전문 진흥기관에서 추진한 정책 업무는 게임산업 진흥과 관련한 거의 모든 업무를 담당했다고 할 수 있다. 기본적으로 게임기업 육성을 위한 인큐베이팅 및 공동장비실 운영, 게임전문인력 양성을 위한 게임아카데미 운영, 게임콘텐츠 제작 활성화를 위한 제작지원 및 투자조항과 펀드 참여, 수출 활성화를 위해 게임기업들의 국제 전시회 참가 지원 및 글로벌 B2B 지원, 게임백서 등을 비롯한 게임관련 정책 데이터 및 트렌드 등의 산업과 시장에 대한 정보 제공, 게임관련 정책과 제도 지원, 게임문화진흥산업 등 게임산업육성에 필요한 정책 과제의 대부분이 진흥기관을 통해서 이루어졌다. 초기 게임산업 정책 담당자에 따르면 게임을 산업적으로 육성하기 위해 우선적으로 진흥기관 설립부터 진행되었다.

“게임을 산업적으로 육성함에 있어서 우선은 진흥기관 설립부터 시작을 하였다. 이미 정보통신부 등에서 산업육성을 위해 진흥기관을 설립하고 정책사업을 추진하는 것을 벤치마킹하였다. 당시에 예산 약 300억 원이 소요되었는데, 당시만 해도 1개 과에서 300억 원의 예산을 기획재정부에서 따온 경우도 없었고, 그만큼 예산을 집행해본 적도 없었다. 300억 원 예산을 따기 위해서 몇 달을 보고서 작성하고 담당자에게 설명하였다. 300억 원 예산과 게임이란 외래어의 법률 사용 등 게임산업진흥정책의 시작은 쉽게 진행된 것은 아니다. 게임산업의 미래 성장 가능성을 보고 집중했기 때문이라고 시작을 할 수 있다고 할 수 있다.”

### 3) '음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률' 제정(1999년)

1999년에 전문 진흥기관의 설립과 함께 중요한 정책 추진 사례는 게임 관련 법률의 제정이라고 할 수 있다. 이 시기는 게임에 대한 독립 법률이 마련되기 전으로 음반, 비디오물과 함께 게임물이 법률화 되었다. 이 시기는 온라인게임이 막 시장을 형성하기 시작하는 태동기라고 할 수 있는데, 본 법률은 이미 게임시장을 형성하고 있던 아케이드게임과 PC게임을 기반으로 하고 있다. 이후 온라인게임과 모바일게임이 게임시장에서 비중이 점차로 높아짐에 따라 <음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률> (이하 음비계법)은 온라인게임의 특성을 고려하여 2006년 법률이 해소될 때까지 몇 차례 개정을 하게 된다.

<음비계법>은 게임정책에서 몇 가지 중요한 의미를 갖고 있다. 첫째, 게임물과 게임관련 업종에 대한 사실상의 본격적인 법령화라는 점, 둘째, 게임에 대한 진흥정책사업을 추진하는 법적 근거를 마련하였다는 점, 셋째, 게임물의 내용에 대한 사전등급분류 심의업무를 규정하고 있다는 점, 넷째, 게임의 사행성에 대한 제한 조치를 적시하고 있다는 점, 다섯째, 게임관련 사업자의 준수사항을 규정하고 있다는 점이다. 위의 법률에 적시된 내용은 이후 개정 과정을 통해 내용이 다소 보완되고 구체화되기는 하지만 전체적인 프레임은 그대로 유지하고 있다.

수정되는 내용의 몇 가지 주요 사례를 보면, 우선 게임물의 등급분류가 <음비계법> 제정 당시에는 2등급제-전체 이용가, 청소년 이용불가-였다가 이후 현행과 같은 4등급제-전체 이용가, 12세 이용가, 15세 이용가, 18세 이용가-로 세분화되었다. 등급분류는 게임물의 유통뿐만 아니라 제작에도 큰 영향을 미치는 게임시장의 기본 환경을 설정하는 것으로 게임정책의 핵심 중 하나이다. 온라인게임의 특성을 반영하여 개정된 사례는 패치심의의 규정이다. 온라인게임은 기존 플랫폼인 아케이드게임, PC게임, 비디오게임과 달리 시장에 서비스가 되어도 기술적 조치와 내용 수정에 대해서 지속적인 업데이트가 가능한데 이를 패치(patch)라고 한다. 이러한 패치는 일상적으로 이루어지는 것이기 때문에 패치를 할 때마다 새로운 게임으로 등급분류 심의를 받는 것은 온라인게임의 특성을 전혀 고려하지 않는 것이기 때문에 음비계법 개정을 통해 패치 심의 조항이 삽입되었다.

<음비계법>은 2006년 <게임산업 진흥에 관한 법률>이라는 게임에 대한 독립 법률이 제정되기 전까지 게임과 게임제도에 관한 기본 법률로서 그 역할을 한다. 이러한 법률이 제정되는 데에 용어 선택의 어려움이 있었음을 초기 게임산업 정책 담당자로부터 들을 수 있었으며, 게임이라는 외래어를 법률에 사용한 것이 적절했음을 알 수 있다.

*“1999년에 <음비법>에서 게임을 포함하는 <음비계법>이 제정되는데, 당시에 게임이라는 외래어가 법률에 사용된 적이 없었기 때문에 어려움이 있었다. 그 이전에는 전자식 유키기 구 등의 용어가 있었지만 적절하지 못했고, 적절한 한국어를 찾았지만 게임을 대신할 만한 용어를 찾지 못했다. 아마도 국내 법률에서 최초로 외래어가 사용된 것이 게임이라고 생각하고, 지금 봐도 그때 게임이란 용어를 사용한 것이 적절했다고 보인다.”*

4) '게임산업 진흥에 관한 법률' 제정(2006년)

2006년 최초로 게임에 관한 독립 법률인 <게임산업 진흥에 관한 법률> (이하 게임법)이 제정된다. 이와 동시에 기존 <음비계법>은 각각 장르별로 해체가 되어서 음반은 <음악산업 진흥에 관한 법률>로, 비디오물은 <영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률>로 나뉘게 된다.

<게임법>이 별도로 제정된 배경에는 온라인게임 시장의 성장이 있다. 기존 <음비계법>이 개정을 통해 일부 온라인게임의 특성을 반영했지만 이후에도 온라인게임시장과 갈등이 계속되었고, 특히 등급분류기관이 <음비계법>에 근거하여 '영상물등급위원회'에서 담당을 했는데, 게임의 특성을 고려하여 게임물에 대한 별도의 등급분류기관의 필요성이 제기되었기 때문이다(김민규, 2007). 게임에 대한 독립 법률의 제정 계획은 2003년 게임산업 진흥을 위한 중장기계획에 법제도 개선 과제로 선정되었고, <게임법>의 법률 초안은 2004년에 작성되었고, 2006년 4월에 제정이 되었다. 시장에서의 요구는 시급했지만 법률에 대한 계획에서 제정까지 약 3년 가까운 시간이 걸린 것은 게임법 제정과정에 정부안이 국회에 제출되고 나서 당시 야당인 한나라당에서 <게임진흥법>이 의원 발의가 되었고, 이후 당시 여당인 열린우리당에서도 <게임진흥법>이 의원 발의가 되었기 때문이다. 하나의 대상에 대해 정부안, 여당안, 야당안이 거의 유사한 내용으로 법률 발의가 된 것이 처음이었고, 3개 법률안이 병합심의를 통해 최종적으로 <게임법>이 제정되었다. <게임법> 제정 과정에서 알 수 있듯이 2000년대 초중반은 게임산업 육성은 매우 중요한 정책 과제였다.

2006년 게임법 제정과 시행에는 특이사항이 있는데, 2006년 4월 제정이 되고 동년 10월에 시행을 앞두고 있던 8월에 소위 '바다이야기 사태'라고 불리는 아케이드게임에서의 사행화가 커다란 사회 문제가 되었다. 이로 인해 게임의 사행성을 방지하기 위한 조치들에 대한 법률적 근거를 마련할 필요성이 제기되었고, 결국 4월에 제정된 <게임법>은 시행 2달을 앞두고 시행을 하기 전에 개정을 하게 되었다.

<게임법>의 주요 내용을 살펴보면, 우선 사행성게임물에 대한 정의와 이를 금지하는 내용이다. 사행성게임물은 이름에서 게임물이 사용되기는 하지만 게임물에서 제외한다는 것이다. 즉 게임물이 아니라 사행기구가 된다. 그리고 이를 금지하고 <게임법>에 근거하여 게임물의 등급을 심의하는 과정에서 사행성을 확인하도록 하고 있다.

둘째는 복합유통제공업 조항인데, 게임법에서 신설된 것은 아니고 이전 법률인 <음비계법>에서 게임관련 업종으로 신설했던 것이다. 복합유통제공업을 신설하게 된 배경은 게임이용자의 입장에서는 온라인게임을 하다가 아케이드게임이나 비디오게임을 할 수도 있고, 다른 놀이를 할 수도 있는데, 기존 제도 하에서는 각각 별도의 공간으로 각각 허가를 받아야 했다. 놀이방식에 대한 변화에 따른 이용자의 편의성과 사업자의 과도한 행정처리를 해소하는 취지에서 <게임법>에서도 다시 적시가 되었다. 즉 게임물을 이용하는 공간에서 단일한 특정 플랫폼만이 아니라 다양한 플랫폼이 단일 공간에서 제공될 수 있도록 하는 것이다.

셋째, 게임물의 내용심의를 통한 등급분류업무를 담당하는 ‘게임물등급위원회’의 신설이다. 이전 영상물등급위원회와 달리 게임물만을 심의 대상으로 하였고, 게임물의 사행화 문제의 여파로 인해 사행성 확인 업무가 추가되었다. 등급은 <음비계법> 개정에서 확립된 4등급제를 유지하고 있다. 또한 온라인게임의 특성을 반영하여 패치심의 절차를 명시하였고, 기존에 연령 표시만 했던 것과 달리 게임물의 이용자를 위해 더 많은 정보를 제공한다는 취지에서 이미 미국, 유럽에서 시행하고 있던 게임물의 내용 정보를 연령 등급과 함께 제공하도록 하였다.

넷째는 환전업 금지 조항이다. 웹보드게임에서는 실제 화폐가 아니라 사이버머니를 사용하여 게임을 하는데, 이 사이버머니가 게임 밖에서 실제 화폐로 환전됨에 따라 웹보드게임의 사행성 문제가 제기되었다. 즉 환전에 의해서 웹보드게임이 사실상 사이버 도박으로 변질될 수 있기 때문에 환전업을 금지하도록 하였다.

다섯째는 게임문화 진흥에 대한 내용이다. <음비계법>에도 없었고, 여타의 문화콘텐츠 관련법에서도 없는, <게임법>에서 처음이자 유일하게 신설된 조항이다. 온라인게임시장의 성장과 함께 게임 이용에서의 역기능 문제가 사회적으로 계속 제기 되었고, 이에 따라 정부에서도 적절한 조치를 취할 필요가 있었다. <게임법>에서 신설된 게임문화 진흥 관련 조항들은 이러한 게임 이용에서의 역기능 문제에 대한 정책사업을 추진할 수 있는 근거를 마련한 것이다.

여섯째는 이스포츠(e-sports)에 대한 조항이다. 이 역시 <음비계법>에는 없고, <게임법>에서 신설된 조항이다. 이스포츠는 게임물을 이용한 경기인데, 게임법이 제정되던 시기에 국내에서 이스포츠에 대한 사회적 관심이 매우 높아졌다. 게임법에서 이스포츠 조항은 이스포츠가 새로운 문화로 성장할 수 있기 위한 정책적 지원에 대한 내용이다.

#### 5) 게임물 등급위원회 개소(2006년)

앞서 언급했듯이 게임의 특성을 고려한 게임물 내용심의 전담 기구의 필요성이 게임산업, 특히 온라인게임산업의 성장과 함께 지속적으로 제기 되었다. 이에 게임법을 제정하면서 게임물의 등급분류업무를 전문으로 하는 기구인, ‘게임물등급위원회’ 신설에 대한 근거를 마련하였다.

게임물이 시장에 유통되기 이전에 게임물의 내용에 대한 심의를 통해 연령등급과 정보를 제공하는 것은 세계적으로 일반적인 것이다. 다만 미국, 일본, 유럽 등 게임산업이 먼저 시작된 국가들이 자율심의를 하는 것과 달리 국내에서는 법률에 근거하여 이를 의무화하고 있고, 이를 지키지 않았을 시에 벌칙이 있다는 점이 다르다.

게임물등급위원회 신설의 배경에는 온라인게임이 있지만, 게임물등급위원회의 심의대상은 온라인게임을 포함하여 아케이드게임, 비디오게임, 모바일게임, PC게임 등 모든 게임플랫폼이 해당된다.

#### 6) ‘이스포츠 진흥에 관한 법률’ 제정(2012년)

2006년 제정된 게임법에서 이스포츠를 활성화하는 조항이 신설되었는데, 이후 이스포츠계에서는 이스포츠를 게임의 부수적인 분야가 아니라 새로운 독립적인 분야로 성장하기를 바랐다. 이스포

츠가 게임물을 이용하기는 하지만 게임 그 자체는 아니며, 기존의 스포츠와 유사한 문화적 가치를 갖고 있다는 것이다. 아직 이스포츠가 기존의 정식 스포츠로 인정받고 있는 것은 아니지만 이스포츠를 기존의 스포츠와 같이 육성하고자 하는 필요성이 제기되었다.

이에 기존 스포츠 관련 법률을 고려하여 이스포츠에 대한 독립 법률이 2012년 제정되었다. 이스포츠가 국내에서 높은 사회적 관심 속에서 성장한 시기는 2000년대 중반이고, <이스포츠 진흥에 관한 법률> (이하 이스포츠법)이 제정된 시기는 이스포츠의 위기라는 이야기가 나온 지 이미 몇 년이 흐른 뒤이다.

<이스포츠법>의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, '전문' 이스포츠와 '생활' 이스포츠를 구분하였다. 이스포츠의 사회적 관심과 확대는 프로게임단, 즉 전문 이스포츠의 성장과 흐름을 같이하였다. 이스포츠하면 프로게이머를 떠올릴 정도로 그동안의 이스포츠는 전문 이스포츠를 의미하는 것과 같았다. 여기서 정부가 게임정책의 일환으로 시작을 했지만, 이스포츠를 새로운 디지털시대에 맞는 디지털 레저로 성장시키려는 정책적 방향을 설정했다. 즉, 이스포츠의 대중화가 정책의 핵심 중 하나였다. 대중적 관심을 환기하고 대중적 참여를 유도하는 데 있어서 전문 이스포츠는 그 역할을 하고 있었다. 이스포츠가 대중적인 디지털 레저가 되기 위해서는 생활형 이스포츠로의 확산이 필요했다. 이스포츠법에서 전문 이스포츠와 생활 이스포츠로 구분한 것은 이러한 정책적 표현이라고 하겠다.

둘째, 국가 및 지방자치단체가 이스포츠 육성을 위해 책임 있는 정책사업을 추진할 수 있도록 하였다. 여기에는 실태조사, 자금지원, 전문인력 양성, 이스포츠대회 육성, 그리고 종목다양화 지원을 포함하고 있다. 여기서 종목다양화는 이스포츠의 태생적 특성과 관련이 있다. 이스포츠는 게임물을 이용하는데, 기존 스포츠와 가장 큰 차이점은 기존 스포츠는 해당 종목의 주인, 즉 관리자가 없는 것과 달리 이스포츠는 종목이 되는 게임물의 주인, 즉 저작권자가 있다. 그리고 게임물은 스포츠처럼 오랜 기간 동안 지속되기보다는 시장에서 선호되는 기간이 스포츠보다 많이 짧다. 즉, 끊임없이 새로운 게임물이 시장에 등장하고 시기에 따라서 사람들에게 선호되는 게임물이 다르게 된다. 그렇기 때문에 이스포츠의 지속적 확대를 위해서는 종목의 다양화와 전환이라는 근본적인 문제를 해결해야 한다.

#### 7) 게임물관리위원회 개소(2013년)

2006년에 설립된 게임물등급위원회가 해소되고 2013년 게임물관리위원회가 새롭게 개소를 한다. 이는 정책적으로 등급심의에 대해 새로운 변화의 방향을 설정한 것이다. 그 방향은 자율심의제로의 단계적 전환이다. 민간이 주체가 되는 자율심의제는 2003년 중장기계획의 수립에서부터 정책 방향으로 설정되어 있었다. 그래서 2006년 제정된 <게임법>에 근거한 '게임물등급위원회'는 한시적으로 예산을 지원하는 조직으로 구성을 했고, 그 기간이 끝나면 자율심의제로 전환하는 것으로 정책 방향을 설정했다. 그런데 게임물의 사행화 문제로 인해 자율심의제로 전환하는 논의와 검토가 충분히 진행되지 못했고, 3년 한시 조직이 3년을 더 연장하게 되었다. 이 과정에서 오픈마켓용 게임물에 대한 민간 위탁이 게임법의 개정을 통해 가능하게 되었고, 이후 온라인게임으로 확대되었다.

이에 따라 정부 정책의 방향은 사후관리에 집중할 필요성이 제기되었고, 게임물등급위원회를 해소하고 게임물관리위원회가 새로 설립되었다.

지금까지 살펴본 것처럼 정부와 게임산업진흥기관은 함께 게임산업의 진흥을 위하여 노력하였다. 그러나 이러한 움직임은 정체되어서는 안 된다. 왜냐하면 게임산업의 외부 환경은 끊임없이 변화하고 있으며 여기에 적응하여 새로운 정책 방향을 제시할 필요가 있다. 또한 과거 해결하지 못한 문제를 보완하고 해결해나갈 필요가 있다. 게임산업 정책을 담당하던 전문가는 당시 정부와 진흥기관의 역할이 매우 중요했다는 것을 평가하였다. 이와 함께 사행성 문제를 해결하려던 정책이 충분히 진행되지 못한 점을 아쉬워하면서 현재의 트렌드를 반영할 수 있는 새로운 게임산업 정책의 방향을 제시해야 된다고 강조하였다.

“2000년대 초·중반 게임산업진흥정책을 추진하면서 정부와 진흥기관이 참 열심히 했다. 물론 모든 정책사업이 다 만족하다고 할 수는 없겠지만 대체로 정책추진의 방향대로 성과를 산출하면서 국내 게임산업은 성장을 하였다. 지금의 게임쪽 큰 기업들도 그 당시에 직·간접적으로 게임산업 정책의 혜택과 진흥 분위기의 혜택을 받았다고 할 수 있다. 한 가지 아쉬운 것은 아케이드게임의 사행성 문제를 해결하려고 했던 정책이 충분히 진행되지 못했던 것이다. 당시 게임법 제정과 함께 상품권 지정제도를 통해 사행성 문제를 해결하려고 했는데, 사회적 문제가 발생하면서 제도가 안착될 수 있는 시간이 확보되지 못한 채 강력한 규제가 시행되면서 결과적으로 사행성 문제도 제대로 해결되지 못했고, 아케이드 게임 산업은 붕괴되었다. 약 6개월만 제도가 진행되었어도 상당부분 안정화가 될 수 있었을 텐데 아쉬운 부분이다. 만약이긴 하지만 정책 의도대로 제도가 안정화되었다면 2006년도에 8조가 넘었기 때문에 지금 게임산업 규모는 10조가 아니라 20조가 되었을지도 모른다. 게임산업이 많이 성장을 했다고 하지만, 성장 가능성과 국제 경쟁력을 고려하면 다른 콘텐츠에 비해서 여전히 게임산업은 중요한 영역이라고 할 수 있다. 2010년 이후 게임정책이 진흥보다는 규제에 집중되어 있는 듯하고 사회적 분위기도 그렇지만, 이런 시기일수록 게임산업진흥정책은 새롭게 정립되는 것이 필요하다고 할 수 있다. 이미 2000년대 초반에 게임산업을 육성하던 초창기와는 사회적으로, 기술적으로 많은 환경적 변화가 있기 때문에 이 시기와 트렌드를 고려한 새로운 정책 방향을 수립하는 것이 매우 절실한 시기에 왔다고 할 수 있다.”

## 제3절 게임산업정책의 연혁과 내용

### 1. 2003년 ‘게임산업 중장기계획(2003~2007)’ 내용

#### 가. 배경과 의의

2003년 11월 향후 5년간의 게임산업진흥정책의 목표, 방향, 과제를 정리한 게임산업 중장기계획(2003~2007)이 발표된다. 2003년은 국내 온라인게임산업이 내수시장의 확대와 함께 중국시장에 진출하기 시작한 시기이다. 1999년 진흥기관을 설립하고 게임산업 진흥을 위한 정책사업을 추진하였는데, 2003년에 와서 게임산업진흥정책의 체계를 정립하고, 정책목표와 전략과제를 설정한 본격적인 계획을 발표하게 된다. 2003년 게임산업 중장기계획은 이후 게임산업정책의 프레임이 만들어지는 계기가 되었고, 또한 다른 분야의 문화산업정책 프레임에도 영향을 미쳤다.

이 시기는 앞서 언급했듯이 국내 게임산업이 온라인게임의 급성장으로 사회적으로 크게 부각되었던 시기이다. 그 이전까지 세계 게임시장에서 크게 주목을 받지 못했던 한국이었는데 정책 목표를 세계 3대 강국으로 설정할 정도로 매우 공격적인 정책을 수립하였다. 2003년부터 향후 5년 동안 연평균 20% 이상의 성장을 목표로 하는 것은 다른 분야에서는 찾아보기 어려울 정도였다. 중장기계획을 추진한 결과 2005년도에 시장규모가 8.6조 원까지 이를 만큼 공격적인 목표가 이상이 아니라 현실 가능한 것이었다. 2006년 바다이야기 사태 이후로 아케이드게임산업이 거의 붕괴됨에 따라 2007년에 5조 원대로 축소가 되었지만, 그렇지 않았다면 목표대로 2007년에 시장규모 10조 원을 달성했을 것이다.

