

정책 시차와 정책 적정성: PC방 등록제 사례에 대한 시차적 접근

최성락*

<目 次>

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구 사례 - PC방 등록제
- IV. PC방 등록제의 시차적 분석
- V. 결론

<요 약>

시차적 접근은 2002년에 처음 한국에서 논의되기 시작한 이후 현재까지 약 20편의 이론 및 사례 연구가 이루어졌다. 그런데 시차적 접근의 중요한 이론 축 중의 하나인 ‘원인변수들의 작동 순서에 따라 결과가 달라지는 정책의 화학적 인과관계’에 대해서는 아직까지 적절한 사례 연구가 이루어지지 못하고 있다. 따라서 본 연구에서는 PC방 등록제 정책을 대상으로, 정책의 실행 시차 차이에 의하여 정책효과가 어떻게 달라지게 되었는가를 살펴보았다.

2006년 여름, 바다이야기 사건으로 정부는 사행성 PC방 규제를 위하여 PC방 등록제, 사행성 게임 여부에 대한 판단 기준 엄격화, 사행성 게임물 차단 프로그램 설치 의무화, 게임 머니의 현금화 금지 정책 등을 도입하였다. 이 4가지 정책은 원래 서로 시너지 효과를 발생시키는 상승 관계였으나, 정책 실행 시기가 서로 달라지면서 PC방 등록제는 정책 목적, 대상, 효과가 완전히 달라지게 되었다. PC방 등록제 사례는 처음에 서로 상승관계-시너지 효과를 지녔던 원인 변수들이 정책 시행 시점의 차이에 따라 상황적 모순 관계로 변화되는 사례로서, 화학적 인과관계를 설명하는 시차적 접근의 사례로 의의가 있다.

【주제어: 시차적 접근, 화학적 인과관계, PC방 등록제, 사행성 PC방】

* 동양공전 경영학부 전임강사(haihaba@chol.com)

I. 서론

현재 우리나라에서 논의되고 있는 시차적 접근은 2002년에 정정길 서울대 교수¹⁾에 의해서 처음 논의되기 시작된 것으로서, 행정현상 및 정책 현상에서의 인과관계에서 시간적 요소를 명시적으로 고려하고자 하는 이론적 접근 방법을 의미한다. 사회과학 연구에 있어서 시간이라는 것은 그동안 많이 논의되어 온 것이기는 하지만, 시차적 접근은 시간이라는 요소를 직접적인 원인 변수로 논의하고 있다는 점에서 이론적 의의를 가진다(김준한, 2002; 최종원, 2003).

시차적 접근에서 가장 큰 문제의식으로는 세 가지가 있는데, 그중 하나는 다수의 원인이 있을 때 원인 변수들의 작동 순서가 결과에 큰 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 두 가지 이상의 원인 변수가 존재할 때 어느 것이 먼저 작동하고 나중에 작동하느냐에 따라 결과가 달라질 수 있다는 것을 시사한다. 그리고 다른 하나는 시간의 경과에 따라 변화하는 정책적 요소에 관한 것이다. 시간의 경과에 따라 정책집단들의 생각, 사고가 변하고 정책대상 집단들의 인식도 변한다. 그리고 정책 효과도 시간의 경과에 따라 다르게 나타난다. 나머지 하나는 원인과 결과 변수가 계속 변화하고 있을 때, 원인 변수의 작동 시점이 달라지면 인과관계는 어떻게 되는가의 문제이다. 시차적 접근은 정책이 이러한 시간적 차이를 고려하여 집행 내지 평가되어야 한다는 것을 시사하고 있다.

이러한 이론적 기반 위에서 그동안 시차적 접근에 대한 다양한 사례분석이 이루어졌다. 그러나 지금까지 사례분석을 살펴보면, 기존 연구들은 주로 위에서 살펴본 시차적 이론의 두 번째 측면 및 세 번째 측면, 즉 시간의 경과에 따른 정책 제도의 변화, 제도의 성숙 기간, 인지 시간의 차이 등에 초점을 두고 있다. 원인변수들의 작동 순서에 따라 결과가 달라지는 첫 번째 측면에 대해서는 사례연구가 잘 이루어지지 못하고 있다. 물론 이것은 실제 원인 변수들 간의 시간적 순서를 설계하고, 실제 사례에서 원인 변수의 시간적 간격에 따른 정책 효과의 변화를 실증분석하기 어려운 시차적 접근의 한계에 기인한 것이기도 하다. 그러나 시차적 접근이 현실 설명력을 높일 수 있기 위해서는 이러한 첫 번째 측면에 대한 연구가 반드시 요구되는 것도 사실이다.

