

인터넷게임의 강제적 섷다운제 폐지 정책결정과정 연구

- Kingdon의 정책흐름모형을 적용하여 -

백 석 원*·배 관 표**

2022년 1월 1일 인터넷게임의 ‘강제적 섷다운제’, 즉 심야시간대의 청소년 인터넷게임 이용제한 규제가 폐지되었다. 본 연구는 섷행연구들이 살펴보지 못했던 인터넷게임의 강제적 섷다운제의 폐지 정책결정과정을 Kingdon의 정책흐름모형으로 분석함으로써 규제개혁의 어려움과 우연성에 대하여 논의해 보고자 한다. 분석결과는 다음과 같다. 2011년 강제적 섷다운제를 포함한 「청소년보호법」 일부개정 법률안이 국회를 통과하자 논란은 시작됐고 정책대안으로서 폐지 주장이 이어졌다. 게임계가 적극적으로 의견을 개진하자 정치권의 관심이 높아졌고, 2021년 <마인크래프트(Minecraft)> 게임 미성년자 이용 불가 사태를 계기로 정책의 창이 열리고 폐지가 결정되어 법 개정이 이뤄졌다. 이상의 분석을 통해 한국의 정책변동모형으로서 Kingdon 모형의 적절성을 다시 한번 확인할 수 있었다. 강제적 섷다운제 폐지도 찬반양론이 계속되다 우연적 사건의 결합으로 법제화된

* 제1저자, 충남대 아시아어문연구소 초빙연구원, 정책학 박사, 대전광역시 유성구 대학로 99 충남대학교 아시아어문연구소 공대2호관 362호(sukwon0301@gmail.com)

** 교신저자, 충남대 국가정책대학원 부교수, 정책학 박사, 대전광역시 유성구 대학로 99 충남대학교 국가정책대학원 N14-217호(kwanpyo@cnu.ac.kr)

접수일 2023/12/19, 심사일 2023/12/20, 게재확정일 2023/12/28

것이다. 게임 이용자와 같은 비공식적 참여자의 역할이 중요했으며, 이들의 의견을 수렴한 정책선도가의 발 빠른 움직임으로 10년 동안 계류되어 있었던 강제적 섯다운제가 비로소 폐지될 수 있었다.

주제어: 인터넷게임, 섯다운제, Kingdon 모형, 정책흐름모형, 정책의 창

I. 서론

한국 게임산업 매출액은 2021년 20조를 넘어 2022년 21조1,847억원을 기록했다(한국콘텐츠진흥원, 2023). 게임산업은 한국의 주력 산업의 하나로 성장하고 있다. 그러나 발전 과정이 순탄치만은 않았다. 대표적 난관으로 기록되는 것이 인터넷게임의 ‘강제적 섯다운제’ 시행이다(김병관, 2018).¹⁾ 강제적 섯다운제는 도입 당시 강한 저항이 있었지만, 2014년 헌법재판소의 합헌 결정까지 더해지면서 청소년보호 규제로서 공고해졌다. 국회의원들과 문화체육관광부가 규제개선 노력을 기울였음에도 불구하고 강제적 섯다운제 폐지는 어렵다는 인식이 확대됐다. 그러던 중 2021년 7월 교육적 성격이 강한 것으로 알려진 인기 게임인 <마인크래프트(Minecraft)>를 한국의 미성년자가 이용할 수 없게 되는 사건을 계기로 강제적 섯다운제는 폐지되게 되었다.

본 연구는 이처럼 10년 동안 유지되었지만 갑자기 폐지되게 된 강제적 섯다운제 변동 과정을 분석하고자 한다. 폐지과정 분석은 규제개혁의 어려움에 대하여 다시 한번 돌아보는 계기를 제공해 줄 수 있기 때문이다. 정부는 규제개혁을 위한 다양한 제도를 도입하고 있으며, 규제개혁의 필요성을 재차 강조하고 있지만, 한국의 규제부담 수준은 여전히 높다. 세계경제포럼에 따르면 기업이 느끼는 규제부담 수준은 2019년 기준 141개국 중 87위권에 달한다(WEF, 2019). 규제부담 수준이 높은 이유 중 하나가 과도한 의원입법 때문이라는 지적이 있는데(김준경, 2023), 의원입법 규제의 개혁에 있어서 어떠한 어려움

1) 2011년까지 지속해서 높은 성장률을 기록했던 우리나라의 게임산업은 강제적 섯다운제 시행 이후 난관에 봉착했다. 강제적 섯다운제가 시행되기 이전인 2011년 우리나라의 게임산업 성장률은 18.5%에 달했으나, 2012년 이후부터 큰 폭으로 하락해 2013년에는 마이너스 성장률(-0.3%)을 기록한 바 있으며, 2016년 역시 1.6% 성장에 그치고 있다(김병관, 2018).

이 있으며 개혁은 어떠한 계기로 실현되는지를 살펴본다면 향후 규제개혁의 확대에 이론적·정책적 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이다.

본 연구는 폐지과정을 Kingdon의 정책흐름모형으로 분석하고자 한다. 강제적 섯다운제 폐지는 예측가능한 절차를 거쳐 합리적으로 결정되지 않았다. <마인크래프트> 미성년자 이용 불가 사태를 계기로 갑자기 이루어져, 여러 정책변동모형 중 유연성과 비합리성을 강조하는 Kingdon의 모형이 폐지과정을 가장 효과적으로 설명할 수 있을 것으로 여겨진다. Kingdon의 정책흐름모형은 정책문제의 흐름(policy problems stream), 정책대안의 흐름(policy stream), 정치의 흐름(political stream)이 만나(coupling) 정책의 창(policy window)이 열리고 그 시기에 정책선도자(policy entrepreneur)가 제 역할을 충실히 하면 정책이 변동된다고 설명한다(Kingdon, 1984). 본 연구는 Kingdon의 모형을 활용함으로써 다른 정책결정과정과 구별되는 강제적 섯다운제 폐지과정의 특징을 밝히고 규제개혁 활성화에 기여하고자 한다.

II. 분석사례: 강제적 섯다운제 도입과 폐지과정

인터넷게임 섯다운제는 두 개로 나뉜다. 「청소년보호법」 제26조에 따라 인터넷게임의 제공자가 16세 미만의 청소년에게 자정부터 오전 6시까지 인터넷게임을 제공할 수 없게 하는 제도로서 2011년 11월 20일부터 2021년 12월 31일까지 시행되었던 ‘강제적 섯다운제’와 「게임산업진흥에 관한 법률(이하, 게임산업법)」 제12조의3에 따라 18세 미만의 청소년 본인 혹은 그 부모의 동의 아래 섯다운 시간에 게임을 제한하는 제도로서 2012년 1월 22일부터 시행되고 있는 ‘게임시간 섯다운제’를 아울러 말하는데, 본 연구는 강제적 섯다운제의 폐지과정을 분석하고자 한다.

1. 강제적 섯다운제의 도입 및 폐지

강제적 섯다운제는 2011년 법제화되기 이전에도 논의되었었다. 우선 국회의원의 발의

이전에 2004년 10월 19일 청소년보호위원회, (사)청소년마을, (사)기독교윤리실천운동 등은 국가인권위원회 배움터에서 ‘청소년 수면권 확보를 위한 대책 마련 포럼’을 개최하고 인터넷게임 셧다운제 도입을 제안했다. 청소년보호위원회는 이에 앞서 청소년 ‘수면권’ 침해의 심각성과 인터넷게임의 연관 관계를 살펴보기 위해 학부모와 청소년 500여명을 대상으로 설문조사를 실시하고 그 결과를 토대로 포럼에서 인터넷게임 셧다운 제도의 도입을 제안하였다.²⁾ 이를 계기로 2005년 7월 18일 김재경 의원은 강제적 셧다운제가 포함된 법안을 최초로 발의했으나, 17대 국회의 임기 만료로 폐기되었다. 18대 국회가 시작되자 김재경, 김종률, 최영희 의원이 각각 강제적 셧다운제를 발의하였다. 2010년 4월 21일 국회 여성가족위원회는 법률안심사소위원회에서 3건의 개정 법률안의 내용 중 일부 사항을 수정하여 위원회안으로 제안하였다.

국회 법제사법위원회에서는 2010년 4월 21일 회부된 대안을 2010년 4월 27일 상정하고 2011년 4월 21일 처리하였다. 강제적 셧다운제가 법사위에 계류 중이던 2010년 12월 관련 부처인 문화체육관광부와 여성가족부는 강제적 셧다운제 절충안에 합의하였다. 우선 강제적 셧다운제가 적용되는 청소년의 범위에 대해서는 14세 미만을 주장하던 문화체육관광부와 19세 미만을 주장하던 여성가족부가 서로 양보하여 16세 미만의 청소년에 대하여 셧다운제를 적용하기로 결정하였다. 강제적 셧다운제를 적용하는 게임의 범위에 대해서는 PC 게임에 대해서만 적용해야 한다고 주장하던 문화체육관광부와 모바일 게임을 포함하여 네트워크로 연동되는 모든 게임에 대해 셧다운제가 필요하다는 입장을 고수하던 여성가족부가 한발씩 물러서 모바일게임에 대해서는 셧다운제 적용을 2년간 유예하기로 합의하였다. 국회는 2011년 4월 29일 양 부처가 합의한 내용으로 「청소년보호법」 일부개정 법률안을 통과시켰다. 그 내용은 크게 두 가지이다. 인터넷게임의 제공자로 하여금 16세 미만의 청소년에게 자정부터 오전 6시까지 인터넷게임을 제공하는 것을 금지한다는 것과 이를 위반하는 경우에는 2년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다는 것이었다.

강제적 셧다운제를 포함한 「청소년보호법」 일부개정 법률안이 국회를 통과하자, 해당 법률안에 대한 헌법소원이 곧이어 제기되었다. 먼저 2011년 10월 28일 강제적 셧다운

2) 권해주 기자, (2004. 10. 12), 아이뉴스24, 온라인 게임 ‘셧다운제’ 도입 추진...청소년 단체, <https://www.inews24.com/view/126030>

제로 인하여 일반적인 행동자유권, 평등권 등을 침해당하였다고 주장하는 16세 미만의 청소년과 강제적 섯다운제로 인하여 교육권을 침해당했다고 주장하는 학부모가 헌법소원을 청구하였다. 이와 별개로 2011년 11월 4일에는 강제적 섯다운제로 직업선택의 자유 등을 침해당하였다고 주장하는 게임사업자들이 헌법소원을 청구하였다. 헌법재판소는 헌법소원이 제기된 날로부터 약 2년 6개월 후인 2014년 4월 24일 「청소년보호법」 상의 강제적 섯다운제에 대하여 합헌 결정을 내렸다(2011헌마659).

