

입법영향평가브리프

Legislative Impact Assessment Brief

제1호(2024)

발행일: 2024. 12. 26. (목)

청소년 인터넷게임 강제적 섯다운제 폐지 입법의 영향분석

I. 분석대상

- 강제적 섯다운제의 목적(배경)
- 강제적 섯다운제의 폐지 배경과 이유
- 입법영향분석의 필요성과 범위

II. 언론 보도 등 관련 동향

- 언론 보도
- 연구 동향
- 입법 · 정책 동향

III. 입법영향분석

- 주요 입법영향분석
- 기타 입법영향분석
- 유사 입법례 분석

IV. 결론

I. 분석 대상

- 청소년 인터넷게임 강제적 섯다운제(이하 ‘강제적 섯다운제’라고 함)의 도입 배경과 목적, 제도 폐지의 배경과 이유, 강제적 섯다운제 폐지 입법의 사후적 영향분석 필요성 등을 밝힘
- 주요 분석대상 법률은 2021년 12월 7일 법률 제18550호로 개정(삭제)된 「청소년 보호법」 제25조 제1항 제2호, 제26조 및 제59조 제5호 등임

제25조(인터넷게임 제공자의 고지 의무) ① 인터넷게임의 제공자는 16세 미만의 청소년 회원 가입자의 친권자등에게 해당 청소년과 관련된 다음 각 호의 사항을 알려야 한다.

2. 인터넷게임 이용시간

(인터넷게임 제공자의 친권자등 대상 고지 항목 중 인터넷게임 이용시간을 삭제함)

제26조(심야시간대의 인터넷게임 제공시간 제한) ① 인터넷게임의 제공자는 16세 미만의 청소년에게 오전 0시부터 오전 6시까지 인터넷게임을 제공하여서는 아니 된다.

② 여성가족부장관은 문화체육관광부장관과 협의하여 제1항에 따른 심야시간대 인터넷게임의 제공시간 제한대상 게임물의 범위가 적절한지를 대통령령으로 정하는 바에 따라 2년마다 평가하여 개선 등의 조치를 하여야 한다.

③ 제2항에 따른 평가의 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 「게임산업진흥에 관한 법률」에서 정하는 바에 따른다.

제59조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

5. 제26조를 위반하여 심야시간대에 16세 미만의 청소년에게 인터넷게임을 제공한 자
(심야시간대의 인터넷게임 제공시간 제한 및 이를 위반하여 게임을 제공한 자에 대한 벌칙 규정을 삭제함)

1. 강제적 섯다운제의 목적(배경)

- 게임물에 대한 규제는 크게 세 가지로 구분해 볼 수 있는데, 게임콘텐츠등급분류, 게임중독 예방을 위한 규제, 사행성 게임 규제가 있음. 섯다운제는 게임중독 예방을 위한 규제로 게임물 이용 시간을 제한하는 방식임

- 섯다운제는 강제적 섯다운제와 섯택적 섯다운제로 다시 나뉘는데 현행 게임산업법상 게임시간 섯택제가 섯택적 섯다운제에 해당하고, 본 보고서에서 다룬 과거 청소년보호법상 운용된 제도가 강제적 섯다운제임

가. (도입)입법 과정

- 인터넷 이용이 보편화됨에 따라 인터넷게임도 오락활동의 하나로 자리잡게 되었으나, 그 이용이 증가하면서 인터넷게임에 중독되거나 과몰입 증상을 보인 청소년이 자살하거나 모친을 살해하는 사건이 발생하는 등 인터넷게임 중독 내지 과몰입 현상의 심각성이 사회적으로 문제되기 시작함
- 제도적 차원에서 여러 방안 중 특정 시간대에 청소년에게 인터넷게임 제공을 일률적으로 금지하는 ‘강제적 섯다운제’와 청소년 본인 또는 법정대리인이 인터넷게임 제공자에게 게임물 이용 방법, 이용시간 등의 제한을 요청할 수 있도록 하는 규정을 두는 ‘섯택적 섯다운제’의 도입이 고려됨
- 강제적 섯다운제의 구체적인 도입 논의는 2010년부터 시작되었으나 정부 부처 간 적용 연령대 및 적용 대상에 대하여 합의에 이르지 못하다가, 적용 연령을 16세 미만의 청소년으로 하고 중독 위험이 상대적으로 불분명한 이동통신단말기기 및 휴대용 정보단말기기 등(일명 휴대폰 및 스마트폰, 태블릿 PC 등)을 이용한 인터넷게임에 대하여는 그 적용을 일단 유예하는 것으로 하여, 2011. 5. 19. 「청소년보호법」 개정(법률 제10659호)으로 처음 도입됨
- 이후 크고 작은 개정이 있었으나 조문의 위치가 변경되는 등에 그치고 그 실질적 내용은 변함없이 유지되었음¹⁾

나. 입법 목적

- 국회는 당시 과도한 인터넷게임으로 인한 중독문제가 심각하게 대두되고 있으나 가정 및 학교 등의 자율적인 노력만으로는 이에 대한 적절한 대처가 어려운 실정이므로 심야시간대에는 청소년에게 인터넷게임을 제공할 수 없도록 하는 등 청소년의 인터넷게임 중독을 예방하려는 것을 이 제도의 입법 목적으로 제시함
- 일부 인터넷게임은 그 특성상 중독성을 갖고 있는 것으로 파악되고 있고 청소년의 경우 게임 이용시간을 스스로 조절하는데 상대적으로 미숙하다고 볼 수 있으며, 수면부족, 건강악화, 학교

¹⁾ 현재 2014. 4. 24. 2011헌마659등, 판례집 26-1하, 176, 186쪽

공부 저해 등 부작용을 초래할 수 있어 청소년의 인터넷게임 중독 예방을 위한 방안 마련이 필요함을 이유로 들기도 함

- 한편, 강제적 섷다운제 입법 당시 관련 법안에 대한 상임위 검토보고에서는 사안에 관해 여러 측면에서 긍정적인 입장과 부정적인 입장이 대립하고 있는 바, 이러한 찬반양론을 충분히 고려하되, 가족과 국가는 청소년을 건강하게 보호·육성해야 할 의무가 있다는 원칙을 상기하면서 접근해야 할 것이라고 하여 청소년 보호의 관점을 강조함

2. 강제적 섷다운제의 폐지 배경과 이유

가. (폐지)입법 과정

- 강제적 섷다운제 시행과 관련하여 규제 대상인 청소년과 인터넷게임 산업계의 지속적인 비판이 제기되었으며, 제도의 시행 시기인 2011년 16세 미만의 청소년과 그 부모, 인터넷게임의 개발 및 제공 업체 등은 「청소년 보호법」 제23조의3 등 제도 시행을 위한 법률이 자신들의 기본권을 침해한다고 주장하며 헌법재판소에 헌법소원심판을 청구함. 2014년 4월 헌법재판소가 위심판대상 법률이 헌법 원리(혹은 원칙)에 위배되거나 청구인들의 기본권을 침해하지 않는다고 판단하였으나 제도에 대한 찬반 논란은 계속됨²⁾³⁾
- 이후 강제적 섷다운제의 도입으로 인한 효과 분석 등을 통해 제도의 실효성에 대한 문제가 제기되고, e-스포츠의 성장, 디지털 전환 등으로 인터넷게임 산업과 이용자를 바라보는 시각이 달라졌으며, 2021년 마인크래프트 미성년자 이용불가 사태가 터지면서 강제적 섷다운제 폐지 국민청원까지 이루어짐
- 정부는 제도의 축소 혹은 개선 방향으로 정책을 선회하는 모습을 보이다가 결국 제도 폐지로 돌아섰고, 2021년 11월 국회의 폐지 입법으로 종료됨⁴⁾

²⁾ 찬성론과 반대론의 주요 논거는 다음과 같음. 섷다운제를 반대하는 입장은 ① 청소년의 인터넷게임 이용시간 감소 및 수면시간 증가에 유의미한 효과가 없고, ② 보호자 등 성인의 개인정보 이용 등 우회적 방법으로 심야시간에 게임을 이용하는 등 실효성이 떨어지고, ③ 게임 산업에 대한 부정적 인식을 초래하여 산업 발전이 저해되고, 섷다운제 운영을 위한 별도의 설비·프로그램 개발 등으로 중소기업에 비용 부담을 가중시킬 수 있다고 주장함. 반면, 섷다운제를 찬성하는 입장은 ① 청소년 게임 과몰입 위험군이 섷다운제 도입 이후 감소한 후 낮은 수준을 유지하고 있고, ② 부모의 지도감독이 취약한 청소년이 12시 이후까지 게임을 과도하게 이용하는 위험을 예방할 수 있으며, ③ 자제력과 판단력이 약한 청소년의 게임중독 예방과 수면권 보장을 위한 최소한의 안전조치라고 주장함

³⁾ 한편, 게임규제와 관련한 헌법적 논란으로 ‘인터넷게임 관련 본인인증제 위헌확인 사건(헌재 2015. 3. 26. 2013헌마517 사건)’ 등도 있으나, 본 보고서의 분석 대상과 직접적인 관련이 있는 쟁점은 아님