본 연구에서는 이러한 문제의식 하에서 PC방 등록제 정책을 대상으로 시차적 해석을 하고자 한다. 2006년 정부는 사행성 PC방을 규제하기 위해서 여러 가지 정책들을 대안으로 내놓았는바, 그 중 하나가 PC방 등록제다. 본 연구에서는 사행성 PC방 규제를 위한 여러 정책 원인 변수들 간의 관계를 살펴보고, 이들 정책 변수들이 실제 실행되는 시차간 차이에 의해서 정책효과가 어떻게 다르게 발생하게 되었는지를 살펴본다.

1) 현재 울산대학교 총장

II. 이론적 배경

1. 시차적 접근의 의의

시차적 접근은 행정현상 및 정책 현상에서의 인과관계에서 시간적 요소를 명시적으로 고려하고자 하는 이론적 접근 방법을 말한다. 사회 현상을 논의할 때 시간이라는 요소는 항상 고려대상이 되는 것이 일반적이지만, 시차적 접근은 사회과학에서 그동안 간접적, 암묵적으로 논의되고 있던 시간이라는 요소를 명시적으로 변수화하여 논의를 시작하였다는 점에서 의의가 있다(김준한, 2002; 최종원, 2003). 시차적 접근은 정정길(2002a), 정정길(2002b), 정정길(2002c)에서 처음 공개적으로 논의되기 시작하였는데, 이후 현재까지 시차적 접근과 관련한 약 20편 정도의 논문이 발간되어 있다.

시차적 접근 안에는 여러 가지 논의와 개념, 문제 의식들이 녹아들어 있는데, 그 중 가장 큰 이론적 문제로는 다음의 세가지가 있다(정정길 외, 2005; 이달곤, 2007). 첫째는 다수의 원인이 있을때, 원인 변수들의 작동 순서가 결과에 큰 영향을 미칠 수 있다는 점이다(정정길, 2002a). 정정길은 이를 물리적 인과관계와 화학적 인과관계라는 논의로서 설명을 하고 있다. 물리적 인과법칙은 원인변수의 선후관계가 결과에 영향을 미치지 않는 인과법칙으로, 원인 변수의 작동 순서가 결과에 영향을 미치지 않는다. 이에 대하여 화학적 인과관계는 원인 변수의 작동 순서에 따라 전혀 다른 결과가 발생한다. 원인 변수 작동의 시간적 차이가 전혀 다른 결과를 산출하게 되는데, 사회현상 간의 인과관계는 대부분 이러한 화학적 인과관계적 성격을 지니고 있다. 따라서 행정 제도를 개혁하거나 새로운 정책을 도입할 때에는 정책의 내용을 잘 구성하는 것도 중요하지만, 다양한 정책 요소들의 시간적 배열이나 시간적 우선 순위 등을 고려하는 것이 필요하다(정정길·정준금, 2003)

원인 변수가 다수 존재할 때, 이들 원인변수들은 서로 상승관계, 보상관계, 선행 관계를 지닐 수 있다. 상승관계일 경우에는 X와 Z가 동시에 작동하여 상호보완적으로 Y에게 상승효과를 발생하는 경우이다. 이러한 경우에는 원인 변수의 작동 시차에 대해 큰 고려를 하지 않아도 된다고 본다(정정길, 2002a). 보상관계는 X가 발생시키는 부작용을 Z가 해소시켜 핵심 요소인 X의 도입이 무난하게 성과를 달성할 수 있게 하는 관계이다. 그리고 선행관계는 Z가 선행조건으로서 충족되어야 X가 제 효과를 발생하는 경우이다. 이 보상관계와 선행관계에서는 X와 Z가 어느 시점에서 실행되는가는 정책의 성공에 큰 영향을 미치게 된다. 또 원인변수들은 모순 대립적 관계에 있을 수도 있는데, 상황에 따라 모순관계가 되는 상황적 모순관계와 하나가 실현되려면 다른 것이 희생되어야 하는 본질적 모순관계가 있다. 이와 같이 원인 변수들이 모순 관계에 있을 때는

원인변수들이 적정한 시차적 간격을 두고 이루어져야 하며, 동시에 이루어진다면 정책이 원활히 이루어지는 것이 불가능하다(정정길 외, 2005).