강제적 섯다운제가 도입될 당시에는 이에 반대하는 저항이 있었지만, 일단 법률이 시행되고 시간이 흐르자 규제를 당연시하는 분위기가 형성되었다. 여기에 헌법재판소의 합헌 결정까지 더해지면서 강제적 섯다운제는 더욱 공고해졌다. 김병관 의원은 2017년 11월 20일 강제적 섯다운제 폐지를 위한 「청소년보호법」 일부개정 법률안을 대표 발의하지만, 해당 법안은 여성가족위원회에 상정도 되지 못한 채로 제20대 국회의 임기가 만료되며 폐기됐으며 강제적 섯다운제 폐지의 가능성은 줄어들었다.

하지만 마이크로소프트(Microsoft)가 계정을 통합하는 과정에서 불거진 ‘〈마인크래프트〉 사태’가 강제적 섯다운제 폐지를 촉발했다.³⁾ 섯다운제로 12세 이용가 게임인 〈마인크래프트〉를 미성년자가 이용할 수 없게 된 사건이었다. 강제적 섯다운제는 실효성이 낮은 데에다 게임산업의 발전을 저해하는 부정적 규제이며 게임여부는 가정에서 자율적으로 판단해야 한다는 의견에 힘이 실리기 시작할 즈음 발생한 일이었다.

2021년 7월 마이크로소프트는 〈마인크래프트〉 자바에디션 게임의 경우 한국에서만 청소년 이용을 제한한다고 공지했다. 특정 시간에 미성년자를 차단하는 한국용 서버를 별도로 구축하지 않기로 한 것이다. 마이크로소프트는 강제적 섯다운제 시행 이후 한국만을 위한 별도의 시스템을 만드는 대신 청소년들의 엑스박스 라이브(Xbox Live) 가입을 금지했다. 마이크로소프트는 2014년 〈마인크래프트〉의 개발사인 모장(Mojang Studio)을 인수했는데, 모장이 개발한 계정 시스템을 보안 강화를 이유로 마이크로소프트가 엑스박스 라이브 계정으로의 통합을 발표하면서 기존에 자바에디션을 사용하던 청소년이 성인 인증을 요구받게 된 것이다. 마이크로소프트의 계정 통합으로 청소년의 〈마인크래프트〉 이용이 금지된 것은 사실 강제적 섯다운제의 문제가 아닌 마이크로소프트가 16세 미

3) 이보미 기자, (2021. 8. 25), 파이낸셜뉴스, 마인크래프트가 쏘아올린 섯다운제 폐지...게임업계 "환영", <https://www.fnnews.com/news/202108251552195596>

만 청소년의 게임 접속을 관리하는 시스템을 만들지 않고 청소년의 이용 자체를 금지하는 방식을 섷택했기 때문이었다.⁴⁾

그런데 <마인크래프트>는 청소년들 사이에서 인기가 많을 뿐만 아니라 교육적 성격이 강한 게임으로 평가되는 게임이었다. 심지어 정부는 2020년 5월 5일 어린이날을 기념하여 <마인크래프트> 청와대 월드맵을 무료로 배포하기도 했으며, 2021년 5월 어린이날을 맞아 <마인크래프트>로 구현된 청와대에 어린이들을 초청하기도 했다. 건전하고 교육적이며 창의적인 게임의 대표주자로 인기가 높은 게임 중 하나인 <마인크래프트>가 한국에서만 성인 게임으로 분류되며 청소년이 사용할 수 없게 되자, 10년 가까이 지속되면서 당연한 규제로 여겨지던 강제적 섷다운제에 대한 비판의 목소리가 높아지게 되었다. 특히 2021년 4월 7일 서울시장 및 부산시장 보궐선거에서 20, 30대 유권자들의 영향력이 확대되자 정부와 정치권에서도 젊은 세대가 관심을 갖는 <마인크래프트> 사태에 주목하고 발 빠르게 대응하기 시작했다.

문화체육관광부와 여성가족부는 2021년 8월 25일 유은혜 부총리 겸 교육부 장관 주재로 열린 <제15차 포용국가 실현을 위한 사회관계장관회의>에서 2021년 안에 강제적 섷다운제를 폐지하고 '섷택적 섷다운제'로 일원화하겠다는 내용의 <섷다운제 폐지 및 청소년의 건강한 게임 이용 환경 조성 방안>을 발표했다. 국회에서는 전용기, 허은아, 권인숙, 류호정, 조승래 의원이 강제적 섷다운제를 폐기하는 법안을 발의하고, 여성가족위원회는 2021년 9월 28일 4개의 법안을 병합하여 강제적 섷다운제를 폐지하는 여성가족위원회 대안을 내놓았다. 결국 국회는 2021년 11월 11일 강제적 섷다운제 폐지 법률안을 통과시켰다(이병찬, 2022).

4) 이런 이유 때문에 여성가족부도 2021년 7월 2일 "마인크래프트 게임의 19세 미만 청소년 대상 이용이 금년 12월 부터 제한된다는 사항은 마이크로소프트사의 게임 운영 정책 변경에 따른 것입니다."라고 입장을 설명했다. 마이크로소프트는 전 세계에 동일하게 서비스되는 게임에서 오로지 한국 청소년만을 위해 별도의 시스템을 구축하는 것이 합리적이라고 보기 어려웠다.

2. 인터넷게임 셧다운제 관련 선행연구

셧다운제에 관한 선행연구는 다양하다. 우선 셧다운제의 타당성을 지적하는 연구들이 있다. 박경신(2020)은 게임 실명제와 셧다운제에 대한 현재의 결정은 게임을 이용할 자유를 국민의 ‘자유권적’ 정보 접근권으로 보지 않고 느슨하게 심사한 것으로 보인다고 자 정부터 오전 6시라는 수면시간 보호라는 침해 최소성이 검증되지 않은 방법을 헌법적으로 용인하였고, 이와 같은 연령 차별적 규제에 대하여 이용자들의 게임 접근성에 대한 헌법적 형량을 제대로 하지 못했다고 비판했다. 이정훈(2019)은 게임 규제에 대해 미국과 한국의 상황을 비교하였다. 미국의 경우 연방대법원이 게임 규제에 대한 개입은 최소한으로 자제되어야 하며 덜 침해적인 수단이 있는 경우 이를 전면 금지하는 것은 위헌이라는 점을 확인했다. 반면 한국의 경우 등급 분류제와 선택적 셧다운제를 이미 시행하고 있다는 점에서 과잉금지 원칙 위반의 소지가, 국내 게임업체를 부당하게 차별하여 평등원칙 위반의 소지가 있다고 지적했다. 반면, 박창석(2012)은 위헌의 소지가 있다는 지적이 있지만, 청소년보호라는 공익목적을 달성하기 위해 합리적인 방법으로 청소년들에 대하여 인터넷게임만을 대상으로 일정 시간대에 한해 금지하는 것이기 때문에 달성하고자 하는 공익이 침해되는 사익보다 크다고 할 수 있어, 과잉 금지의 원칙은 아니라는 입장을 제시했다.

한편 셧다운제의 효과를 살피는 연구들이 있다. 김병관(2018)은 부모의 명의를 도용하거나 타인으로부터 ID를 양도받아 심야시간대에 인터넷게임을 하는 청소년을 예로 들어 강제적 셧다운제의 실효성 문제를 지적하였고 국내 인터넷게임 시장의 2011년 매출액이 6조2,369억원, 2016년의 경우 4조6,464억원 매출액에 그쳤으며 강제적 셧다운제로 인해 국내 게임산업이 위축되었음을 설명했다. 성욱준(2014)은 셧다운제가 청소년 게임 이용 시간에 미치는 효과를 실증 분석하였다. 분석 결과 게임 셧다운제는 청소년의 게임 이용 시간에 영향을 주지 못하였다. 박미경·김민길·정주호(2016)는 셧다운제의 정책효과를 이중차이모형을 통해 평가했는데, 셧다운제가 청소년의 주중, 주말 인터넷게임시간 감소에 유의미한 영향을 주지 못했다. 이창섭·전홍민·이우중(2021)은 셧다운 제도가 게임산업에 종사하는 기업들의 자기자본비용에 미치는 영향을 계량화하여 추정했으며, 국내 자본시장에서의 게임산업에 대한 부정적 인식을 확인하였다. 최성락·서순복(2014)

은 섯다운제에 대한 게이머 및 일반인의 인식 변화를 설문조사를 통해 분석하였다. 게이머들은 2011년부터 2013년까지 계속해서 섯다운제에 대한 부정적인 인식이 강화되었다. 일반인들은 섯다운제 초기에는 섯다운제에 대해 긍정적인 시각을 지니고 있었으나 2013년에는 부정적인 견해가 증가하고 있음을 지적했다.⁵⁾

나아가서 대안 제시에 초점을 맞춘 연구들이 있다. 정상영(2011)은 강제적 섯다운제는 청소년의 행복추구권, 부모의 자녀에 대한 교육·양육권 및 평등원칙을 침해하는 위헌적인 제도라면서 섯다운제를 대안으로 제시했다. 신재호(2013)는 청소년 게임중독을 예방하기 위해 가장 필요한 것은 부모의 관심이므로 청소년 본인과 친권자의 의사를 반영할 수 있는 섯다운제를 시행하여야 하고 강제적 섯다운제는 입법적 개선이 필요함을 제시했다. 조재현(2014)은 일률적인 시간 규제가 아닌 게임중독 방지를 위한 방법으로 예방교육 실시, 게임중독 척도의 개발, 부모 연계 상담프로그램 개발, 심리 치료시스템 구축 등을 제시했다. 김지연·도영임(2012)은 청소년의 게임 과몰입 현상에 효과적으로 대처하기 위해서는 섯다운제와 같은 법 제도만이 아닌 부모, 가족 및 사회문화적 맥락으로 문제에 접근해야할 필요성을 시사했다.⁶⁾ 반면 이준복(2014)은 섯다운제를 찬성하는 입장에서 실질적 기능을 할 수 있는 방안을 제시했다.⁷⁾

5) 이외에 황정윤·박정인·주혜린(2023)은 게임 내 부정적인 경험과 이에 대한 게임사의 대응이 게임 섯다운제의 강화에 관한 인식에 미치는 영향을 회귀분석으로 분석하여 게임 산업을 둘러싼 각종 규제나 정책 설계에 있어 개별 사용자의 경험과 인식 등 다양한 요인을 종합적으로 고려해야 한다고 정책적 시사점을 제시하였다. 윤여홍 외(2016)는 섯다운제를 기준으로 게임 규제 대상자들의 반발심, 게임 이용 성향에 관하여 분석하였고 게임 규제를 고안하는 데 있어 규제 대상에 대한 심층적인 이해가 부족했음을 밝혔다. 김유나·이환수(2015)는 청소년의 게임 규제와 관련해 국내 논의와 해외의 논의를 비교 분석하고, 실증적 분석을 통해 강제적 섯다운제의 실효성 여부를 살펴본 결과 강제적 섯다운제는 크게 실효성이 없는 것으로 확인하였다. 손혜립(2021)은 청소년의 게임 행태를 이 중차분분석으로 분석한 결과, 섯다운제도는 주중 하루 평균 총 게임시간에는 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못함을 발견하였다.