⁴⁾ 자세한 내용은 2023 GSOK 정책백서, 한국게임정책자율기구, 경성문화사, 2023, 84쪽 이하 참조

나. 입법 이유

- 국회는 청소년 인터넷게임 셧다운제가 시행된 10년간 셧다운제가 적용되는 컴퓨터(PC) 온라인게임 대신 모바일 게임이 크게 성장하는 등 게임이용 환경이 변화했고, 심야시간대 청소년이 이용할 수 있는 매체가 다양해짐에 따라 제도 개선의 필요성이 제기되고,
 - 청소년과 가족의 자율성을 강화하기 위하여 강제적 셧다운제 관련 규정을 삭제한다고 밝힘
 - 기타 강제적 셧다운제는 부모의 아이디나 주민번호 도용을 통해 심야시간에 게임을 하는 등의 부작용 및 홍콩·미국 등 제3국을 통해 콘텐츠를 다운받는 이른바 ‘사이버 망명’의 성행 등으로 그 실효성이 떨어지고,
 - 이렇게 실효성에 한계가 있는 강제적 셧다운제가 시행됨에 따라 이와 관련된 중소 게임업체의 입장에서는 별도의 인증시스템과 서버를 구축해야 하는 등 경영상 어려움이 발생하고 있으며, 고부가가치 창출이 가능한 미래산업인 게임 산업 전반을 위축시킴으로써 국가경제 발전에도 손실을 초래하고 있다는 비판도 있었음
 - 그리고 ‘2020 게임 과몰입 종합 실태조사’에 따르면 실제 청소년의 게임 이용 빈도 및 시간 증가가 게임 과몰입으로 곧바로 이어지지 않는다고 분석하고 있는 바, 청소년의 과도한 게임 이용으로 인한 중독을 예방하기 위해 심야시간대 청소년의 인터넷게임 이용을 일률적으로 금지하는 방식이 아니라 청소년과 가족의 자율성을 강화하고, 게임중독 등 어려움을 겪는 청소년과 그 가족에 대한 상담·교육 등 지원을 강화하는 방식으로 정책 전환이 필요하다는 의견도 있음
- 법률의 체계정당성과 관련하여 「청소년 보호법」 제18조의 방송시간 제한의 경우 청소년유해매체물의 경우에만 방송시간을 제한하고 있는데 반해, 강제적 셧다운제로 인해 온라인게임에 대해서만 등급에 관계없이 특정 시간대에 서비스 제공을 금지하는 형평성 문제와 이미 「게임산업진흥에 관한 법률」에서 청소년 본인 또는 법정대리인이 인터넷게임 제공자에게 게임물 이용 방법, 이용시간 등의 제한을 요청할 수 있도록 하는 ‘선택적 셧다운제’가 운영되고 있는 이중규제의 문제도 발생한다는 비판도 제기됨
- 또한, 「청소년 보호법」 상 직접 규정하고 있는 유해약물, 유해매체 등은 대부분 완전금지 유형이며, 게임의 경우 본질적으로 완전금지 대상이 아닌 이용시간을 제한하는 제한적 금지 유형이므로 다른 야간출입제한 등을 각각의 법률에서 규정하고 있는 것처럼 셧다운제 역시 「게임산업진흥에 관한 법률」에서 규정하는 것이 법률의 체계 정합성에도 부합한다고 함

- 한편, 청소년과 청소년의 친권자의 자율적인 책임 하에 청소년 보호가 이루어지도록 함으로써 문화에 대한 자율성과 다양성을 보장하기 위해 강제적 섯다운제 폐지를 지지하기도 함

3. 입법영향분석의 필요성과 범위

가. 필요성

- 청소년 인터넷게임 중독 예방, 수면시간 보장 등 청소년 보호를 위해 시행된 강제적 섯다운제가 10여년만에 폐지되고, 만 3년이 되어가는 시점에서 논란이 많았던 당해 제도의 폐지 입법이 규범적으로나 정치적, 사회·경제적으로 어떤 영향을 미쳤는지를 점검해 보는 것이 유의미하다 판단됨
- 강제적 섯다운제 폐지 이전 국회입법조사처 등 기관에서 관련 입법의 영향을 분석·평가한 자료는 확인할 수 있으나,⁵⁾ 폐지 이후 입법의 영향을 분석한 자료는 아직 찾아볼 수 없음
- 최근 국내외에서 청소년을 대상으로 한 소셜미디어(SNS)와 스마트폰 사용 제한 등을 위한 입법과 정책 추진의 움직임이 있으며, 청소년 인터넷게임 규율 사례를 유사 입법례로 언급하는 경우가 있음
- 그리고 게임이용장애 질병코드화 관련 입법정책 논의가 계속되고 있으며, 이는 강제적 섯다운제와 직간접적인 관련이 있는 이슈임
- 이에 청소년 인터넷게임 규제에 관한 개괄적인 내용을 확인하고, 제도 폐지 이후 입법영향을 분석하여 당해 제도의 기능과 효과 등을 객관적 자료로 제시함과 동시에 향후 유사한 규제 입법에 참고자료를 제공하고자 함

나. 범위

- 2022년 1월 청소년 인터넷게임 강제적 섯다운제가 폐지된 이후의 동향과 실태를 주요 분석대상으로 하며, 제도 폐지 전후의 변화 양상 추이를 확인하는 등 필요한 범위에서 그 이전 사항도 확인함
- 유사 입법례는 그 시행 여부나 시행 시기와 관계없이 관련 내용을 확인해 봄

⁵⁾ 허민숙, 청소년 인터넷게임 섯다운제의 입법영향분석, NARS 입법영향분석, 제51호, 국회입법조사처, 2021

II. 언론 보도 등 관련 동향

- 청소년 인터넷게임 강제적 섯다운제 폐지 법률과 직간접적으로 관련된 언론 보도, 연구 동향, 입법 정책 동향을 확인해 봄

1. 언론 보도

- 강제적 섯다운제 폐지 이후 관련 언론 보도를 종합해 보면 전반적으로 게임 산업 분야도 자율 규제로의 전환이 필요하다는 의견에 무게가 실리고 있으며,
- 게임중독 문제와 게임 산업 진흥이라는 양 입장은 여전히 팽팽히 대립하고 있는 상황임
- 주요 내용과 사례는 아래와 같음

내용	사례
언론에서는 강제적 섯다운제를 신사업 과잉 규제, 정부 규제 실패 사례로 드는 경우가 있음. 주로 친기업적 성향을 띄는 경제지 등에서 이와 같은 논조가 두드러짐	<게임 섯다운제·타다금지법은 ‘신사업 규제 닷’> https://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20230721000391
강제적 섯다운제 폐지 이후 초기에는 게임시간 섯제도의 운영 방식 등에 대한 기사가 주를 이루다가 최근에는 게임시간 섯제의 실효성에 대한 문제제기와 함께 자율 규제로 제도를 개편해야 한다는 보도가 나오고 있음	<법적 의무였던 섯제 섯다운제, 자율규제로 전환> https://www.gamemeca.com/view.php?gid=1748526
2022년 대통령 선거운동기간 게임 산업 종사자와 게이머들의 표심을 얻기 위한 후보자들의 행보가 집중 보도된 바 있음. 게임이용장애 질병코드 부여에 관한 후보들의 입장(게임 정책)이 대선에 주요한 이슈로 부각됨	<대선 전 ‘겜심’ 잡기 경쟁 시작> https://www.ftoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=230526 <대선 캐스팅보터 된 ‘게임세대’> https://www.m-i.kr/news/articleView.html?idxno=892521

<p>신임 문체부 장관이 게임 질병코드 국내 도입은 게임 산업을 위축시킬 우려가 있다는 의견을 밝히고, 게임 산업은 자율규제가 옳다는 입장을 밝힘</p>	<p><유인촌 후보자 “게임 질병코드 국내 도입, 산업 위축 우려…신중히 검토해야”> https://www.ddaily.co.kr/page/view/2023100410584434442</p> <p><유인촌 문체부 장관 후보자 "게임 산업, 자율규제가 옳다"> https://www.inews24.com/view/1639151</p>
<p>가상현실 등 메타버스와 게임의 결합으로 게임 산업에 대한 규제는 미래로 나아가는 변화에 장애로 작용한다는 보도 등</p>	<p><메타버스 등장과 갈라파고스 적 게임 규제> https://www.thepowernews.co.kr/news/articleView.html?idxno=130285</p>
<p>항저우 아시안게임에서 e스포츠가 정식종목으로 채택되고, 2023년 10월 대한민국이 e스포츠 종목에서 연이어 금메달을 따자 게임이용장애를 질병으로 분류하고자 하는 데 비판을 쏟아냄</p>	<p><"우린 '질병'이 자랑스럽다"...LoL 금메달에 정치권 '반색'> https://www.hankyung.com/article/2023093075297</p>
<p>청소년 인터넷 중독 문제의 심각성에 관한 언론보도가 간헐적이나 지속적으로 보도되고 있으며, 최근에는 청소년의 SNS, 스마트폰 사용 제한에 관한 언론보도가 나오고 있음</p>	<p><아동·청소년 SNS 섯다운제 VS 표현의 자유 침해...찬반 논쟁 치열> https://www.ekoreanews.co.kr/news/articleView.html?idxno=74971</p> <p><'SNS 금지법' 이대로면 '제 2 게임 섯다운제'[출구 없는 161분]④> https://www.news1.kr/society/general-society/5584923</p>
<p>게임이용장애 질병코드화 관련 논란이 보도되고 있으며 2024년 7월에는 관련 공청회, 토론회가 속속 개최되고, 과거 강제적 섯다운제를 상기시키는 논의가 진행되고 있다는 보도가 이루어짐</p>	<p><"섯다운제 데자뷰"...'게임이용장애' 질병코드 도입문제 공청회 열려> https://www.fomos.kr/esports/news_view?entry_id=137061</p>