시차적 접근에서 두 번째 주요한 이론적 문제로는 원인이 변한 후 얼마만큼의 시간이 경과된 후의 결과를 인과관계에서 고려해야 하는가의 문제이다. 정책 과정에 참가하는 주체들이 지니고 있는 생각, 관심 등이 시간의 흐름에 따라 변화하고, 이 변화의 속도가 주체에 따라 다르기 때문에 정책공동체나 정책 네트워크의 변화 속도가 다르다. 또 정책 대상 집단도 동일하게 변화하지 않고 시차가 존재한다. 그리고 이러한 시차상의 문제는 정책이나 제도의 도입 이후 성장과정상 어느 시점에 변경을 시도해야 바람직한 결과를 가져올 것인가하는 논의와도 연결된다.

그리고 세 번째 주요한 이론적 문제로는 원인과 결과 변수가 계속 변화하고 있을 때, 원인 변수의 작동 시점이 달라지면 인과관계는 어떻게 되는가의 문제이다. 조직, 제도, 정책 등의 생명 주기에 따라 동일한 원인 변수가 전혀 다른 결과를 초래하기도 하고, 동일한 결과를 위하여 필요한 원인 변수도 전혀 다를 수 있다(정정길, 2002b). 제도나 정책의 생명 주기가 인과관계에서 중요한 고려 대상이 된다는 것으로, 성장 과정이 다름에 따라 인과법칙이 다르게 나타날 수 있다는 점을 시사한다. 원인 변수의 변화과정상의 차이, 즉 제도 성숙 과정의 차이에 따라 결과 변수에 미치는 영향이 달라질 수 있다는 것으로, 결과 변수에서의 성장 과정상의 차이를 중시한다.

2. 시차적 접근의 한계에 대한 논의

시차적 접근은 이론적으로 많은 시사점을 주기는 하지만, 실제 시차적 접근으로 사회현상을 해석하고 설명하는데는 많은 한계점이 존재하기도 한다. 우선 각 변수에 대한 시차의 영향을 정확히 구분하여 논의하기가 어렵다(정준금, 2002). 인과관계의 변화가 시차로 인한 원인 변수와 결과 변수의 성숙 효과에 의한 것인지, 아니면 상황 변수의 변화로 인한 것인지, 또는 양자의 상호작용에 의한 것인지가 구분되어야 하지만, 현실적으로 시차의 영향을 변수별로 구분하여 실증적으로 입증하기는 쉽지 않다(정준금, 2002).

그리고 변수간의 시간적 선후 관계와 정확한 성숙 시간을 계산하여 정책 수단간의 내적 정합성을 유지하는 것은 합리 모형에 근거한 이상일 가능성이 존재한다(최종원, 2003). 시차 이론은 정책 도입자들이 이론적 근거 없이는 정책을 추진하지 않아야 하며, 정책의 이론적 인과관계에 대한 정확한 지식을 가져야 한다는 점, 그리고 정책 주도 세력이 내적 정합성을 극대화시키는 작동 순서대로 정책의 속도와 순서를 조절할 수 있는 정치적, 행정적 능력이 있다는 것을 가정하고 있다. 그러나 현실적으로 모든 정책이 확실한 이론적 토대 위에서 추

진되는 것은 아니며, 정책 추진 주체들이 시차 이론의 처방적 논의가 기대하는 수준의 정치적, 행정적 능력을 가지지 못하는 것이 현실이다(최종원, 2003).

또한 과연 시차적 접근이 독립적인 이론으로서 유용성이 있는가에 대한 비판도 존재한다. 시차적 접근에서 논의하는 시간의 문제는 기존 사회과학에서 논의되고 있는 제도의 정합성, 신제도이론에서의 제도적 맥락 등의 개념으로 충분히 논의될 수 있는 문제로서, 시차적 접근이 특별히 이러한 이론을 대체할 가능성이 크지 않다는 의견도 존재한다(김준한, 2002; 하연섭, 2002).

사실 모든 정책 주체와 정책 대상자들의 인식 시차 등 시간적 개념 및 시간적 요소가 사회현상에 미치는 영향을 정확히 파악한다는 것은 불가능하다. 시간이라는 것은 절대적이고 객관적으로 존재하는 것이 아니라, 각 관찰자에 따라 다르게 존재하는 주관적인 것이다. 특히 현대 물리학에서 중요한 위치를 차지하는 상대성 이론 및 양자 역학은 시간이 절대적인 것이 아니라 상대적이고 주관적인 개념이라는 것을 명시적으로 증명하고 있다.