정책을 수립할 때 현실성이 없이 지나치게 이상적인 목표를 설정하는 사례가 종종 있는데, 이상적인 목표는 적극적인 정책 의지의 표현일 수 있지만 실제 정책 추진에 있어서는 효과적인 역할을 하지 못하게 된다. 그런 중장기계획은 발표용으로 전략하게 되어 결과적으로 정책에 대한 신뢰성을 훼손하게 된다. 초기의 게임산업정책을 담당하던 전문가는 인터뷰에서 2003년 게임산업 중장기계획이 지금까지도 진흥정책에 있어 큰 틀과 방향성을 제시한 것이라고 평가하였다. 그만큼 실현 가능성이 고려된 중장기계획이 중요하다.

“당시 2000년대 초반은 게임산업진흥정책의 성과가 게임산업의 급속한 성장으로 가시화되면서 사회적으로 진흥에 대한 관심이 높았다. 2003년 중장기계획은 그때 이후로 지금까지 게임산업진흥정책의 큰 틀과 방향성을 정립한 것이라고 할 수 있다. 당시 장관님도 매우 높은 관심을 갖고 있었고, 업계와의 협력도 잘 이루어졌다고 할 수 있다.”

#### 나. 내용

2003년 게임산업 중장기계획을 통해 게임산업진흥정책의 기본 프레임을 구축하였다. 게임은 플랫폼에 따라 5가지로 구분을 하는데, 불법복제 문제로 한국에서 더 이상 PC게임을 제작하지 않기

때문에 PC게임을 제외한 아케이드게임, 비디오게임, 온라인게임, 모바일게임이 육성 대상이 된다. 물론 앞서 언급했듯이 그중에서도 핵심 플랫폼은 2000년대 진입하면서 본격적으로 시장이 형성되었던 온라인게임이다. 비디오게임의 경우는 2002년 Sony의 PlayStation2가 공식적으로 수입 판매 되면서 비디오게임시장이 형성되었는데, 해외 플랫폼이기 때문에 본격적으로 접근하기에는 한계가 있기는 하지만 비디오게임콘텐츠 개발력 향상이 육성 내용이 되었다.

중장기계획의 목표가 진흥정책을 시작해서 5년 내에 세계 3대 게임강국에 진입하는 것이라는 점을 고려하면, 2000년대 초반 세계적으로 온라인게임시장이 형성되기 시작하였기 때문에 온라인게임시장의 성장률이 매우 높았지만 현실적으로 가능하지 않은 목표였다. 그렇기 때문에 온라인게임을 핵심으로 하면서 기존 시장을 형성하고 있는 플랫폼의 육성도 함께 추진하는 것이 필요했다(문화체육관광부, 2003).

표 3-5 | 세계 3대 게임강국 실현을 위한 목표와 과제

		2002년	2007년	성장률(연평균)
목표	시장규모(전체)	3.4조 원	10조 원	25%
	생산규모(출하)	1.2조 원	6조 원	40%
	고용인력	3만 명	10만 명	25
	해외수출	1.5억 달러	10억 달러	40
	세계시장 점유율	1.7%	5%	출하 규모
과제	과제 1	게임산업 인프라 강화		
	과제 2	해외진출 역량 강화		
	과제 3	게임문화 인식제고 및 저변 확대		
	과제 4	게임 전문인력 양성기반 확대		
	과제 5	차세대 응용게임기술 개발환경 조성		
	과제 6	법제도 개선		

출처: 문화체육관광부, 『대한민국 게임백서』 2002년과 2013년에서 재정리.

표 3-6 | 2003년 중장기계획 추진 기간의 성과

(단위: 원, %, 개)

	시장규모	세계시장 내 비중		수출규모	기업규모
		게임산업 전체	온라인게임		
2002년	3.4조	1.7	6.7	1.4억	15
2006년	7.4조	7.8	36.5	6.7억	32

출처: 문화체육관광부, 『대한민국 게임백서』 2002년과 2006년에서 재정리.

## 2. 이스포츠 중장기 비전 발표(2004년)

### 가. 배경과 의의

이스포츠의 시작은 민간에서 자생적으로 활동하면서 성장을 하였다. 특히 한국 이스포츠의 성장에는 방송과의 결합이라는 특별한 계기가 있었고, 이스포츠가 게임이용자들만의 단순한 랜파티(LAN party)가 아니라 관람이 가능하도록 이스포츠를 확장한 것이 방송과의 결합이다. 한국 이스포츠의 성장에서 방송과의 결합은 해외 이스포츠 관계자들에게는 새로운 비즈니스의 가능성을 제시해주었다. 한국 이스포츠가 세계 이스포츠의 선도국이란 평가를 받게 되는 이유가 되었다. 이와 함께 정부가 이스포츠 활성화를 위해서 정책적 지원을 한다는 것도 세계 이스포츠계에서 부러움과 높은 평가를 받았다.

이스포츠가 게임산업진흥정책의 대상이 된 것은 처음부터가 아니라 2004년부터이다. 2004년 1년 동안 이스포츠포럼을 통해 정부와 이스포츠 관계자들이 이스포츠 발전방안에 대해서 논의를 하였고, 그 결과 2004년 12월에 정부가 이스포츠 중장기 비전을 발표하고, 협회는 협회의 발전 전략을 발표하게 된다.

이스포츠는 게임을 종목으로 하여 스포츠의 방식을 갖고 있기 때문에 비록 사회적으로 게임에 대해 부정적 인식이 있었지만 이스포츠에 대해서는 긍정적으로 바라보았다. 그래서 이스포츠는 게임의 부정적 인식과 역기능 문제를 해소할 수 있는 하나의 정책 대안으로 설정되었다. 물론 이스포츠는 산업적 측면에서는 비즈니스이자 마케팅이기도 하지만, 이스포츠팬들에게는 새로운 문화이기도 하다. 결국 이스포츠 정책은 게임산업진흥정책의 일환으로 시작을 했지만 이스포츠가 그 자체로서 독립적 문화로 성장할 수 있는 계기가 되었다.

### 나. 내용

이스포츠 중장기 비전의 궁극적 목표는 '건전한 게임문화 조성'과 '이스포츠 종주국 위상'이다. 이를 위해 전략으로 체계화, 대중화, 국제화로 설정되었다. 체계화는 이스포츠 환경 개선, 대중화는 이스포츠의 대중적 확산, 국제화는 세계 이스포츠계를 선도하기 위한 것이다.

이를 위한 구체적인 과제들로는 기초 인프라 조성을 위해 이스포츠의 공인리그, 표준화, 전용경기장 건립, 이스포츠 종목용 국산게임 개발지원 등의 과제가 설정되었고, 이스포츠 문화 조성을 위해 가족게임대회, 이스포츠 체험 프로그램 등이 제안되었다. 국제화를 위해서는 국제 이스포츠대회 개최, 세계 이스포츠 표준화 주도 등이 있고, 법제도 개선을 위해 이스포츠 지원 법적 근거 마련, 그리고 지역 이스포츠 활성화 지원 등의 과제들이 있다(문화체육관광부, 2004).

표 3-7 | 건전한 게임문화 조성과 이스포츠 종주국 확보를 위한 전략과 과제

건전한 게임문화 조성 and 이스포츠 종주국위상 확보		
전략	체계화, 대중화, 국제화	
과제	과제 1	기초 인프라 확충
	과제 2	이스포츠 문화 조성
	과제 3	국제협력 강화
	과제 4	법제도 개선 및 지원시스템 확충

출처: 문화체육관광부, 『대한민국 게임백서』 2004년에서 재정리.

### 3. 게임문화 진흥계획(2005년)

#### 가. 배경과 의의

청소년들이 게임을 하는 것에 대해 부정적으로 바라보는 것은 컴퓨터게임이 처음 한국에 도입되어 전자오락실이 성행할 때도 있었던 이슈이다. 2000년대 온라인게임산업의 성장과 함께 게임 역기능 문제가 사회적으로 커다란 이슈가 되었다. 게임산업진흥정책을 추진하는 초기부터 이러한 사회적 이슈는 주요한 과제였다. 게임이 정말 건전하지 못하다면 정부가 개입하여 산업을 육성할 수 없고, 반대로 규제를 해야 하기 때문에 정책적으로 적절한 대응을 해야 하는 과제였다.

2003년 중장기계획에서도 게임문화 조성이 주요한 과제로 설정되었고, 교육사업을 중심으로 게임문화 조성을 위한 다양한 사업들이 추진되었다. 2005년 게임문화 진흥계획을 별도로 발표하게 된 것은 그만큼 게임문화 조성 and 게임의 역기능 예방이 중요하게 인식되었기 때문이다.

#### 나. 내용

게임문화 진흥계획은 사회적으로 주요한 이슈로 부각된 게임문화 조성, 역기능 예방과 함께 이용자의 권익보호와 불법 게임물과 사행화에 대한 조치를 그 내용으로 하고 있다는 점에서 기존 중장기계획에서 포괄했던 게임문화의 내용과 범위보다 정책 대상에서 더 크다고 할 수 있다. 게임이용이 특별한 사람들이 하는 특별한 활동이 아니라 새로운 시대의 여가문화이고, 올바른 게임문화의 조성을 통해 건전한 여가문화를 실현하겠다는 것이 정책 비전이다. 이를 위해 게임의 순기능을 더욱 증진하고 반대로 역기능을 최소화하는 것이 전략적 방향이다. 게임문화 진흥계획은 건전한 게임문화 환경기반 구축, 교육 및 캠페인을 통한 대국민 인식 개선, 게임이용자 권익보호, 불건전 및 불법게임물에 대한 규제 강화 등 4가지 전략 과제를 설정하고 있다(문화체육관광부, 2005).

#### 4. <2010 게임산업 실행전략 보고회> 발표(2006년)

##### 가. 배경과 의의

온라인게임산업의 성장으로 국내 게임산업은 2000년대 와서 급속한 성장을 하고 있었는데, 2006년 게임법이 제정된 것을 계기로 게임산업 진흥을 위한 정책을 리뷰하고 새로운 정책 과제들을 도출할 필요성이 제기되었다. 그래서 구성하게 된 것이 '2010 게임산업전략위원회'이다. 여기서는 각계의 전문가들 약 100여 명이 14개 분과에서 논의를 해서 게임산업 육성을 위한 정책 과제들을 제안하는 작업을 하였다.

2006년 8월에 그동안 위원회에서 논의한 내용을 정책제안보고서로 발간하고 정책제안 발표회를 가졌다. 정책을 수립하는 과정에서 대규모 전문인력이 참여하여 정부에 정책 제안을 하는 방식으로 진행된 2010 게임산업실행전략위원회와 보고회는 정책 과제의 다양성을 수용하고, 향후 추진할 수 있는 정책 아이টে임을 발굴한다는 차원에서 의미가 있었다.

##### 나. 내용

2010년 게임산업 실행전략 보고서는 세계 3대 게임강국으로 진입을 하겠다는 2003년 중장기계획의 비전을 이어받고 있다. 이를 위해서는 대외적으로는 국제 경쟁력을 강화하고, 대내적으로는 사회적 위상을 제고하는 것이 정책의 큰 방향이다. 전략적으로는 글로벌화, 산업인프라강화, 선도기술 확보, 법제도 기반 마련, 게임의 건진 문화 조성이 설정되었다. 이를 추진하기 위해 7대 과제는 산업성장 기반 강화, 게임산업의 글로벌화, 창의적 전문인력 양성, 게임문화 환경 조성, 생활 속의 이스포츠 정착, 게임응용기술 개발, 법제도 개선이다. 총 26개 소과제, 101개의 세부과제, 316개의 사업 아이টে임이 발굴되어 게임산업진흥정책과 관련한 정책 과제가 총망라되어 있다고 할 수 있다(게임산업전략위원회, 2006).

그림 3-1 | 세계 3대 게임강국 진입을 위한 과제

<b>1과제</b>	<b>산업성장 기반 강화</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 게임산업 구조의 효율성 개선</li> <li>2. 게임산업 기초 인프라 강화</li> <li>3. 콘텐츠 다양화를 통한 신시장(신규 장르) 개척</li> <li>4. 게임산업 정보 인프라 강화</li> <li>5. 아케이드게임 활성화 지원</li> </ol>	
<b>2과제</b>	<b>게임산업 글로벌화</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 해외 진출기반 확대(신시장 개척/수출 플랫폼 다원화)</li> <li>2. 수출 프로세스의 고도화 및 세분화(맞춤형 수출 지원/국산게임 세계 상품화)</li> <li>3. 수출지원 체제 전문화(게임 수출 전문화/수출기업 정책지원 강화)</li> <li>4. 대외 홍보 및 유대 강화(수출지원 연합체제 구축/게임산업·문화 홍보 활성화)</li> </ol>	
<b>3과제</b>	<b>창의적인 게임인력 양성</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 핵심 전문인력 양성 강화</li> <li>2. 연구기반 및 교육역량 강화</li> <li>3. 실행형 산학협력 모델 구축</li> <li>4. 취업환경 개선 및 내실화</li> </ol>	
<b>4과제</b>	<b>게임문화 환경 조성</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 게임문화의 참여 및 교육 확대</li> <li>2. 게임의 사회문화적 인식 조성</li> <li>3. 이용자 권익을 위한 게임안전망 구축</li> </ol>	
<b>5과제</b>	<b>생활 속의 e스포츠 정착</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. e스포츠 기초 인프라 정비</li> <li>2. e스포츠 국제협력 강화</li> <li>3. e스포츠의 대중화 기반 조성</li> <li>4. 법제도 개선 및 지원시스템 강화</li> </ol>	
<b>6과제</b>	<b>게임 응용기술 개발 활성화</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 차세대 온라인게임을 위한 네트워크 기술개발</li> <li>2. 차세대 게임플랫폼 대응 기술개발</li> <li>3. 방통 융합 게임기술개발</li> <li>4. 체험형 인터페이스 기술개발</li> <li>5. 산학공동연구개발센터의 설립 및 운영</li> </ol>	
<b>7과제</b>	<b>법제도 개선</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 게임비즈니스 및 게임문화 활성화를 위한 법제도 개선</li> <li>2. 국내외 현안 및 국제관계 개선 등 이슈 대응체계 강화</li> <li>3. 게임관련 법령의 체계화 및 안정화</li> <li>4. 한국게임산업개발원의 역할 재정립</li> </ol>	

출처: 게임산업 전략위원회, 『2010 게임산업 실행전략 보고서』.

## 5. <게임산업 중장기계획: The Second Revolution> (2008년)

### 가. 배경과 의의

2003년에 발표한 중장기계획의 추진 기간은 5년으로 2007년에 끝이 난다. 이에 2차 중장기계획이 2008년도에 발표된다. 2003년도 1차 중장기계획이 수립되던 시기에는 국내 온라인게임산업이 막 성장을 하고 있던 시기이다. 그렇기 때문에 그러한 성장을 더욱 가속화하는 데 초점이 맞추어져 있다. 그런데 2008년 2차 중장기계획을 수립하던 시기는 2003년과는 달랐다. 지속적으로 급격한 성장세를 보이던 게임산업이 2007년부터 그 성장세가 둔화되기 시작하였다. 2006년 과도한 게임의 사행화로 인해 아케이드게임은 급격하게 축소되었고, 국내 게임산업을 선도하던 온라인게임도 중국

## ■ 제 3 장

시장의 비중이 다소 감소하면서 전반적으로 성장세가 감소하였고, 2000년대 초반 주목을 받던 모바일게임은 이후 예상과 달리 큰 폭의 성장을 이어가지 못하고 있었다. 게임산업의 성장 위기에 대한 이야기가 나오기 시작하였다.

게임산업진흥정책에서 뭔가 새로운 방향을 제시해야 할 필요성이 있었다. 2008년 2차 중장기계획의 정책 방향은 부제인 The Second Revolution에 나타난다. 세계 게임시장에서 변방이었던 한국 게임산업이 성장하게 된 것은 온라인게임이라는 신규 시장을 선점하였기 때문이다. 이것이 The First Revolution이라고 한다면, 한국 게임산업의 도약을 위해서는 2차 혁명이 필요했고, 그 2차 혁명은 ICT 기술의 진화에 따른 새로운 환경에 맞는 또 다른 신규 시장을 창출하는 것이었다.

### 나. 내용

2차 중장기계획의 정책목표는 ‘미래 신규 시장 창출로 글로벌 게임시장을 선도’한다는 것이다. ‘모든 게임은 한국으로 통한다’는 정책 모토를 설정하여, 새로운 도약을 위한 정책 의지를 표명하고 있다. 달성하고자 하는 구체적인 목표치는 시장 규모 10조 원, 해외수출 36억 달러, 세계시장 점유율 10%이다. 정책 추진을 위해 7개 과제-글로벌 시장 전략적 진출, 차세대 게임제작 기반 조성, 미래형 창의인력·선도기술 확보, 게임문화 가치 창조, 유통 환경 선진화, 세계 이스포츠 선도, 융합환경 제도·정책 체계화-가 도출되었다(문화체육관광부, 2008).

표 3-8 | 2012년 게임산업 중장기 계획

		2007년	2012년	성장률(연평균)
목표	시장규모(전체)	5조 원	10조 원	13%
	생산규모(출하)	3조 원	6조 원	15%
	고용인력	3만 명	10만 명	25%
	해외수출	8억 달러	36억 달러	35%
	세계시장 점유율	3.5%	10%	출하 규모

출처: 문화체육관광부, 『대한민국 게임백서』 2008년에서 재정리.

표 3-9 | 2008년 2차 중장기계획 정책 과제

〈과제 1〉 글로벌 시장 전략적 진출	1-1. 해외수출 지원 거점 대폭 확대 1-2. 국내외 게임 비즈니스 교류 기회 확대 1-3. 해외 네트워크 및 글로벌 공동이슈 대응 강화
〈과제 2〉 차세대 게임제작 기반 조성	2-1. 미래형 게임 육성으로 글로벌 게임허브 위상 확보 2-2. 게임산업 투자여건 대폭 개선 2-3. 게임산업 경영효율화 및 플랫폼별 역량강화 지원 2-4. 창의적 게임콘텐츠 창작 환경조성 및 활성화

<p>〈과제 3〉 미래형 창의 인력·선도기술 확보</p>	<p>3-1. 게임산업 인력양성 교육과정 선진화          3-2. 창의적 핵심 인력양성 및 산학 협력강화          3-3. 국내외 교육기관 네트워크 구축 및 연계 확대          3-4. 게임인력 취업활성화를 위한 지원 체계화          3-5. 게임관련 기술정책·연구기능 강화          3-6. 게임기초기술 및 체험형 게임 기술개발 지원</p>
<p>〈과제 4〉 게임문화 가치 창조</p>	<p>4-1. 게임리터러시 활성화 및 교육 프로그램 확대          4-2. 생활공감 참여문화 확대          4-3. 게임 이용상담 네트워크 구축 및 확대          4-4. 글로벌 문화교류 축제 활성화          4-5. 게임 학술기반 확대 및 글로벌 체계 강화</p>
<p>〈과제 5〉 유통환경 선진화</p>	<p>5-1. 플랫폼별 합리적인 유통·서비스 제도 개선          5-2. 신규 서비스·유통구조 체계화 및 글로벌 체계 강화          5-3. 게임이용자 권익보호 정책 체계적 수립</p>
<p>〈과제 6〉 세계 이스포츠 선도</p>	<p>6-1. 이스포츠 문화 콤플렉스 조성          6-2. 이스포츠 글로벌 브랜드화          6-3. 국내 이스포츠 조직 선진화          6-4. 이스포츠 정책기능 내실화</p>
<p>〈과제 7〉 융합환경 제도·정책 체계화</p>	<p>7-1. 게임 등급분류 제도 선진화 및 글로벌화          7-2. 게임 미래환경 변화 대응 법제도 개선          7-3. 게임산업 정책연구 기능 재정립          7-4. 국가 간 게임산업 제도 협력체계 강화</p>

출처: 문화체육관광부, 『대한민국 게임백서』 2008년.

## 6. <이스포츠 발전계획: e-Sports Innovation 2.0> (2010년)

### 가. 배경과 의의

2014년도 이스포츠 중장기비전이 발표되고 이스포츠에 대한 정책지원이 확대되면서 이후 몇 년 동안 이스포츠는 사회적으로 크게 부상을 한다. 그동안 대통령배 아마추어 게임대회가 개최되고, 한국 주도로 세계 이스포츠 연맹이 창설되는 등 많은 정책사업들이 추진되었다. 그런데 스타크래프트1을 중심으로 성장한 프로게임과 한국 이스포츠가 프로게임단의 종목 전환과 관련하여 다소 지지부진하였고, 그러한 과정에서 전반적으로 이스포츠에 대한 사회적 관심도가 떨어지기 시작하였다. 공군 게임단의 창설 등 12개 프로게임단이 기업후원으로 활동하기도 했으나, 점차로 기업 후원이 지속되지 못하고 해체하는 게임단이 나오게 되었고, 급기야 한국 이스포츠 발전의 핵심요인중 하나인 게임전문방송국인 MBC게임이 폐지되었다. 2000년대 후반부터 이스포츠의 위기라는 이야기가 확산되었다.

이러한 이스포츠에 대한 위기감 속에서 2010년도 이스포츠 중장기계획이 발표되었다. 이스포츠도 게임산업과 마찬가지로 성장을 위한 새로운 전환을 모색할 시기가 되었던 것이다. 이스포츠 중장기 발전계획은 바로 이스포츠의 도약을 위한 정책이라는 의의가 있다.