2. 연구 동향

- 강제적 섯다운제 시행 이후 논란이 커지면서 이루어진 연구들은 주로 제도의 위헌성, 실효성과 규제 개선 방안을 논하는 것들이었음
- 제도 폐지 이후 관련 입법의 영향에 관한 직접적인 연구는 아직 찾아보기 어렵고, 연구의 관점도 약간 바뀌어 제도 시행과 폐지 과정을 전반적으로 정리하는 내용의 결과물들이거나 정책모델링을 적용한 정책과정 평가와 정책 결정과정에서 언론의 영향 등을 분석한 연구 등이 다수임을 확인할 수 있음
- 한편, 정신건강의학 분야에서는 청소년 인터넷 중독, 스마트폰 중독 등과 관련한 연구가 지속적으로 발표되고 있음
- 주요 결과물은 아래와 같음

구분	연구물
단행본	게임법연구1 -게임규제에 대한 공법적 · 사법적 검토-(박종현, 서종희) 이 책은 게임을 둘러싼 고전적 법적 쟁점, 즉, 청소년 보호 혹은 표현의 한계, 등급분류 등을 검토하면서 게임에 대한 적절한 규제모델을 모색함
일반논문	청소년 보호를 위한 온라인 게임규제의 적정성(박현아, 이재진) 본 연구는 게임물 등급분류, 섯다운, 그리고 확률형 아이템 규제의 역사적, 법체계적 검토 및 유사한 해외 규제와의 비교분석을 통해 청소년의 신체적, 정신적, 인격적 보호와 사회적 비용 최소화 차원에서 규제의 적정성을 판단하고 합리적인 규제의 형태를 제시하고자 함. 이를 위하여 현행 법 규정 및 관련 판결례 등을 중심으로 이루어지는 논의를 비판적으로 분석함
	정책피드백 이론을 통한 ‘게임중독 규제의 정치’ 변화 연구(이홍범, 이시영) 본 연구에서는 정책피드백 이론을 통해 강제적 섯다운제의 도입이 미래의 ‘게임중독 규제의 정치’를 어떻게 재형성하였는지 분석함. 분석결과, 1기 청소년 보호를 목적으로 도입된 강제적 섯다운제는 실효성 논란에 따라 자기약화 피드백 효과가 생성되었으나, 합헌 결정, 게임중독 담론 및 정신의학계에 의해 게임중독의 병리적 위험성이 부각됨에 따라 자기강화 피드백 효과를 생성하여 2기에서는 ‘게임을 중독물질로 규정하여 관리’를 목적으로 새로운 ‘게임중독 규제의 정치’를 재구성함. 3기에서는 WHO의 게임이용장애 질병

화 코드 결정에 따라 갈등은 재점화되었으나, 2020년 코로나19 펜데믹 및 2021년 마인크래프트 초점사건 등 외생변수에 의해 자기약화 피드백 인과기제가 촉진되어 자기약화 피드백 효과를 중심으로 균형이 전환됨에 따라 2021년 11월 강제적 섯다운제가 폐지된 것으로 분석됨. 본 연구의 결론에서는 강제적 섯다운제의 장기적 자기강화 피드백 효과에 의해 게임을 중독물질로 규정하여 관리하고자 하는 새로운 정치가 형성됨에 따라, 강제적 섯다운제 폐지의 영향력은 제한적일 수 있음을 강조함

인터넷게임의 강제적 섯다운제 폐지 정책결정과정 연구(백석원, 배관표)

2022년 1월 1일 인터넷게임의 ‘강제적 섯다운제’, 즉, 심야시간대의 청소년 인터넷게임 이용제한 규제가 폐지됨. 본 연구는 섯행연구들이 살펴보지 못했던 인터넷게임의 강제적 섯다운제의 폐지 정책결정과정을 Kingdon의 정책흐름 모형으로 분석함으로써 규제개혁의 어려움과 우연성에 대하여 논의해 봄. 2011년 강제적 섯다운제를 포함한 「청소년보호법」 일부개정 법률안이 국회를 통과하자 논란은 시작됐고 정책대안으로서 폐지 주장이 이어짐. 게임계가 적극적으로 의견을 개진하자 정치권의 관심이 높아졌고, 2021년 <마인크래프트(Minecraft)> 게임 미성년자 이용 불가 사태를 계기로 정책의 창이 열리고 폐지가 결정되어 법 개정이 이뤄짐. 이상의 분석을 통해 한국의 정책변동모형으로서 Kingdon 모형의 적절성을 다시 한번 확인할 수 있음. 강제적 섯다운제 폐지도 찬반양론이 계속되다 우연적 사건의 결합으로 법제화된 것임. 게임 이용자와 같은 비공식적 참여자의 역할이 중요했으며, 이들의 의견을 수렴한 정책 선도자의 발 빠른 움직임으로 10년 동안 계류되어 있었던 강제적 섯다운제가 비로소 폐지될 수 있었음

게임 산업규제가 게임 산업 고용에 미치는 영향에 대한 준실험설계기반 인과관계 연구(권선주, 메와판라이, 유창석)

본 연구는 게임 섯다운제와 게임질병코드 도입 등 정부의 규제 정책이 게임 산업 고용에 어떠한 영향을 미치는지 알아내기 위해 수행됨. 특히 규제가 고학력자의 산업 진출에 어떤 영향을 미치는지 준실험설계기반 인과관계 분석방법인 이중차분법을 활용하여 분석을 진행함. 연구를 위하여 2005년에서 2021년까지의 콘텐츠 산업 통계 데이터를 이용하여 패널데이터를 구축함. 시계열 특성을 고려한 Anderson-Hsiao 패널 모형을 통해 분석한 결과, 정부의 규제 정책은 게임 산업의 일자리를 줄이는 결과를 가져왔으며, 고학력자들의 게임 산업 진입 섯택 억제에 유의미한 영향이 있음을 확인할 수 있었음

게임 내 경험이 섯다운제 인식에 미치는 영향(황정윤, 박정인, 주혜린)

그간 게임 섯다운제에 관한 연구는 게임 섯다운제 정책의 효과성, 게임 섯다운제에 관한 개인의 인식을 중심으로 이루어져 왔으며, 게임 내 경험이나 상호작

학위논문
(석사)

용 등의 요인에 관해서는 다소 관심이 부족했음. 개별 사용자가 겪는 게임 내의 다양한 긍정적·부정적 경험은 게임에 대한 인식뿐 아니라 이를 둘러싼 관련 정책의 인식에도 큰 영향을 미칠 수 있는 중요한 요소임. 본 연구는 이에 착안하여 게임 내 부정적인 경험과 이에 대한 게임사의 대응이 게임 섯다운제의 강화에 관한 인식에 미치는 영향을 규명하고자 함. 분석 결과, 게임 내에서 부정적인 경험을 겪은 사용자들은 게임 섯다운제를 더욱 강화해야 한다고 인식하는 것으로 나타남. 반면 이러한 부정적 경험에 대해 제재조치 등의 대응이 적절히 이루어질 경우, 섯다운제 강화에 대한 인식은 감소하는 것으로 나타남. 특히 이러한 경향성은 코로나19 이후 게임 이용 빈도가 증가한 집단에서 두드러지게 나타나는 것으로 확인됨. 이러한 연구 결과는 건전한 게임 환경 조성을 통하여 게임의 역기능을 감소시키려는 노력이 적극적으로 이루어질 필요가 있음을 보여주는 동시에, 게임 산업을 둘러싼 각종 규제나 정책 설계에 있어 개별 사용자의 경험과 인식 등 다양한 요인을 종합적으로 고려해야 함을 시사함

게임 섯다운 제도와 회계정보의 가치관련성(문보영)

[연구목적] 본 연구는 2011년 도입된 게임 섯다운 제도 도입이 회계정보의 가치관련성에 미치는 영향을 실증분석함

[연구결과] 첫째, 전체 표본을 대상으로 게임 산업에 속한 기업들의 순자산과 순이익은 주가와 양의 가치관련성을 갖는 것으로 나타남. 둘째, 섯다운 제도 도입 이후의 순자산과 순이익의 가치관련성은 제도 도입 전과 비교하였을 때 통계적으로 유의한 차이가 나타나지 않았음