로렌츠 방정식 내지 특수상대성 이론에서 시간 및 시간의 변화는 다음과 같이 주어진다(장준성 외, 2003).

$$t' = \frac{(t - vx/c^2)}{\sqrt{(1 - v^2/c^2)}}, \quad \Delta t' = \frac{\Delta t}{\sqrt{1 - v^2/c^2}}$$

$t = \text{시간}, v = \text{속도}, c = \text{빛의 속도}, x = \text{거리}$

위 식에서 빛의 속도 c 는 상수이다. 따라서 시간은 당사자의 운동 속도에 따라 결정되는 변수이다. 상호간에 정지되어 있을 때는 시간이 동일하지만, 한쪽에 움직임이 있을 때는 서로 시간이 변화한다. 특히 변화의 속도가 빠르면 빠를수록 인지하는 시간 간격은 차이가 존재한다.

그리고 시간 요소는 4차원에서의 한 축을 구성하는 요소이다. 3차원 공간은 x 축, y 축, z 축으로 구성되며, 인간은 이 3차원까지 인지하고 인식할 수 있다. 4차원의 축은 t_i (t =시간, i =허수)로 주어진다(김용운·김용국, 1991). 즉 4차원의 축은 시간축인데, 이 시간축은 허수로 주어지기 때문에 이론적으로는 존재하지만 인간의 능력으로는 인식할 수 없는 변수이다. 사회현상에서 시간의 요소는 분명 중요한 변수이기는 하지만, 시간 변수를 완전히 파악하고 분석하는 것은 실질적으로 한계가 있을 수밖에 없다.

그러나 이와 같은 한계에 불구하고 시차적 접근은 나름대로의 의미를 지니고 있다. 시차적 접근에 의하면 그동안 제도적 맥락 및 제도적 정합성이라는 포괄적인 개념으로 논의되던 것을 분해하여 여러 가지 맥락적 요소 중에서도 ‘시간적 요소’에 의하여 영향을 받는다는 것을 명시적으로 논의할 수 있다. 또한 인

간은 3차원적 존재로서 4차원적 요소인 시간을 확실히 이해하는 것은 불가능하지만, 그래도 3차원적 존재 중에서는 오로지 인간만이 어느 정도 시간을 인식하고 변수로 고려할 수 있는 능력을 지니고 있다(Gilert, 2006). 따라서 시간을 별도의 변수로 고려하고자 하는 노력은 그동안 인간 인지능력의 한계로 접근하기 어려웠던 사회 변화의 많은 요인들에 어느 정도 접근할 수 있는 새로운 방법이 될 수 있다.

3. 선행 연구의 검토 및 한계

2002년 처음 시차적 접근에 대한 개념 정의가 이루어진 이후 현재까지 이와 관련된 많은 논문이 도출되었다. 권해수(2003)는 고시제도 개혁과 관련하여 시차적 접근법을 적용하였고, 김동환(2007)은 시스템 다이내믹스와 시차 이론과의 관계를 논의하였다. 김창수(2003a, 2003b)는 해양 수산행정의 통합 효과와 경부 고속철도 천정산 및 금정산 구간과 관련하여 발생한 정책 혼란을 시차적으로 접근하였으며, 신종렬(2003)은 직무분석과 관련하여 시차적 접근을 시도하였다. 이달곤(2005)은 시차적 접근과 정책의 일관성 간의 관계에 대하여 논의하였고, 이시원(2003)은 사무관 승진제도에 대하여 시차적 접근을 시행하였다. 임도빈(2003)은 시간 변수에 따라 조직의 구조, 운영 방식이 달라져야 조직 활동의 효과성을 높일 수 있다는 가설을 설정하였으며, 정준금(2002)는 환경정책을 중심으로 정책의 동태적 과정을 이해하고자 하였다. 또 정준금(2003)에서는 개방형 직위임용제도에서 시차적 접근을 하였으며, 이승중(2003)은 지방조례제도의 확산 과정을 시차적 접근으로 사례분석하였고, 최종원(2003)은 시차이론 적용의 현실적 한계를 논의하였다. 강주현·김상봉(2007)은 서울시 대중교통 정책 개편 사례를 시차적 접근으로 해석하였고, 이시원 외(2007)는 행정부 내부 정책결정 소요 시간의 차이를 분석하였다.