나. 내용

2010년에 발표된 이스포츠 중장기 발전계획의 정책비전은 이스포츠를 국민 레저로 육성하는 것이다. 생활문화화, 산업연계화, 글로벌선도화를 전략 방향을 하여 대통령배 아마추어 게임대회를 핵심 축으로 하여 이스포츠를 국민생활 스포츠로 육성하고자 하였다. 이를 추진하기 위해 5개 과제-국민레저로서 이스포츠의 확대, 이스포츠 & 게임산업 연계 확대, 이스포츠의 글로벌 리더십 강화, 이스포츠의 지속성장 환경 조성, 이스포츠 혁신모델 KeG(Korea e-Sports Games, 대통령배 아마추어 이스포츠대회)의 국가브랜드화-가 설정되었다(문화체육관광부, 2010).

표 3-10 | 이스포츠 중장기 발전계획의 정책 목표

		2010년	2014년
목표	국산 이스포츠 종목	23개	60개
	국산 이스포츠 종목을 글로벌화	5개	20개
	leSF(International e-Sports Federation, 세계이스포츠연맹)	15개국	50개국
	아마추어대회 참가자 수	30만명	100만명
	프로게이머 수	400명	1,000명
	이스포츠 시장규모	1,000억 원	5,000억 원

출처: 문화체육관광부, 『대한민국 게임백서』 2010년.

표 3-11 | 이스포츠 중장기 발전계획의 정책 과제

〈전략 1〉 국민레저로서 이스포츠의 확대	1-1. 생활친화 공간의 이스포츠 환경 조성 및 프로그램 보급 1-2. 생활문화형 이스포츠 활동 지원 1-3. 아마추어 이스포츠 조직체계 확충
〈전략 2〉 이스포츠 & 게임산업 연계 확대	2-1. 이스포츠용 게임콘텐츠 개발 지원 2-2. 종목 다양화를 위한 테스트베드 활성화 2-3. 국산 이스포츠용 게임콘텐츠의 글로벌 종목화 확대
〈전략 3〉 이스포츠의 글로벌 리더십 강화	3-1. leSF의 세계 이스포츠계 허브 역할 강화 3-2. 한중일 이스포츠 유니버시아드 등 부문별 국제 이스포츠대회 지원 3-3. 이스포츠 외교 역량 강화
〈전략 4〉 이스포츠의 지속성장 환경 조성	4-1. 이스포츠 분쟁조정협의회 운영 등 법제도적 기반 조성 4-2. 이스포츠 인력양성 및 경력관리 체계화 4-3. 이스포츠 정책기반 조성 4-4. 이스포츠 Complex 구축 운영
〈전략 5〉 이스포츠 혁신모델 KeG의 국가브랜드화	5-1. 이스포츠 중장기 발전의 토대로서 KeG를 혁신모델로 개편 5-2. KeG & 교육·지역·산업분야와의 연계로 홍보 및 다양성 증대

출처: 문화체육관광부, 『대한민국 게임백서』 2010년.

2014 경제발전경험모듈화사업  
한국 대중문화산업의 성공: 게임산업을 중심으로

## 제4장

# 게임산업정책 세부내용과 추진상황

제1절 정책의 주요 내용과 이해관계자 조정 사례

제2절 게임산업정책의 성공·실패요인 분석

## 게임산업정책 세부내용과 추진상황

### 제1절 정책의 주요 내용과 이해관계자 조정 사례

#### 1. 주요 내용

정책이 수립되어 추진되기 위해서는 정책을 추진하는 주체, 정책 추진에 활용되는 자원, 정책을 추진하는 방법론 등이 정립되고 조화를 이루어야 효율적인 정책을 추진할 수 있다. 여기서는 게임 산업 정책에서의 주체, 자원, 방법론과 함께 게임의 특성상 발생하는 특별한 정책 분야에 대해 살펴보고자 하겠다.

##### 가. 주체: 게임산업육성 전문진흥기관

정책의 주체는 기본적으로 정부이기 는 하나, 정부가 직접 다양한 정책사업을 직접 추진하기에는 인력 등의 한계로 인해 어렵다. 이렇기 때문에 정부의 정책사업을 대행할 수 있는, 즉 공공에이전시의 필요성이 제기된다. 한국의 경우에는 각 부처마다 이러한-공공기관이라 부르는-공공에이전시들이 활동하고 있다. 공공기관은 정부가 정부의 공공정책을 추진하는 데 있어서 효율적인 방법이라고 할 수 있다.

문화부 내에 게임산업을 담당하는 부서가 새로 생기고, 게임물에 대한 법률이 제정된 시기에 게임산업을 육성하기 위한 전문에이전시인 공공기관이 설립된다. ‘게임종합지원센터’이다. 1999년부터 2009년 4월까지 약 10년 동안 활동을 하였다. 그 과정에서 ‘게임산업개발원’, ‘게임산업진흥원’으로 명칭이 2번 변경 되었다. 게임산업 공공기관은 게임산업 육성을 위한 정책을 추진함에 있어서 효율성을 위한 게임산업을 특화된 실무 기관이다.

게임산업 공공기관의 업무는 그 설립 목적인 게임산업육성에 따라 정부의 정책사업을 직접 집행하는 것이다. 산업 진흥과 관련해서는 해외수출지원업무와 국내 기업과 게임콘텐츠의 경쟁력을 향상

하는 지원업무로 구분된다. 해외수출지원업무는 국내 게임기업이 제작한 게임을 해외시장에 판매할 수 있도록 하는 마케팅 업무와 해외시장 정보를 제공하는 것이다. 마케팅업무에는 해외전시회 지원, 해외기업과 국내 게임기업의 비즈니스 미팅을 주선하는 B2B 업무 등이 주요한 업무이다. 해외 시장 정보 서비스는 게임기업들이 해외진출을 위한 시장 정보의 획득하는 데 있어서 개별적으로 하기에는 비용과 시간의 제약이 있기 때문에 이에 대한 정보를 제공해주는 것이다. 나아가 해외 현지에서 진출 기업들을 직접 지원할 수 있는—중국에 있는—해외사무소를 운영하는 것도 중요한 업무이다.

국내 기업을 육성하는 업무는 게임산업 공공기관의 가장 기본이자 핵심이 되는 업무이다. 기업 육성을 위한 인큐베이팅, 게임콘텐츠 제작에 대한 직접 지원과 투자를 통한 간접지원, 국내 게임콘텐츠의 질적 향상을 위한 우수 게임에 대한 선정 등 게임산업육성을 위한 다양한 업무를 포괄한다. 여기서 또 하나 중요한 영역은 전문인력을 양성하는 것인데, 이를 위해서 공공기관 설립 처음부터 게임아카데미를 운영하여, 산업계에서 필요한 인력을 교육하고 배출하는 업무를 추진하였다. 게임아카데미는 2년 8학기제로 운영이 되었고, 교육비에 대해 정부가 일정 비율을 지원하였다. 게임아카데미에서 배출한 인력은 창업을 포함하여 게임기업 취업률이 거의 100%에 이를 정도로 게임산업 육성 초기에 전문 인력을 양성하는 데 중요한 역할을 담당하였다.

이러한 게임산업계에 대한 다양한 지원사업과 함께 정책 업무도 공공기관의 핵심 업무 중 하나이다. 우선 게임은 다른 콘텐츠에 비해 기술의 활용과 의존도가 매우 높은 콘텐츠이다. 이에 따라 기술정책을 담당하는 기술연구소가 있고, 여기서는 기술정책에 대한 서비스와 함께 범용하여 활용할 수 있는 게임엔진의 개발 및 보급하는 업무도 추진하였다.

또한 정부의 정책 업무를 지원하고 산업계의 데이터, 이슈에 대한 대응 등을 하는 정책업무가 있다. 게임백서 및 동향보고서 발간, 게임이슈 연구보고서 발간, 중장기계획 수립, 법률 및 제도 수립, 신규 정책사업 개발 등 게임산업 육성을 위한 대부분의 영역에 대한 정책 방향성과 내용을 수립하고, 정부 정책 수립을 지원하는 업무를 한다. 또한 정책 업무는 시장의 변동에 대해 지속적인 모니터링을 하여 정책을 필요로 하는 지점과 정책의 변화를 필요로 하는 지점에 대해 미리 검토하고 준비하는 역할도 하였다.

결국 게임산업 공공기관은 정부 정책의 모든 영역에 대해 정부를 지원하고 직접 정책사업을 추진하는데, 여기서 정책의 지원과 사업 추진의 효과성을 담보하는 것은 바로 전문성이다. 정부는 공무원의 업무에 대해 순환보직제를 원칙으로 하고 있기 때문에 게임산업에 대한 전문적 역량을 갖고 정책을 추진하는 것이 용이하지 않다.<sup>3)</sup> 그렇기 때문에 더욱 전문성을 갖춘 공공기관의 역할이 중요하다. 공공기관이 해당 분야에 대한 전문성을 갖고 있지 못하면 정책 추진이 효과적일 수 없다. 이는 공무원의 순환보직제와 달리 공공기관은 업무의 전문성이 강화될 수 있는 기관 운영이 필요한 이유이다. 게임종합지원센터에서 시작하여 게임산업개발원, 게임산업진흥원으로 진행된 게임산업 공공기관은 그러한 전문성을 바탕으로 다양한 정책사업을 추진하였다.

3) 순환보직제로 인하여 공무원의 담당 업무가 일반적으로 2년을 주기로 변경된다.

1999년에 출범하여 2009년 4월까지 지속된 게임산업 공공기관이 활동한 시기에 한국 게임산업은 비약적인 성장을 하였다. 이제 막 시작한 온라인게임기업들은 이 시기 동안 한국의 게임산업을 대표하는 기업들로 성장을 하였고, 국내에 머물던 게임산업이 세계시장에서 큰 의미를 획득할 수 있었다. 비록 2006년 바다이야기 사태로 인해 주요 플랫폼인 아케이드게임산업이 크게 위축되었지만, 정책의 근간인 온라인게임은 매년 두 자릿수 성장을 거듭하였다. 또한 게임산업의 성장통이라고 할 수도 있는 게임에 대한 사회의 부정적 인식에 기반을 둔 다양한 사회적 이슈에 대해서도 게임산업 공공기관이 활동하던 시기에는 적극적인 대응을 하여 게임산업 진흥에 대한 정책적 담론과 집행을 지속하였다.

공공기관이 정책 추진을 집행하는 것과 함께 중요하게 고려해야 하는 역할은 정부와 시장(민간) 사이에서 일종의 가교 역할을 하는 것이다. 즉 정부와 시장 간의 커뮤니케이션 채널의 기능이다. 이렇게 공공기관이 정부와 민간 사이의 중간자적 위치에서 커뮤니케이션 중개 역할을 함에 따라 정부의 정책 추진과 민간의 자발적 참여를 이끌어낸다. 이러한 역할은 눈에 보이지도 않고 정책 추진 업무에 명시되지 않지만, 정부의 정책 추진이 사회적으로 설득력 있게 추진하는 데 있어서 매우 중요하고 핵심적인 업무이다.

지금까지 설명한 게임산업 공공기관은 앞서 산업진흥을 목적으로 설립되고 운영된 기관이다. 그런데 게임산업 관련 공공기관은 하나가 더 있다. 게임물의 내용을 심의하고 등급분류를 결정하는 업무를 하는 기관으로 2006년 게임법 제정에 따라 설립된 ‘게임물등급위원회’이다. 이후 2013년 ‘게임물등급위원회’는 해산이 되고, 게임물의 사후관리를 목적으로 하는 ‘게임물관리위원회’가 설립된다.

게임물의 등급분류는 전 세계적으로 가장 일반화되어 있는 것이다. 즉 거의 대부분의 국가에서는 게임물이 시장에 유통 및 서비스되기 전에 그 내용에 따라서 연령별 등급을 부여하고, 표시하고 있다. 국내 등급분류제도가 게임선진국과 구별되는 점은 국내는 법률에 근거하여 진행되고 있고, 해외, 특히 게임선진국에서는 민간에서 자율적으로 진행되고 있다는 점이다. 등급분류기관은 공공에 이전시와는 다소 다른 성격을 갖는다. 즉 공공에이전시는 정부의 업무를 대행하는 성격을 갖고 있지만, 등급분류기관은 정부의 업무를 대행하는 것이 아니다. 정부의 업무를 대행하게 되면 사실상 검열이 되기 때문이다. 그렇기 때문에 등급분류기관은 공공기관이고 정부로부터 운영 예산을 지원받기는 하지만 독립적인 성격을 갖는다.

등급분류기관은 본연의 등급분류업무와 함께 등급분류를 받은 게임물이 등급분류를 받은 내용에 맞게 유통 및 서비스되고 있는지에 대한 사후 관리 업무를 맡는다. 이와 함께 게임물의 사행성 여부에 대해 확인하는 업무도 있다. 사행성은 게임이 아니라 도박이기 때문에 사행성 확인에 따라서 사전에 도박물을 필터링한다. 사후관리와 사행성은 상당한 상관성을 갖고 있는데, 게임물이 사행행위의 도구로 활용되는 사례가 많기 때문이다. 그렇기 때문에 사후관리 업무 대부분은 등급분류 받은 게임물이 등급분류 받은 내용으로 유통 및 서비스 되지 않고 사행행위의 도구로 활용되고 있는지에 대해 감시를 하는 것이다.

## 나. 자원: 법률 및 제도 정비

법률과 제도는 정부가 정책을 추진함에 있어서 핵심적인 자원이다. 법률과 제도는 많은 예산을 사용하지 않고서도 정책 대상 분야에 대한 전반적인 환경을 조성하는 역할을 하기 때문이기도 하고, 한편으로는 법률과 제도를 만들 수 있는 권한은 입법부인 국회와 정부만이 갖고 있다. 여기서는 게임관련 법률의 내용과 시장 변화에 효과적인 대응을 한 제도에 대해 살펴본다.

### 1) 게임산업진흥에 관한 법률

2006년 4월 <게임산업진흥에 관한 법률>이 제정된다. 게임에 대한 독립법으로는 세계 최초라고 할 수 있는데, 물론 게임이 법률로 규정되기 시작한 것은 1999년 '음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률'에서부터이다. 그러나 음반이나 비디오물과 게임물은 큰 차이가 있기 때문에, 특히 온라인게임의 등장은 기존 음반, 비디오물과 유사하게 취급될 수 없다. 게임업계의 요구도 있었지만 정부가 게임산업을 육성하기 위한 법적 근거가 필요했기 때문에 게임에 대한 독립법이 제정된다.

2006년 제정법은 총 48개 조문과 부칙으로 구성되어 있다. <게임법>은 제정 이후 2013년까지 7번의 개정을 한다. 거의 일 년에 한 번꼴로 개정을 한 것으로 법률로서는 매우 자주 개정을 한 것이라고 할 수 있다. 게임법률의 개정이 빈번하게 진행된 것은, 게임은 기술 발전의 내용과 속도에 따라 매우 민감하게 반응하는데 그에 따라 시장의 변화가 빠르게 진행되는 분야이다. 그렇기 때문에 빠르게 변화하는 시장에 효과적인 대응을 위해서는 빈번한 개정이 불가피하다고 할 수 있다. 2013년도 개정된 게임법(현행 법률)의 주요 내용을 살펴본다.

- 게임관련 용어 정의: 사행성게임물, 게임산업 업종, 게임물 제공 시설물 등
- 정부의 게임산업진흥종합계획 수립 및 시행의 의무화
- 게임산업 진흥: 창업, 전문인력, 기술개발, 협동개발 및 연구, 표준화, 유통질서 확립, 국제협력 및 해외진출, 실태 조사
- 게임문화 진흥: 게임문화 기반 조성, 게임과몰입의 예방과 예방조치, 게임이용 교육 지원, 지적재산권 보호, 이용자 권익 보호
- \* 이스포츠 활성화 조항이 있었으나 2013년 이스포츠법률이 제정되면서 게임법에서는 삭제됨
- 등급 분류: 게임물관리위원회 설립 근거와 운영 관련 내용, 등급 분류의 기준 및 절차 등 내용, 등급 분류 업무의 위탁과 위탁 등급 분류 기관의 준수사항 및 지정 취소
- 영업질서의 확립: 게임제작업의 등록, 게임제공업의 허가, 게임 관련 사업자의 준수사항, 사후관리, 불법게임물 등의 유통금지, 등급표시 의무, 광고선전의 제한, 허가 취소, 폐쇄 및 수거 등, 과징금 및 과태료 등
- 보칙: 협회 설립, 포상금, 권한 위임 등
- 벌칙: 벌칙, 과태료 등

2) 이스포츠 진흥에 관한 법률

게임산업과 매우 밀접한 관련이 있는 분야가 게임을 이용하여 경기를 하는 이스포츠이다. 한국의 이스포츠는 초기에는 해외와 유사하게 랜파티 형태로 시작이 되었으나, 1999년 케이블방송인 <투니버스>에서 이스포츠대회를 중계하면서부터 한국 이스포츠는 방송이 결합되어 성장을 하게 된다. 민간에서 자생적으로 이루어지던 이스포츠가 게임산업진흥정책의 영역으로 포괄되기 시작한 것은 2004년이고, 동년 12월에 이스포츠 중장기비전을 발표하면서 본격적인 정책이 추진되기 시작하였다. 또한 2004년 부산 광안리해수욕장에서 열린 프로리그 결승전에 관중 10만 명이 운집하면서 한국 이스포츠에 대해 국내외에서 폭발적인 관심을 보이기 시작하였다.

이후 이스포츠전용브릿지경기장 개설, 모든 프로게임단의 기업후원, 공군게임단 창설, 한국 주도의 국제이스포츠연맹(IeSF) 창설 등 지속적인 성장을 하였다. 이후 종목 전환에서 적절한 기회를 놓치면서 이스포츠의 위기가 확산되었고, 후원 기업의 경제적 문제 등이 발생하면서 게임단의 숫자가 축소되고, 2012년에는 대표게임방송인 MBC게임이 폐지되면서 커다란 위기를 맞았다. 이후 새로운 종목으로 급부상한 LOL과 스타크래프트1에서 스타크래프트2로의 전환이 다소 안정되면서 다시 재도약을 준비하고 있다.

2010년 이스포츠 중장기계획과 2012년 이스포츠 진흥에 관한 법률은 국내 이스포츠에 대한 위기감이 확산되고 있을 때 추진된 것으로 2004년 이스포츠 중장기비전 발표 이후 성장했던 이스포츠의 재도약을 위한 정책이라고 할 수 있다.

2006년 게임법 제정 시 이스포츠 활성화에 대한 내용이 명문화되어 이스포츠 진흥정책의 법적 근거가 마련되었다. 이후 이스포츠 독립법안에 대한 관련 업계의 요구가 있었고, 2012년 12월에 <이스포츠 진흥에 관한 법률>이 제정되어 이스포츠 독립법안이 세계 최초로 탄생하였다. <이스포츠 진흥에 관한 법률>의 기본적인 구성은 기존 스포츠 관련 법률의 내용을 토대로 하고 있다. 총 18조와 부칙으로 구성되어 있다. <이스포츠 진흥에 관한 법률>의 내용은 다음과 같다.

- 이스포츠 용어 정의: 전문 이스포츠와 생활 이스포츠의 구분, 이스포츠 시설, 이스포츠 선수 등
  - \* 전문 이스포츠는 프로 이스포츠를, 생활 이스포츠는 아마추어 이스포츠를 의미함
- 이스포츠 진흥정책의 책무: 정부와 지방자치단체의 진흥정책 의무, 지방 이스포츠의 진흥, 기본계획의 수립, 실태조사, 자금지원 등
- 조직: 이스포츠진흥자문위원회, 이스포츠산업지원센터 지정 등
- 지원: 이스포츠 전문인력양성, 게임대회 육성·지원, 종목다양화 지원, 국제교류 및 해외 홍보 지원 등
- 전문 이스포츠와 생활 이스포츠의 육성

### 3) 게임산업 주요 제도

게임산업과 관련한 제도들은 여러 가지가 있는데, 그중에서도 게임시장의 환경에 큰 영향을 주는 가장 기본적인 제도인 등급분류제도와 시장 변화에 따른 개선된 제도, 게임이용의 역기능에 대한 사회적 이슈에 대응하면서 만들어진 게임 역기능 예방 관련 제도, 그리고 게임산업에 큰 영향을 미쳤던 게임의 사행화에 대한 사회적 문제를 해결하려는 사행성게임 금지 관련 제도에 대해 살펴보겠다.

#### 가) 등급분류제도와 시장환경 변화에 따른 제도 개선

게임물의 내용에 따른 연령별 등급분류제도는 이용자에게 해당 콘텐츠에 대한 정보 서비스와 이용자의 연령대에 맞게 게임을 이용하게 하는 청소년 보호라는 두 가지 목적을 갖고 있다. 게임물에 대한 연령별 등급 분류는 세계적으로 가장 일반화된 제도이다. 여기서 개별 국가에 따라서 연령 구분에서 차이가 있을 뿐이다. 세계적으로는 미국의 ESRB, 유럽의 PEGI, 일본의 CERO가 가장 많이 알려져 있는데, 한국 연령등급분류제도에서 연령 구분은 일본 연령등급과 함께 제공되는 내용정보는 미국으로부터 영향을 받았는데, 미국의 내용정보는 문자로 제공되는 반면에 한국은 유럽과 같이 이모티콘으로 서비스되고 있다(김민규, 2012).

한국과 해외 국가들의 연령등급분류제도의 가장 큰 차이점은 해외는 대부분 민간 자율에 의해 진행되고 있는 것과 달리 한국은 법률에 근거하여 진행되고 있다는 점이다. 즉 등급분류제도가 의무화되어 있고 이를 지키지 않고 유통을 할 경우에는 불법게임물로 간주하여 단속과 벌칙의 대상이 된다. 해외에서도 민간 자율이라고 하지만 실제로는 거의 모든 게임물이 등급분류를 받고 있다. 법률이 아니라 협약에 의한 것이다.

한국 등급분류제도에서 연령 구분은 몇 차례 변경이 있기도 했는데, 최종적으로 4등급제로 진행되고 있다. 전체 이용가, 12세 이용가, 15세 이용가, 18세 이용가-또는 청소년 이용불가-가 기본 구조이고, 4등급제를 하기 어려운 아케이드게임의 경우에만 전체 이용가, 18세 이용가로 2등급제를 적용하고 있다. 여기에 등급 외로 '등급 거부'가 별도로 있는데, 이는 사행성·폭력성 등이 과도할 경우에 게임물로 볼 수 없다는 의미에서 등급 거부를 결정한다. 등급 거부가 결정되면 해당 게임물은 합법적으로 유통 및 서비스가 될 수 없다.