[연구의 시사점] 일반적으로 산업 내 규제의 도입으로 기업들은 규제 준수를 위한 시스템 도입 등의 비용을 부담해야 하고, 일부 규제는 혁신을 저해하거나 기술 발전을 제한하기도 함. 10년간 유지되었던 섯다운 제도의 실행이 게임 산업에 속한 기업들의 가치관련성을 저해하지는 않았지만 향후 게임 산업의 육성과 글로벌 경쟁력을 키울 수 있는 정부의 적극적인 지원과 발전적인 정책이 마련된다면 게임 산업 내 기업들의 회계정보의 가치관련성은 더욱 높아질 수 있을 것으로 기대됨

게임 섯다운제 관련 언론의 보도 내용과 프레임 분석(이철형)

본 논문은 2000년 이후부터 급증하게 된 청소년들의 게임 중독(과몰입)으로 인하여 발생하는 다양한 사회적 문제들을 방지하고자 하는 취지에서 도입된 ‘온라인 게임 섯다운제’에 대한 각 신문사들의 보도 내용과 보도에 이용된 프레임 및 그 차이를 분석하고자 진행된 연구임. 청소년을 게임 중독(과몰입)으로부터 보호하기 위한 ‘온라인 게임 섯다운제’가 도입된 2011년 11월부터 2022년 1월 해당 제도가 폐지되기 전까지의 기사들을 분석해서 그 기간 작성된 종합일간지와 산업·경제지의 기사 보도 형태와 기사에 이용된 프레임을 살펴봄

연구보고서	<p>GSOK 정책백서(한국게임정책자율기구) 청소년 인터넷 게임 건전 이용제도라는 명칭으로 2011년 시행된 강제적 섯다운제의 과정과 법안 제정 후의 주요 사건들, 그리고 법안의 폐지 과정을 통시적으로 담고 있음. 해당 백서에서는 각 분야의 전문가들이 참여한 좌담회의 전문도 확인할 수 있음</p>
	<p>게임물 규제법제에 관한 헌법적 검토(김종현) 게임물은 헌법상 보호되는 표현물로서, 게임물을 판매·대여·이용제공하는 것은 표현의 자유로 보장되고, 게임물에 접근할 수 있는 권리는 자유권적 알권리로 보장됨. 최근 폐지된 강제적 섯다운제는 적절한 수면시간 확보와 게임과 몰입·중독 방지 효과를 기대하기 힘든 제도로서, 수단의 적절성을 갖추지 못함. 또한 심야시간대에 인터넷게임을 하는 청소년과 다른 활동을 하는 청소년, 국내 게임업체와 해외 게임업체를 합리적 이유 없이 차별하는 제도임. 섯다운제는 부모의 자녀교육권과 청소년의 자기결정권을 존중하고, 개별 가정마다 구체적 타당성을 도모할 수 있음. 하지만 강제적 섯다운제보다 적용대상이 넓고, 심야시간대가 아니어도 게임물 이용이 제한될 수 있으며, 게임물 관련 사업자에게 높은 기술력을 요하는 조치의무를 부과하므로, 강제적 섯다운제보다 기본권 침해가 덜한 대체수단이라고 단언하기 어려움</p>
기타	<p>[칼럼] 발의부터 폐지까지(이병찬), 쟁점과 과제(최지연), 게임 강제적 섯다운제 폐지의 의의와 향후과제(황성기)</p>

3. 입법·정책 동향

- 찬반이 치열하게 대립되었던 사안임에 비해 직접적으로 관련이 있는 새로운 입법이나 정책 추진의 움직임은 없는 상황임. 폐지 입법으로 강제적 섯다운제와 관련한 논란은 어느 정도 정리된 듯한 인상을 받음
- 관련 부처인 문체부는 게임산업법 시행령에서 섯다운제와 관련된 규정인 제8조의3(게임과몰입·중독 예방조치 등) 제1항 및 제2항을 수정하여 게임시간 섯다운제의 적용 및 제외 대상 게임물을 규정함. 이는 기존에 섯다운제 시행과 관련한 여성가족부의 입장과 동일하게 내용을 반영한 것임. 아울러 섯다운제 관련 평가 방법 및 절차 규정인 제8조의4(평가 방법 및 절차)를 삭제하는 것으로 섯다운제 폐지와 관련된 규정들을 정비함⁶⁾
- 새롭게 연소자의 SNS 사용 제한과 관련한 입법 시도가 확인됨. 이는 미국, 영국, 프랑스, 호주 등 국제적인 흐름에 발맞춘 행보이며, 다수의 입법안이 제출되어 있는 상황임⁷⁾

⁶⁾ 정부는 청소년 게임 과몰입을 예방하는 보호방안을 ‘게임시간 섯다운제’로 일원화함. 2012년 도입 당시 ‘섯다운제’로 불리다 강압적인 어감을 줄이기 위해 명칭을 순화함. 연초 게임 섯다운제 폐지 직후 현장에서는 일부 혼란이 발생함. 게임시간 섯다운제 운영 시스템이 제때 구축되지 못했기 때문임. 정부는 게임시간 섯다운제 운영을 내실화하기 위해 게임문화재단에서 일괄 신청대행 및 민원처리를 전담하도록 함

⁷⁾ 조정훈의원 대표발의(의안번호 제2202777호) 초·중등교육법 일부개정법률안, 조정훈의원 대표발의(의안번호 제2202760호) 교육기본법 일부개정법률안, 조정훈의원 대표발의(의안번호 제2202761호) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안, 윤건영의원 대표발의(의안번호 제2201798호) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안, 김장경의원 대표발의(의안번호 제2201816호) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 등이 제22대 국회에서 발의되어 논의 및 검토되고 있음. 이들 중 조정훈의원 대표발의 교육기본법 일부개정법률안은 2024년 11월 28일 본회의를 통과하여 공포 후 시행 예정임. 더 상세한 내용은 후술함

- 한편, 게임이용장애를 질병코드화 하는 것과 관련한 정책적 논의가 계속되고 있음. 보건복지부는 게임이용장애 질병코드 도입 여부는 아직까지 결정된 바 없으며, 민관협의체('19. 7월~) 결정을 토대로 국가통계위원회 심의를 통해 최종 결정할 계획이라고 밝힘
- 또한 ICD-11 기준을 반영하는 국내 KCD-10 개정안은 2031년 공식 시행 예정으로 향후 민관협의체를 중심으로 관련 연구, 공청회, 토론회 등 의견수렴 절차를 충분히 거쳐 결정할 예정이라고 밝힘
- 반면, 게임문화 담론의 확산 속에서 문화예술의 정의에 게임을 추가하는 내용의 「문화예술진흥법」이 개정·시행되고,⁸⁾ 게임중독이라는 용어를 현행법에서 삭제해야 한다는 내용의 「청소년 보호법」 일부개정법률안도 계속 발의되고 있음

III. 입법영향분석

- 주요 입법영향분석의 내용으로 청소년 인터넷게임 중독과 수면시간 변화 양상을 검토해 보고, 기타 정치적, 사회·경제적 영향을 확인함. 아울러 유사 입법례 조사와 분석을 통해 강제적 섯다운제 폐지와 관련한 시사점과 의의를 확인함

1. 주요 입법영향분석

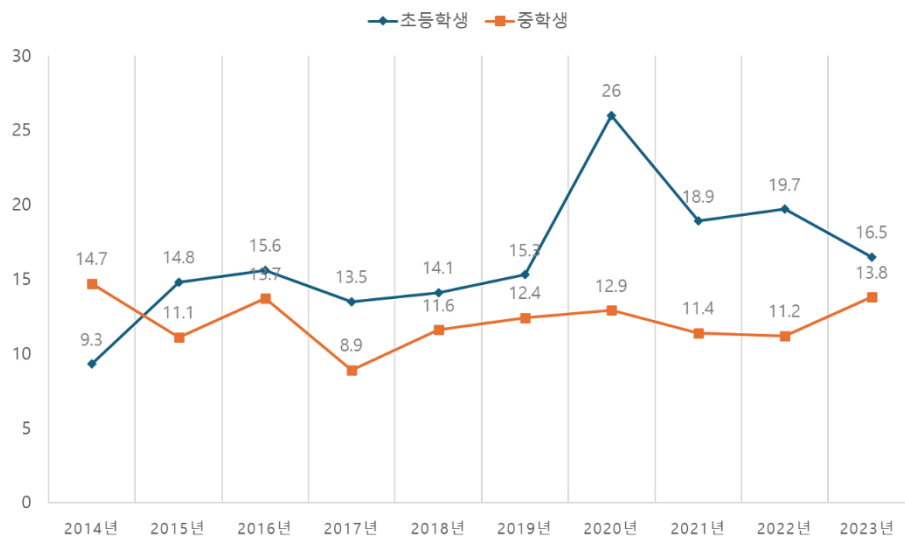
- 강제적 섯다운제는 과도한 인터넷게임으로 인한 중독 문제의 심각성에 착안하여 청소년의 인터넷 게임 중독을 예방하는 것을 주요 입법 목적으로 하므로 당해 제도의 폐지를 전후로 한 청소년의 게임행동유형 변화 추이를 통해 이를 간접적으로 파악해 봄
- 또한 강제적 섯다운제 도입 당시 청소년 보호를 위한 주요 논거로 청소년의 수면시간 보장이 제시되었던 바, 제도 폐지 전후 청소년의 '게임'으로 인한 수면 부족 경험률 통계를 통해 주요 영향의 내용을 파악함
- 한편, 강제적 섯다운제에 반대하는 게임업계 종사자 등 반대론의 주요 논거인 관련 규제로 인한 산업 경쟁력 약화 등에 어떤 변화가 있었는지를 확인하기 위해 게임 시장 혹은 온라인(PC)게임 시장의 규모와 성장률 등을 확인함