6) 황성기(2005)는 인터넷게임 섯다운제의 헌법 적합성에 관한 연구에서 국가가 법적 강제 방식을 통해서 부모들의 자녀 통제권을 회복시키는 것은 위헌의 가능성이 높다고 분석하며 섯다운제의 대안을 제시했다. 그리고 김선협(2016)은 섯다운제가 박근혜 정부의 규제완화 정책과는 통일성과 균형성에 위배되며 해외 각국은 국가가 직접 게임을 제한하는 섯다운제를 시행하는 경우가 거의 없고 게임산업 성장을 저해하기 때문에 섯다운제 법률을 폐지하거나 개정하는 방향이 바람직하다고 제안했다.

7) 이외에 김동주·이기람·김호원(2017)은 청소년들은 주민등록번호 도용을 통해 가입한 계정으로 섯다운제를 무시하고 게임을 실행하고 있어 머신러닝 기법을 도입하여 특정 시간 동안의 키보드 사용 패턴을 분석하여 프로그램 종류를 판별하고 게임 프로그램에 대한 섯다운 기능을 수행함으로써 기존 섯다운제를 개선하는 방안을 제시했다. 강전희·조근식·차상진(2012)은 여성 가족부에서 추진해 시행 중인 중인 ‘게임 섯다운제’에 대해 기존에 있는 정책들과 대립되는 문제가 있다고 보고 게임 섯다운제의 문제점에 대해 밝히는 것을 목적으로 연구하였다. 김명엽

셋다운제에 관한 선행연구는 대부분 강제적 셋다운제의 위헌 여부에 관한 내용과 강제적 셋다운제가 실질적인 효과가 없음을 분석한 연구였으며, 강제적 셋다운제가 과도한 규제라며 대안을 찾는 연구가 주를 이룬다. 셋다운제 정책결정 또는 변동 과정을 살핀 연구는 많지 않다. 이동규 외(2013)는 옹호연합모형(ACF)을 적용하여 셋다운제 도입의 정책결정과정을 연구한 바 있다.⁸⁾ 그러나 셋다운제 폐지는 비교적 최근에 발생하여 아직 관련 연구가 이뤄지지 않고 있다. 따라서 본 연구는 강제적 셋다운제 폐지과정을 살펴보고자 하며, 특히 <마인크래프트> 사태로 급작스럽게 발생한 정책변동을 Kingdon의 정책흐름모형을 통해 확인해보고자 한다.

III. 이론적 배경 및 연구의 분석틀

1. Kingdon의 정책흐름모형

Kingdon의 정책흐름모형은 어떠한 의제는 정부의제로 채택이 되고 어떤 의제는 채택되지 못하는 정책결정과정을 설명하는 이론이다(최정민·배관표·최성락, 2013). 정책변동을 포함하여 정책결정을 분석하기 위한 모형(policy making framework)에는 합리모형, 혼합모형, 점증모형, 만족모형, 최적모형, 쓰레기통모형 등이 있다(이진숙·조은영, 2012). 이 중 Kingdon의 정책흐름모형은 문제인식, 대안분석, 정책결정이라는 선형적인 모델로 설명하는 합리주의모형과 달리 정책결정과정의 현실적인 우연성, 비순차성, 비합리성 등을 설명하는 이론으로 쓰레기통모형에 근간을 두고 있으며, 비합리적 정책결정 및 정책변동의 분석에 많이 사용된다(Kingdon, 1984; 추윤미·김기영, 2013).

Kingdon의 정책흐름모형이 쓰레기통모형에 근간을 두고 있으나 두 모형은 차이가 있다. 쓰레기통 모형은 정책의 형성 과정을 문제의 흐름, 해결책의 흐름, 선택 기회의 흐름,

(2012)도 게임 셋다운제의 문제점과 개선에 관해 연구했다.

8) 강제적 규제를 통해 게임중독으로부터 청소년을 보호하려는 찬성 옹호연합과 자율적 규제를 통해 게임산업을 위축시키지 않으려는 반대 옹호연합 간의 갈등이 있었고 국무총리실과 법제사법위원회의 중재를 거쳐 합의에 이르렀음을 밝혀 정책중개자가 미처 조율하지 못한 옹호연합간의 갈등을 다른 정책중개자가 등장하여 그 갈등을 조율하며 합의점을 도출하는 정책과정을 확인하였다.

참여자의 흐름이라는 네 가지 흐름으로 구분하지만 Kingdon의 정책흐름모형은 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름의 세 가지 흐름으로 구분한다(이진만·전영상, 2009). 또한 쓰레기통 모형에서 간과한 정치의 중요성을 강조하고 정책선도가의 역할도 강조한다는 특징을 가진다(이병길, 1992; 이순남, 2005: 27에서 재인용).

Kingdon은 독립된 세 가지 흐름이 서로 관련 없이 흘러 다니다가 사회적 사건과 정치적 사건 등 특정한 계기에 의해 서로 결합하여 새로운 정책의제가 형성된다고 주장한다(정정길 외, 2010; 최정민 외, 2013). 사회 내에 잠재되어 있는 여러 문제들이 특정한 조건을 만나 표출될 때 정부 및 정책결정자가 이것을 문제로 인지하는 과정을 정책문제의 흐름이라고 한다(류지성, 2007). 정치의 흐름은 국가적 분위기(national mood), 이익집단의 압력, 선거 결과로 인한 의회 내의 정당 의석의 변화 또는 이념의 변동 및 행정부의 교체와 같은 것으로 구성된다(Kingdon, 1984). 정치의 흐름은 상당히 역동적이며, 의제설정에서 가장 큰 영향을 미친다(최성락·박민정, 2012). Kingdon은 정책대안의 흐름을 아이디어가 생겨나고 서로 부딪치면서 조합되고 실험을 거쳐 대안이 선택되는 ‘원시 수프(primeval soup)’로 비유하였다. 이 수프에서 많은 아이디어들이 새로 생겨나며, 다른 요소들과 결합되기도 하고, 어떤 제안들은 다른 것보다 심각하게 받아들여지기도 한다(Kingdon, 1984; 추윤미·김기영, 2013 재인용).

Kingdon의 정책흐름모형의 우연성은 정책결정과정에 영향을 미칠 수 있는 예상치 못한 사건이나 상황을 의미한다. Kingdon은 이처럼 어느 순간 세 흐름이 한곳에 모여 결합하게 되는 현상을 정책의 창이 열렸다고 표현하였다(최성락·박민정, 2012). 이러한 우연적 상황은 정책 프로세스를 방해하거나 방향을 바꿀 수 있으며 정책선도가는 정책의 창을 식별하는 데 경계를 늦추지 않고 전략이나 제안을 수정해야 한다. Kingdon에 따르면 정책선도가는 어떤 아이디어가 의사결정 의제가 되도록 하기 위해 자신의 자원, 시간과 노력, 명성, 때로는 자금을 투자하는 사람들로 정부의 선거직 또는 임명직 관리일 수도 있고 연구자나 이해집단일 수도 있다(Guldbrandsson & Fossum, 2009; 추윤미·김기영, 2013 재인용). 정책선도가는 Kingdon의 정책흐름모형에서 정치적 흐름의 중요한 역할을 담당한다. 정책선도가는 비공식행위자를 식별하고, 자신이 다루고 있는 문제에 대해 이해관계가 있거나 지식을 갖고 있는 비공식 행위자들과 적극적으로 네트워크를 구축한다.⁹⁾ 정책선도가는 비공식 행위자들과 지속적인 대화에 참여하여 그들의 관점, 우

려 사항 및 잠재적인 해결책을 이해하고, 제안된 정책 대안에 지원을 동원하기 위해 노력한다. 정책선도자들이 정책 대안을 변화하는 상황에 맞춰 조정하여 정책 성공 가능성을 높이는 것이 중요한데, 특정 문제와 정책 대안을 정치적 관심의 최전선에 가져올 수 있는 힘을 가지고 있으며, 여론, 선거 고려사항, 의사결정자의 정치적 이념 등의 요인에 영향을 받을 수 있다. 정책선도자는 정책의 창에서 선호하는 대안을 제시하고 그것이 새로운 정책으로 형성되기 위해 정책의 창을 통과하도록 하는 역할을 한다(진상현·박진희, 2012). 특정 정책대안을 지원하는 연합 및 동맹을 구축하기 위해 노력하고 주요 이해관계자, 이익집단, 기타 영향력 있는 비공식행위자의 지지를 얻는 것이 포함된다. 정책선도자는 미디어와 커뮤니케이션 채널을 활용하여 문제와 제안된 해결책에 대한 정보를 전파하며, 비공식 행위자들과 적극적으로 소통하고 의견을 수집함으로써 정책 제안의 정당성과 신뢰성을 높인다.

정책의 창이 열리는 기회는 곧바로 지나가 버리는 경향이 강하고 기회를 놓치면 다음 창이 열릴 때까지 기다려야 하며 많은 경우 다음 정책의 창이 언제 열릴지는 가늠할 수 없기 때문에 정책의 창이 열리는 짧은 기회를 잘 활용하는 것이 중요하다(최성락·박민정, 2012). 기회가 왔을 때 정책선도자들이 충분한 자원을 투입하여 창을 통과하면 대안이 의사결정 의제에 도달할 수 있지만, 그렇지 못한 대안은 창을 통과하지 못하고 표류하게 된다. 따라서 이런 과정을 주도하는 정책선도자가 적시에 나타나느냐 하는 점은 정책 형성에 결정적 역할을 하게 된다(추윤미·김기영, 2013).