세계적으로 네트워크사회로 진입함에 따라서 이러한 등급분류제도의 적용에서 모호한 부분이 발생하게 되었다. 해외 게임사이트에 직접 접속하여 게임을 이용하는 경우, 해외에 서버를 두고 서비스되는 온라인게임 등의 경우에는 사실상 국내 등급분류제도를 적용하기가 어렵다는 점이다. 이에 2003년 게임산업 중장기계획에서는 향후에 법률에 근거한 등급분류제도가 아니라 해외와 같이 민간 자율로 전환하는 것으로 정책 방향을 설정하였다. 그렇지만 2006년 게임의 사행화가 사회적으로 큰 문제가 되면서 등급분류제도의 민간 자율로의 전환은 더 이상 논의되지 못했다.

그러다가 기존 등급분류제도를 개선해야 할 필요성이 시장의 변화에 의해서 제기되었다. 2010년 스마트폰 시대로 진입하였고, 애플리케이션 마켓이 글로벌 서비스가 됨에 따라서 국내 등급분류제도와 글로벌 서비스 간에 충돌이 발생하게 되었다. 이에 스마트폰으로 유통되는 모바일게임에 한정

하여 애플리케이션 마켓 운영자가 연령별 등급을 부여할 수 있도록 법률이 개정되었다. 즉 공공기관에서 하던 업무를 민간에 위탁하는 형식이지만 등급분류제도의 민간 자율에 대한 계기가 되었다. 이후 모바일게임뿐만 아니라 온라인게임에 대한 등급분류도 민간 위탁으로 법률이 개정되었고, 이러한 정책 방향에 따라서 기존 등급분류 업무를 핵심으로 하는 게임물등급위원회는 해소되고, 사후관리업무를 핵심으로 하는 게임물관리위원회가 설립되었다.

등급분류제도는 어떤 관점을 갖고 운영하느냐에 따라서 검열의 성격이 강화될 수도 있고, 정보서비스의 성격이 강화될 수도 있다는 점에서 산업과 시장에 큰 영향을 미칠 수 있다. 그렇기 때문에 등급분류제도는 게임의 제작, 이용, 비즈니스 환경 모두에 영향을 미치는 가장 기본적인 제도이다.

#### 나) 게임 역기능 예방 관련 제도

게임 이용 과정에서 발생하는 역기능 문제는 컴퓨터게임이 시작된 초창기부터 있었던 문제이다. 게임이 특정 연령만이 이용할 수 있는 것은 아니지만 대체로 청소년층이 주로 이용한다는 것, 그리고 청소년은 게임보다는 학업에 전념해야 한다는 학부모들의 입장이 게임에 대한 부정적인 담론을 형성하였다. 또한 컴퓨터게임은 1970년대 인류 최초로 등장한 콘텐츠이자, 매체이자, 엔터테인먼트이다. 이는 현재 학부모인 기성세대가 청소년 시기에 경험하지 않았다는 것을 의미한다. 즉 게임을 이용하는 청소년과 청소년의 부모는 게임에 대한 경험과 인식에서 큰 차이가 있을 수밖에 없다는 것이다. 또한 학부모는 본인이 경험하지 않은 매체이기 때문에 매체의 특성과 원리에 대한 이해가 낮을 가능성이 높고, 이는 자녀의 게임 이용에 대한 지도를 하는 측면에서도 취약할 수밖에 없는 상황이다.

그렇다고 게임의 역기능이 현상적으로 없는 것이라고 할 수도 없다. 게임뿐만 아니라 다른 무엇도 과도한 몰입은 부정적인 효과를 발생시킬 수 있다는 점에서 게임의 역기능 문제를 단지 이해의 부족으로만 이야기할 수도 없다.

게임 역기능 예방 관련 제도는 이러한 두 가지 문제를 모두 포괄하는 것이다. 즉 게임에 대한 부정적인 통념의 문제와 현상적인 역기능 문제를 동시에 대응해야 하는 것이다. 한국에서 청소년의 게임 역기능 문제는 2002년부터 본격적으로 문제화되었다. 언론에서 게임 이용의 부정적인 문제에 대해 집중적이고 지속적으로 다루었다. 즉 게임산업을 육성해야 하면서도 동시에 사회적으로 게임의 부정적 인식과 역기능 문제에 대응하는 것이 필요했다. 게임 역기능에 대한 정책적 대응은 2002년부터 시작하였다. 2003년 게임산업 중장기계획에도 게임 역기능 예방에 대한 정책사업이 주요 과제로 설정되었고, 2005년에는 게임문화 조성 대책을 별도로 발표하였다. 게임문화 조성 대책의 핵심 역시 게임 역기능을 예방하고 방지하기 위한 정책적 방향과 정책사업이 핵심이다.

2002년부터 시작된 게임 역기능 문제를 예방하고 해소하기 위한 다양한 논의가 지속적으로 진행되었다. 그 결과 2006년 게임법을 제정하는 데 있어서 법률 내에 게임문화라는 별도의 장을 구성하게 되었고, 여기에 게임 역기능을 예방하기 위한 정책과제와 관련제도가 명기되기 시작하였다. 게임법에 명시된 게임의 역기능인 과몰입 예방조치와 2011년 시행된 섯다운제에 대해 살펴본다.

## ■ 게임 과몰입 예방조치

게임이용자에 대한 본인 인증, 청소년의 경우에 친권자 등의 동의 확보 등은 반드시 온라인게임 이용에만 적용되는 것은 아니고 일반적인 인터넷 사용에서도 적용되는 것이다. 게임에 특화된 부분은 과도한 게임물 이용에 대한 주의문구 게시, 게임물 이용화면에 이용시간 경과 내역 표시 등이 <게임산업진흥에 관한 법률>에 명시되어 있다.

### 과도한 게임물 이용 방지 조치(예방조치)

- 이용자 실명 확인과 본인 인증
- 청소년 본인 또는 법정대리인 요청 시 게임물 이용시간 등 제한
- 게임물의 기본 정보 및 이용시간 등의 이용내역을 청소년 본인 또는 법정대리인에게 알림
- 과도한 게임물 이용 방지를 위한 주의문구 게시
- 게임물 이용화면에 이용시간 경과 내역 표시

위와 같은 법률에 근거하여 시행령에서는 매우 상세하게 적시하고 있다. 우선 ‘과몰입 예방조치’를 해야 하는 게임물과 예외가 되는 게임물을 구분하였고, 본인 인증과 친권자 동의에 대한 구체적인 방법을 명시하고 있다. 직접적인 과몰입 예방조치는 주의문구의 내용과 게시하는 방법 및 이용시간 경과 내용의 표시 방법 등에 대해 구체적으로 명시하고 있다. 게시되는 주의문구와 이용경과 내역은 매 1시간마다 3초 이상 게시하도록 하고 있다.

게임 역기능에 대한 정책적 조치에 대해서는 상반된 의견이 있어왔다. 한편에서는 게임이용에 대한 직접적인 규제와 제한을 해야 한다고 했고, 다른 한편에서는 게임이용의 문제는 단순 규제와 제한으로 해결될 수 없는 것으로 지속적인 예방교육과 정부, 학부모, 게임기업 등이 함께 노력해야 한다고 했다. 게임산업 담당부서인 문화체육관광부의 게임 역기능 해소를 위한 정책적 방향은 후자였다.

## ■ 섯다운제

2006년 이후 게임의 사회적 이슈는 사행성 문제가 중심이었다. 그러다가 2010년에 다시 게임 역기능이 커다란 사회적 문제로 부각되었다. 실제 역기능의 문제가 더 심각해졌는가에 대해서는 확증할 수 있는 자료와 데이터는 없지만 언론 등에 의해서 게임 역기능 문제가 다시 부각되었다. 이러한 사회적 분위기 속에서 섯다운제가 게임 역기능의 대안으로 부상하였다. 섯다운제는 밤 12시에서 오전 6시까지 청소년의 게임이용을 원칙적으로 차단하는 제도이다. 언론에서는 신데렐라법이라고도 했는데, 이 섯다운제가 처음 제안된 시기는 2005년이었다. 당시에 국회에서 제안이 되었지만 제도 자체가 위험적 소지가 있고 게임 역기능 예방에 대한 적절한 대안으로 평가되지 않아서 법안이 제출되었지만 폐기되었다. 2010년도에 다시 제기된 섯다운제는 2005년도에 제기되었던 섯다운제와 내용적으로 거의 동일한 것이었는데, 이번에는 법률로 제정되었다.

## ■ 제 4 장

2011년 5월 게임법이 아니라 청소년보호법에 섯다운제의 시행에 대한 내용이 포함되었다. ‘청소년의 인터넷게임 중독 예방’이란 별도의 장으로 신설되었다. 핵심 내용은 16세 미만의 청소년은 오전 0시에서 오전 6시까지 인터넷게임을 이용할 수 없고, 게임기업은 이 시간에 해당하는 청소년이 인터넷게임을 이용할 수 없도록 접속을 차단하는 조치를 취해야 한다는 것이다. 청소년이 이용할 수 있는 게임에 대해 특정한 시간을 정하여 원천적으로 이용을 차단하는 이 제도는 ‘강제적 섯다운제’로 불리게 된다.

### 강제적 섯다운제 주요 내용

- 인터넷게임의 제공자는 16세 미만의 청소년에게 오전 0시부터 오전 6시까지 인터넷게임을 제공하여서는 아니 된다.
- 여성가족부장관은 문화체육관광부장관과 협의하여 심야시간대 인터넷게임의 제공시간 제한대상 게임물의 범위가 적절한지를 2년마다 평가하여 개선 등의 조치를 하여야 한다.

한편 문화부에서는 처음부터 원천적 차단을 하는 ‘강제적 섯다운제’보다는 학부모의 동의와 요청에 의해 자녀의 게임 이용시간을 관리할 수 있는 ‘선택적 섯다운제’를 제안하였다. 원래 선택적 섯다운제는 게임업계에서 게임과몰입 예방을 위해 자율적 조치를 하겠다는 것 중 하나였다. 강제적 섯다운제가 오전 0시에서 오전 6시까지가 제한 시간대인 것과 달리 선택적 섯다운제는 하루 24시간 중 학부모의 동의와 요청에 의해 요청하는 시간을 제한하는 것으로 실질적으로 제한 시간의 범위가 넓다. 또한 강제적 섯다운제는 학부모의 의견과 상관없이 법률에 의해 무조건 제한하는 것과 달리 선택적 섯다운제는 학부모의 의견이 반영되어 자녀의 게임 이용시간을 제한하는 것이다.

### ■ 청소년 게임장 출입

앞서의 게임과몰입 예방 조치는 주로 온라인게임의 성장과 함께 정책적으로 추진되었던 것이고, 이러한 정책이 추진되기 이전에 청소년의 게임이용과 관련한 제한 조치들이 있었다. 청소년들의 게임을 이용할 수 있는 공간, 즉 게임장과 PC방의 출입시간 제한이 그것이다.<sup>4)</sup> 이 조치는 1999년 <음비게임법>이 제정될 때부터 있었기 때문에 청소년의 게임이용에 대한 첫 번째 제한 제도라고 할 수 있다.

### ■ 사행성게임 금지 관련 제도

게임이 사행행위의 도구로 사용되는 것은 게임의 초창기에도 있었던 문제이다. 게임은 대부분 승패가 결정되기 때문에 도박의 도구가 되기 용이하다는 단점이 있다. 게임이 사행행위의 도구가 되면 게임은 더 이상 게임이 아니기도 하지만, 한국에서 사행업은 정부의 허가업종이라는 점과 사회적으로 도박에 대해 엄격하다는 점에서 게임의 사행성 문제는 초기부터 주요한 정책 대상이다.

4) 게임장과 PC방의 청소년 출입시간이 오전 9시부터 오후 10시까지로 규제되었다.

특히 2006년 바다이야기 사태는 게임 전반에 대해 사행성이라는 부정적 인식이 사회적으로 확산되는 계기가 되었고, 이는 게임산업의 육성에서 커다란 장애요인이 되고 있다. 중국에서도 게임의 사행성 문제가 과도해서 오랜 기간 동안 아케이드게임 자체를 금지했던 사례와 한국에서 바다이야기와 같은 게임의 사행성 문제로 인해 아케이드게임산업 자체가 붕괴되는 사례에서처럼 게임산업의 발전에서 사행성 문제에 대해 적극적인 대처를 하지 못하면 게임산업육성이란 정책 방향 자체가 사회적으로 호응을 얻기가 어렵다.

온라인게임의 등장 이후에는 소위 웹보드게임이라고 불리는 포커와 같은 카드게임과 고스톱과 같은 화투게임 등이 항상 사행성 이슈에 직면했다. 게임 내에서는 실제 현금이 아닌 사이버머니를 이용하여 게임을 하기 때문에 그 자체로 사행행위라고 할 수 없지만, 사이버머니를 실제 현금으로 환전하는 것과 연결이 될 경우에는 온라인도박과 웹보드게임의 구별이 용이하지 않을 수 있다. 이러한 점은 웹보드게임의 시장 확대가 초기 게임산업의 성장에서 자본축적의 계기가 될 수 있다는 장점이 지속적으로 유효하지 않을 수 있다는 문제를 갖고 있다. 한국에서 게임의 사행성 방지에 대한 제도적 조치들은 크게 다섯 가지로 요약될 수 있다. 첫째로, 등급 분류 시 사행성게임을 확인하는 것이다. 사행성게임이 확인될 경우의 등급 거부를 말한다. 둘째로, 환전 금지이다. 이것은 게임 이용의 결과물을 실제 화폐로 환전하는 것을 금지하는 내용이다. 셋째로, 경품 종류 제한이다. 아케이드게임의 경우 게임 이용의 결과에 따라 지급되는 경품의 종류를 제한한다. 넷째로, 웹보드게임의 이용 및 서비스 매뉴얼이다. 이것은 웹보드게임의 환전 방지 조치이다. 다섯째로, 사행행위 조장 금지를 위한 게임물 관련사업자의 준수사항이다. 게임의 사행성 금지에 대한 게임 법률과 시행령의 주요 내용은 아래와 같다.

- 게임물 또는 운영방식, 기타 장치를 이용하여 도박 및 사행행위 조장 금지
- 게임머니는 실물 화폐단위와 동일하게 함
- 경품 지급은 전체 이용가 게임물에 한정하며, 경품은 완구류 및 문구류로 제한
- 음란물 및 사행성게임물 차단 프로그램 또는 장치 설치
- 영업시간 및 청소년 출입시간 엄수
- 등급분류를 받지 않은 게임물의 유통, 이용, 보관, 전시 금지
- 등급분류를 받은 내용과 다른 게임물의 유통, 이용, 보관, 전시 금지
- 게임물 이용 결과로 획득한 유·무형 결과물의 환전 또는 환전 알선, 재매입 금지

#### 다. 산업진흥사업

정책의 추진은 구체적인 정책사업으로 표출된다. 그렇기 때문에 정책사업의 긍정적 효과가 산출될 때 정책사업의 유효성이 인정된다. 게임산업육성을 위한 산업진흥정책사업은 매년 수십 개의 사업이 추진된다. 물론 한정된 예산의 범위에 따라서, 그리고 기 추진해온 정책사업의 유효성에 따라서 다소 차이가 있다. 그렇지만 정책사업도 일회성으로 끝나서는 그 유효성을 산출할 수 없다. 예를 들어 기업들의 수출 활성화를 지원하기 위해서 해외 바이어들이 참여하는 게임전시회를 개최한

다고 할 때, 그것이 1~2회를 진행할 때는 목표하는 성과에 미흡할 수 있다. 그렇지만 지속적으로 5~6회를 진행하면 그때부터 목표하는 성과에 근접하게 된다. 그렇기 때문에 정책사업은 적절한 방향과 방법론이 설정되었다면, 지속할 수 있는 것이 중요하다. 게임산업진흥을 위한 정책사업의 분야는 크게 다섯 가지로-인큐베이팅 사업, 제작지원사업, 투자지원사업, 수출진흥사업, 전문인력양성사업-구분할 수 있다.

### 1) 인큐베이팅 사업

인큐베이팅 사업은 산업의 주체가 되는 기업을 육성하기 위한 지원사업중 가장 일반적이고 대표적인 사업이다. 이제 막 창업을 한 기업, 중소기업들이 기업의 경쟁력을 갖출 수 있을 때까지 일정 기간 업무 공간을 무료 또는 저렴한 비용으로 사용할 수 있도록 하는 것이다. 초기의 산업육성을 위해서 가장 먼저 시작하는 필수적인 정책사업이다.

게임산업육성정책을 추진하는 초기에도 인큐베이팅 사업이 핵심이었다. 초기 인큐베이팅 사업을 통해 현재 한국을 대표하는 중견 게임기업으로 성장한 회사들이 있다. NHN엔터테인먼트는 초창기 한계기업으로 창업을 했는데, 게임종합지원센터의 인큐베이팅 사업을 통해서 기업의 경쟁력을 갖출 수 있었고, 이후 한국을 대표하는 게임기업으로 성장하였다. 보통 인큐베이팅은 3년을 1차 기간으로 하여 필요 시 1년을 연장하는 게 일반적이는데, T3엔터테인먼트는 6년을 넘게 게임산업진흥원 인큐베이팅에 있었고 결국 오디션 게임을 통해서 수백억 매출의 기업으로 성장했다. 만약 이러한 인큐베이팅 사업이 없었다면 중소기업이 중견기업으로 성장하는 데 훨씬 더 어려웠을 것이다.

인큐베이팅 사업도 제공하는 서비스의 내용에 따라서 구별된다. 가장 단순한 인큐베이팅 사업은 업무 공간을 저렴하게 사용할 수 있게 지원하는 것이 업무의 전부이다. 여기에 공동장비실을 통해 무료로 게임제작에 필요한 고가 장비를 사용할 수 있도록 지원하는 것도 있다. 나아가서 게임기업 운영 및 글로벌 진출에 대해 지속적인 컨설팅을 하기도 한다.

인큐베이팅 사업을 특정한 분야, 즉 게임산업 육성을 위해 특정한 분야에 집중하는 경우도 있다. 예를 들어 2008년 중장기계획을 통해 게임허브센터가 만들어졌는데, 여기서의 인큐베이팅은 현행 게임이 아니라 미래의 새로운 시장을 창출할 수 있는 게임을 개발하는 게임기업의 인큐베이팅이 중심이었다. 그리고 모바일게임허브센터는 모바일게임기업을 대상으로 하는 인큐베이팅 사업을 한다.

이처럼 인큐베이팅 사업은 정책적으로 육성하고자 하는 분야에 따라서 다양하게 추진할 수 있고, 초기 기업 육성을 위해 매우 필요한 정책사업이라는 점에서 산업진흥정책사업에서 필수적이라고 할 수 있다. 당시 게임 진흥기관에서 근무하던 게임기업 종사자도 인터뷰에서 2000년대 게임진흥정책에서의 인큐베이팅 사업이 중요한 역할을 했으며, 현재에도 여전히 유효한 사업임을 언급하였다.

“2000년대 게임진흥정책에서 기관의 역할이 컸다고 할 수 있는데, 주요 사업으로는 인큐베이팅 사업이 있다. 지금 한국을 대표하는 게임기업들도 당시에는 소규모로 출발을 하던 시기였는데, 인큐베이팅 사업은 산업 육성에서 가장 기초가 되는 사업이다. 당시 기관에는 동서울에 있는 빌딩에 7개 층을 사용했는데, 이 중 5개 층을 인큐베이팅 시설로 활용했다.

30여 개의 중소규모 기업들이 입주를 했는데, 이들 중에는 이후에 NHN으로 성장한 한게임, 국내 FPS게임을 대표하는 스페셜포스를 개발한 드래곤플라이, 스타크래프트게임 유통으로 성장한 한빛소프트, 중국시장에서 크게 인기를 얻었던 오디션을 개발한 T3엔터테인먼트 등이 있다. 좋은 아이디어가 있다고 하더라도 초기 스타트업 회사나 소규모 회사는 기업이 성장할 수 있는 인프라를 지원해주는 것이 필요한데 인큐베이팅이 그러한 사업이다. 지금 게임산업이 10조가 넘는 시장으로 성장을 하는 데 토대가 되었다고 할 수 있다. 스타트업 기업은 끊임없이 등장하고 이들을 통해 새로운 콘텐츠가 나올 수 있다는 점을 고려하면 어느 정도 성장한 지금의 게임산업에서도 인큐베이팅은 여전히 유효하다고 할 수 있다.”

## 2) 제작지원사업

인큐베이팅 사업이 기업 육성에 초점이 맞추어져 있다면, 제작지원사업은 기업과 분리될 수 없지만 기업보다는 개별 게임콘텐츠에 집중하는 사업이다. 시장에서 어필할 수 있는 게임콘텐츠가 있어야 산업과 시장이 성장하고 경쟁력을 갖출 수 있다. 그러나 많은 게임기업들-대부분 중소기업들-은 재정적인 측면에서 취약하다. 게임기업들이 정부의 정책 지원 분야에서 가장 많이 희망하는 것도 재원에 대한 것이다. 게임콘텐츠 제작지원사업은 이러한 산업 환경과 기업의 수요에 근거하는 정책사업이다.