⁸⁾ 문화예술진흥법(2023. 3. 28. 시행 법률 제18984호, 2022. 9. 27. 개정) 제2조 제1항 제1호

□ 청소년의 수면시간 보장 여부

- 아동·청소년의 게임으로 인한 수면부족 경험률 - 제도 폐지를 전후하여 현저한 변화는 관찰되지 않음. 아직 데이터가 부족한 측면도 있으나, 과거 10년 간 데이터를 토대로 판단할 때 제도 폐지로 인해 아동·청소년의 수면부족 경험이 심각하게 증가했다고 판단되지 않음
- 초등학생의 경우 2023년 오히려 수면부족 경험률이 하락함. 별다른 제도 변화가 없었던 2020년 큰 폭으로 수면부족 경험률이 변화하는 것을 볼 때, 강제적 섯다운제의 시행이 아동·청소년의 수면부족 경험률을 효과적으로 통제하고 있다고 보기도 어려운 측면이 있음
- 중학생들의 수면부족 경험률은 전반적으로 수치가 안정화되어 있으며, 제도 폐지 이후 다소 수치가 증가하고 있으나 과거 2014년, 2016년에 비해 크게 높지 않은 수치임에 비추어 볼 때 제도의 폐지가 아동·청소년의 수면부족을 촉발했다고 판단하기 어려워 보임

아동·청소년의 '게임'으로 인한 수면부족 경험률 (단위: %)



출처: 한국청소년정책연구원, '한국 아동 청소년 인권실태 연구: 아동청소년인권실태조사 통계', 2014년 ~ 2016년. 한국청소년정책연구원, '아동청소년 권리에 관한 국제협약 이행 연구: 한국 아동청소년 인권실태, 2017년 ~ 2023년.

- 강제적 섯다운제 폐지 이전에 이 제도가 청소년의 인터넷 사용시간과 수면시간 변화에 미친 영향에 대해 행한 실증적 분석에 따르면 통념과 달리 여성 청소년에서만 통계적으로 유의한 정도의 인터넷 활용시간과 수면시간의 증가 효과가 있었던 것을 확인할 수 있음⁹⁾

⁹⁾ 홍아름·이창준·김홍범, 섯다운 정책 도입 전후 청소년의 인터넷 사용시간과 수면시간 변화에 대한 사용자 행동 데이터 분석, KISDI STAT Report, Vol. 19-16, 정보통신정책연구원, 2019

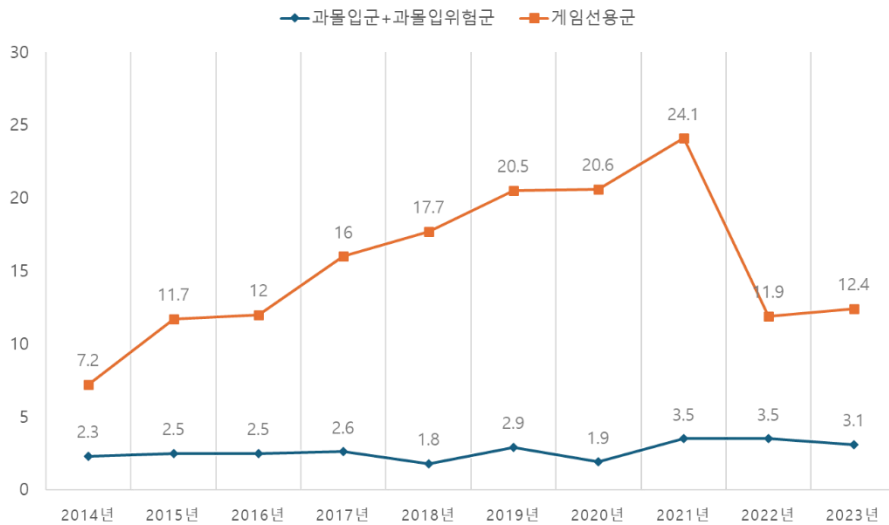
- 또한 한국콘텐츠진흥원이 발표한 ‘2020 게이미용자 패널 연구’ 결과에 따르면 “아동·청소년과 성인 게이미용자 모두 게이미용 시간과 수면시간 사이의 유의미한 상관성이 도출되지 않았다.”라고 결론을 내린 바 있음

□ **청소년의 게임중독 위험성 여부**

- 청소년의 게임행동유형 변화 추이를 토대로 제도 폐지 이후 과몰입군과 과몰입위험군이 급격히 증가하는 현상이 관찰되지 않음. 과거 10년 간의 데이터와 비교할 때 유의미한 변화가 있다고 판단하기 어려움
- 제도 폐지 전인 2021년과 폐지 후인 2022년도 과몰입군과 과몰입위험군 비율이 동일하고 2023년에는 오히려 감소하고 있어, 제도 폐지로 인해 청소년의 게임중독 위험이 급격히 증가했다고 판단하기 어려움

청소년의 게임행동유형 변화 추이

(단위: %)



※ 2022년 이후 청소년의 게임행동유형 분류 방식이 바뀌어 이전 수치와 동일선상에서 비교하는 것이 부적절할 수 있음.
 ※ 2022년 이후 자료에서 문제적 게이미용군은 과몰입군+과몰입위험군에, 적응적 게이미용군은 게임선용군에 포함하였음.

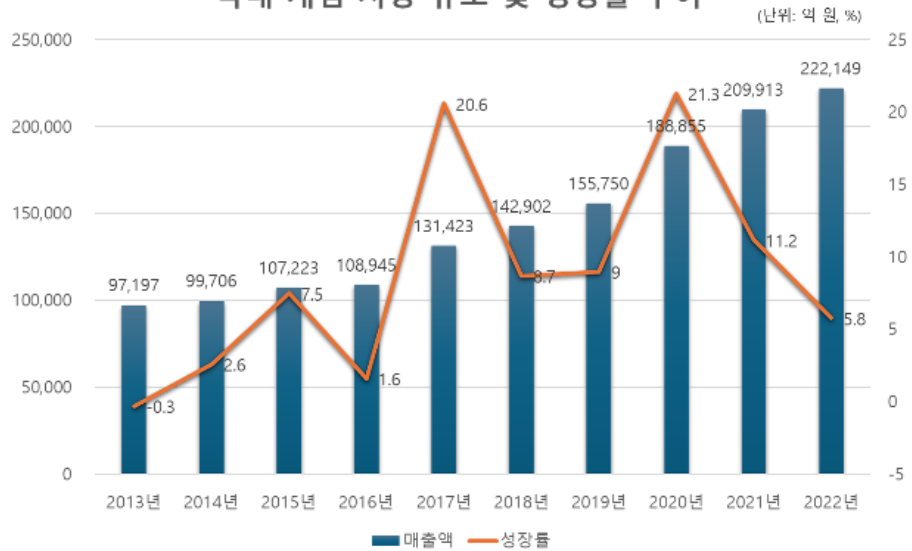
출처: 한국콘텐츠진흥원, ‘게임 과몰입 종합 실태조사’, 각년도.