지금까지 한국의 정책결정 및 변동 과정을 분석함에 있어 Kingdon의 정책흐름모형은 자주 사용되었다(예를 들어, 김복규·김선희, 2006; 이진만·전영상, 2009; 김명환, 2010; 송지현·이태영, 2012; 추윤미·김기영, 2013; 최정민 외, 2013; 박길남, 2017; 신지현·변진석·박은혜, 2017; 이유리 외, 2018; 김강현, 2020; 김효진, 2020). Kingdon의 정책흐름모형은 정책결정 및 변동과정에서 어떠한 요인이 주요하게 작용하였는지 분석하는 데에 적합하며, 정책선도가 역할의 중요성을 확인하는 데에 유용하기 때문이다. 이에 본 연구는 Kingdon의 정책흐름모형을 강제적 인터넷게임 섯다운제 폐지 정책결정과정에 적용하여 세 가지 흐름이 어떻게 나타나고 있는지 살펴보면,

9) 비공식 행위자는 전문가, 학계, 옹호 단체, 지역 사회 지도자 등 공식적인 정책 결정 구조 외부에 있는 개인이나 그룹이다.

특히 게임 섯다운제 폐지 정책결정과정에서도 정책선도가의 역할이 어떻게 나타나는지를 살펴보고자 한다.

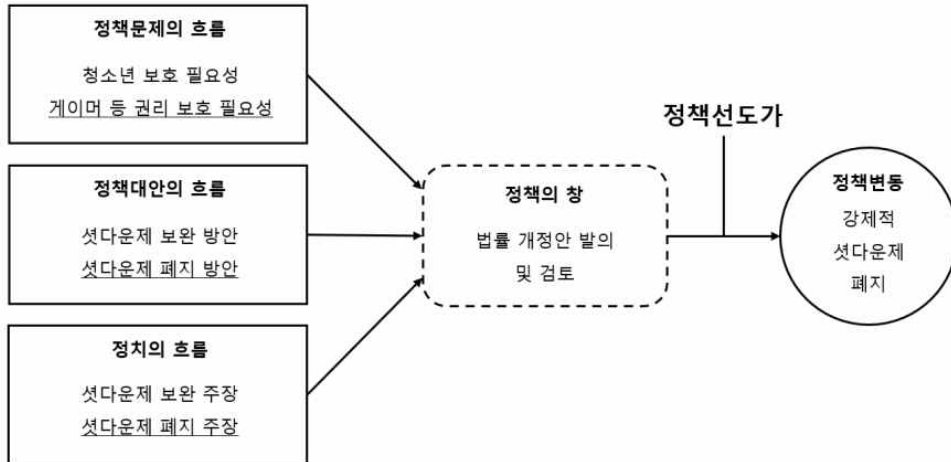
2. 연구의 분석틀

Kingdon의 정책흐름모형을 적용하여 국내 사례를 분석한 섯행연구들을 분석한 결과, Kingdon의 모형은 정책결정이나 변동과정에서 어떠한 요인이 주요하게 작용하였는지 분석하는 데에 적합하며, 정책선도가 역할의 중요성을 강조한다. 적극적이고 다양한 정책선도가의 역할로 정치의 흐름은 더욱 역동적으로 흘러가며 정책의 창이 열렸을 때 정책이 채택되고 실현되는 데에 중요한 역할을 담당한다. 이에 본 연구는 게임 섯다운제 폐지 과정, 즉 폐지 정책결정과정에 Kingdon의 정책흐름모형을 적용하여 세 가지 흐름이 어떻게 나타나고 있는지 살펴보고, 특히 게임 섯다운제 폐지 정책결정과정에서 정책선도가의 역할, 공식적 참여자가 어떠한 역할을 수행하는지를 보다 자세히 검토하고자 한다.

본 연구는 게임 강제적 섯다운제 폐지 정책결정과정을 Kingdon이 제시한 정책흐름모형을 활용하여 주요 요소별로 나누어 분석한 평가연구이다. 본 연구의 연구 대상 시기는 게임 강제적 섯다운제 폐지 정책결정과정을 살펴보기 때문에 강제적 섯다운제가 결정되어 공포된 2011년 5월 19일부터 동 법안의 폐지에 대한 의제가 형성되어 강제적 섯다운제 폐지라는 정책 신출이 이루어진 2021년 12월까지의 기간을 대상으로 분석한다. 강제적 섯다운제 폐지에 대한 정부 보고서, 국회 회의록 및 국회 보고서, 그동안 발의된 섯다운제 법안, 관련 논문 등의 문헌자료, 그리고 당시 보도된 신문기사 등을 이용하여 시간의 순서에 따라 논의과정을 분석하였다.

Kingdon은 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름 그리고 정치의 흐름의 세 가지 흐름이 결합되어 열린 정책의 창을 넘어서야 정책결정이 이뤄질 수 있다는 점을 강조한다. 우선 게임 섯다운제 폐지 결정 배경으로서 세 가지 흐름을 확인하는데 첫째, 행동자유권, 평등권, 교육권 등의 침해로 규제 폐지를 제기한 정책문제의 흐름을 확인한다. 둘째, 게임 강제적 섯다운제 폐지가 결정되기까지 게임 섯다운제 폐지방안을 포함하여 공식적, 비공식적인 정책대안들을 찾아 정책대안의 흐름을 파악한다. 셋째, 정치환경의 변화와 여론의 변화 등 정치의 흐름을 정리하고 정치의 흐름 속에서 강제적 섯다운제 폐지의 법률안 통

〈그림 1〉 연구의 분석틀



과를 위하여 적극적으로 활동함으로써 정책의 창이 열렸을 때 강제적 섯다운제 폐지 결정을 이끄는 데에 주도적인 역할을 한 정책선도자들을 찾아보기로 한다. 또한 어떠한 사건을 계기로 세 가지 흐름이 만나 의제화되고 강제적 섯다운제 폐지로 정책이 결정되는 지를 구체적으로 확인하고자 한다. 이처럼 강제적 섯다운제 폐지 정책결정과정에서 Kingdon 모형의 세 가지 흐름과 정책의 창, 정책선도자의 역할 등이 어떻게 나타나는지 살펴보고자 한다.

V. 강제적 섯다운제 폐지 정책결정과정 분석

1. 정책문제의 흐름: 게이머 등의 권리 보호 필요성

2011년 5월 청소년 수면 부족의 원인을 게임 과몰입으로 보고 게임 과몰입 예방과 치유 방안으로 자정부터 오전 6시까지 심야시간 동안 청소년이 인터넷게임을 이용하지 못하도록 강제하는 강제적 섯다운제가 「청소년 보호법」 개정을 통해 도입되었다. 시행 이후부터 2021년 폐지되기까지 강제적 섯다운제 유지와 폐지에 대한 찬반양론이 계속되었

다. 찬반양론 주장 속에서 정책문제가 무엇인지 확인할 수 있다.

여성가족부와 문화체육관광부 간에 견해 차이가 컸다. 여성가족부는 청소년단체, 학부모단체, 종교단체들과 함께 강제적 섯다운제를 통해 청소년 수면권을 확보해야 하고 청소년의 게임중독을 방지해야 한다고 주장했다. 2004년 청소년보호위원회 기독교윤리실천운동 등 일부 청소년·종교단체들과 학부모단체는 청소년 수면권을 확보하기 위해 섯다운제가 필요하다는 주장을 펼쳤고, 2020년에도 중독예방시민연대 등 20개 시민단체로 구성된 게임이용자보호시민단체협의회는 성명서를 내고 "이번 21대 국회의원 선거를 맞아 해 게임중독 악법을 발의하고 적극 참여한 국회의원 후보들을 낙선 대상으로 선정했다"고 주장하는 등 제도 유지를 강하게 옹호한 바 있다.¹⁰⁾

반면 문화체육관광부와 게임산업계는 섯다운제 폐지를 주장하는 입장이었다. 게임산업계는 섯다운제가 게임에 대한 부정적 인식을 유발하고 한국의 게임산업 발전을 막고 있다고 주장했다. 문화체육관광부 관계자는 "섯다운제는 '게임에 대한 부정적인 인식'을 전제로 하고 있으므로, 산업 전반에 낙인효과가 생기고 이는 기업의 매출과 투자에 부정적 영향을 미친다"고 말한 바 있다.¹¹⁾ 2015년 한국경제연구원이 작성한 '섯다운제 규제의 경제적 효과 분석' 보고서에 따르면 섯다운제 실시 후, 게임 내수시장에서는 1조1,600억 원 규모의 시장 위축 효과가 발생한 것으로 추정했다.¹²⁾ 또한 청소년이 어른의 명의를 도용해 게임을 하고, 모바일게임 시대로 접어들면서부터는 청소년은 섯다운제로 인해 인터넷게임에 접속할 수 없게 되면 모바일로 게임을 하면 된다는 섯다운제의 실효성에 대한 문제제기도 있었다.