인큐베이팅 사업과 함께 제작지원사업은 초기 게임산업 육성에서 중요한 역할을 한다. 제작지원사업은 일반적으로 게임기획 공모전의 형태로 진행이 되고, 선정된 게임기획에 대해 제작비의 일부를 지원하는 것이다. 제작비 지원 방식은 크게 두 가지로 구분이 된다. 하나는 제작비를 지원하고 끝나는 경우인데, 이때 결과물로는 개발된 게임콘텐츠를 제출하면 된다. 다른 하나는 제작비를 지원하고, 지원받은 게임콘텐츠가 개발되어 상용화를 하고 나서 발생하는 수익에서 제작비를 다시 회수하는 것이다. 제작비를 그냥 지원만 해주는 경우에는 자칫 도덕적 해이가 있을 수 있다는 점에서 제작비 지원과 이후 회수를 하는 지원 방식을 선호한다.

제작지원사업은 또 다른 효과를 창출하기도 한다. 제작비를 지원을 하기는 하지만 예산의 한계로 인해 제작비 전액을 지원할 수 없다. 그렇기 때문에 제작비의 일부만을 지원하게 되는데, 아무리 많이 지원을 해도 50%를 넘기지 않는다. MMORPG와 같이 제작비가 많이 소요되는 게임의 경우에는 그 비중이 더 낮다. 지원된 제작비 이외의 나머지 제작비는 게임기업이 책임을 져야 하는데, 이때 주로 투자사로부터 투자를 받는 것이 일반적이다. 여기서 정부의 제작지원사업에 선정이 되었다는 것이 투자 받을 때 매우 유리한 이점이 된다. 즉 정부의 제작지원사업에 선정된 게임은 좋은 평가를 받은 것이라고 인식하기 때문에 투자를 받을 때 정부 제작지원을 받지 못한 게임에 비해서 상대적으로 유리하다. 정부의 제작지원 선정이 해당 게임콘텐츠의 대한 일종의 인증과 같은 효과를 창출하고 있는 것이다. 그래서 제작지원사업에서의 제작지원비의 규모가 작기는 하지만 많은 게임기업들이 제작지원사업에 참여를 하고 있다.

초기 게임산업육성정책에서 게임콘텐츠에 대한 직접적인 제작지원사업의 필요성이 있으나, 정부의 직접적인 지원사업은 WTO에서 문제가 될 여지가 있다. 그렇기 때문에 직접적인 제작지원사업은

접차로 비중을 축소하고, 간접적인 제작지원사업으로 전환을 한다. 간접적인 제작지원사업은 정부의 예산으로 직접 지원하는 것이 아니라 투자와 용자 등을 통해 게임기업이 제작비를 조달할 수 있도록 지원하는 사업이다.

한편 제작지원 대상에 따라 제작지원을 더 강화할 수도 있다. WTO에서 문제가 될 수 있는 제작 지원의 대상은 일반적인 게임시장에서 서비스되는 게임이다. 즉 이미 시장이 형성되어 있는 게임에 대한 지원을 문제시하는 것이다. 그렇기 때문에 아직 충분한 시장이 형성되지 못한 분야에 대해서는 문제가 되지 않는다. 예를 들어 한국에서는 기능성게임-특수목적형게임-에 대한 제작지원사업을 추진하였다. 기능성게임은 게임이긴 하지만 게임의 본질적인 속성을 토대로 하여 특정한 목적을 수행하는 게임을 말한다. 대표적인 것이 교육용게임이다. 아직 시장이 제대로 형성되지 않은 분야이지만 정책적으로 육성해야 하는 분야는 제작지원사업이 게임기업들의 참여를 동기화하는데 주요한 역할을 한다. 시장이 형성되지 않았다는 것은 게임기업에게는 선점을 했을 때는 큰 이익이 창출될 수도 있지만, 그만큼 위험요소가 많다는 것이기도 하다. 그렇기 때문에 민간인 게임기업이 적극적인 참여를 꺼리기가 쉽다. 이럴 경우에 정부의 제작지원사업은 게임기업의 리스크에 대해 정부가 일정 부분을 책임을 진다는 의미를 갖고 있다.

제작지원사업은 정책적으로 육성하고자 하는 분야에 대해 정부가 시장에서의 위험요소를 일정 부분 책임진다는 의미를 갖고 있기 때문에 정부의 정책 방향을 표출하는 것이고, 그에 대한 게임기업들의 참여를 유도하는 것이다. 그렇기 때문에 어떤 정책 방향을 설정할 것인가에 따라서 제작지원사업의 대상을 다양화할 수 있다.

제작지원사업과 관련하여 고려해야 할 사업은 앞서 언급했던 간접적 지원사업에 대한 것이다. WTO 문제가 아니라 하더라도 정부의 한정된 예산으로 직접적인 제작지원을 지속하기에는 용이하지 않다. 또한 시장의 분위기를 조성하기 위해서는 게임기업이 시장으로부터 재원을 조달할 수 있는 다양한 접근이 가능해야 한다. 게임기업이 주식시장에 상장을 하는 경우도 주식을 통해 지원을 확보할 수 있는 접근 중 하나이다. 그런데 기존 주식시장의 상장 조건은 주로 제조업에 근거하기 때문에 게임산업과 같은 콘텐츠기업에게는 상장하는 데 어려움이 있다. 즉, 콘텐츠기업에 적절한 상장 기준과 평가요소가 필요함을 의미한다. 게임산업진흥원은 코스닥과의 협의와 논의를 통해서 게임기업의 상장 조건과 평가에 대해 일부 조정을 하기도 하였다.

### 3) 투자지원사업

게임기업의 재원 조달을 위한 사업이 투자조합, 투·용자사업이다. 이는 정부가 직접 하는 것이 아니라 일정 비율의 예산을 시드머니(seed money)하여 투자사가 투자자를 모집하여 진행하는 것이다. 2000년대 초반의 경우에는 게임산업투자조합을 결성하여 초기 온라인게임기업에 대한 투자가 추진되었다. 그중 웹젠의 MU에 투자를 했는데, MU는 세계 최초 3D MMORPG였다. 투자를 받고 개발하여 상용화를 했는데 시장에서 크게 성공을 하였다. 투자비의 약 15배의 투자수익을 창출하여 다른 투자에서 손실이 발생한 비용을 상쇄하고도 수익이 남았다.

2000년 중반 이후에는 게임분야 투자를 할 수 있는 펀드(fund)가 만들어졌다. 펀드의 구성은 중소기업청이 관리하는 모태펀드에서 일정 재원을 시드머니로 해서, 펀드를 운영할 투자사가 투자사를 모집하고, 이에 대한 평가를 통해서 펀드운영사를 선정한다. 이렇게 결성된 펀드는 작게는 3~4백억 원에서 많게는 6백억 원 이상의 규모로 운영된다. 게임기업들은 언제나 제작비에 대한 부담을 안고 있기 때문에 게임 제작 시 투자를 받으려고 한다. 그렇기 때문에 정부에서는 게임기업과 투자사 간의 미팅을 할 수 있는 투자쇼 등을 사업으로 추진하기도 한다. 이처럼 펀드를 구성하는 문제는 매우 중요하다. 인터뷰에서 게임진흥기관에서 근무하던 게임기업 종사자는 당시 자원문제의 중요성을 언급하였다.

*“자원문제는 예나 지금이나 기업들에게는 가장 중요한 문제인데, 당시에 게임투자조합을 1~3호까지 만들면서 지원을 하였다. 그중에서 게임투자조합 2호에서 웹젠의 무를 지원하여 투자 대비 매우 높은 수익이 발생하였다. 이후에 추진된 펀드들을 고려해도, 게임투자조합 2호에서 진행되었던 사례가 가장 높은 수익을 발생했을 것이다.”*

#### 4) 수출진흥사업

수출은 모든 기업들에게 시기의 문제일 뿐 궁극적인 목표라고 할 수 있다. 특히 한국과 같이 내수시장이 크지 않는 경우에는 산업과 기업이 지속적으로 성장하려면 수출을 하지 않고서는 별다른 방법이 없다고 하겠다. 게임정책에서도 내수시장의 진작과 함께 수출진흥을 핵심 분야로 설정하는 것을 그러한 이유 때문이다. 정부가 산업진흥정책을 추진하지만 산업진흥의 실제 주체는 기업이라고 하겠다. 정부가 직접 공기업을 설립해서 운영하는 것이 아니라고 하면, 민간 기업의 성장을 지원하는 것이 정부의 산업진흥정책이다. 수출진흥은 산업진흥정책의 일환이고, 산업 육성의 최종목표라고 할 수 있다. 수출진흥 역시 그 주체는 기업이고, 정부의 정책은 이를 지원하는 것이다.

수출진흥사업의 핵심은 주체인 게임기업과 해외 판매를 연결하는 것이다. 개별 기업이 규모가 있고 해외 마케팅을 직접 할 수 있는 역량이 있다면 정부가 나서서 지원을 할 이유가 없다. 그렇지만 아직 산업의 규모와 기업의 역량이 미흡하다면, 그래서 개별적으로 해외 마케팅을 할 수가 없다면, 그럴 경우에 정부의 수출진흥사업의 필요성이 제기된다.

수출진흥사업 중에서 해외 전시회의 참가는 해외시장에 한국 게임을 보여줄 수 있는 기회이다. 그래서 해외 전시회에 참여할 게임을 갖고 있는 기업들을 선정하여 공동관을 구성한다. 해외 바이어와의 미팅인 B2B가 전시회 참가의 핵심이다. 이는 국내에서 진행되고 있는 국제게임전시회인 ‘지스타(G-STAR)’에도 마찬가지이다. 유명한 해외 전시회에 참가할 수 있음에도 왜 국내에서 개최하는 국제전시회를 필요로 하는가의 문제는, 해외 전시회가 있지만 전시회에 참가할 수 있는 역량을 갖고 있는 기업과 정부의 지원을 받을 수 있는 기회는 많지 않다. 그런데 국내에서 국제전시회를 개최하고 해외 바이어를 초청하여 B2B를 한다면 해외전시회에 참가하지 못했던 많은 국내 기업들이 해외 바이어와 미팅을 할 수 있는 기회를 갖게 된다. 바로 이점이 국내에서 개최되는 국제전시회가 필요한 이유이다. 지스타에서 해를 거듭할수록 B2B 행사의 규모가 커지고 있는 것도 그러한 이유이다. B2B 행사가 중요한데 한계가 있다. 즉 B2B를 통해서 계기가 될 수는 있지만 해외 바이어와의 첫 미

팅에서 계약이 성사되는 경우는 없다. 즉 수출상담은 일시적 행사로 끝나는 것이 아니라 1년 내내 상담이 지속될 수 있어야 효과를 창출할 수 있다. 이를 위해 온라인상에서 해외 바이어와 국내 기업들의 매칭 사업은 수출진흥사업의 인프라와도 같은 역할을 한다.

수출진흥사업의 다른 하나는 해외시장에 대한 정보서비스이다. 정부가 수출진흥사업을 추진하지 않는다고 해도 기업은 해외 시장 진출을 위해 노력을 한다. 여기서 진출하고자 하는 해외 시장에 대한 다양한 정보가 매우 중요한데, 개별 기업이 다양한 해외 정보를 직접 수집하기는 용이하지 않다. 그래서 정부가 기존 시장뿐만 아니라 신규 시장에 대한 다양한 정보를 수집하여 서비스하는 것이다. 게임진흥기관 근무 경력이 있는 전문가는 인터뷰에서 해외진출을 하는 기업 지원이 매우 효과적이었음을 언급하였다.

*“이외에도 해외진출 및 전시회사업 등이 있는 대한무역투자진흥공사, 외교부 등의 협력 관계를 구축해서 폭넓은 정책지원을 한 것도 의미가 있었다고 할 수 있다. 개별 기업이 비록 규모가 크다고 하더라도 개별 기업이 할 수 있는 범위와 내용에서 한계가 있기 때문에 정부 차원에서의 지원을 특히 초기 산업 성장에서 매우 효과적이었다.”*

#### 5) 전문인력양성사업

산업 인프라의 핵심은 인력이다. 산업에서 필요로 하는 전문인력의 수요가 발생하기 때문에 이를 위해 전문인력을 양성하는 사업이 추진된다. 인력양성사업은 게임아카데미의 설립과 운영으로 대표된다. 정부의 예산에 의해 설립되고 운영되는 공공 교육기관이다. 초창기 산업육성에서 인력 수급은 중요한 문제이기 때문에 게임아카데미는 게임전문기관의 설립과 함께 추진되었다. 실제 산업 현장에서 곧바로 투입되어 업무를 할 수 있는 인력을 양성하는 것이 목표이다. 게임 제작을 위해서는 크게 게임기획-또는 게임디자인-, 게임프로그래밍, 게임그래픽 분야의 인력이 필요하기 때문에 게임아카데미는 위의 세 가지 분야로 전문교육이 실시되고, 2년 8학기로 운영되었다. 마지막 2학기는 게임개발 프로젝트를 진행하였다. 정부가 예산으로 운영하는 공공교육기관은 교육비가 무료인 경우도 있지만, 대부분 일정 비율의 교육비를 지원하는 것으로 되어 있다. 게임아카데미로 전체 교육비의 50%를 정부의 예산으로 지원하였다.

게임아카데미를 통한 인력양성에 대한 정책 효과는 상당히 좋은 평가를 받았다. 졸업생의 거의 대부분이 게임기업에 취업을 하였다. 창업까지 포함을 하면 취업률이 거의 100%에 이르렀다. 이러한 좋은 교육 효과가 창출될 수 있었던 이유는 게임아카데미 수강생의 노력도 있지만, 강사진이 매우 좋았기 때문이다. 게임아카데미의 강사진은 실제 게임기업의 실무 팀장급에서 진행이 되었다. 전체 게임관련 교육기관 중에서 가장 좋은 강사진을 운영할 수 있었다. 이렇게 최고의 강사진으로 교육 과정을 운영할 수 있는 것은 공공기관이기 때문이다. 게임아카데미 수강생의 이력은 매우 다양한데 고등학교 졸업생, 대학교 졸업생, 일반인-다른 직업이 있었지만 그만두고 게임기업에 취업을 하려고 오는 사람들-등으로 특정한 제한이 없었다. 다만 교육 정원은 한정되어 있어 수장을 희망하는 사람들 중에서 시험을 통해서 일정 수준 이상의 사람들을 수강생으로 선출하였다.

게임아카데미가 설립되어 운영된 지 10년이 넘었기 때문에 현재 게임아카데미 초기 출신들은 게임기업에서 실무 팀장급 이상에서 활동을 하거나 창업하여 게임기업을 운영하고 있다. 2009년 게임산업진흥전문기관인 게임산업진흥원이 콘텐츠진흥원으로 통합된 이후에 2년 8학기라는 집중 교육 형태의 게임아카데미는 더 이상 운영되지 않고, 일반적인 게임교육이 진행되고 있다. 지금까지의 내용들에 대한 예를 아래와 같이 제시할 수 있다.

- 예산 및 내용 예시(산업진흥)
  - 창작 활성화: 15억 원(제작지원, 공모전 등)
  - 투자 활성화: 3.5억 원(평가모델 개발 등)
  - 인큐베이팅: 임대료 지원/30~50개 게임기업 입주
  - 게임 인력 양성: 23.9억 원  
(9억 원: 게임아카데미/7.9억 원: 산학협력 지원/7억 원: 사이버교육)
  - 수출 활성화: 16억 원  
(9억 원: 국제전시회 등/7억 원: B2B, 신규시장, 국제교류 등)

#### 라. 정책연구사업

정책이 수립되고 추진되는 과정에서 최종적으로는 구체적인 정책사업으로 구현이 되는데, 이러한 정책사업의 방향과 내용은 정책 수립과 추진에 필요한 다양한 사전 연구 과정을 필요로 한다. 즉 정책은 즉흥적으로 진행되는 것이 아니라 장기적 관점에서 충분한 검토와 논리를 바탕으로 수립되고 추진되는 것이다. 그렇기 때문에 정책 추진에서 정책연구는 매우 중요한 위치를 차지하는 분야이다. 이러한 정책연구는 크게 세 가지 분야-첫째, 게임산업 현안 대응 및 정책연구, 게임 관련 제도 개선, 그리고 게임백서 등 게임 관련 데이터 생성 및 관리-로 구분하여 볼 수 있다.

##### 1) 게임산업 현안 대응 및 정책연구

플랫폼의 다양성, 빠른 시장 변화, 다양한 이해관계자들, 사회적 인식의 편차, 게임의 불법적 활용 등 게임 분야에서는 매우 다양한 이슈와 현안들이 항상 발생하고 있다. 이러한 이슈와 현안들은 단기적 또는 장기적인 대응을 필요로 하고 결국 적절한 정책 방향과 내용으로 대응을 해야 한다. 여기서 적절한 정책 방향과 내용을 결정할 수 있는 근거가 되는 것이 정책연구이다.

정책연구는 이렇게 정책 수립과 집행을 위해 필요로 하는 주제와 대상에 대한 집중적인 연구를 진행하는 것이다. 예를 들어 게임물에 대한 중독심리가 현안으로 발생했을 때, 게임물 심의의 적절한 방향과 방법에 대한 논리적 근거와 충분한 데이터가 제공되었을 때, 이에 대한 조정이 가능해진다. 즉 게임물 심의제도에 대한 정책연구를 바탕으로 그러한 현안에 대응을 하게 되는 것이다. 근거와 논리가 없다면 정책적 설득력은 없는 것이고, 결과적으로 목적하는 바를 추진하거나 실현할 수 없게 된다. 결국 정책연구는 정책을 추진하는 논리와 근거를 제공하는 역할을 하고, 특히 정책 수립의 과정에서 매우 중요한 역할을 한다.

다양한 현안과 정책연구의 최종적인 결과물은 중장기계획으로 나타난다. 중장기계획은 중장기적인 정책 목표와 방향을 설정하고 이를 실현하기 위한 구체적인 과제를 설정하는 것이다. 그렇기 때문에 중장기계획은 정책 추진의 이정표가 된다. 중장기계획에는 단기적, 중장기적 현안과 현행 문제점과 그에 대한 해결 방향을 제시하는 것이다. 그렇기 때문에 현안과 문제점을 근거로 하여 그에 대한 원인과 과정, 그리고 사회 환경의 변화상 등을 분석하고 적절한 해결 방향을 찾는 연구가 선행된다. 일례로 중장기계획에서 설정하는 목표값은 보기 좋은 이상적인 수치를 설정하는 것이 아니라 현재값과 환경에 대한 분석을 통해 예측값을 설정하고 거기에 정책적 의지가 더해져서 목표값을 설정하는 것이다. 그래야 실현 가능성이 높은 정책 목표값을 설정할 수 있다.

중장기계획에 근거한 정책 추진이 중장기계획에서 목표했던 수준에 가깝게 추진될 때 중장기계획은 정책적 의미를 갖게 된다. 그렇지 않으면 중장기계획에 대한 사회적 신뢰를 잃게 되고 이는 결국 정책 추진의 신뢰성을 잃게 된다. 즉 시기적으로, 내용적으로 실현가능한 적절한 정책을 수립하고 추진할 수 있는 근거와 데이터를 제공하는 것이 정책연구이다. 그렇기 때문에 정책연구가 정책사업에 비해 가시적이 않다고 하더라도 그 역할은 매우 중요하다.

한국 게임산업의 정책연구는 게임산업 전문기관 내에 정책팀을 설치하여 정책연구에 대한 전담을 하도록 하였다. 매년 백서, 정책 보고서, 동향 등에 대한 발간 책자를 10여 권 이상을 산출하였고, 매달 10여 개의 정책리포트를 작성하였다. 이러한 정책연구의 결과물은 실제 정책 수립과 추진 과정에서 핵심적인 역할을 하였다. 실제 정책 수립과 과제에 반영되지 못하는 정책연구는 의미가 없다. 게임진흥기관 근무 경력이 있는 게임기업 종사자도 인터뷰에서 정책적으로 어떤 방향으로 지원할 것인가가 중요하다고 하였다.

“정책사업이 있었는데, 산업 데이터와 관련 연구 사업 등을 진행하였다. 기술 분야에서 는 게임기술지원 및 개발사업이 진행되었다. 정책연구에서는 특히 게임백서를 2000년대 초 반부터 시작을 했는데, 산업 데이터가 집적화할 수 있는 토대를 형성했다는 점에서 중요하다. 중장기계획도 매우 중요한데, 산업 육성의 방향성을 정립하는 것은 개별 기업이 비전을 갖게 하는데 매우 큰 의미가 있다. 이는 지금도 매우 필요한 시기라고 할 수 있다. 사회 환경이 급격하게 변하고 있고 다양화 되는 시기에 개별 기업이 어느 방향으로 역량을 집중할 것이냐가 중요한데, 큰 기업은 자체적으로 어느 정도 할 수 있다고 하더라도 중소기업의 기업은 한계가 있기 때문에 정부에서 정책적으로 어떤 방향을 제시하고 정책적으로 지원할 것인가는 매우 중요하다.”

## 2) 게임관련제도 개선

정부 정책의 자원 중 제도는 환경을 결정하는 중요한 것으로 핵심적인 지위를 갖는다. 그렇기 때문에 법률과 제도를 개선하기 위해서는 정책연구가 반드시 필요하다. 필요에 따라 이를 위한 전담 태스크포스팀(task force team)이 구성되어 짧게는 수개월에서 길게는 1년 가까이 정책연구가 진행된다. 현안과 이슈에 대한 대응의 경우는 단기간에 정책연구를 수행해야 하는 것과 달리 제도 개선에 대한 정책연구는 충분한 시간을 필요로 한다. 충분한 검토와 연구가 되지 않은 제도 개선은 실제

제도가 시행될 때 많은 문제점을 노출하게 된다. 자칫 개선된 제도가 유명무실해질 수도 있고, 오히려 산업 전체를 위축시킬 수도 있다.

한편 이러한 제도 개선 연구에서는 국내 제도뿐만 아니라 해외 제도에 대한 연구도 필요하다. 해외 제도에 대한 정책연구가 필요한 이유는 첫째, 해외 제도에 대한 벤치마킹을 위한 것이고, 둘째는 국내 기업의 해외 진출 시 진출하고자 하는 국가나 지역에서 시행되고 있는 제도를 연구함으로써 해외 진출을 위한 정보를 제공하기 위한 것이다. 필요에 따라서는 해외 제도의 연구를 통해서 해외 진출에 제도적 장애가 있을 경우에 이러한 제도적 장애를 해소할 수 있는 방안에 대한 정책연구로 심화되기도 한다.