기준에 이루어진 시차적 접근의 연구들은 크게 이론 연구와 사례 연구로 구분될 수 있다. 시차적 접근을 처음 제시한 정정길 논문과 이달곤(2003), 최종원(2003), 임도빈(2003) 등은 이론적 연구로 볼 수 있으며, 권해수(2003), 김창수(2003), 신종렬(2003), 이시원(2003), 이승중(2003), 정준금(2003) 등은 사례연구이다. 그런데 이들 사례 연구들은 모두 위에서 살펴본 시차적 이론의 주요한 이론적 문제 3가지 중 두 번째 및 세 번째 측면, 즉 시간에 따른 제도의 확산, 제도의 성숙, 시간에 대한 인지 차이 등과 관련된 연구 사례들이다. 시차 이론은 시간에 따른 제도의 확산, 성숙, 인식의 차이 등 외에 변수들간의 시차에 따른 화학적 인과관계의 실태를 밝히고자 하는 것이 주요한 논의임에도 불구하고, 현실적으로 이러한 ‘다수의 원인이 있을 때, 원인 변수들의 작동 순서가 결과에 큰 영향을 미치는 사례’에 대한 연구는 아직까지 이루어지지 못하였다. 정정길

(2005)이 논의하고 있는 것처럼, ‘시차적 접근을 하였을 때 추진되어야 할 개혁의 내용과 시간적 순서를 설계하고, 실제로 추진된 상태를 점검하여 시차적 전략과 비교하며 성공된 부분과 실패한 부분들을 가려내려고 시도하였으나, 특정의 정책이 성공하기 위한 시차적 전략을 개혁의 핵심적 내용, 선행 조건, 동행 조건, 보상 조건 등등의 시간적 선후 관계를 중심으로 정립하고 이들이 실제의 상황에서 어떻게 전개되었는지를 분석하는 것’이 현실적으로 쉽지 않다는 한계로 인하여 인과관계 순서에 따라 효과가 달라지는 화학적 인과관계에 관한 사례 연구가 이루어지지 못하는 한계가 존재한다.

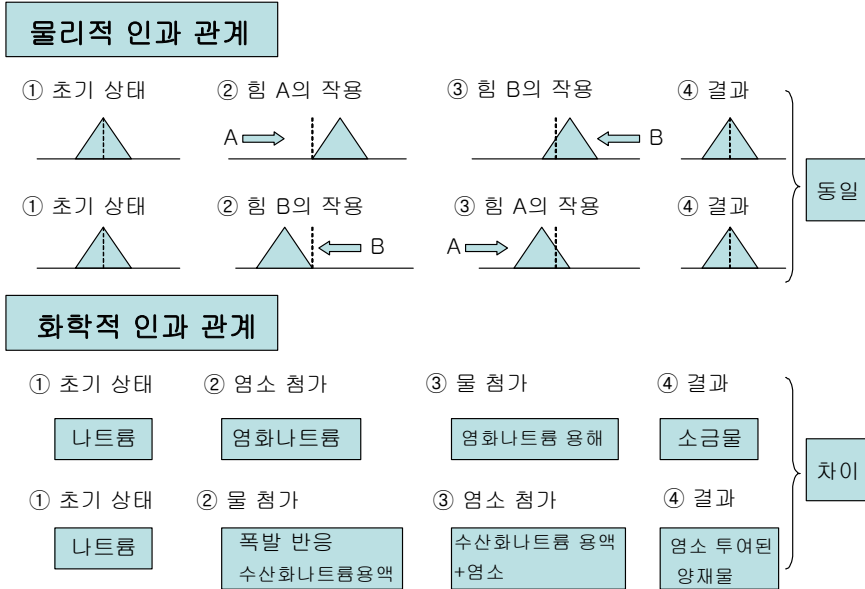
4. 본 연구의 논점

본 연구에서는 현재까지 이루어진 시차적 접근에 대한 사례 연구가 시차적 접근에서의 시간에 따른 제도의 확산, 성숙, 인지 차이 등과 관련된 이론적 문제에 치우쳐져 있고, 시차 이론의 중요한 요소 중 하나인 ‘원인 변수들의 작동 순서가 결과에 큰 영향을 미칠 수 있다’는 화학적 인과관계에 관한 사례 연구가 이루어지지 못하고 있다는 한계를 극복하기 위하여, 정책의 순서에 따라 결과가 달라지는 정책의 화학적 인과관계와 관련된 사례 분석을 시행하고자 한다.