한국게임산업협회를 비롯한 여러 시민단체는 청소년의 표현의 자유·행복추구권의 침해, 게임산업에 대한 중복규제, 게임사업자의 평등권 침해, 가족의 자율성 및 부모의 교육 양육권 침해 등의 문제를 지적하며 헌법소원 제기 등 섯다운제에 대하여 지속적으로 문제를 제기했다.¹³⁾ 2011년 10월 28일 강제적 섯다운제로 일반적인 행동자유권, 평등

10) 이학준 기자, (2020.04.07.), 뉴스핌, 시민단체, '섯다운제 폐지법' 발의한 국회의원 낙선운동, <https://www.newspim.com/news/view/20200407001082>

11) 이두현 기자, (2021.11.11.), 인벤, 국회, 강제적 게임 섯다운제 '폐지' 통과, <https://www.inven.co.kr/webzine/news/?news=264730>

12) 김수연 기자, (2015.12.23.), 디지털타임즈, 유망주 프로그래머 국제대회중 밤 12시 되자 어이없게도..., https://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2015122402101231102002

13) 김상희 (2022.03.31.) 한국게임산업협회연구원 자율규제 정기보고서 '게임이용자보호와 자율규제' 통권 제9호

권, 교육권을 침해당했다고 청소년, 학부모가 헌법소원을 청구하였고, 11월 4일 강제적 섯다운제로 직업선택의 자유 등을 침해당하였다고 게임사업자들이 헌법소원을 청구하였다. 2012년 만 15세의 '스타크래프트2' 유망주이던 프로게이머 이승현 선수가 섯다운제 때문에 온라인으로 진행된 국제 대회를 경기 도중 포기하는 일이 벌어졌다. 이 선수는 자정을 앞두고 대화창에 "섯다운제 걸린다"는 내용의 메시지를 남기고 기권했다. 방송에 출연한 블리자드엔터테인먼트(Blizzard Entertainment) 대표는 이승현 선수 사건을 언급하며 "한국은 e스포츠 산업이 가장 발달한 나라이며, 가장 실력 있고 재능 있는 선수를 배출하는 나라인데, 이렇게 e스포츠 산업 성장을 억제하는 규제가 존재한다는 것이 외국인에게는 이상하다고 느껴질 수밖에 없다"고 말했다. 세계 e스포츠 시장에서는 이 사건이 크게 화자되었다.¹⁴⁾

이상의 찬반 주장을 통해 청소년의 수면권을 확보하고 게임중독을 막기 위한 목적 등으로 강제적 섯다운제 도입 이후 게이머의 권리가 침해되며 게임업계의 발전이 저해된다는 문제가 계속적으로 제기되었음을 확인할 수 있었다.

2. 정책대안의 흐름 : 섯다운제 폐지 방안

섯다운제는 강제적 섯다운제와 게임시간 섯택제를 아울러 이르지만, 섯다운제는 보통 강제적 섯다운제를 뜻할 때가 많다. 강제적 섯다운제는 2000년대 초반 청소년들의 인터넷게임 과몰입이 문제가 되면서 심야시간에 접속을 제한하는 방안과 종량제의 개념으로 일정 시간 이상 접속을 못하게 하는 방안 등이 논의되었다. 결론적으로 2011년 여성가족부는 이를 예방한다는 취지로 강제적 섯다운제를 도입·시행하였다. 만 16세 미만 청소년은 자정부터 오전 6시까지 인터넷게임에 접속할 수 없으며, 이를 위반하여 청소년에게 인터넷게임을 제공한 자에게는 2년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다는 내용의 규제이다. 자정을 알리는 종소리가 울리면 자동적으로 청소년의 게임 접속을 차단하는 내용을 담고 있어 '신데렐라법'으로 불리기도 한다.

서울시 한국게임정책자율기구

14) 김수연 기자, (2015.12.23.), 디지털타임즈, 유망주 프로게이머 국제대회 중 밤 12시 되자 아이없게도..., https://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2015122402101231102002

한편 게임시간 섷택제는 「게임산업법」 제12조의 3에 따라 만 18세 미만의 청소년 본인 또는 법정대리인의 요청이 있을 경우에 원하는 시간대로 게임 이용 시간을 설정할 수 있는 제도다. 문화체육관광부는 2012년 1월 22일부터 게임시간 섷택제를 시행하겠다고 밝혔다. 섷택적 섷다운제가 강제적 섷다운제를 대체할 것으로 기대되었지만, 두 제도가 병존하는 상황이 벌어졌다. 결국 게임시간 섷택제의 연령기준이 강제적 섷다운제 기준과 달라서, 17, 18세 청소년의 경우 게임시간 섷택제 섷다운제가 적용되며 만 16세 미만 청소년은 강제적 섷다운제가 적용되는 상황이 이어지기도 했다.¹⁵⁾

강제적 섷다운제는 국내 게임산업을 위축시키는 대표적인 규제로 꼽히며, 실제로는 청소년의 게임 이용 시간을 억제하지도 못했다고 평가되면서 폐지 목소리가 계속되었다. 해 외에 서버를 두고 있는 게임에는 강제적 섷다운제가 적용이 되지 않자 해외 인터넷게임으로 이용자들이 몰려들어 내수 게임 시장 규모가 줄어들었다는 비판적인 시각도 있었다. 여기에 게임 환경이 PC게임에서 모바일게임 중심으로 이동하면서 시대착오적 규제라는 지적과 청소년의 자유권을 침해한다는 비판도 많았다.

이렇게 강제적 게임 섷다운제에 대한 비판 여론이 거세지자 2013년 1월 17일, 전병헌 의원이 섷다운제 완화 법안으로 '부모섷택제' 법안을 발의하였다. 내용은 청소년의 부모 동의 시 섷다운제를 해제할 수 있다는 것이었다. 또한 여성가족부도 2014년에 유사 대안을 내놓았다. 즉 부모가 게임에 따로 요청 시 16세 이하의 청소년도 밤 12시 이후에서도 게임을 계속할 수 있게 한다는 개선안이었다. 하지만 개정안은 국회의 여성가족위원회를 통과하지도 못하고 폐기되었다. 그 후 2016년 <포켓몬 GO> 등의 게임들이 큰 흥행을 거두면서 사회적으로 게임에 대한 긍정적인 여론이 높아지자 여성가족부와 문화체육관광부는 강제적 섷다운제를 부모섷택제로 완화하는 내용을 담은 「청소년보호법」 일부 개정안을 국회에 제출하기도 했으나 통과되지 못했다.

섷다운제 이외에도 게임 관련 법안으로 「게임중독법」과 '쿨링오프제'가 있었다. 2013

15) 이렇게 강제적 섷다운제와 게임시간 섷택제가 함께 시행되는 과정에서 회사 매출마다 강제적 섷다운제를 적용해야 하는 회사와 게임시간 섷택제만 적용되는 회사가 달라지기도 했다. 연 매출 300억 원 이상의 회사는 강제적 섷다운제와 게임시간 섷택제를 모두 적용했다. 연 매출 50억 원 이상의 회사는 강제적 섷다운제를 적용하되, 게임시간 섷택제는 적용하지 않아도 되지만, 실명 확인과 본인인증과 법정대리인의 동의를 확보해야 했으며, 연 매출 50억 미만의 회사는 섷다운제를 실시하지 않았다.

년 4월 게임을 마약·도박·알코올에 이은 ‘4대 중독’으로 규정하고, 정부에서 이를 관리하도록 한 「중독 예방·관리 및 치료를 위한 법률안」 이른바 「게임중독법」이 신의진 새누리당 의원에 의해 발의되었다. 그러나 게임을 4대 중독물질로 규정하는 것에 대한 반발이 거셌고 비현실적인 법안이라는 평가와 함께 법안이 폐기되었다.¹⁶⁾

PC방 점유율 1위를 기록하며 국민게임으로 성장한 <리그오브레전드>에 쿨링오프제를 도입해야 한다고 2013년 11월 6일 국회에서 열린 여성가족부 국정감사에서 백재현 민주당 의원이 이 게임을 서비스하는 라이엇게임즈 코리아(Riot Games Korea) 오진호 대표에게 도입을 질문했고, 오 대표는 “도입을 적극 검토하겠다”고 답했다.¹⁷⁾ 쿨링오프제는 교육과학기술부가 <학교폭력 방지 종합 대책>으로 내놓은 대안 중 하나로 청소년이 게임 시작 후 2시간이 지나면 자동으로 게임이 종료되고 종료 10분 후 1회만 재접속이 가능하게 하는 제도이다. 2012년 2월 28일 게임업계에서 우려하던 쿨링오프제는 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」 일부개정 법률안에서 제외되었다.

3. 정치의 흐름과 정책의 창: 섯다운제 폐지

어린이와 청소년 게임의 규제에 대한 정책문제는 항상 존재했고, 우리나라의 게임산업과 게임 이용자 특히 청소년을 위한 정책대안들도 인터넷게임의 보급과 함께 20여 년 전부터 검토되어 왔음을 확인했다. 그리고 앞서 살펴본 여성가족부와 문화체육관광부와 국회의원들의 활동에서도 알 수 있듯이 정치권의 관심이 증대되는 정치의 흐름도 있었다. 2004년 10월 당시 국무총리 직속 청소년보호위원회와 YMCA, YWCA 등의 단체가 ‘청소년의 수면권 확보’라는 명목으로 인터넷게임의 섯다운제 법률 제정을 촉구하면서 섯다운제가 거론되기 시작했다. 2011년 4월 20일, 제299회 국회(임시회) 제1차 법제사법위원회 법안심사제2소위원회가 강제적 섯다운제를 규정한 「청소년보호법」 개정안을 수정 가결해 강제적 섯다운제가 시행되게 되었다.¹⁸⁾

16) 신의진 의원, (2013.11. 14.), 경향신문, ‘게임중독법’ 제정 지금 논쟁 중.

<https://m.khan.co.kr/opinion/column/article/201311142134155#c2b>

17) 박현수 기자, (2013. 11. 8.), 문화일보, <인터넷 와글와글> ‘게임중독법’에 이어 ‘쿨링오프제’ 검토에... 네티즌들 찬반 팽팽, <https://www.munhwa.com/news/view.html?no=20131108010328362890040>

이후 2012년 12월 19일 박근혜 후보가 대통령 선거에서 최종 당선자로 뽑혔다. 박근혜 당선인은 게임 섷다운제 확대 강화를 공약으로 내걸어 대선 다음날 게임업체들 주가가 일제히 폭락했다. 박근혜 당선인은 “게임 섷다운제가 청소년의 게임중독을 완전히 해결할 수는 없지만 최소한의 보호장치는 필요하다”면서 “(PC게임뿐만 아니라) 모바일게임 섷다운제도 필요하다”는 입장이었다.¹⁹⁾ 반면 게임산업계는 “2013년은 게임산업에서 가장 중요한 한 해”라며, 세계 모바일게임 플랫폼의 선점, 증권 퍼블리셔들의 지원, 섷다운제 폐지, PC방 금연구역 축소, 게임물등급위원회 심의 폐지 등 시의성이 급한 주요 안건들을 먼저 처리해 줄 것을 요구했다. 정부와 게임산업계 사이에는 입장 차이가 있었다.²⁰⁾ 2013년 1월 8일, 손인춘 새누리당 의원 등 17인이 이른바 강제적 섷다운제를 강화하는 (강제적 섷다운제를 오후 10시부터 다음 날 오전 7시까지로 확대) 법안 2건(「중독예방법」, 「중독치유법」)을 제18대 대통령 선거가 끝난 직후에 발의했으나 2016년 제19대 국회의 임기 만료로 폐기되었다. 2013년 4월 30일, 신의진 새누리당 의원 등 14인이 게임 및 모든 미디어 콘텐츠의 검열 강화 등을 규정하는 법안 일명 「중독법」을 발의했지만 제 19대 국회의 임기 만료로 폐기되었다.