### 3) 게임산업 데이터 생성 및 관리

중장기계획과 제도개선 등 정책연구를 추진함에 있어서 가장 기초가 되는 것은 게임산업에 대한 데이터이다. 산업 규모를 모르면서 산업 성장의 목표를 설정할 수 없고, 해외 진출 현황을 모르면서 해외 진출을 지원할 수도 없다. 결국 정책을 수립하고 집행하는 과정에서 그 근거가 되는 데이터의 확보가 매우 중요하다.

정책 데이터의 확보는 단기간에 이루어질 수가 없고, 또한 일정 수준의 재원을 필요로 한다. 그렇기 때문에 정책 데이터에 대한 재원 집행에 대해 다소 꺼리는 경우가 많은데, 그것은 정책 데이터에 대한 이해가 부족하기 때문이다. 정책 데이터는 지속적이고 항상적으로 축적될 수 있을 때 강력한 영향력을 갖게 되기 때문에 지속적인 데이터 축적은 매우 중요하다.

정책 데이터는 그냥 만들어지는 것이 아니기 때문에 정책연구를 통해 필요한 정책 데이터가 무엇인지를 확인하고, 데이터가 만들어지고 축적될 수 있는 방안을 마련해야 한다. 가장 기본이 되는 산업 현황 관련 데이터를 위해서는 백서의 발간이 핵심적인 역할을 한다. 게임백서는 2002년부터 발간을 시작하여 현재까지 지속되고 있는데, 초기에는 3백여 페이지에서 1천 페이지가 넘는 분량으로 확대되었다. 백서에 수록되는 기본 내용은 게임산업 통계이다. 이를 통해 산업 규모, 시장 규모, 수출 규모 등이 확인된다. 그렇기 때문에 정책 데이터의 시작은 백서의 발간으로부터 시작된다. 이에 대한 예시는 아래와 같다.

#### ■ 예산과 사업 예시(정책사업)

##### ○ 총 예산: 13.6억 원

- 7.9억 원: 게임백서, 정책연구보고서, 국제컨퍼런스 개최 등
- 0.7억 원: 중장기계획 수립 및 정책 협의체 운영 등
- 3억 원: 온라인 정보서비스
- 2억 원: 게임도서관

마. 게임문화 조성사업

여타의 문화콘텐츠산업의 진흥정책과 달리 게임산업의 특성을 보여주는 것이 게임문화정책이다. 게임 이용 과정에서 발생하는 역기능 문제와 그에 따른 게임에 대한 사회적으로 부정적 인식의 확산은 결과적으로 게임산업을 진흥하겠다는 정책과 충돌을 빚게 된다. 또한 게임은 디지털시대에 그 자체로서 하나의 문화활동으로 발전하고 있다는 점도 있다. 이는 게임문화정책이 초기에는 게임산업 진흥과 충돌이 발생하는 역기능 문제와 부정적 인식의 문제를 해소하는 데 초점이 있다면, 2000년대 중후반 이후에는 게임을 그 자체로 하나의 문화활동으로 발전시키는 데 초점이 있다.

게임문화 조성사업은 2002년부터 시작되었고, 2003년 게임산업 중장기계획에 게임문화 조성사업이 포함되었고, 2005년에는 별도로 게임문화정책을 발표했고, 2006년 <게임법> 제정 시에 게임문화의 진흥이란 장이 산업 진흥과 함께 별도로 포함되었다. 그만큼 게임정책에서 게임문화 진흥정책은 산업육성정책만큼 어찌보면 더 큰 의미와 중요성을 갖고 있다. 게임문화 조성 사업은 크게 세 가지로-게임문화 교육 및 교재개발 사업, 게임이용 적도 및 상담 지원사업, 그리고 게임 체험 및 치유 프로그램 사업-구분된다.

1) 게임문화 교육 및 교재개발 사업

이 사업은 게임문화 조성 사업의 핵심사업으로 게임문화 정책의 핵심 사업이라고 할 수 있다. 게임문화 교육은 게임과 게임 이용에 대한 정확한 이해를 통해 적절하게 게임을 이용하고 지도할 수 있도록 하는 것을 목표로 하는 사업이다. 게임은 새로운 매체인 만큼 주 이용자층인 청소년들은 쉽게 수용하지만 매체의 특성과 이용에 대한 교육은 전혀 없는 만큼 부정적 이용 태도가 나타났고, 그러한 자녀를 둔 학부모층은 게임에 대한 체험이 없다 보니 이해도가 매우 낮았다. 매체의 이용자와 그 매체 이용자를 지도할 사람이 매체에 대해 제대로 이해하지 못하는 상황에서 현상적으로 표출되는 역기능의 문제는 사회적으로 큰 이슈가 되었고, 전반적으로 게임에 대한 부정적인 인식이 확산되었다. 게임문화 교육 사업은 바로 이러한 상황을 교육을 통해 이해도를 넓힘으로써 적절한 이용과 지도를 통해 게임의 역기능 문제를 해소하고자 한 것이다.

게임문화 교육의 대상은 게임을 이용하는 청소년, 게임을 이용하는 청소년을 지도하는 학부모와 선생님이다. 게임이란 콘텐츠이자 매체가 무엇인지, 어떤 속성을 갖고 있는 것인지, 게임에는 어떤 것들, 특히 청소년들이 좋아하는 게임은 어떤 것들인지, 게임을 이용하면서 어떤 인식과 태도를 갖추는 것이 게임을 잘 이용하는 것인지, 게임을 이용하는 청소년들을 어떻게 지도하는 것이 좋은 것인지 등이 게임문화 교육의 주요한 내용이다. 전국을 단위로 하여 초중고를 방문하여 교육을 하는, 찾아가는 게임문화교실이 지속적으로 확대되고 있다.

교육을 위해서는 교육 교재가 필요한데, 기존에는 게임문화를 교육할 만한 교재가 부재했기 때문에 교재를 개발하고, 발간하고, 유통하는 게임문화 교재개발 사업이 추진되었다. 초기에는 일반적인 게임문화 교육 교재를 개발하고 유통했는데, 이후에는 초중고 등 학제별로 수준에 맞는 교재를 개발하였고, 선생님들이 교육하고 지도할 수 있는 교사용 교육 교재로 개발 유통하였다.

## 2) 게임이용 척도 및 상담지원사업

게임문화 정책에는 역기능에 대한 예방사업도 포함이 되는데, 게임이용 척도와 상담지원사업이 여기에 해당한다. 게임중독의 문제는 여전히 논란이고 아직까지 확실한 과학적 결과는 없는데, 게임중독 문제는 논의하려면 우선은 게임중독의 현황에 대한 자료부터 요구된다. 이에 기존 '인터넷중독 척도'에 근거하여 게임중독 척도라는 것이 만들어졌다. 문제는 게임이용이라는 차원에서 볼 때 부정적 이용행태 뿐만 아니라 긍정적 또는 중도적 이용의 비중이 사실상 더 많다는 점이다. 그렇기 때문에 게임의 역기능 문제에 접근하기 위해서는 단순한 1차원의 게임중독의 문제만 아니라 다차원으로 게임이용의 다양한 행태를 살펴보는 것이 필요했다. 이에 약 3년에 걸쳐서 게임이용척도가 개발되었다. 게임이용 척도는 게임이용의 부정적, 긍정적, 중도적 행태를 모두 측정할 수 있도록 구성되었고, 전국 단위의 초·중고 학생들을 대상으로 매년 조사를 실시하고 있다.

게임이용 상담지원사업은 게임을 이용하는 청소년들에 대한 전문적인 상담을 할 수 있도록 지원하는 것이다. 기존에도 청소년 상담사가 있기는 하지만 이들의 게임에 대한 이해도가 낮아서 게임이용 문제에 대해 적절한 상담을 할 수가 없었다. 가정 내에서 게임이용의 문제가 발생하는 경우에 우선은 상담을 필요로 하게 되는데 이에 대한 적절한 인력을 갖추지 못했었다. 이에 청소년들의 게임이용에 대한 전문적 상담을 할 수 있는 기관을 선정하여 상담사에 대한 게임이용과 지도에 대한 교육을 실시하고, 그러한 상담사들에 대한 지원을 통해서 게임이용에 대한 상담이 진행될 수 있게 하고 있다.

## 3) 게임체험 및 치유 프로그램 사업

게임체험 프로그램은 게임에 대한 자녀와 학부모의 이해를 높여 자녀의 게임이용 지도를 통해 게임의 역기능 문제를 예방하고자 하는 목적으로 추진되었다. 2000년대 초반에 진행되었던 게임문화 정책의 일환으로 자녀와 학부모가 함께 2박 3일동안 게임을 주제로 하는 게임캠프가 진행되었다. 일반적으로 대부분의 학부모들은 자녀의 게임이용에 대해 많은 우려를 표시하고 있는 것과 달리 자녀가 무슨 게임을 하는지조차 인지하지 못하는 경우가 많다. 이렇다 보니 자녀와 게임이용에 대한 대화는 이루어질 수도 없고, 그냥 게임을 하는 것을 싫어하고, 자녀는 그에 대해 반발을 하는 갈등이 계속되고 있는 것이다. 이러한 체험 프로그램을 통해 학부모는 자녀가 하는 게임을 직접 해봄으로써 게임에 대한 이해를 높이고, 전문가에 의해 게임 지도에 대한 교육을 받는다. 자녀도 본인의 게임 이용태도에 대해 평가를 해보고 게임이용 시 예절과 긍정적으로 게임을 이용하는 방법과 태도에 대해 생각하는 기회를 갖는다. 프로그램 중에는 자녀와 학부모가 함께 직접 간단한 게임을 만들어 봄으로써 게임의 의미를 새롭게 체험하고 인식하는 계기를 제공한다. 게임캠프에 참가했던 대부분의 학부모들은 게임에 대해 새롭게 이해하는 계기가 되었다는 평가를 하였다.

게임을 이해하는 과정에서 체험이 중요한 계기가 되는 이유는, 게임은 기성세대에게 새로운 매체이기도 할 뿐만 아니라 기존의 문화콘텐츠와 달리 상호작용 콘텐츠이기 때문에 실제 게임을 하는 사람과 게임을 하지 않는 사람 간의 게임에 대한 인식과 이해의 정도는 상당한 차이를 보이고 있기 때문이다. 그렇기 때문에 게임문화 교육은 게임을 이용하는 체험 교육과 병행하여 진행될 때 훨씬 높은 교육 효과를 창출할 수 있다.

## ■ 제 4 장

문화부의 게임문화 정책의 기본 방향은 게임의 이해도를 높이는 것과 게임의 역기능에 대한 예방적 조치를 취하는 것이다. 교육 역시 예방 조치의 일환이라고 할 수 있다. 그런데 현상적으로 게임 이용으로 인해 치료를 필요로 할 만큼의 문제가 발생하는 경우가 있다. 2000년대 초반에는 일부 정신과에서 게임중독 문제를 치유하기도 했지만, 게임에 대한 이해도가 낮고 방법론이 없었기 때문에 오히려 역효과가 발생하는 경우도 있었다.

그렇다고 해도 정부는 비록 병리적인 게임중독 증세가 비울적으로 매우 적다고 하더라도 사회적 문제를 소홀히 할 수는 없다. 정부의 정책연구를 통해 게임을 상담하고 치료하는 방법론으로 예술 활동을 활용한 상담과 치료 프로그램을 개발하기도 했다. 실제 개발된 프로그램으로 시범 사업도 진행한 바가 있다. 그런데 여전히 게임중독의 문제는 논란 중이고 그에 따라 정립된 방법론이 아직은 없다고 할 수 있다.

사회적으로 게임기업의 참여에 대한 의견도 있었고, 게임업계에서도 장기적 관점에서 필요한 일이라고 인식하고 게임 역기능에 대한 문제해결을 위한 프로그램에 참여하기 시작하였다. 즉 게임 역기능 문제를 해소하기 위한 적극적인 프로그램이 정책사업으로 추진되었다. 비록 정부의 예산은 아니지만 병원과 함께 게임 역기능 문제를 해소하는 사업이 진행되고 있다. 게임업계의 기부금을 통해 게임문화재단이 설립되었고, 업계의 재원으로 게임 역기능 상담과 치유를 위한 병원을 선정하여 지원하고 있다. 게임 역기능 문제는 교육, 상담, 치유라는 3개 분야에서 동시적으로 정책이 추진되고 있다. 게임문화 조성을 위한 예산은 아래와 같다.

### ■ 예산 및 내용 예시(게임문화조성)

#### ○ 총 예산: 11.8억 원

- 5.3억 원: 게임건강화 지원(과몰입예방센터 등)
- 6.5억 원: 게임문화 교육 등

### 바. 이스포츠 진흥사업

이스포츠는 게임을 종목으로 하는 일종의 인도어(indoor) 스포츠라고 할 수 있다. 그렇기 때문에 게임산업, 게임이용의 문제와 필연적으로 연계되어 있다. 이스포츠는 1990년대 중후반에 시작이 되었는데, 게임정책의 과제로 설정되기 시작한 것은 2004년부터이다. 처음 이스포츠가 게임정책에 포함되었던 것은 산업육성의 차원이 아니라 문화의 차원에서 접근되었다. 그 이유는 게임에 대해 사회의 부정적 인식이 있음에도 불구하고 게임을 종목으로 하는 이스포츠에 대해서는 긍정적인 평가를 하고 있었다. 이스포츠는 기존의 스포츠와 같이 공정한 조건에서 경쟁을 하고, 또한 게임의 승패가 아주 오래 걸리지 않았기 때문이다. 그렇기 때문에 이스포츠 종목 게임과 이스포츠에 대해서는 긍정적인 인식을 갖게 되었다. 이는 게임정책의 측면에서는 게임의 순기능을 확대할 수 있는 좋은 활동으로 인식되었다. 그래서 이스포츠의 진흥은 게임문화 진흥의 주요 과제로 설정되면서 게임정책에 포함되었다. 2003년 게임산업 중장기계획에서도 이스포츠 진흥에 대한 것은 게임문화의 범주에서 계획되었고, 2006년 <게임법>에서도 이스포츠 진흥에 대한 조항은 게임문화의 장 내에 위치하였다. 물론 2004년도에 이스포츠 중장기비전을 별도로 발표하였다.

게임정책의 대상으로 이스포츠가 문화적 접근으로 시작되었지만 이스포츠는 산업적 측면에서도 주요한 효과를 창출하였다. 우선적으로 게임마케팅의 방법으로 이스포츠는 대중의 관심을 높이는 데 주요한 기능을 하였다. 이보다 더 중요한 것은 이스포츠 종목이 되는 게임은 보통의 평균적인 게임 수명을 훨씬 더 연장해주는 효과가 있었다. 일례로 한국 이스포츠를 대표하는 게임 종목은 스타크래프트1인데, 2000년대 중반에 오면 해외에서는 거의 이용하지 않지만 한국에서는 2000년대 후반까지 꾸준한 판매가 이루어졌다. 이는 이스포츠가 갖고 있는 산업적 효과라고 하겠다.

이러한 이스포츠의 장점을 확대하는 것이 이스포츠 진흥사업의 과제들이다. 몇 개의 대표적인 사업들을 살펴보면, 우선 이스포츠 종목용 게임 제작지원사업이다. 이는 게임 제작지원사업의 일환으로 추진되었던 것인데, 이스포츠 종목용 게임이라는 특정한 분야의 게임 제작을 활성화하기 위한 것이다. 앞서 이스포츠 종목용 게임으로 게임대회에 채택이 되면 해당 게임은 게임의 수명이 연장되고 그만큼의 판매가 이루어지게 되는 것이다. 특히 국내 이스포츠가 외산 게임에 지나칠 정도로 집중되어 있다는 점에서 정책적으로 국산 게임을 이스포츠화하는 것의 필요성이 제기되었고, 세계 게임대회의 종목으로 채택이 되면 수출 활성화도 될 수가 있기 때문에 이스포츠 종목용 게임 제작지원이 필요했다.

그리고 한국이 주최하는 국제 이스포츠대회를 지원하는 사업이 있다. 이는 사실상 대회운영 자체를 지원한다기보다는 국제 이스포츠대회에 한국 게임을 정식 종목 또는 시범 종목으로 채택하는 것을 전제로 지원하는 사업이다. 외형적으로는 이스포츠 지원이지만 내용적으로 수출 활성화를 위한 지원사업이라고 할 수 있다.

앞의 두 가지 지원사업이 이스포츠의 산업적 효과를 고려한 지원사업이라고 하면, 문화적 효과에 더 집중된 지원사업이 있는데 바로 아마추어 이스포츠의 활성화를 위한 지원사업이다. 국내 이스포츠는 프로게임대회와 방송국을 중심으로 하여 성장하였다. 프로게임대회가 대중적 관심을 높여주고 이스포츠의 가능성에 대해 확인을 해주는 역할을 했지만, 프로 이스포츠는 프로경기이지 게임 이용에 대한 대중화의 측면에서는 한계가 있었고, 또한 프로 이스포츠에 대해 정부 예산으로 지원하는 것은 적절하지도 않았다. 이스포츠가 단지 게임을 이용한 이벤트가 아니라 디지털 시대의 하나의 독립된 문화로서 정착을 하기 위해서는 아마추어 이스포츠의 활성화가 정책적으로 주요한 과제가 되었다. 기존 스포츠도 프로경기도 있지만 아마추어의 생활 스포츠가 되었을 때 대중화로 갈 수 있는 것이라는 점에서 이스포츠도 마찬가지였다. 아마추어 이스포츠를 활성화하기 위한 대표적인 정책사업은 대통령배 아마추어 이스포츠 대회이다. 전국 16개 시도에서 대표선수를 선발하여 진행하는데 이스포츠의 전국 체전이라고 할 수 있다. 아마추어 이스포츠 대회를 정부의 차원에서 지원하여 개최하는 곳은 한국이 유일하다. 2010년 이스포츠 중장기계획은 바로 대통령배 아마추어 이스포츠 대회를 핵심 축으로 하여 게임문화와 게임산업의 협력적 성장을 추진하려고 한 계획이다. 당시 게임진흥기관에서 근무하던 전문가는 인터뷰에서 게임산업에서의 정부와 민간 협력의 중요성을 강조하였다.

“게임산업은 콘텐츠 분야에서도 좀 독특한 특성들이 있어서 그러한 특성을 충분히 고려한 정책이 추진되는 것이 중요하다고 할 수 있다. 게임진흥기관이 없어지고 콘텐츠로 통합되었는데, 게임이 다른 콘텐츠와 융합하는 데 일부 유리한 측면이 있을 수 있지만, 게임산업 자체를 볼 때는 2000년대 초중반만큼 집중적인 정책이 추진되지 못하고 있는 것 같다. 특히 2010년 이후 게임산업의 담론이 사회적으로나 정책적으로나 진흥보다는 규제에 더 무게가 실리고 있다는 느낌인데, 게임은 해외에서도 볼 수 있듯이 단점도 있지만 활용에 따라서 장점의 효과를 적용할 수 있는 범위가 매우 넓다. 해외는 이러한 측면에서 많은 사업과 연구들이 진행되고 있는 것에 비해 국내에서는 다소 미흡한 부분이 있는데, 정책적으로 좀 더 집중할 필요가 있다고 생각한다. 게임산업이 미래산업으로서 그 가능성이 여전히 충분하다고 생각하는데, 그렇다면 한국 게임산업이 성장할 수 있는 정책적 방향성을 재정립하고 특성에 맞게 정책을 추진하는 것이 필요한 시기라고 생각된다. 정책 추진이 활성화되던 2000년대 초중반에는 정부와 민간의 협력이 잘 이루어졌다. 지금은 그때와 비교해서 상당히 미흡하다고 할 수 있는데, 이러한 협력 관계를 다시 구축하는 것도 필요하다. 특히 게임산업계에서도 혁신에 대한 충분한 고려가 다소 부족한 것으로 보이는데, 산업계에서는 혁신에 대한 고려가 필요하고, 정부 정책은 이러한 혁신이 발현될 수 있는 정책적 지원에 대해 고려할 수 있어야 할 것으로 생각된다.”

## 2. 이해관계자 조정 사례: 게임전시회 통합(지스타)

정책을 추진하는 과정에 다양한 이해관계자들과의 갈등이 발생할 수 있다. 진흥정책이건 규제정책이건 상반된 이해관계자가 있을 수 있기 때문에 언제나 정책 추진은 갈등을 상존하고 있다. 그렇기 때문에 정책 추진 과정은 단지 계획된 사업만을 진행하는 것이 아니라 정책 수립과 사업 추진 과정에서 다양한 이해관계자들 간의 갈등을 조정하는 것이 매우 중요하다. 정책 업무에서 지원사업과 같이 가시적인 업무는 아니지만 정책 추진에서 실질적으로 매우 중요한 업무라고 할 수 있다.

게임은 플랫폼도 다양하고, 사회적으로 게임에 대한 입장도 극명할 만큼 대립적인 분위기고, 시장의 빠른 변화와 경쟁이 치열하기 때문에 정책 추진 과정에서 언제나 정부와 이해관계자 그리고 이해관계자들 간의 갈등이 발생한다. 여기서는 게임정책 추진 과정에서 발생하는 이해관계자들 간의 조정 사례에 대해 살펴본다.

현재 국내에서 개최하는 게임전시회는 매년 11월에 개최하는 ‘지스타’ 뿐이다. 지스타는 2005년에 처음 시작한 국제게임전시회이다. 그런데 그 이전에는 국제라는 타이틀을 단 다양한 게임전시회가 있었다. 지스타는 이전의 이렇게 개별적으로 진행되던 다양한 게임전시회를 정책적으로 하나의 브랜드로 통합한 사례이다.