화학적 인과관계란 물리적 인과관계에 대칭되는 개념으로서, 물리적 인과관계에서는 원인 변수의 작동 순서가 결과에 영향을 미치지 않는다. [그림 1]에서 정지한 물체에 두 가지 힘이 작용하는 경우, 먼저 오른쪽으로 힘 A가 작용하고 그 다음에 왼쪽으로 힘 B가 작용하는 경우와 처음에 왼쪽으로 힘 B가 작용하고 그 다음에 오른쪽으로 힘 A가 작용하는 경우 그 결과는 동일하다. 그 중간 과정에서 물체가 오른쪽으로 이동하느냐 왼쪽으로 이동하느냐의 차이는 있지만, 그 최종 결과는 동일하다. 이와같이 변수의 작동 순서에 따라 최종 결과가 달라지지 않는 변수와 결과간의 관계를 물리적 인과관계라 한다.

이에 대하여 화학적 인과관계란 원인변수의 작동 순서에 따라 최종적인 결과가 달라지는 경우이다. [그림 1]의 나트륨에 염소를 첨가하고 물을 부으면 소금물이 되지만, 나트륨에 먼저 물을 부으면 나트륨이 물에 용해되어 수소가 발생하고 수산화나트륨 용액(양잿물)이 형성된다. 여기에 염소를 첨가하면 염소가 첨가된 양잿물이 되어, 나트륨에 염소를 먼저 투여할 때 생성되는 소금물과는 전혀 다른 물질이 된다(정정길 외, 2005). 또한 교차로 신호등 시스템에서 먼저 직진 신호를 주고 좌회전 신호를 주는 경우와 좌회전 신호를 먼저 주고 직진 신호를 주는 경우를 비교하면, 좌회전 신호를 먼저 주는 경우에 교통사고 발생률이 낮아진다. 원인 변수의 작동 순서에 따라 결과가 달라진다.

[그림 1] 물리적 인과관계와 화학적 인과관계



이와 같이 화학적 인과관계의 경우에 원인 변수 작동 순서에 따라 결과가 달라지는 이유는, 초기 상태에 원인 변수가 작용하면서 초기 상태의 기본적인 성격을 변화시키기 때문이다. 물리적 인과관계의 경우 초기상태 a 에 원인변수가 작용한다 하여도 초기상태 a 의 기본적인 성격은 변화하지 않는다. 위 [그림 1]에서 힘 A가 작용하건 힘 B가 작용하건 삼각형 a 의 위치가 달라질 뿐 그 속성은 변화하지 않는다. 그러나 화학적 인과관계에서는 초기상태 a 에 원인변수가 작용하면서 a' 로 기본적인 성질이 변화한다. 좌회전 신호를 먼저 줄 경우와 직진 신호를 먼저 줄 경우 교차로의 교통 상황이 달라지고, 나트륨에 염소를 투여하면 나트륨은 더 이상 나트륨이 아니라 소금이 된다. 이와 같이 초기 상태에 원인변수가 작용하여 그 기본적인 특성이 달라지는 경우 화학적 인과관계가 발생한다.

실제 사회 현상과 정책사이의 관계는 대부분 이러한 화학적 인과관계가 작용한다. 정책이라는 원인변수가 작용하면 사회의 내부적 속성에 영향을 미치게 되고, 사회는 초기상태 a 에서 a' 로 변화한다. 따라서 정책 변수의 작동 순서는 사회에 미치는 영향에서 중요한 요인이 될 수 있다.

본 연구에서는 이와 같이 정책 변수의 작동 순서에 따라 사회에 미치는 영향이 달라지는 정책변수의 화학적 인과관계를 살펴보고자 한다. 2006년 여름에 사행성 PC방을 규제하기 위하여 정책 결정이 이루어진 PC방 등록제 사례를 대상

으로, PC방 등록제 정책과 기타 정책간의 선행 조건 및 동행 조건 여부를 검토하고, 이 사행성 PC방 금지를 위한 여러 정책들이 실행되는 시간적 차이가 실제 정책 효과 측면에서 어떠한 화학변화를 발생시켰는가를 검증하고자 한다.