2013년 1월 17일, 전병헌 의원은 청소년의 부모 동의 시 섷다운제를 해제할 수 있으며 모바일 섷다운제를 폐지한다는 섷다운제 완화 법안을 발표하였으나 폐기되었다.

강제적 섷다운제를 도입한 여성가족부에 대한 여론이 계속 나빠지자 여성가족부는 2014년 말에 부모섷택제라는 대안을 내놓았다. 즉 부모가 게임에 따로 요청을 한다면 16세 이하의 청소년도 밤 12시 이후에서도 게임을 계속할 수 있게 한다는 개선안이다. 하지만 개정안은 국회의 여성가족위원회를 통과하지도 못하고 법안이 폐기하게 되었다. 2014년 헌법재판소는 강제적 섷다운제에 대해 합헌 결정을 내린다. 이어 2015년 3월 26일 헌법재판소가 게임 실명제에도 합헌 결정을 내렸다.

2017년 11월 20일에 김병관 의원이 강제적 섷다운제 폐지 법안을 발의하였으나 폐기되었다.²¹⁾ 그리고 2017년 문재인 대통령이 당선되면서 “규제를 제대로 풀어주면 게임산

18) 국회 법제사법위원회 회의일자 (2011.04.21.) 전체회의

19) 이정환, 허완 기자, (2012.12.24.), 미디어오늘, '검열 논란' 방통심의위 포기 못하는 이유는,

<https://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=106813>

20) 안일범 기자, (2012.12.24.), 헤럴드 경제, 새정부의 게임 정책 전망,

<https://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20121224000586>

업은 다시 한국경제의 새로운 성장 동력이 되리라 생각한다”고 게임규제 폐지에 대한 생각을 밝혔고,²²⁾ 2019년 6월 정부는 섯다운제를 단계적으로 폐지하기로 결정했다는 보도가 나왔으나²³⁾ 이후 추가적인 논의가 이루어지지 않고 섯다운제 폐지 추진은 보류된 상태로 멈추어 있었다.

그런데 2021년 6월 24일부터 미성년자가 <마인크래프트>를 이용할 수 없게 되면서 논란이 일어났다. 특히 섯다운제 자체에 대한 비판 여론을 넘어서 섯다운제를 입안한 여성가족부에 대한 비판 여론까지 나오기 시작하면서 게임 이용자를 포함한 시민들의 관심이 집중되었다. 6월 30일 유튜브 채널 ‘김성희의 G식백과’에서 <마인크래프트>가 전세계에서 유일하게 한국에서만 미성년자 계정으로 이용이 불가능하게 된 경위를 해설하는 영상이 업로드되면서 논란이 더욱 커지게 되었다.

<마인크래프트>는 12세 이용가 게임이었으나 정부가 2011년부터 시행한 섯다운제 때문에 <마인크래프트> 베드락에디션은 출시할 때부터 엑스박스 라이브 계정을 사용하여 대한민국 미성년자는 이미 이용할 수 없었으며, 오직 PC용 자바에디션만 미성년자가 이용할 수 있었다. 그런데 그마저도 마이크로소프트의 계정 이전 정책으로 2020년 10월 21일부터 미성년자가 자바에디션을 구매할 수 없게 되었다. 이는 마이크로소프트가 시스템상 강제적 섯다운제 대응을 위해 16세 미만 사용자의 게임 접속을 따로 관리할 수 없어 어쩔 수 없이 미성년자의 이용 자체를 막게 되면서 발생했다.

<마인크래프트>는 한국을 포함한 많은 국가에서 정식 교육용 프로그램으로 활용되고 있었다. 2020년 5월 5일에는 정부 차원에서 처음으로 문재인 정부에서 직접 <샌드박스 네트워크>의 유튜버 도티와 그 외 <마인크래프트> 이용자들과 협업으로 어린이날 기념 <마인크래프트> 청와대 월드맵을 배포하기도 하였다. 이처럼 활발하게 활용되던 게임을 미성년자가 강제적 섯다운제로 인해 실질적으로 이용할 수 없게 되는 모순적인 상황이 되다보니 강제적 섯다운제에 대한 공분이 일어났다.²⁴⁾

21) 김진우 기자, (2017. 11. 21.), 국회뉴스ON, 김병관 의원, 인터넷게임 '강제적 섯다운' 폐지법 발의,

<https://n.news.naver.com/mnews/article/358/0000005989?sid=004>

22) 정문경 기자, (2017. 05. 10.), 뉴스토마토, 문재인 당선인 "섯다운제 폐지 등 게임산업 진흥" 포문 여나,

<https://www.newstomato.com/ReadNews.aspx?no=751342>

23) 노현웅 기자, (2019. 06. 26.), 한겨레, 정부, 게임 섯다운제 풀고 사후면세점 한도 확대한다.

<https://v.daum.net/v/20190626204603091>

24) 최민지 기자, (2021.11.13.), 디지털데일리, [섯다운제폐지] 결국 없어질 '악법', 대체 왜 생겼을까?.

〈마인크래프트〉 미성년자 이용불가 사태 직후인 2021년 6월 25일, 더불어민주당 전용기 의원은 더불어민주당 의원 11인과 정의당 의원 1인과 함께 강제적 섯다운제를 완전히 폐지하는 「청소년 보호법」 일부개정 법률안을 발의하였다.²⁵⁾ 강제적 섯다운제 폐지 개정안은 6월 25일 전용기 더불어민주당 의원이 처음 발의한 이후로 총 4개가 제출됐다. 여성가족위원회가 비슷한 내용의 개정안을 하나로 병합했다. 여성가족위원회 법안소위 상정 순으로 전용기, 허은아, 권인숙, 류호정 의원안이 합쳐졌다. 2021년 7월 5일, 국민의힘 허은아 의원은 국민의힘 의원 10인과 정의당 류호정 의원과 함께 전용기 의원안에 「청소년 보호법」 제25조제1항제2호 삭제 및 “인터넷게임 중독”을 “인터넷게임 과몰입”으로의 용어 개선을 추가한 법안을 발의하였다. 2021년 7월 9일, 더불어민주당 권인숙 의원은 더불어민주당 의원 9인과 기본소득당 용혜인 의원과 함께 강제적 섯다운제를 완전히 폐지하고, 인터넷게임 중독 청소년뿐만 아니라 그 가족도 함께 상담·교육 등의 서비스를 받을 수 있도록 하는 조항을 추가한 법안을 발의하였다. 2021년 9월 3일, 정의당 류호정 의원은 정의당 의원 5인, 더불어민주당 의원 3인, 국민의힘 최승재 의원, 기본소득당 용혜인 의원, 무소속 양정숙 의원과 함께 강제적 섯다운제를 완전히 폐지하고 게임 과몰입 관련 법을 「게임산업법」으로 일원화하는 법안과 섯다운제를 폐지하는 법안도 발의하였다.²⁶⁾ 〈마인크래프트〉 게임 미성년자 이용불가 사태는 그간의 게임에 대

<https://www.ddaily.co.kr/page/view/2021111217032968267>

25) 의안정보시스템. 청소년 보호법 일부개정법률안(전용기의원등12인)

https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_R211J0M1S2FOR1X4U1W4F2L8E9E6S0

26) 이두현 기자, (2021.11.11.)인벤, “국회, 강제적 게임 섯다운제 '폐지' 통과” 기사에는 다음과 같은 21대 국회에서의 국회의원들의 발표 내용이 기사화 되었다.

전용기 의원은 “섯다운제를 시작으로 비정상적인 규제들이 정상으로 돌아왔으면 좋겠다. 상식적인 사회는 그렇게 어렵지 않다”면서 “섯다운제 폐지는 누군가가 꼭 해야 할 일이었고, 안 되더라도 최선을 다하고 싶었다.”고 소감을 전했다. 이상현 더불어민주당 의원은 “이용자들의 관심과 노력이 제도를 바꿨다. 기쁜 일이고, 축하드린다”면서도 “하지만 섯다운제라는 장애물이 아직 남아있다. 우리나라 사회분위기가 섯다운제까지 바로 폐지되긴 어렵겠지만, 그 시간을 최대한 단축시킬 수 있도록 노력하겠다”고 밝혔다. 류호정 정의당 의원은 “법안 발의 의원 중 한 사람으로서 섯다운제 폐지를 환영한다. 게임에 대한 사회·문화적 편견을 바로잡는 데에도 큰 도움이 될 것으로 생각한다.”고 말했다. 이어 “그러나 게임시간 섯다운제는 아직도 남아있다. 제가 발의한 법안에는 섯다운제도 폐지하는 내용이 들어가 있었는데 협의 과정에서 제대로 논의되지 않은 걸로 보인다.”고 전했다. 허은아 의원은 “게임 강제적 섯다운제는 청소년 수면권 확보라는 제도의 목적도 달성하지 못하면서, 불필요하게 학부모와 청소년의 자율권을 제한한 규제였다”며 “지지부진하던 폐지 논의를 활성화하기 위해 대정부질문으로 화두를 던졌고, 법안을 발의함은 물론 여야 공동으로 정책토론회도 개최하는 등 규제개선을 위해 힘써왔다”며 그간의 경위를 설명했다. 이어 “개인적으로 대정부 질문 직후 여러 의원님들께서도 우후죽순으로 법안을 발의해 주셔서, '강

한 규제에 대해 다시 한 번 살펴보는 계기가 되어 전용기 의원 외의 법안과 허은아 의원 외의 법안뿐만 아니라 권인숙 의원 외의 법안, 류호정 의원 외의 법안 등 강제적 섯다운제 폐지에 관한 법안이 상정되게 한 것이다.

2021년 8월 25일, 문화체육관광부와 여성가족부가 유은혜 부총리 겸 교육부장관 주재로 열린 <제15차 포용국가 실현을 위한 사회관계장관회의>에서 2021년 안에 강제적 섯다운제를 폐지하고 게임시간 섯택제로 일원화시키는 내용의 <섯다운제 폐지 및 청소년의 건강한 게임 이용 환경 조성 방안>을 발표했다.