지스타 이전에는 다양한 게임전시회가 있었다. 전통적으로 가장 오래된 게임전시회는 아케이드 게임전시회였고, 2000년대 온라인게임이 성장하면서 언론사가 참여하는 게임전시회들이 생겼다. 대부분의 전시회는 ‘국제’라는 명칭을 붙이고 있었지만 실제로는 거의 국내 전시회 수준이었다. 아케

이드게임전시회인 KAMEX는 온라인게임이 등장하기 이전부터 있었고, 지스타 이전까지는 한국을 대표하는 게임전시회의 위상이었다. 온라인게임의 등장 이후에도 아케이드게임 중심의 전시회를 지속해왔기 때문에 KAMEX는 내용과 위상에서 차별적이었다.

문제는 2000년대 이후에 시작된 온라인게임을 중심으로 하는 전시회들이었다. 언론사가 주최로 참여하고 있다는 것은 게임기업들이 이들 전시회를 참여하지 않기 어렵게 만드는 요인이었다. 게임기업들은 전시회에 참가를 하지 않을 경우에 주최측인 언론사를 통해서 좋지 않은 기사가 나갈 것을 우려하였고, 실질적 소득이 없고, 전시회에 참여할 필요성이 없어도 전시회 참가를 할 수밖에 없는 상황들이었다. 당시는 온라인게임산업이 막 성장을 하고 있었기 때문에 국내 전시회를 통해 마케팅을 하는 것도 필요했지만 1년에 여러 개의 국내 전시회를 참가할 정도의 여력을 충분히 갖추고 있지 못했고, 또한 비슷한 내용으로 진행되는 국내 전시회를 매년 참여할 이유도 없었다. 흑 수출을 위해 해외 바이어와의 B2B 행사로 내실이 있다면 고려할 수 있지만 그러지도 않다면 더욱 참여의 필요성을 느끼지 못했다. 당시 게임전시회 주관 사업자는 인터뷰를 통해 아래와 같이 당시 게임 전시회에 대하여 설명하였다.

“통합 게임전시회인 지스타 이전에는 많은 전시회가 있었고, 특히 당시에는 아케이드게임 전시회가 게임전시회의 주류였고, 새로 등장한 온라인게임도 포괄하여 진행하였다. 게임전시회는 볼거리, 놀거리가 풍부하기 때문에 많은 사람들, 특히 청소년들에게 많은 인기가 있었다. 이는 지금 지스타도 마찬가지이다. KAMEX, KOPA 등과 같은 아케이드게임 전시회는 최소 3억~5억 원 이상의 수익이 발생할 만큼 비즈니스의 측면에서도 괜찮았다. 당시 민간에서 주최했던 전시회들은 B2C를 중심으로 진행이 되었고, B2B는 매우 미흡했다. 해외 네트워크를 충분히 갖고 있지 않은 민간에서 대규모의 B2B를 진행하기에는 한계가 명확했다고 할 수 있다.”

이러한 상황에서 온라인게임기업으로부터 국내에서 개최되는 게임전시회에 대한 개선의 필요성에 대한 의견이 나오기 시작하였다. 즉 비슷한 여러 개의 국내 전시회에 매년 참가하는 것은 현재 게임기업들에게는 실익이 없을 뿐만 아니라 오히려 비용 발생으로 인해 집중해야 할 마케팅에 집중하기 어렵다는 것이다.

예산이 지원되지 않는 민간에서 진행되고 있는 전시회에 대해 정책적으로 개입을 하는 것은 자칫 위험할 수 있다. 그렇지만 게임산업을 육성하는 진흥정책을 추진하는 정부의 입장에서 게임기업의 의견을 소홀히 할 수는 없었다. 결국 게임업계로부터 유사한 많은 게임전시회 참여의 효율성이 낮고, 업체별 비용 상승이 발생함에 따라서 통합 전시회 개최를 요청받아서 추진하게 된다.

정부가 정책적으로 통합전시회를 추진하는 방향으로 결정을 하지만, 기존의 전시회를 주관하는 이해관계자들이 이에 동의하지 않고 협조하지 않으면 통합전시회 자체의 추진이 어려울 수도 있고, 혹 통합전시회를 개최한다고 해도 실질적으로 통합이 아니라 기존에 진행되어 온 많은 전시회에 하나 더 추가되는 수준이 될 수도 있다. 결국 정책 추진에서 핵심적인 문제는 통합전시회를 추진하는 것이 아니라 전시회를 주관해온 이해관계자들과의 조정을 통해 협조를 이끌어내는 것이다.

KAMEX를 비롯해 많은 전시회가 개최되었고, 업계에서는 전시회의 효율성 문제를 제기했지만 전시회를 주관하는 입장에서 보면 수익이 발생하는 비즈니스이다. 특히 KAMEX는 당시에는 최고의 전시회였고, 그런 만큼 전시회의 참가 부스의 수나 매출과 수익 면에서 긍정적인 비즈니스였다. 언론사가 주최로 참여하는 다른 전시회도 큰 성공은 아니라도 하더라도 운영되고 있었다. 이렇기 때문에 정책적으로 통합전시회를 추진하는 것은 기존 이해관계자들의 비즈니스에 영향을 미칠 수 밖에 없었다.

통합전시회를 위해 이해관계자들과의 논의가 시작되었다. 정책적으로 필요성과 의의를 설명하였고, 이해관계자들도 정책적 의도에 대해서는 이해를 할 수 있지만 자신들의 비즈니스에 영향을 미치게 되는 것이기 때문에 논의는 쉽게 진행되지 않았다. 그렇다고 정부에서 일방적으로 추진하는 것은 오히려 많은 문제와 갈등을 만들어낼 수 있었다. 방법은 지속적으로 이해관계자들이 정책에 공감을 하고 협조할 수 있도록 설득하는 것이 최선이었다. 6개월 이상의 이해관계자들과의 논의와 설득의 과정 속에서 결국 최종적으로 이해관계자들이 특별한 조건 없이 통합전시회에 대한 정책 방향에 동의를 했고, 통합전시회를 추진하는 것에 합의를 했다. 이 결과 2005년 통합전시회 브랜드인 ‘지스타’란 이름으로 한국을 대표하는 국제전시회가 처음으로 개최되었다. 처음에는 경기도에서 개최하였고, 이후 3년을 주기로 하여 개최도시를 선정하여 진행되고 있다. 이와 같은 과정을 당시 게임 전시회 주관사업자와의 인터뷰를 통해 확인할 수 있다.

“통합 전시회를 추진하는 정부 정책이 수립되고 진행되는 과정에서 문화부의 역할이 상당히 컸는데, 특히 정부 정책이라고 해서 민간에게 일방적으로 밀어붙이기식으로 정책을 추진한 것이 아니라 통합 전시회의 의의와 내용에 대해서 충분한 설명과 협의를 하였다. 협의 과정에서 문화부의 고위공무원이 직접 설득하는 등 민간 사업자에 대해 일종의 정책 파트너로서 대우를 해주고 많은 이야기를 들어준 것이 매우 효과적이었다고 생각된다. 그렇기 때문에 협의 과정에서 문제가 될 만큼 커다란 갈등은 없었고, 민간에서도 한국 게임산업 육성이라는 큰 명분과 의의에 협조를 할 수 있었다. 특히 당시에는 아케이드게임도 그렇지만 온라인게임의 성장과 해외 진출이 중요했고, 이를 위해서는 B2B가 강화된 전시회의 필요성이 있는데, 이 지점이 민간에서는 한계가 있기 때문에 정부에서 주도하는 통합 전시회가 시기적으로 더 효과적이라는 것에 동의할 수 있었다.”

통합전시회인 지스타 이외에도 사실 게임전시회가 2개 더 있다. 하나는 대구에서 개최되는 e-Fun이고, 다른 하나는 경기도에서 개최되는 Good Game Show이다. 대구에서 진행되는 e-FUN은 대구에서 2001년부터 이스포츠대회와 게임쇼 DENPO를 진행하다가 2006년부터 본격적으로 e-FUN이라고 명칭을 변경하고 진행하고 있는 게임쇼로, 매년 10월에 대구에서 개최되고 있다. 경기도에서 진행되는 Good Game Show는 2009년 경기기능성게임페스티벌을 시작으로 해서 2013년 기능성게임과 교육용콘텐츠가 결합된 Good Game Show로 확대되어 진행되는 전시회로, 매년 5월에 경기도에서 개최되고 있다. e-Fun은 게임전시회이면서 게임문화페스티벌이란 특성이 강조되어 있고, Good Game Show는 기능성게임이란 특성을 강조하고 있다는 점에서 지스타와는 다소 차별화되어 있다.

정책적으로 통합전시회를 추진하는 과정은 정책 추진과정에서 이해관계자들의 이해를 조정하고 협력을 이끌어내는 것이 정책사업의 효과적인 추진을 위해 매우 중요함을 보여주는 것이다. 특히 협력을 위한 논의의 과정이 어렵고, 다소 많은 시간이 걸리더라도 지속적인 소통과 설득의 과정을 통해 합의를 도출하는 것이 중요하다. 지스타 개최 이후 초기에는 전시회가 의도한 바만큼의 성과를 산출하지 못함에 따라 지스타에 대해 비판적인 의견도 있었지만, 그렇다고 지스타 이전의 전시회로 회귀하자는 의견은 없었다. 오히려 지스타의 발전에 대한 의견들이었다. 이는 지스타라는 통합전시회를 위해 이해관계자들과의 충분한 협의와 설득의 과정을 거쳐 합의를 했기 때문이다.

반대의 사례로는 영국이 있다. 2000년대 중반까지 세계 3대 게임전시회는 미국의 E3, 일본의 Tokyo Game Show, 영국의 ECTS 였다. 이 중에서 지금은 ECTS는 없어졌다. 영국에서 ECTS는 협회의 갈등에 의해서 2000년대 후반에 런던에서 2개의 게임전시회가 동시에 개최되었다. 해외에서 전시회에 참가를 하려면 둘 중 하나에만 참가를 할 수밖에 없었다. 한국에서도 2개 전시회가 동시에 진행하면 어느 한쪽만 참가할 수밖에 없기 때문에 원래대로 1개의 전시회로 통합되기를 희망했지만 결국 2개의 전시회가 동시에 개최되었고, 결과적으로 2개 전시회 모두 실패를 하게 되었다. 이듬해부터 ECTS는 개최되지 못했고, 유럽에서 개최되는 게임전시회는 독일에서 개최되는 전시회가 대표하게 되었다. 이는 2개 전시회를 주관하는 이해관계자들이 서로의 이해만을 고려해서 협력을 하지 않았기 때문이다. 정책적으로 이해관계자의 이해를 조정하는 것이 얼마나 중요한 것인지를 반증해주는 사례라고 하겠다. 이와 같이 당시 한국에서 있었던 통합전시회가 중요하다는 것을 게임전시회 주관사업자와의 인터뷰에서도 확인할 수 있었다.

“통합전시회를 위해서 지스타 조직위원회가 출범을 하는데 민간사업자들은 통합 전시회의 원활한 진행을 위해 운영위원 등으로 참여하여 전시회 진행에 대한 자문 등의 역할을 할 수 있었다. 이렇게 정책 과정에 참여할 수 있도록 해준 것도 민간 사업자들이 정부 정책에 동의하고 협력하는 데 주요했다. 통합전시회인 지스타가 시작한 지도 벌써 10년 가까이 되는데, 지금 평가를 해보면 물론 아쉬운 부분도 있지만 대체로 당시에 통합전시회를 했던 것은 주요했다고 볼 수 있다. 특히 B2B가 지속적으로 활성화되는 것을 보면 전시회 통합은 잘한 결정이라고 생각한다.”

## 제2절 게임산업정책의 성공·실패요인 분석

### 1. 성공요인

#### 가. 정부의 정책 의지와 예산지원

2000년대 이후 한국 게임산업의 눈에 띄는 성장으로 세계 게임산업계의 주목을 받게 되었다. 성장의 요인으로 온라인게임이라는 새로운 플랫폼에 기반을 둔 신규시장 창출과 훌륭한 IT 인프라 환경, 매우 적극적인 게이머들의 활동 등을 지적하면서도 그 중심에 핵심 요인으로 한국의 게임정책을

꼽는다. 게임산업의 선진국뿐만 아니라 후발국에서도 게임산업에 대한 정부의 정책적 지원에 대해 부러워하고 있다. 1999년부터 시작된 한국 게임산업진흥정책은 해외에서도 벤치마킹의 사례로 언급되고 있듯이 성공적이라고 평가를 할 수 있다.

한국 게임정책 추진의 성공에서 가장 중요한 것은 정부가 지속적으로 게임산업을 육성하겠다고 하는 정책 의지이다. 정책 추진과정은 다양한 어려움이 상존한다. 의도한 대로 추진이 잘되지 않을 수도 있고, 한정된 예산의 문제가 있을 수 있고, 다양한 이해관계자들과의 갈등이 있고, 사회적 여론이 항상 호의적이지만은 않기도 한다. 이러한 정책 추진에서 어려운 문제들에 직면했을 때 포기하지 않고 지속할 수 있는 것은 정책 의지이다.

한국 게임산업은 지속적인 성장과정에서 2006년 게임의 사행화 문제로 전체 게임산업이 커다란 위기에 직면하게 된다. 아케이드게임에서 비롯되기는 했지만 그 사회적 파장은 다른 플랫폼인 온라인게임산업에도 커다란 영향을 미쳤다. 게임은 도박과 같다는 사회적 이미지도 확산되었다. 이러한 사회적 분위기에서 게임산업을 육성한다는 정책 자체가 크게 위협을 받을 정도였다. 게임시장도 8조 원대에서 5조 원대로 3조 원이나 감소를 하였다. 객관적인 주변 상황은 게임산업을 육성하는 것 자체가 정책적으로 큰 부담이 될 수 있었다. 즉 게임산업은 정책적 진흥 대상이 아니라 규제 대상으로 정책 방향이 선회할 수도 있었다. 이러한 상황에서 정책 의지는 매우 중요하다. 게임산업의 어려운 시기를 극복하고 2008년 이후부터 다시 성장을 할 수 있었던 것은 게임산업 진흥에 대한 정책 의지가 강했기 때문이다.

정책을 추진하지만 그 효과가 나타나기까지는 시간을 필요로 한다. 어떤 것은 1~2년 만에 성과가 나타나기도 하지만 어떤 것, 예를 들어 인력양성, 문화조성, 수출진흥 등과 같은 것들은 3~4년 또는 그 이상의 시간이 지나야 정책 효과가 나타나기도 한다. 문제는 단기간에 정책 효과가 나타나지 않는 정책사업에 대한 평가이다. 공공정책도 민간만큼은 아니라고 하더라도 성과가 산출되지 않는 사업에 대해서는 예산을 투입하는 것에 많은 어려움이 있다. 즉 단기적 효과가 없는 정책사업은 쉽게 포기하거나 변경될 수 있다. 사업의 특성상 단기적 효과가 없이 장기적인 시간을 필요로 하는 사업을 지속하는 것은 쉽지 않다. 이를 지속하는 것 역시 정책 의지이다. 장기적 관점에서 정책을 지속적으로 꾸준히 추진할 때 의도하는 효과를 산출할 수 있다. 이를 뒷받침할 수 있는 것이 정책 의지이다. 그리고 그러한 정책 의지는 중장기계획이란 형태로 표출된다. 정책 추진에서 현실성 있는 중장기계획이 중요한 이유가 그것이다.

정책 추진에는 재원을 동반한다. 공공정책의 주된 재원은 예산인데, 예산은 언제나 한정된 조건이다. 필요한 정책사업에 대한 예산을 확보하고 확대하는 것은 정책 추진의 안정성과 지속성에서 핵심적인 요인이 된다. 예산을 확보하는 과정은 정책사업을 집행하는 과정보다 훨씬 더 어려운 과정이다. 새롭게 추진할 정책사업에 대해서는 더욱 어렵다. 수십 번의 자료 작성과 설명을 해야만 한다. 이러한 예산 확보의 어려운 과정을 통해 예산을 확보하기 위해서는 반드시 필요하다는 정책 의지가 전제되지 않고서는 어려운 과정이다.

초기 게임산업진흥정책의 예산 규모는 충분하지는 않아도 정책사업을 추진할 수 있을 만큼은 확보가 되었다. 특히 게임산업 진흥을 위한 전문기관을 설립하고 운영할 수 있었던 것은 그에 대한 예산 지원이 없었으면 불가능했다. 새로운 공공기관의 설립에는 많은 예산이 소요되기 때문에 매우 어려운 결정이라는 점을 고려하면 게임산업진흥정책 초기의 예산 지원은 매우 중요했다고 할 수 있다.

#### 나. 전문성을 갖춘 별도의 진흥기관 운영

정책의 방향을 설정하고 추진 계획을 수립하고 정책사업을 추진하는 것이 정책 과정이다. 정책 추진의 전체 과정에 대해서 최종적으로 정부가 주체이지만, 구체적인 정책사업을 정부가 직접 추진하는 것은 구조적으로 어려운 일이다. 이를 해결하는 방법이, 정부로부터 정책 추진에 대한 업무를 위임받아서 진행할 수 있는 공공에이전시의 활용이다. 공공에이전시는 전문성을 갖춘 인력으로 구성되어 정책사업에 대해 집중성과 효율성을 높일 수 있다.

한국 게임산업진흥정책은 정부 부처 내에 담당 부서가 결정되고 나서 곧바로 게임산업 진흥을 위한 공공에이전시를 설립하였다. 즉 게임산업진흥정책의 출발점을 전문 공공기관으로 시작한 것이고, 전문 공공기관을 통해 다양한 정책사업을 집중적으로 추진하였다. 이러한 게임정책 추진의 초기 활동은 대외적으로 게임산업 진흥에 대한 정부의 정책적 의지를 표명하는 것으로 인식되어 산업계 전반에서 큰 기대감을 갖도록 하였다.

전문 진흥기관은 정부의 정책사업을 대행하면서 동시에 정부와 민간(업계) 사이에 소통의 매개자의 역할을 한다. 이러한 소통의 매개자의 역할은 정책 추진에서 매우 중요한 요소이다. 정책 추진의 적절성과 타당성뿐만 아니라 산업과 시장의 변화상에 대해 수시로 정책적 대응을 해야 함에 있어서 정부와 시장의 소통이 이루어지지 않는다면 정책과 실제 현장 사이에 커다란 편차가 발생하고 그 편차를 극복하지 못하면 정책 방향과 계획이 아무리 좋다고 하더라도 의도하는 정책 목표를 달성할 수가 없다. 여기서 전문 진흥기관의 매개자 역할은 이러한 편차를 정책적으로 극복할 수 있도록 하는 데 핵심적인 역할을 하게 된다.

이는 공공에이전시인 전문 진흥기관이 단순히 주어진 위임 업무를 수행하는 수준에 머물러서는 안 된다는 것을 의미한다. 즉 산업과 시장에 대한 지속적인 정보와 의견을 바탕으로 분석과 연구를 할 수 있는 정책 컨설팅의 역할을 해야 한다. 정부의 정책 담당자는 순환보직제에 의해 평균 2년이면 교체가 된다. 업계는 시장의 상황에 따라 성장하기도 하고 퇴락하기도 하면서 관련 기업들은 변화를 한다. 이러한 지속적인 변화 환경에서 게임정책의 연속성을 담보할 수 있는 곳은 전문 공공진흥기관뿐이다. 그렇기 때문에 진흥기관의 전문성은 무엇보다도 중요하다.

#### 다. 환경변화에 따른 지속적인 핵심정책과제 발굴

게임산업을 둘러싼 사회적, 기술적 환경과 시장의 변화는 다른 무엇보다 매우 민간하게 반응하고 빠르게 변화한다. 게임법 제정 이후 평균적으로 매년 개정이 될 정도로 그 변화의 폭과 양상은 다른 문화콘텐츠에 비해 매우 크다고 할 수 있다. 이러한 게임산업의 환경적 특성은 게임진흥정책에서도

그대로 반영되어야 적절한 정책을 추진할 수 있다. 환경은 변하고 있는데 정책은 예전 환경을 전제로 한다면 정책과 시장의 거리감만 커지고 갈등만 유발하게 된다.

한국 게임정책은 이러한 환경 변화에 지속적으로 대응을 해왔다는 점이 중요하다. 즉 급격한 환경 변화에 따라 지속적으로 핵심적인 정책 과제를 발굴하고 추진하여 왔다. 이렇게 진행할 수 있었던 이유는 전문적으로 게임정책 수립과 과제 발굴을 집중적으로 담당하는 팀이 전문 진흥기관 내에 있었기 때문이다.

게임법이 자주 개정되고, 주기적인 중장기계획을 수립하고, 영역별 과제와 사업을 개발하고, 산업계와의 항시적 소통을 통해 시장 변화와 추진사업을 평가하고, 시기적 이슈에 대응하는 등은 게임산업진흥정책이 환경 변화에 지속적으로 대응하고, 개선되어 왔다는 것을 보여주는 것이다. 시기별로 적절한 정책 아이টে를 발굴하고 과제를 개발할 수 있는 정책연구와 이를 지원할 수 있는 전문인력을 확보할 수 있다는 것이 한국 게임산업정책이 성공적이란 평가를 받을 수 있는 요인이다.

## 2. 실패요인

게임은 기존의 일방향성 문화콘텐츠와 달리 상호작용적이고 기술의 진화와 사회적 환경에 매우 민감하게 반응한다는 구별적 속성을 갖고 있다. 온라인게임의 등장은 이러한 속성이 더욱 강화되어서 기본 문화콘텐츠와의 차이가 더욱 두드러지게 된다. 게임법이 별도로 제정되어야 할 필요성이 제기된 것도 이러한 게임콘텐츠가 갖고 있는 본질적인 속성에서 구별적이기 때문에 다른 문화콘텐츠와 유사하게 정책과 사업을 추진하기 어렵기 때문이었다.