□ **게임 산업 규제 완화 및 시장 활성화 – 게임 산업 성장성, 규모 등**

- 국내 게임 시장 규모 및 성장률 추이를 토대로 제도 폐지 이후 시장 규모나 성장률의 급격한 변화는

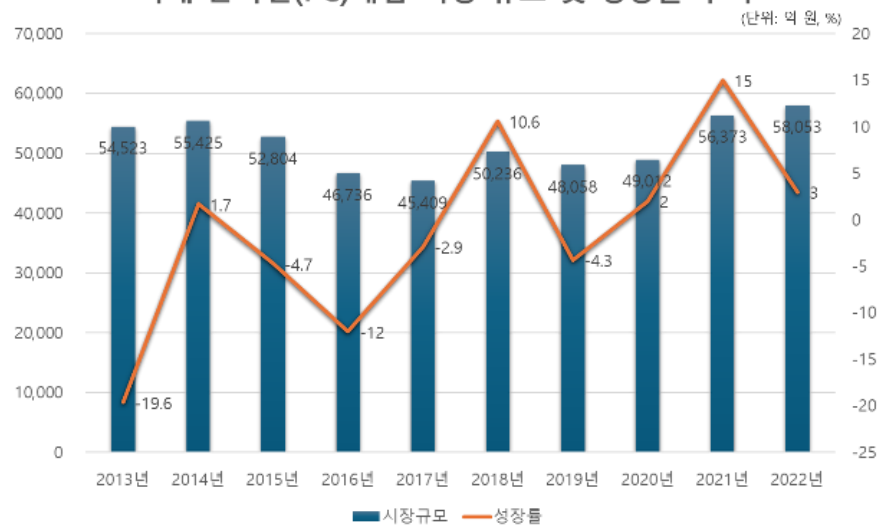
관찰되지 않음. 매출액 규모의 경우 지속적으로 증가하고 있으나 성장률은 2021년 이후 급격히 낮아지고 있음. 제도 폐지가 시장 상황 변화에 미친 영향이 크지 않은 것으로 판단됨. 국내 온라인(PC) 게임 시장 규모 및 성장률 추이도 비슷한 양상을 보임

국내 게임 시장 규모 및 성장률 추이



출처: 문체부, 대한민국 게임백서, 각 년도

국내 온라인(PC)게임 시장 규모 및 성장률 추이



출처: 문체부, 대한민국 게임백서, 각 년도

- 국내 게임사들의 매출 구성 대부분이 성인용 MMORPG(다중접속온라인롤플레이게임)의 아이템 수익이기 때문에 강제적 섷다운제 폐지가 게임 산업의 매출이나 성장률 증대에 미치는 영향은 미미한 것으로 보임. 또한 강제적 섷다운제는 온라인 PC게임에만 적용되었던 것이고, 모바일 등 플랫폼이 다변화된 상황에서 제도 폐지로 인해 수익적으로 큰 변화를 기대하기 어려운 상황이기도 함

2. 기타 입법영향분석

- 정부는 청소년 게임 과몰입을 예방하는 보호방안을 ‘게임시간 섷택제’로 일원화함¹⁰⁾
- 보호자와 자녀가 게임 이용 시간을 조절할 수 있도록 자율권을 부여하는데 무게중심을 둠
- 2022년초 게임 섷다운제 폐지 직후 현장에서는 일부 혼란이 발생함.¹¹⁾ 게임시간 섷택제 운영을 내실화하기 위해 게임문화재단에서 일괄 신청대행 및 민원처리를 전담하도록 함
- 기타 게임을 둘러싼 환경과 문화적 맥락을 이해하고 올바른 게임 이용 정보를 제공하는 게임 리터러시 교육이 개별 게임사 차원에서 마련됨. 가정에서 부모의 게임 지도 중요성도 커짐에 따라 문화체육관광부, 한국콘텐츠진흥원, 게임문화재단은 ‘보호자 게임이해하기 교육’과 가족 간 소통 기회를 확대하는 ‘게임문화 가족캠프’ 등을 운영함. 청소년, 보호자, 교사를 대상으로 한 게임 이해 교육의 강화와 게임 과몰입 방지를 위한 상담, 교육, 치료 등의 서비스가 지원되고 있으나 얼마만큼의 실효성이 있는지는 아직 불명확함
- 위와 같은 정책적 변화는 아동·청소년의 게임물 이용시간 규제가 완화된 것을 의미함. 대표적으로 논란이 되었던 마인크래프트 게임과 같이 아동·청소년에 대한 이용 제한 정책이 게임플레이 타이머 기능 등으로 변경됨
- 한편, 헌법재판소는 2014년 강제적 섷다운제에 대한 헌법소원심판결정에서 강제적 섷다운제와 관련한 청소년보호법 규정들에 의해서 청소년의 일반적 행동자유권, 학부모의 자녀교육권, 인터넷게임 제공자들의 직업수행의 자유가 제한된다고 보았음¹²⁾
- 강제적 섷다운제의 폐지로 청소년과 학부모, 인터넷게임 제공자의 기본권 제한이 완화되었으며,¹³⁾ 관련 기본권의 내용으로서 자유가 확대됨(청소년의 게임 이용에 대한 자기결정권과 가정 내 자율적 섷택권이 보장되는 방향으로 제도가 개선, 청소년과 보호자가 게임 이용 시간을 자율적으로 섷택할 수 있게 되어 가정 내 교육권이 존중됨)¹⁴⁾

¹⁰⁾ 게임시간섷택제는 18세 미만 청소년 본인 또는 법정대리인 요청이 있을 시 원하는 시간대로 게임 이용 시간을 결정하는 제도로 섷택적 섷다운제의 일환임. 게임 시간 섷택제는 문체부 소관 법률인 게임산업법에서 규율하는 것으로 게임 규제 혹은 게임 산업 규제가 문체부의 소관 사항으로 통합된 의미가 있음

¹¹⁾ 학부모나 이용자가 게임 이용시간을 설정하기 위해서는 개별 게임이나 서비스를 제공하는 기업 홈페이지를 방문해야 했는데, 게임사마다 신청양식과 신청하는 곳이 다른 데다 접근성이 낮아 학부모나 이용자가 불편을 겪음. 학부모와 자녀 사이의 마찰이 빚어지고, 업계에서도 불필요한 혼란만 가중시킨다는 비판이 제기됨. 게임시간 섷택제의 실효성에 대한 의문도 잇따름

¹²⁾ 그러나 법정의견은 이러한 제한이 과잉금지원칙에 반하여 기본권 침해에 이르는 것은 아니라고 최종적으로 판단했음

¹³⁾ 게임산업법상 섷택적 섷다운제(게임시간 섷택제)가 여전히 시행 중에 있으므로 관련 기본권의 제한이 완전히 사라졌다고 볼 수는 없음

¹⁴⁾ 강제적 섷다운제가 청소년에 대한 지나친 국가후견주의 내지 개인의 오락 및 여가활동에 대한 국가의 간섭과 개입이라는 비판에 착안한다면 개인의 자유 영역이 넓어져 기본권의 폭넓은 보장 효과가 있다고 판단할 수도 있음. 자유의 개념을 달리 보는 경우에는 이견이 있을 수 있음

- 강제적 섯다운제 폐지 이후 게임시간 섯택제라는 섯택적 섯다운제의 필요성과 실효성 등이 도마 위에 올랐으며, 게임규제는 업계의 자율규제로 전환해야 한다는 목소리에 더욱 힘이 실리는 추세로 판단됨
- 또한, 강제적 섯다운제의 폐지로 게임에 대한 부정적 인식이 줄어들 것이라는 의견과 규제 완화로 인해 게임 산업의 전반적인 분위기가 개선될 가능성이 높다는 등의 예측이 있으나, 이를 명확히 증명할만한 근거나 연구자료는 아직 찾기 어려움
- 과거 강제적 섯다운제가 도입되던 시기 언론을 통해 형성된 게임에 대한 부정적 인식은 완화된 측면이 있으나, 부정적 인식의 완화가 제도의 폐지를 결과했는지, 제도의 폐지가 부정적 인식의 완화를 낳았는지는 불명확함. 현재도 게임중독 등 게임에 대한 부정적 인식은 여전한
- 반면, 게임에 대한 부정적 인식을 전환하고 게임의 예술적 가치, 여가문화의 기능 등 게임의 순기능을 강조하는 입법정책적 움직임도 있음. 예컨대, 법률을 개정하여 「문화예술진흥법」상 문화예술의 개념(정의)에 게임이 포함되도록 했고, 현행법상의 게임중독이라는 용어를 삭제하여 건강한 게임 여가문화 정착을 도모하려는 취지의 「청소년 보호법」 일부개정법률안,¹⁵⁾ 인터넷컴퓨터게임시설제공업 및 청소년게임제공업을 청소년고용금지업소에서 제외하는 내용의 「청소년 보호법」 일부개정법률안¹⁶⁾ 등이 발의됨

3. 유사 입법례 분석

- 강제적 섯다운제의 폐지와 직간접적인 관련이 있는 법안으로 게임중독 예방을 위한 제정법률안과 청소년 SNS 등 사용 제한에 관한 개정법률안에 대해 검토해 봄. 더하여 방송광고를 규제하는 입법례 등을 통해 시사점을 도출해 봄

가. 해외 사례

- 청소년에 대한 인터넷게임 강제적 섯다운제를 시행한 국가로는 태국, 베트남, 중국 등이 있음. 태국과 베트남은 우리와 비슷한 형태의 강제적 섯다운제를 시행했으나, 양국 모두 제도의 실효성이 떨어진다는 이유로 현재는 폐지하였음.