이와 같이 네티즌을 비롯한 여론의 관심과 함께 많은 정치인들과 정부의 관심까지 증대되는 정치의 흐름이 발생하였고, 이러한 정치의 흐름 속에 정책의 창이 열림으로써 정책이 결정될 수 있게 되었다. 요컨대 그동안 청소년들이 게임을 하는 데에 있어 강제적으로 규제했던 섯다운제에 대해 찬반양론이 계속되며 정책문제의 흐름은 계속 있어 왔고, 게임규제에 관한 정책대안의 흐름도 계속 존재하여 왔다. 그런데 <마인크래프트> 미성년자 이용불가 사태로 정치의 흐름에 큰 변화가 생겼고 마침내 정책문제의 흐름과 정책대안의 흐름이 정치의 흐름과 결합하게 되면서 정책의 창이 열리게 되었다. 그리고 정책의 창이 열리면서 정책대안의 흐름에 있던 강제적 섯다운제 폐지의 법제화가 박차를 가하게 되었던 것이다.

4. 정책선도가의 역할

16세 미만의 청소년에게 자정부터 오전 6시까지 인터넷게임을 할 수 없게 만든 강제적 섯다운 규제는 청소년의 행복추구권, 부모의 자녀에 대한 교육·양육권 및 평등원칙을 침해하는 위헌적인 제도라는 비판에도 불구하고 법으로 정해졌기 때문에 규제가 받아들여지고 10년 동안 시행되었다. 이러한 과도한 규제가 폐지되어야 한다는 정책문제의 흐름과 정책대안의 흐름, 정치의 흐름 세 가지 흐름이 결합한 정책의 창이 열리기까지는

제적 섯다운제 폐지'의 트리거 역할을 한 것 같아 뿌듯하다"며 "원안의 '게임 중독' 용어의 삭제가 반영되지 않은 것은 아쉽지만, 앞으로도 불필요한 규제가 없는지 지속적으로 점검하여, 대한민국의 미래인 청소년들의 행복추구권에 보탬이 되는 의정 활동을 이어가겠다"라고 말했다.

〈마인크래프트〉 미성년자 이용불가 사태를 계기로 한 비공식적 참여자인 시민들의 여론이 크게 작용하였다. 과도한 규제는 청소년들의 섷택을 제한하고 자유를 침해했으며 친권자의 교육·양육권을 침해하였다. 이러한 점에서 부당함을 느낀 시민들 사이에 여론이 생성되고 많은 시민들이 규제가 부당함을 주장하게 되면서 언론 역시 집중하게 되고 정책의 창이 열렸다. 다만 정책의 창이 열렸을 때 정책선도자들이 움직이지 않았다면 확실한 정책변동이 이루어지지 않을 수 있었다. 정책의 창이 열린 시점에서 정책선도자와 공식적 참여자가 적극적으로 움직여 주어야 비로소 법이 개정되거나 정책이 바뀔 수 있다.

〈마인크래프트〉 게임 미성년자 이용불가 사태 이후 정책의 창이 열렸을 때 전용기 의원, 허은아 의원, 권인숙 의원, 류호정 의원, 그 외 다수의 국회의원들에 의해 강제적 섷다운제 폐지에 관한 법안이 상정되게 되었으며 문화체육관광부와 여성가족부, 교육부의 장관들도 적극적으로 상황에 대처했다. 이처럼 비공식적 참여자의 여론이 모였을 때 정책선도자와 공식적 참여자가 그 의견을 수렴해 적극적으로 행동해야 법이 개정·폐지되거나 정책이 변동될 수 있음을 강제적 섷다운제 폐지 정책결정과정 사례 분석을 통해 살펴볼 수 있었다.

VI. 결론

2011년 11월 20일 청소년의 인터넷게임 과몰입 예방을 목적으로 한 강제적 섷다운제가 도입·시행되었고, 규제 도입 10년 만에 폐지되었다. 2022년 1월 1일부터 강제적 섷다운제는 폐지되고 청소년의 자기결정권과 가정 내 자율적 섷택권이 보장되는 방향으로 「청소년보호법」 일부개정 법률이 시행됨에 따라 보호자와 자녀가 자율적으로 게임 이용 시간을 조절하는 게임시간 섷택제로 제도가 일원화된 것이다. 본 연구는 지금까지 Kingdon 정책흐름모형을 이용하여 강제적 섷다운제의 폐지과정을 살펴보았다. 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 정책문제의 흐름의 측면에서 강제적 섷다운제는 찬반양론이 끊임없이 대립하며 난항을 겪고 있었다. 둘째, 정책대안의 측면에서 강제적 섷다운제를 강화하거나 완화 혹은 폐지하고자 하는 정책대안에 대한 논의가 계속 존재하고 있었다. 특히 2012년 이후에 구체적인 각종 정책대안들이 고안되고 제시되었다. 그러나 이 정책 대

안들은 제도화 단계까지는 가지 못하였다. 셋째, 〈마인크래프트〉 게임 미성년자 이용불가 사태를 계기로 강제적 섯다운제 폐지에 대한 여론이 거세게 형성되는 정치 흐름의 변화가 발생했다. 그리고 정치의 흐름은 정책문제의 흐름과 정책대안의 흐름과 결합하며 정책의 창을 열었다. 넷째, 정책의 창이 열리면서 만 16세 미만 청소년은 자정부터 다음 날 오전 6시까지 인터넷게임에 접속할 수 없게 했던 규제가 마침내 폐지되게 되었다.

정책이 변동되기까지 그 법안의 위헌 가능성에 대한 전문가의 문제 제기나 정치인들의 법안 발의만으로는 정책변동의 추진력이 부족했었다. 그런데 우연히 〈마인크래프트〉 이용 불가 사태가 발생하고 이용자 그리고 국민들의 불편함과 자유에 대한 침해가 직접적으로 느껴졌을 때 여론은 거세지면서 정책의 창이 열리게 되었다. 그러나 정책의 창이 열린 것만으로 법이 바뀌거나 정책이 변동되지는 않는다. 여론의 힘을 수렴한 정책선도가 또는 공식적 참여자들의 적극적인 움직임으로 강제적 섯다운제 폐지가 국회에서 확정되어 정책이 결정될 수 있었다. 이와 같이 강제적 섯다운제 폐지 정책 결정 과정의 분석에서의 함의점은 정책변동에 있어 〈마인크래프트〉 미성년자 이용불가 사태와 같은 계기가 되는 사건과 여기에 비공식적 참여자인 시민의 여론의 관심이 크게 집중이 되어 우연히 정책의 창이 열리는 촉발 기제가 필요하며 정책의 창이 열리는 타이밍이 왔을 때 정책선도가들이나 공식적 참여자들이 시기를 놓치지 않고 발 빠르게 나서서 적극적으로 추진함으로써 새로운 정책이 결정된다는 점이다.

강제적 섯다운제가 2011년 「청소년보호법」 일부개정 법률안으로 결정되었기 때문에 법리로 보았을 때도 과도한 규제로 보이는 부분들이 있어도 결국 규제가 받아들여지고 10년이나 그 법을 시행하게 됐다. 이와 같은 사례에서 생각해 볼 수 있는 것은 법이나 정책을 새로 만들 때 더 깊이 신중하게 결정해야 한다는 점이다. 또한 결국 과도하게 만들어진 규제는 국민들의 삶을 제한하고 자유를 침해할 수 있으며 불편함을 느낀 시민들에게서 여론이 생성되고 많은 시민들의 여론이 응집력을 가지고 규제가 부당함을 주장하게 되면 언론이 집중하게 되고 정책의 창이 열린다. 정책의 창이 열렸을 때 정책선도가의 적극적인 추진이 필요하다. 이 과정은 규제개혁의 어려움을 보여주면서도, 규제개혁의 한 가지 경로를 제시한다.

본 연구의 한계는 Kingdon의 정책흐름모형이 복잡한 정책 결정 과정을 현실적인 우연성, 비순차성, 비합리성 등을 설명하는 이론으로 단순화하여 표현하는 경향이 있기 때

문에 의제설정에서 정책채택까지 선형적인 모델로 설명하는 합리주의모형과 같은 분석과 다르게 관련된 다양한 행위자, 기관 및 정치적 영향력의 역동적인 상호 작용을 간과할 수 있다. 문제가 어떻게 정의되고, 우선순위가 지정되고, 구성되는지 또는 다양한 행위자와 이해집단의 이해관계 경쟁과 행위자 간의 권력 역학 및 갈등을 설명하지 못하는 한계가 있어 향후 보다 포괄적인 이해를 위해서는 다른 이론이나 모형과 함께 분석해 본다면 더욱 좋은 연구가 될 것이다.

참고문헌

- 강전희, 조근식, 차상진 (2012). 「개인정보보호관점에서의 게임셋다운제의 문제점」 한국컴퓨터정보학회 학술발표논문집, 20(1), 11-14.
- 김강현 (2020). 「킹턴의 정책흐름모형을 적용한 협동조합기본법 제도화과정 연구」 입법과 정책, 12(1), 87-115.
- 김동주, 이가람, 김호원 (2017). 「머신러닝 기술을 적용한 셋다운제 개선 방안」 한국정보과학회 학술발표논문집, 2017(06), 883-885
- 김명엽 (2012). 「게임 셋다운제의 문제점과 개선에 관한 연구」 입법정책, 6(1), 61-88.
- 김명환 (2010). 「지방정부의 정책변동 분석 : 원주시청사 이전사업의 사례」 한국지방자치학회보, 22(3), 155-173.
- 김병관 (2018). 「4차 산업혁명 시대의 강제적 셋다운제의 의미」 KISO 저널, 12(33), 38-41.
- 김복규, 김선희 (2006). 「정책의 창(policy windows)을 적용한 정책변동 연구: 성매매방지법 제정 사례를 중심으로」 한국지방자치연구, 8(2), 163-183.
- 김상희 (2022). 『자율규제 정기 보고서 게임이용자보호와 자율규제』 서울:한국게임정책자율기구, 1(9), 33-41.
- 김선협 (2016). 「게임산업발전을 위한 셋다운제도의 법정정책적 재고 셋다운제도와 관련하여」 법학논총, 01(35), 93-130.
- 김유나, 이환수 (2015). 「청소년 게임 규제 정책 개선을 위한 융합적 연구」 디지털융복합연구, 13(8), 59-67.
- 김준경 (2023). 의원입법, 수준 높은 품질관리 필요하다. 나라경제, 23(4).
- 김지연, 도영임 (2012). 「게임 셋다운제에 대한 부모들의 다양한 인식과 자녀들의 올바른 게임 이용을 위한 사회문화적 개입 전략」 청소년학연구, 19(3), 55-84.
- 김효진 (2020). 「자살예방정책 형성과정 분석연구 킹턴의 정책흐름모형 중심으로」 한림고령사회연구, 8(1), 5-28.
- 류지성 (2010). 『정책학』 서울:대명문화사
- 박경신 (2020). 「게임셋다운제 및 게임실명제 현재결정에 대한 평석 - 게임이용자 권리 인정