앞의 시차적 접근의 이론적 한계에서 본 바와 같이, 사실 인간의 인지 능력으로 각 원인변수에 대한 엄밀하고 명확한 시차적 접근은 한계가 있을 수밖에 없다. 그러나 그럼에도 불구하고, 정책의 시차에 따른 화학적 변화 사례 연구는 시차적 접근이라는 이론의 발전을 위해서도, 그리고 정책에서의 시간적 간극에 따른 정책 적정성 변화 여부를 상기시키는 방안으로서도 의미가 존재할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 연구 사례 - PC방 등록제

1. PC방 등록제 정책 결정 과정

2006년 여름에 한국 사회를 가장 뜨겁게 달구었던 사회적 이슈는 ‘바다 이야기’ 사건이었다.²⁾ 2005년 하반기 경부터 바다이야기, 황금성 등 사행성 아케이드 게임이 전국 각지에서 급속도로 성장하였다. 전국의 모든 주요 상업지뿐만 아니라 주택가에서도 이러한 사행성 게임장이 계속 들어서서 전국이 도박장화 되어 가고 있었다. 이러한 당시 현실에서 사행성 게임의 문제가 사회적 이슈가 되면서, 바다 이야기류의 사행성 게임은 도박으로서 사회적으로 제거해야 하는 대상으로 인식되었다. 그리하여 2006년 6월 말경부터 정책적으로 사행성 게임을 사회에서 추방하고자 하는 여러 정책들이 논의되기 시작하였는데, 그러한 사회 분위기에서 사행성 게임 규제 방안으로 논의된 것 중 하나가 PC방 등록제였다.

2006년 여름 바다이야기 사태 당시 가장 초점이 되었던 것은 바다이야기, 황금성 등 사행성 아케이드 게임이었다.³⁾ 그러나 아케이드 게임 외에 포커, 바둑

2) ‘바다이야기’는 사행성 아케이드 게임장의 명칭이다. 2006년 여름 당시에는 바다이야기, 황금성 등의 사행성 아케이드 게임장이 유행하였는데, 이중 가장 많은 게임장을 보유하고 있는 것이 바다이야기였다. 게임기의 유형이 바다속에서 물고기 등을 잡는 형식으로 이루어져 바다이야기라는 명칭이 붙었다.

3) 게임은 일반적으로 게임이 이루어지는 기계적 기반인 플랫폼에 따라 구분된다. 플랫폼의 유형에 따라 아케이드 게임, PC 게임, 온라인게임, 모바일게임, 비디오 게임 등으로 구분되는데, 아케이드 게임은 게임장에서 직접 동전을 투입하여 이루어지는 게임, PC 게임은 컴퓨터를 기반으로 한 게임, 온라인 게임은 유무선 등 다양한 통신네트워크 상에서 다수의 사용자가 클라이언트로서 동시에 게임서버에 접속하여 실시간으로 진행되는 게임, 모바일게임은 이동전화를 사용하여 이루어지는 게임, 비디오게임은 PS3, X-box 등의 게임기를 기반으로 하여 이루어지는 게임을 뜻한다(최성락, 2004).

이, 바카라 등의 게임을 온라인 상에서 수행할 수 있는 사행성 PC방도 당시 1년 사이에 10배가 증가하는 등 급격히 늘어나고 있었다. 사회적으로 사행성 게임의 추방을 결정하면서 사행성 아케이드 게임만이 아니라 사행성 PC방도 추방 대상이 되었는데, 사행성 PC방을 규제하기 위해서 논의된 방안 중 하나가 바로 PC방 등록제였다.

이 당시까지 PC방은 자유 업종이었다. 누구든지 별다른 절차 없이 PC방을 개설해서 운영할 수 있었고, 세무서에 사업자 등록만 하면 되었다. 행정적으로 신고, 등록 절차가 요구되지 않았기에 행정부서 측에서는 사행성 PC방의 실태를 파악하기가 어려웠으며, 무엇보다 위법한 사행성 PC방을 단속하여 과태료 부과, 영업정지 등 벌칙을 부과하는데 한계가 있었다. 과태료 부과, 영업정지 등 징계조치를 하더라도 사행성 PC방은 폐업 신고를 하면 그만이었고, 폐업 신고를 하고나서 바로 그 자리에서 다른 사람 명의를 빌려 다시 개업을 하면 아무 문제없이 운영을 할 수 있었다. 즉 사행성 PC방에 대하여 실질적인 행정적 제재 조치를 할 수가 없었고, 따라서 사행성 PC방에 대한 등록제 실시가 요구되었다.⁴⁾

문화관광부에서는 2006년 6월 26일, 그때까지 자유업으로 운영되어 오던 PC방을 등록제로 전환할 것을 고려하고 있다고 발표하였고, 7월 12일, 정부와 당시 집권당이던 열린우리당이 고위정책조정협의회를 열어 PC방을 등록제로 전환할 것을 결정하였다. 이러한 PC방 등록제 전환 정책에 따라 2007년 1월 19일 ‘게임산업진흥에관한법률’이 개정되면서 PC방 등록제 도입이 법제화되었다.⁵⁾ 이 법은 2007년 4월 20일부터 시행하기로 되어 있었는데, 특히 PC방 등록제는 법 시행 후 6개월 이후에 본격적으로 시행하기로 경과 규정을 두어, 기존의 PC방들은 2007년 11월 17일까지 시군구에 등록하도록 하였다.