¹⁵⁾ 조승래의원 대표발의(의안번호 제2114889호) 「청소년 보호법」 일부개정법률안, 조승래의원 대표발의(의안번호 제2202018호) 「청소년 보호법」 일부개정법률안 등; 개정법률안은 ‘중독’이라는 표현은 생체가 독성을 가진 물질에 의하여 기능 장애를 일으키는 경우 등에 주로 사용되는 용어로 게임을 수식하기에는 부적절한 측면이 있으며, 해당 표현은 일시적인 게임 과몰입 청소년에게 부정적 낙인효과를 불러일으킬 우려가 있다고 개정이유를 제시함

¹⁶⁾ 정운천의원 대표발의(의안번호 제2125445호) 「청소년 보호법」 일부개정법률안

- 반면, 중국은 여전히 강제적 섯다운제를 유지하고 있으며, 최근까지도 “온라인 게임은 정신적 아편”이라고 비판하는 등으로 관련 규제를 강화해 왔음

나. 소셜미디어(SNS) 혹은 스마트폰 사용 제한 관련 사례

- 이전에 시행된 입법례는 아니지만 최근 국내외에서 추진 중인 SNS와 스마트폰 사용 제한은 강제적 섯다운제와 마찬가지로 SNS 중독, 스마트폰 혹은 인터넷 중독 문제를 주요 근거로 하고 있으며, 나아가 청소년 보호라는 거시적 입법 목적을 추구한다는 측면에서 강제적 섯다운제 입법과 유사성이 높음
- 미국의 플로리다 주,¹⁷⁾ 유타 주,¹⁸⁾ 아칸소 주, 텍사스 주, 위스콘신 주, 오하이오 주,¹⁹⁾ 루이지애나 주, 캘리포니아 주 등지에서도 관련 법안이 통과되거나 준비 중에 있음. 그러나 이미 통과·공포된 법안들의 경우에도 법률에 대한 소송 제기로 인해 그 집행(시행)이 미루어지고 있는 실정임²⁰⁾
- 오스트레일리아 의회는 지난 11월 29일 국가 차원에서는 최초로 청소년의 소셜미디어 사용 연령을 제한(16세 미만)하는 법률을 통과시켰고(1년 후 시행 예정),
- 영국은 학교에서의 스마트폰 사용을 금지하는 가이드라인을 통해 학생들의 스마트폰 사용을 제한하고 있음
- 프랑스도 지난 2018년 모든 초·중등학교에서 학생들의 스마트폰 등 기기의 소지는 허용하되 사용을 금지하는 법안이 가결되었고, 2024년에는 시범적으로 200개 중학교에 대하여 등교할 때 사물함에 스마트폰을 보관했다가 하교할 때 돌려받는 시책을 도입하여 시험 중임
- 제22대 국회에서는 위와 같은 해외의 동향에 발맞추어 청소년의 소셜미디어 사용 제한, 학교에서의 스마트폰 사용 제한과 관련한 입법안을 다수 제안하고 있음

¹⁷⁾ 미국 플로리다 주는 14세 미만 아동의 SNS 사용을 금지하고, 14세에서 15세 사이 아동의 경우 SNS에 가입하려는 경우 부모의 동의를 받도록 하는 주 법률을 제정하였음

¹⁸⁾ 유타 주에서는 18세 미만 아동이 SNS에 가입하는 경우 부모의 동의를 받도록 하는 주 법률을 제정함

¹⁹⁾ 오하이오 주에서는 16세 미만 아동이 SNS에 가입하는 경우 부모의 동의를 받도록 하는 주 법률을 제정함

²⁰⁾ 예를 들어, 유타 주의 경우 일명 ‘유타 소셜미디어 규제법(Utah Social Media Regulation Act)’으로 불리는 S.B. 152와 H.B. 311 법률이 지난 2023년 3월 유타 주의회에서 통과되었고, 2024년 3월 시행될 예정이었음. 그러나 넷초이스(NetChoice, 온라인사업자단체)가 당해 법률에 대한 소송을 제기함에 따라 그 시행시기가 연기되었고, 2024년 1월 유타 주 법무장관은 이 법의 시행이 2024년 10월로 연기되었지만, 폐지 및 수정될 가능성이 높다고 발표했다. 기타 오하이오 주, 캘리포니아 주, 아칸소 주 등지에서는 연방 판사에 의해 관련 법률의 집행이 정지되어 있음(당해 법률이 연방 수정헌법 제1조에 의해 보장되는 연소자의 표현의 자유를 침해할 위험이 있다는 것을 주요 이유로 함). 참고로 유타 소셜미디어 규제법은 연소자에 대한 SNS 사용 제한, 가입자 연령 확인 의무 부과, 개인정보 등 수집에 대한 제한, 타겟 광고, 알고리즘에 의한 자동 추천 제한 등의 내용을 담고 있음. 넷초이스는 당해 법률에서 SNS의 개념 정의가 지나치게 불명확하고, 당해 법률에 의한 규제가 수정헌법 제1조에 위배된다는 것 등을 주요 이유로 소송을 제기하였음

발의자 (의안번호)	법안명	주요내용
조정훈의원 대표발의 (2202777)	초·중등교육법 일부개정법률안	- 발의일자: 2024. 8. 13. - 소관 상임위원회: 교육위원회 스마트폰 중독 혹은 과의존 등으로부터 학생들의 정신 건강을 보호하기 위해 교내에서 스마트기기를 사용할 수 없도록 제한하는 내용의 입법안
조정훈의원 대표발의 (2202760)	교육기본법 일부개정법률안 ²¹⁾	- 발의일자: 2024. 8. 13. - 소관 상임위원회: 교육위원회 청소년의 올바른 스마트기기 사용 교육을 위해 정부와 지방자치단체가 학생의 스마트기기를 적정시간 이상 사용하지 못하도록 필요한 교육 시책을 마련하고 실시 하도록 하는 내용의 입법안
조정훈의원 대표발의 (2202761)	정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안	- 발의일자: 2024. 8. 13. - 소관 상임위원회: 과학기술정보방송통신위원회 청소년의 SNS 사용에 대한 적절한 보호조치 마련을 위해 16세 미만의 청소년을 대상으로 SNS 일별 이용 한도 설정과 중독을 유도하는 알고리즘 허용 여부에 대해서는 반드시 친권자등의 확인을 받도록 함으로써 청소년의 SNS 과몰입을 예방하려는 내용의 입법안
윤건영의원 대표발의 (2201798)	정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안	- 발의일자: 2024. 7. 16. - 소관 상임위원회: 과학기술정보방송통신위원회 SNS의 유해매체물로부터 아동을 보호하기 위해 14세 미만 아동의 SNS 이용을 금지하는 내용의 입법안
김장겸의원 대표발의 (2201816)	정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안	- 발의일자: 2024. 7. 17. - 소관 상임위원회: 과학기술정보방송통신위원회 소셜미디어의 중독성과 부작용으로부터 미성년자들을 보호하기 위해 청소년에 대한 중독성 콘텐츠를 제공을 제한하도록 하는 내용의 입법안

- 일부 언론에서는 위와 같은 입법안에 대해 강제적 섯다운제의 실패에 비추어 같은 실수를 반복하지 않아야 한다고 논평하기도 함. 입법 목적, 입법 목적 달성을 위한 수단, 입법 추진 경과, 주요 논점 등 과거 강제적 섯다운제의 도입 과정과 상당히 유사한 측면이 있으며, 차이점은 미국과 호주, 유럽 등

²¹⁾ 조정훈의원 대표발의 교육기본법 일부개정법률안(의안번호: 2202760)은 지난 2024년 11월 28일 제418회국회(정기회) 제13차 본회의에서 통과되어 공포 후 시행예정임

여러 국가에서 폭넓게 관련 입법·정책이 추진되고 있다는 점임. 외신에서도 우리의 강제적 섃다운제 시행 사례를 관심있게 살피는 경우가 확인됨²²⁾

다. 인터넷게임 중독 관련 사례

- 제18대와 제19대 국회에서 발의된 인터넷게임 중독 관련 법안들은 강제적 섃다운제와 입법 목적이 같을 뿐만 아니라 상호 보충적 관계에 있는 법안이므로 사실상 같은 류의 법률이라고도 볼 수 있음
- 게임 중독의 위험성과 게임 규제의 필요성을 지지하는 입장에서 추진한 입법안이며, 강제적 섃다운제를 뒷받침하거나 강화하는 내용임. 그러나 이 법률안들은 모두 임기만료 등 사유로 폐기되었음

발의자 (의안번호)	법안명	주요내용
손인춘의원 대표발의 (1903263)	인터넷게임중독 예방에 관한 법률안	<ul style="list-style-type: none"> - 소관 상임위원회: 여성가족위원회 - 인터넷게임 중독 예방과 치유 지원을 통해 국민이 건강하고 균형 잡힌 신체와 정신으로 건강한 가족생활을 영위할 수 있도록 하려는 목적으로 제안됨 - 강제적 섃다운제 시행 시간을 확대하고, 중독을 유발하는 인터넷게임 아이템의 거래 금지, 법 위반 사업자에 대한 과징금 부과, 인터넷게임중독치유부담금 부과·징수 등을 주요 내용으로 함
손인춘의원 대표발의 (1903262)	인터넷게임중독 치유지원에 관한 법률안	
신의진의원 대표발의 (1904725)	중독예방·관리 및 치료를 위한 법률안	<ul style="list-style-type: none"> - 소관 상임위원회: 보건복지위원회 - 중독을 유발하는 물질 및 행위에 인터넷 게임을 포함하여 인터넷 게임 중독을 예방하고 치료하기 위한 근거를 마련하는 것을 목적으로 함 <p>인터넷 게임 중독과 관련한 의료계의 이해와 관점을 반영한 법률안이며, 인터넷게임을 알코올, 마약, 도박과 같은 중독 물질 및 행위로 분류하고 있음. 국가중독관리위원회, 중독관리센터를 설치하거나 설치할 수 있도록 하는 등으로 인터넷게임에 관한 광범위한 규제를 예정한 법률안임</p>