- 의 필요성」 법학연구, 61(1), 1-37.
- 박길남 (2017). 「Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 재한외국인처우기본법의 정책형성과정 연구」 정책개발연구, 17(2), 95-118.
- 박미경, 김민길, 정주호, 조민호 (2016). 「셧다운제의 효과성 평가」 국정관리연구, 11(3), 171-196.
- 박창석 (2012). 「온라인게임 셧다운제의 위헌성여부에 대한 검토」 한양법학, 2(37), 11-28.
- 성욱준 (2014). 「게임 셧다운(shutdown)제 정책이 청소년의 게임사용시간에 미치는 효과 연구」 사회과학연구, 30(2), 233-256.
- 손혜림 (2021). 「셧다운제도의 시행과 청소년의 게임행태 변화에 대한 연구」 응용경제, 23(3), 5-24.
- 송지현, 이태영 (2012). 「다문화가족지원법의 제정과정 분석」 사회복지정책, 39(3), 151-179.
- 신재호 (2013). 「게임중독 예방을 위한 소위 셧다운제 에 관한 검토」 법학연구, 21(3), 119-147.
- 신지현, 변진석, 박은혜 (2017). 「Kingdon의 정책흐름모형을 통해서 본 아동 학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제정과정」 한국사회복지정책학회 사회복지정책, 44(3), 283-308.
- 윤여홍, 조우용, 최정혜, 정예림 (2016). 「온라인 게임 규제와 청소년의 시선 규제 대상자들의 반발심과 또래문화를 중심으로」 한국콘텐츠학회논문지, 16(11), 223-239.
- 이동규, 우창빈, 김대영, 김영형 (2013). 「응호연합모형을 적용한 정책과정 연구 -온라인 게임 서비스 접근성 규제에 관한 셧다운제 제도 도입(청소년 보호법 개정) 과정을 중심으로-」 한국정책학회보, 22(3), 31-71.
- 이병길 (1992). 「정책변동의 요인과 과정에 대한 연구」 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 이병찬 (2022). 『자율규제 정기 보고서 게임이용자보호와 자율규제』서울:한국게임정책자율기구, 1(9), 13-23.
- 이순남 (2004). 「Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 정책변동 연구」한국공공관리학보, 18(2), 261-284.
- 이순남 (2005). 「군(軍)간호인력공급정책변동에 관한 연구: 국군간호사관학교 사례를 중심으로

- 로」 중앙대학교 대학원 박사학위논문.
- 이유리, 최성경, 김인숙, 강선주 (2018). 「간호사와 간호조무사의 업무 및 자격관리에 대한 정책결정과정 연구: 킹던의 정책흐름모형을 중심으로」보건의사회연구, 38(1), 489-519.
- 이정훈 (2019). 「강제적 섯다운제를 통한 게임 규제에 대한 비판적 소고 - 캘리포니아 폭력 게임법 위헌사건과 표현의 자유를 중심으로 -」 LAW & TECHNOLOGY, 15(1), 72-85
- 이준복 (2014). 「청소년보호법 상 섯다운제에 관한 헌법적 연구」 서울법학, 21(3), 555-592.
- 이진만, 전영상 (2009). 「Kingdon의 정책의 창(Policy Window) 모형을 적용한 한국콘텐츠진흥원 설립과정」 정책분석평가학회보, 19(4), 283-305.
- 이진숙, 조은영 (2012). 「노인장기요양보험법의 정책결정과정분석」사회과학연구, 23(1), 3-22.
- 이창섭, 전홍민, 이우종 (2021). 「게임산업의 규제위험과 자기자본비용: 게임섯다운제도의 사례」 회계저널, 30(1), 169-196.
- 정상영 (2011). 「온라인게임 섯다운제의 위헌성과 게임 과몰입 해소 방안에 관한 고찰」 KHU 글로벌 기업법무 리뷰, 4(2), 39-66.
- 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호 (2010). 『정책학원론』 서울:대명문화사
- 조재현 (2014). 「게임내용 및 게임시간 규제의 헌법적 정당성에 관한 고찰」 동아법학, 8(64), 145-175
- 진상현, 박진희 (2012). 「한국과 독일의 원자력정책에 대한 비교연구」 한국정책 학회보, 21(3), 265-289.
- 최성락, 박민정 (2012). 「Kingdon 정책흐름모형 적용의 적실성에 대한 연구」 한국정책연구, 12(1), 119-137.
- 최성락, 서순복 (2014). 「섯다운제 정책 효과에 대한 인식 변화 연구」 한국게임학회 논문지, 14(1), 69-79.
- 최정민, 배관표, 최성락 (2013). 「예술인복지법 정책결정과정 연구: Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로」 한국콘텐츠학회논문지, 13(5), 243-252.
- 추윤미, 김기영 (2013). 「경기도사이버도서관 설립의 정책형성과정 분석: 킹던의 정책흐름모

- 형을 중심으로」 정보관리학회지, 30(3), 71-87.
- 한국콘텐츠진흥원 (2023). 2022년 연간 콘텐츠산업 동향 분석 보고서.
- 황성기 (2005). 「온라인게임 섷다운제의 헌법적합성에 관한 연구」 한림법학, 11(16), 139-156.
- 황정윤, 박정인, 주혜린 (2023). 「게임 내 경험이 섷다운제 인식에 미치는 영향」공공정책연구, 40(2), 93-124.
- Kingdon, J. W. (1984). Agenda, Alternatives and Public Policies. Litte, Brown and Company.
- World Economic Forum. (2019). The Global Competitiveness Report 2019.

부록 2 섯다운제 도입 및 폐지 일지

일지	내용
2004.10.19.	청소년보호위원회, 사단법인 청소년마을, 사단법인 기독교윤리실천운동 등 시민단체 ‘청소년 수면권 확보를 위한 대책마련 포럼’ 온라인게임 섯다운제 도입을 제안
2005.07.18.	김재경 의원 등 12인 강제적 섯다운제 도입이 포함된 는 「청소년 보호법 일부개정법률안」 최초 발의
2008.07.10.	김재경 의원 등 30인 밤 12시부터 오전 6시까지 온라인 게임 서비스의 제공을 금지하는 강제적 섯다운제 발의
2008.11.28.	김종률 의원 강제적 섯다운제 발의
2009.04.22.	최영희 의원 등 21인 강제적 섯다운제 발의
2010.04.21.	국회 여성가족위원회에 각각 상정한 후 제안설명과 전문위원의 검토보고 및 대체토론을 거쳐 법률안심사소위원회에 회부
2010.04.27.	상정/소위심사보고/의결(대안가결)
2011.04.21.	수정가결
2011.05.19.	청소년보호법 공포 . 인터넷 PC 게임을 대상으로 만 16세 이하 청소년들의 게임 이용 시 12시 자정부터 오전 6시까지 게임 이용이 강제적으로 차단
2011.10.28.	강제적 섯다운제로 일반적인 행동자유권, 평등권, 교육권을 침해당했다고 청소년, 학부모 헌법소원 청구
2011.11.04.	강제적 섯다운제로 직업선택의 자유 등을 침해당하였다고 게임사업자들 헌법소원 청구
2012.07.01.	청소년 게임 이용 섯다운제 시간 규제, 청소년 본인 또는 법정대리인의 요청 시 게임물 이용 방법, 게임물 이용 시간 등 제한을 골자로 「게임산업진흥에 관한 법률」 개정(문화체육관광부)
2014.04.24.	헌법재판소 강제적 섯다운제 위헌 소송에 대해 합헌결정
2017.11.20.	김병관 의원 강제적 섯다운제 폐지 위한 청소년보호법 일부개정법률안 대표 발의
2021.06.30.	유튜브 김성희의 G식백과가 2011년부터 적용한 섯다운제로 인해 마인크래프트가 전세계에서 유일하게 한국에서만 미성년자 계정으로 이용이 불가능하게 된 경위를 해설하는 영상을 올리면서 논란이 전개
2021.07.02.	여성가족부 ‘사실은 이렇습니다’ 입장 발표
2021.07.02.~ 2021.08.01.	섯다운제 폐지 국민청원 123,910명 동의로 마감

2021.07.13.	박승범 문화체육관광부 게임콘텐츠산업과장 강제적 섯다운제 폐지 찬성 공식 입장 발표
2021.08.25.	유은혜 부총리 겸 교육부장관 주재로 열린 사회관계장관회의에서 "섯다운제 폐지 및 청소년의 건강한 게임이용 환경 조성방안" 발표
2021.06.	전용기, 허은아, 권인숙, 류호정 의원 강제적 섯다운제 폐기 법안 발의
2021.09.28.	국회 여성가족위원회 강제적 섯다운제를 폐지 대안
2021.11.11.	강제적 섯다운제 폐지 법률안 국회 본회의 원안 가결
2021.12.07.	강제적 섯다운제 폐지 법률안 공포
2022.01.01.	강제적 섯다운제 폐지

A Study of the Abolishing Process of the Compulsory Shutdown Regulation for Internet Games Based on Kingdon's Policy Stream Model

Sukwon Baek, Kwanpyo Bae

On January 1, 2022, the 'compulsory shutdown regulation' for internet games, which restricted youth's internet game use during late-night hours, was abolished. This study aims to discuss the difficulties and contingencies of regulatory reform by analyzing the policy decision-making process behind the abolition of the compulsory shutdown regulation for internet games. This aspect has not been examined in previous studies. The analysis utilizes Kingdon's policy stream model. The findings are as follows: In 2011, controversy arose following a partial amendment to the Youth Protection Act, which included the compulsory shutdown system. This led to ongoing calls for its abolition as a policy alternative. As the gaming industry actively voiced its opinions, political interest grew. The 2021 ban on minors playing Minecraft created a policy window, leading to the decision to abolish the regulation and amend the law. This analysis reaffirms the suitability of the Kingdon model as a framework for understanding policy change in Korea.

Keywords: internet game, shutdown regulation, Kingdon's model, policy stream model, policy window