1999년부터 시작되었던 게임전문 진흥기관은 2009년 5월 영화를 제외한 문화콘텐츠 전체를 대상으로 하는 공공기관으로 통합이 된다. 즉 2009년부터 게임전문 진흥기관은 없어지게 되었다. 기존에 추진되어왔던 정책사업들은 통합기관에서 추진이 되었다. 문화콘텐츠의 융합정책에 유리할 수 있도록 그동안의 장르별 개별 진흥기관을 통합하였는데, 문제는 개별 장르별 산업계에서 통합된 진흥기관의 출범 이후 개별 장르별 전문성에 문제제기가 시작되었다는 점이다. 2008년 게임산업의 재도약을 위한 중장기계획이 발표되었는데, 2003년 중장기계획과 달리 2008년 중장기계획은 통합진흥원 이후 적절하게 추진되지 못했다.

게임산업계는 통합 진흥원 이후 게임산업에 대한 진흥정책과 지원사업이 매우 약화되었다고 평가를 하고 있다. 특히 게임분야는 매우 다양한 상황별, 시기별, 분야별 이슈가 항상 상존하고 있는데, 이에 대한 정책적 대응이 통합 진흥원 이후 거의 진행이 되지 않았다는 것이다. 일례로 게임산업계가 가장 문제시하고 있는 강제적 셋다운제가 시행되는 과정에서 통합진흥원은 전혀 역할을 하지 못했다. 이러한 문제는 개별 사업과 이슈에 그치는 것이 아니다. 통합진흥원이 정부 정책과 산업계 사이의 매개자 역할에서 미흡했기 때문이다. 게임전문 진흥기관이 있었을 당시의 정책 추진에서 정부, 진흥기관, 산업계의 소통 구조가 통합되면서 유지가 되지 못했고, 이는 시간이 흐름에 따라 정책과 산업 사이의 간극이 벌어지는 결과를 가져왔다.

## 개도국에 대한 시사점

- 제1절 정책설정에서 '정책효과의 장·단기성'에 대한 고려
- 제2절 정책방향설정을 위한 '정책기능'의 중요성
- 제3절 '전문성'과 '집중성'에 기반을 둔 '정책추진 체계화'의 필요성
- 제4절 '문화적 측면'에 대한 고려 필요성
- 제5절 공공정책에 대한 확고한 인식 필요

## 개도국에 대한 시사점

### 제1절 정책설정에서 ‘정책효과의 장·단기성’에 대한 고려

정책 방향을 설정하고 계획을 수립함에 있어서 정책 효과에 대해 충분한 검토가 이루어져야 한다. 예산을 투입하여 추진하는 정책사업이 정책 효과를 산출하지 못한다면 사실상 정책 추진의 의미가 없기 때문이다. 그렇기 때문에 정책 효과라는 측면을 정책 수립 시에 충분히 고려해야 한다.

그런데 정책 목표를 달성하는 데는 목표에 따라서 장기적인 시간이 필요로 하는 것이 일반적이다. 그래서 정책 추진의 의미가 중요하다. 그렇다고 하더라도 장기적 목표와 장기적 성과만으로 정책을 추진하기에는 많은 어려움이 있다. 그렇기 때문에 정책 추진 과제 선정에서 단기적으로 정책 효과성을 보여줄 수 있는 정책 아이টে를 발굴하는 것이 중요하다. 단기적 정책 효과는 장기적 정책 효과가 있는 정책사업을 지속적으로 추진할 수 있는 분위기를 만들어준다.

중장기계획은 기본적으로 장기적 관점에서의 목표를 설정하고 계획을 하는 것이지만, 중장기계획에 포함되어 있는 과제들 중에는 단기적 성과를 창출할 수 있는 과제도 함께 고려되는 것이다. 정책 계획 수립과 추진 과정에서 시기별 전략이라 함은 이러한 장기적 과제와 단기적 과제가 효율적으로 조합을 이루는 것이고, 이럴 경우에 정책 효과는 배가된다.

정책입안자는 장기적 계획과 단기적 효과의 조화를 위해서 정책을 수립할 때 구체적인 정책 효과를 창출하기 위해서 추상적인 비전에서 단계적인 목표와 전략, 그리고 구체적인 세부 사업 등의 순서로 일련의 흐름을 갖고 디자인을 하는 것이다. 즉, 비전→목표→추진 전략→영역별 과제→과제별 사업→사업별 시행 등으로 단계적으로 구체화하는 것이다. 2008년 중장기계획을 보면, 비전: 세계 3대 게임 강국→목표: 세계시장 점유율 10%→전략: 제2의 온라인게임 혁명 주도(신규 게임시장 창출)→영역별 과제: 7개 영역별 과제 선정→과제별 사업: 30개 사업→사업별 시행: 60개의 세부사업으로 구성되어 있다. 60개의 세부사업 하위에는 2~3개의 세세부사업이 포함되어 있어서, 최소 단위의 사업은 100개가 넘는다.

정책을 수립하고 지속적으로 유지하기 위해서는 정책 추진의 효과가 나타나야 하는데, 그것은 목표치의 설정과 관련이 있다. 중장기계획 등을 디자인할 때 구체적인 목표치를 설정하게 되는데, 예를 들어 시장규모는 어느 정도까지 성장시킬 것인가 등이다. 이 목표치를 실제적으로 달성하기 어려운 정도로 지나치게 높게 설정할 경우에 정책 수립 단계에서는 적극적인 의지로 보여줄 수는 있으나, 정책 집행 결과는 정책 효과에 대한 문제제기가 될 수 있다. 또한 정책 추진 과정에서 동기화에 좋지 않은 영향을 미칠 수 있다. 그렇기 때문에 구체적인 목표치는 현실가능성에 대해 고려를 해야 한다. 그렇다고 지나치게 안정적인 목표치는 정책의 취지를 무색하게 할 수 있다. 그렇기 때문에 현실가능성을 고려하여 정책 의지를 추가하는 수준에서 고려하는 것이 필요하다. 게임산업 중장기 계획의 목표치와 결과를 비교해보면, 목표치에 근접하게 정책 집행 결과가 나타난 것을 알 수 있다(〈표 5-1〉).

표 5-1 | 게임산업 중장기 계획의 목표치와 결과치 비교

구분	2002년	정책 목표치	결과치(2006년)	성장률
시장규모	3.4조 원	10조 원	7.4조 원	117.6%
출하규모	1.2조 원	6조 원	2.8조 원	133.3%
세계시장 내 비중(게임산업 전체)	1.7%	5%	7.8%	358.8%
수출규모	1.4억 달러	10억 달러	6.7억 달러	377.3%
기업규모	연 1천억 원 매출	1개	5개	-
	연 1백억 원 매출	14개	27개	

## 제2절 정책방향설정을 위한 ‘정책기능’의 중요성

정책 추진에서 가장 기본은 적절하고 실현가능한 정책 방향과 계획을 수립하는 것이다. 정책 방향과 계획이 적절하지 않고 이상적이라면 그 정책을 목표하는 바를 달성할 수 없다. 즉 정책 효과를 산출할 수 없다. 그렇기 때문에 실제 정책사업을 집행하는 과정보다 정책 방향과 계획을 수립하는 과정에서 충분한 연구와 검토와 논의가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 정책 역량을 갖춘 정책기능이 정책을 추진함에 있어서 매우 중요하다.

정책 추진을 위한 구체적인 사업의 진행도 물론 효과적인 진행을 하는 것이 중요한데, 그러한 사업 과정의 선정과 추진 방식 등은 그 이전의 정책 방향과 계획의 설정 하에 추진되어야 목표하는 정책 효과를 창출할 수 있다. 그렇기 때문에 정책 기능이 반드시 필요하다.

정책 기능은 정책을 수립하고 추진하는 데 필요한 정책 역량을 기반으로 하여 지속적인 정책 수립과 평가를 하고, 문제를 해결할 수 있는 방안을 만들어내는 것이다. 이러한 정책 기능은 기본적으로 정부의 기능이지만 정부 내의 담당부서가 모든 부분에 대해 충분히 준비를 할 만큼의 역력을

갖기 어려울 수 있다. 그래서 정부의 정책 수립을 지원할 수 있는 시스템을 갖추어 본연의 정책기능을 강화하는 것이 필요하다.

또한 게임정책을 추진하는 초기부터 게임 관련 데이터를 수집, 축적, 발굴하는 것이 필요하다. 정책은 감각으로만 하는 것이 아니라 명확하고 객관적인 데이터를 근거로 진행되어야 한다. 그래야 사회적으로 설득력을 확보할 수 있다. 그렇기 때문에 정책 기능의 역량 강화를 위해서도 게임 관련 데이터에 대한 관리는 매우 중요하다.

정책기능을 위해서 정책업무를 전담하는 조직을 구성하는 것이 효과적이다. 또한 정책연구를 위하여 일정 규모 이상의 정책 예산이 책정되는 것이 필요하다. 게임산업 진흥기관에서는 이를 위해 정책팀이 별도로 구성되어 있었고 매년 약 10억 원 내외의 예산으로 정책연구 및 정책사업을 추진하였다. 정책임에서는 매년 게임백서, 연구보고서, 산업통계, 동향리포트, 게임문화교재 등을 주기적으로 발간하였고 포럼 운영, 컨퍼런스 및 세미나 개최, 기타 연구모임, 게임문화교육사업 등을 추진하였다.

### 제3절 '전문성'과 '집중성'에 기반을 둔 '정책추진 체계화'의 필요성

정책추진의 효율성을 위해서 실질적으로 정책사업을 추진할 수 있는 전문기관과 전문인력을 토대로 체계화를 하는 것이 필요하다. 전문성을 갖춘 전문기관은 정책 추진에서 핵심적인 역할을 할 수 있다는 점에서 전문기관의 설립과 운영에 대해 적극적으로 고려하는 것이 필요하다. 전문기관의 설립이 어렵다면 협회 등 공공적 성격을 갖고 있는 단체가 그러한 역할을 할 수도 있다.

전문기관은 단지 정책사업의 수행자 역할에 머무르기보다는 정부의 정책 기능을 지원할 수 있어야 하고, 산업계와 민간과의 소통 관계를 기반으로 한 네트워크가 구축되어야 한다. 정부로부터 기관과의 직접적 관계를 핵심 축으로 하여 기관과 업계 및 민간과의 네트워크를 구축하여 정책 추진을 위해 주체들 및 이해관계자들 간의 체계화를 하는 것이 정책 추진 과정에서의 효율성과 다양한 방법론을 적용하여 목표하는 정책 효과를 산출하는 것이 중요하다.

또한 게임은 기존 문화콘텐츠와 구별적 속성이 있다는 점을 고려하면 게임분야에 집중할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 다른 문화콘텐츠와 게임콘텐츠의 융합은 반드시 하나의 기관 내에 포함되어 있어야 하는 것은 아니다. 오히려 개별 장르가 독립적 성장을 할 수 있는 기반 하에 협력적 관계를 만드는 것이 더 효과적일 수 있다.

한국은 게임산업진흥정책을 추진하면서 가장 먼저 게임산업 전문 진흥기관을 설립하였다. 정책의 최종 주체는 정부이긴 하지만 정부가 직접 모든 정책사업을 추진하기는 어렵다. 그렇기 때문에 공공에이전시 역할을 할 수 있는 전문성을 갖고 있는 기관을 설립하는 것은 정책 추진에서 매우 중요하다고 할 수 있다. 게임산업 진흥기관은 매년 적게는 수십 개의 정책사업에서 많게는 백여 개의 정책사업을 추진하였고, 매년 신규사업을 개발하여 추진하였다.

게임산업 진흥기관은 정부와 업계 간의 커뮤니케이션 채널 역할을 해야 한다. 업계와 상시적이고

지속적인 커뮤니케이션은 시장 변화와 산업 동향을 파악하는 것뿐만 아니라 정부와 업계 사이에서 매개자이자 완충제로서 역할을 해야 한다.

정책 시스템과 관련하여 정책사업 추진기관, 정책 커뮤니케이션 채널과 함께 고려할 수 있는 것은 관련 전문가그룹의 구성이다. 전문인력으로 구성된 진흥기관이라고 하더라도 모든 영역을 다 포괄할 수는 없다. 특정한 문제와 이슈를 해결하기 위한 정책을 수립함에 있어서 관련 전문가의 도움이 필요하기 때문에 일종의 외곽조직으로서 전문가그룹의 구성을 고려하는 것이 필요하다.

## 제4절 ‘문화적 측면’에 대한 고려 필요성

게임산업을 육성함에 있어서 문화적 측면에 대해 충분한 고려를 해야 한다. 게임산업이 성장하는 과정에서 사회적으로 게임의 역기능 문제는 반드시 발생하게 되는 이슈이다. 이를 무시하고 게임산업을 육성하는 것은 오히려 사회적 비판을 양상하게 되어 결국 게임산업의 육성이란 목표도 달성하기 어렵게 만든다. 사회적으로 게임을 부정적으로 인식하는 분위기가 확산되어 있으면 좋은 인력이 게임산업에서 진입하려는 것을 꺼리게 된다. 좋은 전문인력의 유입은 산업 성장에서 인프라와 같다고 할 때 문화 없는 게임산업은 주류 산업으로, 주류 문화로 성장을 하기 어렵다.

한국에서 게임산업진흥정책을 추진하면서 초기부터 게임문화 조성과 게임 역기능 예방에 대한 부분을 게임정책의 주요한 영역으로 설정한 것은 게임이 사회적으로 인정되고 수용될 때 게임정책의 효과가 배가될 수 있기 때문이다. 이런 점을 고려하면 게임정책 초기부터 문화적 측면에서 충분한 고려를 하는 것이 게임정책 추진에서 중요하다.

한국은 게임에 관한 역기능 문제가 가장 심각하게 지적되는 사회적 분위기가 있다. 그래서 게임산업진흥정책에서 이러한 문제의 접근 방법이 역시 주요한 게임정책의 대상이었다. 그렇다고 해서 게임산업을 육성하는 것이 게임의 역기능 문제를 외면하는 것이 아니고, 게임의 역기능을 예방하는 정책이 단순히 게임산업을 규제하는 것은 아니다. 즉, 대립적 관계가 아니라 상호보완적인 관계를 설정하는 것이 중요하다.

또한 게임의 역기능 문제를 예방하는 정책사업은 다양하게 추진될 수 있지만, 단기간에 획기적인 효과가 나타나지 않는다. 게임의 역기능 문제는 이용태도와 관련이 있고, 이는 전반적인 게임이용문화로 나타나기 때문에 장기적이고 지속적인 정책사업을 추진해야 한다. 즉, 시간이 필요한 정책이다.

한국의 게임문화정책은 2008년 중장기계획을 통해서 ‘게임 리터러시’를 궁극적인 정책 방향으로 설정하였다. 게임에 대한 이해를 바탕으로 게임의 특성을 게이머가 스스로 활용하고 적용하여 선용할 수 있도록 하는 것이다. 이를 위해서 게임의 핵심 이용자층인 청소년뿐만 아니라 학부모, 교사 등 청소년의 게임 이용을 지도하는 사람들을 대상으로 게임에 대한 체험과 교육사업에 집중하고 있다.

## 제5절 공공정책에 대한 확고한 인식 필요

게임정책 추진을 위해 전문기관을 설립하고 시스템화를 한다고 해도 결국 사람이 하는 것이다. 이는 정책 추진 업무를 담당하는 사람의 전문적 역량도 중요하지만, 그에 앞서 더 중요한 것은 공공정책에 대한 확고한 인식이다. 정책을 추진하는 과정에서 개인적 욕심을 갖고 진행을 하면 그 정책사업과 계획이 아무리 좋은 것이라고 하더라도 목적하는 성과를 산출하기도 어렵고 사회적 문제를 야기하게 된다.

또한 공공정책이 시장에 개입할 수 있는 범위와 내용에 대해서도 충분히 고려를 해야 한다. 시장에 잘못 개입하게 되면 시장에서 이루어질 수 있는 다양한 활동들이 왜곡되어 산업 전반에 좋지 않은 영향을 미치게 된다. 그렇기 때문에 공공정책에 인식과 함께 공공정책의 개입 범위와 내용에 대해 지속적인 성찰이 필요하다.

공공부문에서 업무를 하다 보면 매우 다양한 정보와 데이터를 접하게 된다. 일례로 게임백서는 실제 매출이 발생하는 5백여 개의 게임기업에 대한 매출, 종업원의 수 등과 같은 경영정보를 토대로 만들어진 산업통계를 포함하고 있다. 이때 개별 게임기업의 정보가 외부에 유출되면 산업계와 정부 간의 신뢰에 악영향을 미치게 되고, 이 후에는 게임기업의 정보를 수집하는 데 어려움을 겪게 되고 결과적으로 제대로 된 산업통계를 만들 수가 없게 된다. 10년 넘게 대한민국 게임백서가 한국에서 가장 정확한 게임산업통계를 수록할 수 있는 것은 그동안의 산업계와의 신뢰가 구축되었기 때문이다. 공공정책을 담당하려면 개인적 이해관계가 아닌 공공성과 윤리성이 출발점이 되어야 한다.

### ● 국내외 문헌

- 김민규, “게임산업진흥에 관한 법률’의 제·개정 경과와 의의”, 『성신법학』, 2007, pp. 101~126.
- 김민규, “아케이드게임 규제 패러다임 전환에 관한 연구”, 『한국게임학회 논문지』, 2012, 12. 4: 53~64.
- 김민규, “게임심의제 전환의 조건과 문화정책적 의의에 대한 고찰”, 『문화정책논총』, 2012, 26. 2: 175~191.
- 매일경제 한류본색 프로젝트팀, 『한류본색: 아시아를 넘어 세계로, 문화강국 코리아 프로젝트』, 매일경제신문사, 2012.
- 한국콘텐츠진흥원, “창조한류 스페셜 이슈”, pp. 16~43. 『창조산업과 콘텐츠』, 9~10월호, 2013.
- Park, Gil-Sung, “From Fragile Cosmopolitanism to Sustainable Multicultural Vigor.” Korea Journal, 2013, 53. 4: 5~13.
- Monocle, “Soft Power Survey 2012.” 2013.

### ● 신문기사

- 경향신문, ‘사회정화위 무기한 단속기로 무허전자오락실 393곳 폐쇄’, 1980. 12. 15.
- 경향신문, ‘전자오락실 청소년 탈선 부채질’, 1982. 8. 19.
- 경향신문, ‘음지에서 활개 치는 전자오락실’, 1982. 9. 18.
- 경향신문, ‘무허전자오락실 전국서 일제 단속’, 1983. 5. 21.
- 경향신문, ‘문교부 전국교위에서 전자오락실 청소년 출입금지’, 1983. 6. 18.
- 경향신문, ‘전자오락실 10년새 65배 늘었다’, 1987. 4. 30.
- 경향신문, ‘전자오락실 영업시간 1시간 줄이기로’, 1992. 8. 28.
- 동아일보, ‘아파트에 무허오락실’, 1976. 9. 16.
- 동아일보, ‘무허 전자오락실 난립’, 1979. 8. 14.
- 동아일보, ‘전자오락실 규제하라. 대부분 파양적(破壞的) 놀이…정서에 지장’, 1979. 11. 9.
- 동아일보, ‘전자오락실 도박장 둔갑’, 1983. 5. 19.
- 동아일보, ‘10대 탈선의 현장(3) 노름 유혹하는 전자오락실’, 1988. 8. 2.
- 동아일보, ‘전자게임장 오락실인가 도박장인가’, 1993. 4. 28.

한겨레, '흔탁한 전자오락실 폭력 도박심 조장', 1988. 6. 4.

### ● 게임산업백서

문화체육관광부 · 게임산업개발원, 2002 대한민국 게임백서, 2002.  
문화체육관광부 · 게임산업개발원, 2003 대한민국 게임백서, 2003.  
문화체육관광부 · 게임산업개발원, 2004 대한민국 게임백서, 2004.  
문화체육관광부 · 게임산업개발원, 2005 대한민국 게임백서, 2005.  
문화체육관광부 · 게임산업개발원, 2006 대한민국 게임백서, 2006.  
문화체육관광부 · 게임산업진흥원, 2007 대한민국 게임백서, 2007.  
문화체육관광부 · 게임산업진흥원, 2008 대한민국 게임백서, 2008.  
문화체육관광부 · 한국콘텐츠진흥원, 2009 대한민국 게임백서, 2009.  
문화체육관광부 · 한국콘텐츠진흥원, 2010 대한민국 게임백서, 2010.  
문화체육관광부 · 한국콘텐츠진흥원, 2011 대한민국 게임백서, 2011.  
문화체육관광부 · 한국콘텐츠진흥원, 2012 대한민국 게임백서, 2012.  
문화체육관광부 · 한국콘텐츠진흥원, 2013 대한민국 게임백서, 2013.

### ● 정책자료집(중장기계획 등)

게임산업 전략위원회, 2010 게임산업 실행전략 보고서, 2006.  
문화체육관광부, 게임산업중장기계획 2003~2007, 2003.  
문화체육관광부, 이스포츠 중장기비전, 2004.  
문화체육관광부, 건전 게임문화조성 강화 대책, 2005.  
문화체육관광부, 게임산업중장기계획 2008~2012: the Second Revolution, 2008.  
문화체육관광부, e스포츠 중장기발전계획 2010~ 2014: e-Sports Innovation 2.0, 2010.



www.ksp.go.kr

**기획재정부**

339-012, 세종특별자치시 갈매로 477 정부세종청사

Tel. 044-215-2114 [www.mosf.go.kr](http://www.mosf.go.kr)

**KDI국제정책대학원**

339-007, 세종특별자치시 남세종로 263(반곡동 203-40)

Tel. 044-550-1114 [www.kdischool.ac.kr](http://www.kdischool.ac.kr)



9 791155 451434  
ISBN 979-11-5545-143-4

**2014 경제발전경험모듈화사업**

KDI국제정책대학원 개발교육연구실

- 339-007, 세종특별자치시 남세종로 263(반곡동 203-40)
- Tel. 044-550-1117
- [www.kdischool.ac.kr](http://www.kdischool.ac.kr)