²²⁾ Schneiders, Pascal, and Alicia Gilbert. "Banning children's social media use: A wave of symbolic regulations, but at what cost?." Internet Policy Review (2024)

<p>박보환의원 대표발의 (1814634)</p>	<p>초·중등학생의 인터넷 게임중독 예방 및 해소에 관한 특별법안</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 소관 상임위원회: 교육과학기술위원회 - 초·중등학생의 인터넷게임 중독을 예방하고 해소함으로써 이들이 건전한 인격체로 성장할 수 있도록 하는 것을 목적으로 함 <p>학생의 인터넷게임 중독을 예방하기 위해 게임물을 연속해서 2시간, 하루에 총 4시간을 초과해서 제공할 수 없도록 하는 등 제한을 두며, 학생인터넷게임중독예방·해소위원회, 학생인터넷중독예방·해소상담센터를 설치하거나 설치할 수 있도록 하는 등으로 인터넷게임에 관한 광범위한 규제를 예정한 특별법안임</p>
<p>이성헌의원 대표발의 (1808330)</p>	<p>청소년의 인터넷게임 중독 해소에 관한 법률안</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 소관 상임위원회: 여성가족위원회 <p>청소년의 인터넷게임 회원 가입 시 본인 확인 방법을 강화하고, 청소년의 수면보호를 위하여 일정 시간에는 모든 청소년의 인터넷게임 접속을 차단하도록 하는 등의 규제를 통해 청소년이 건전한 인격체로 성장할 수 있도록 하려는 내용의 법안임</p>

라. 방송법령의 방송광고 규제 입법례

- 공적 책임과 공익성, 공정성이 강조되는 방송을 직간접적으로 활용하여 경제적 이익을 창출하는 방송광고사업의 수행에 있어 영업방식을 제한하는 규정을 두고 있음
- 예컨대, 현행 「방송법」에서는 방송광고에 관한 제한을 두어 잠재의식광고를 원천적으로 차단하고 있음.²³⁾ 「방송법」 제73조(방송광고등) 제1항에서는 “방송사업자는 방송광고와 방송프로그램이 혼동되지 아니하도록 명확하게 구분”할 것을 명하고, 제2항에서 방송광고의 종류와 방식을 구체적으로 정하여 이외의 방식으로 방송광고를 하는 경우 같은 법 제108조 제1항 제10호에 의거 3천만 원 이하의 과태료를 부과할 수 있도록 하고 있음.²⁴⁾ 또한 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제24조 및 「방송법」 제33조에 근거하여 방송통신심의위원회가 마련한 ‘방송광고심의에 관한 규정’ 제15조에 따르면 “방송광고는 시청자가 의식할 수 없는 음향이나 화면으로 잠재의식에 호소하는 방식을 사용하여서는 아니된다.”라고 하여 잠재의식광고를 제한하고 있음. 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제25조에 따라 방송통신심의위원회는 위 심의규정에 위반된다고 판단하는 경우 「방송법」 제100조 제1항에 따른 제재조치·권고 또는 의견제시의 제재조치 등을 정할

²³⁾ 서브리미널 광고(subliminal advertising) 혹은 식역하 광고(識闕下廣告)라고도 함

²⁴⁾ 참고로 최근 정부는 변화하는 글로벌 미디어 환경에 대응하고, 규제 혁신과 미디어 생태계 활력 제고 등을 위해 광고 규제 제도 개선을 추진 중이며, 매체간 공정경쟁환경을 조성하고 방송광고시장 활력을 제고하기 위해 원칙허용-예외금지의 네거티브 규제체계로의 전환을 추진 중에 있음

수 있음. 방송통신위원회는 「방송법」 제33조의 심의규정 위반에 대해 「방송법」 제100조 제1항에 따라 5천만 원 이하의 과징금을 부과하거나 해당 방송광고의 정정·수정 또는 중지, 해당 방송광고의 관계자에 대한 징계, 주의 또는 경고 등의 제재조치를 명할 수 있음. 방송통신위원회의 제재조치 명령을 이행하지 아니한 자는 3천만 원 이하의 벌금에 처함(「방송법」 제106조 제2항 제2호)

- 게임물을 통한 수익 창출에도 마찬가지로 특정한 영업방식에 제한을 두는 것이 가능할 것으로 보임. 게임중독을 유발하는 프로그래밍이나 알고리즘의 사용을 제한하는 방식 등을 활용할 수 있을 것임²⁵⁾

IV. 결론

- 강제적 섀다운제는 제도의 도입에서는 물론 폐지에 이르기까지 제도 설계와 평가 혹은 정책 집행을 위한 충분한 논의와 숙의과정을 통해 도입·폐지된 것으로는 보기 어려움. 다분히 당시의 여론이나 언론 보도, 특정 사건을 계기로 급속히 만들어지고 폐기된 정책이자 제도임. 제도 시행 중이나 폐지된 이후나 강제적 섀다운제를 둘러싼 찬반논의와 정치적 대립은 해소되지 않고 계속됨
- 사회적 합의에 이르지 못하고 이해관계자 사이에서 첨예하게 대립되는 사안과 관련한 제도를 도입 혹은 폐지하는 데 있어서 국회와 정부가 그때그때의 여론이나 사회적 분위기에 편승하여 정책 방향을 결정하고 입법을 행하면서 정책 집행의 일관성이나 통일성이 훼손되는 문제가 발생함
- 강제적 섀다운제 폐지는 게임 산업과 청소년의 권리 측면에서 긍정적인 변화를 가져온 것으로도 볼 수 있지만, 여전히 게임 과몰입 등의 문제에 대한 대책이 필요한 것도 사실임
- 게임 이용자 권리 및 게임 산업의 미래와 게임중독(혹은 게임이용장애)의 심각성 등을 객관적, 실증적으로 분석·평가하고, 이해관계자들의 이해와 합의를 구해, 중장기적 관점에서의 정책 방향성 정립과 그에 따른 관련 제도 정비가 필요한 것으로 판단됨
- 국가나 지방자치단체가 인터넷게임, 스마트폰, SNS 등을 사용시간이나 소지 등을 일률적으로 제한하는 입법보다는 과몰입이나 중독을 유발하는 영업 방식 또는 알고리즘 사용 등을 제한하는 입법이 바람직한 것으로 보임. 참고할만한 사례로 최근 뉴욕 주는 청소년의 SNS 과몰입 혹은 중독 문제에 대한 방안으로 플랫폼 기업으로 하여금 청소년에게 알고리즘 콘텐츠의 제공을 금지하는 입법을 고려하고 있음. 또한 야간에는 부모의 동의 없이는 자동 피드를 제공하지 못하도록 하는 입법도 고려 중임

²⁵⁾ 방송광고와 게임물은 매체(혹은 표현물)의 성격과 공적 책임, 공익성, 공정성 등에서 차이가 있어 동일선상에서 비교하는 것이 적절하지 않을 수도 있으나, 사람의 무의식을 이용하거나 과몰입(혹은 중독)을 유발하는 방식으로 영업 활동을 하는 경우 이용자에게 미치는 폐해가 유사하다 판단하여 유사 입법례로 검토함

(사)지평법정책연구소 · 법무법인(유) 지평 공공정책솔루션센터



이공현 명예대표변호사
(지평법정책연구소 이사장)
02-6200-1770
leekh@jipyong.com



임성택 대표변호사
02-6200-1746
stlim@jipyong.com



윤영규 변호사
02-6200-1743
ykyun@jipyong.com



김진권 변호사
02-6200-1812
jkkim@jipyong.com



박성철 변호사
02-6200-1777
scpark@jipyong.com



신용우 변호사
02-6200-1974
ywshin@jipyong.com



민창욱 변호사
02-6200-1841
cwmin@jipyong.com



이춘희 선임연구위원
(지평법정책연구소)
02-6200-0628
chy@jipyong.com

법무법인(유) 지평 뉴스레터는 일반적인 법률 정보를 고객에게 신속하고 정확하게 전달할 목적으로 제공되고 있으며, 이에 수록된 내용은 법무법인(유) 지평의 공식적인 견해나 구체적인 사안에 관한 법적 효력을 지닌 법률자문이 아닙니다. 구체적인 내용은 법무법인(유) 지평의 변호사 및 전문가와 상담하여 주십시오.

지평법정책연구소 · 지평 공공정책솔루션센터

서울 중구 세종대로 14 그랜드센트럴 A동 26층 (우)04527

Tel. 02-6200-1600 Fax. 02-6200-0800 E-mail. master@jipyong.com www.jipyong.com

입법영향평가브리프 구독신청