2. PC방 등록제 정책 집행의 연기

PC방 등록제 도입이 처음 결정된 2006년 7월에는 PC방 등록제에 대한 별다른 반대가 없었다. PC방 등록제가 법제화되어 실질적으로 도입된 2007년 1월에도 PC방 등록제에 대해서 반발하는 목소리는 거의 없었다. 그러나 PC방 등록제가 실제 정식으로 실시되는 2007년 11월이 가까워오면서 PC방 등록제의 문제점과 PC방 등록제 실시를 반대하는 목소리가 점차 커지게 되었다. PC방 사업자들의 협회인 인터넷PC문화협회, 범PC방 생존권 비상대책위원회 등은 PC방 등록제 실시 연기를 주장하였으며, 해당 부처인 문화관광부도 PC방 등록제의 문제

4) 등록제 하에서는 일반적으로 사업장이 다른 사람에게 이전될 경우, 사업장만이 아니라 영업정지, 과태료 등의 벌칙도 같이 이전된다.

5) 게임산업진흥법 제25조, 제26조

점을 인식하고 2007년 1월에 개정된 법률의 재개정을 시도하게 되었다.

2007년 11월 현재 PC방 등록제의 문제점은, PC방 등록을 하기 위해서는 건축법 등의 등록 요건에 적합하여야 하는데 기존 PC방의 20% 정도가 이러한 등록 기준을 충족시키지 못한다는 점이었다. 건축법 시행령에서는 2종 근린생활시설에 게임업소가 들어설 경우 매장 면적이 150㎡(45평)를 넘을 수 없도록 하고 있다. 1종근린생활시설에서는 PC방 설립이 금지된다. 따라서 현재 1종근린생활시설에 위치한 PC방이나 2종 근린생활시설에 있는 PC방 중 150㎡(45평)이 넘는 PC방은 폐업을 해야만 한다. 그런데 2007년 11월 현재 PC방 중에서 이 폐업 조건에 해당하는 PC방이 전체 PC방의 약 30%인 6,000여개이다.

PC방은 전형적인 1인 사업자 기업으로, 소규모의 생활형 사업이다.⁶⁾ 이러한 생활형 사업자의 30%가 한꺼번에 불법화된다는 것은 문제가 있었고, 따라서 문화관광부에서도 문제점을 인식하여 PC방 등록제 연기를 준비하였다. 국회의원들도 PC방 등록제의 문제점을 인식하여 2007년 10월 5일, 국회문광위에서 의원들간에 PC방 등록제 시행 시기를 연기할 것을 합의하였고, 10월 9일, PC방 등록제 6개월 연기가 국회 문광위 법안 심사소위에 통과되었다. 11월 14일 국회 법사위를 통과하고, 11월 23일 국회 본회의를 통과하여 PC방 등록제 실시가 6개월 연기되었다.

IV. PC방 등록제의 시차적 분석

1. 사행성 규제 정책과 PC방 등록제

1) 사행성 PC방 규제 정책

2006년 여름 바다이야기 사건으로 사행성 아케이드 게임 및 사행성 PC방에 대한 규제 정책의 필요성이 제기되었다. 따라서 2006년 7월, 정부에 의하여 사행성 아케이드 게임 및 사행성 PC방 규제 정책이 설계 되었는데, 사행성 PC방 규제 정책의 방안으로 도입 결정 된 것이 ① PC방 등록제, ② 사행성 게임 여부에 대한 판단 기준 엄격화, ③ 사행성 게임물 차단 프로그램 설치 의무화, ④ 게임 머니의 현금화 금지 등이다.

PC방 등록제는 2006년 현재 자유업으로 운영되고 있는 PC방을 등록제로 변

6) PC 50대 규모의 PC방을 개설할 경우 건물 보증비를 제외하고 약 1억 2,000만원 정도의 자금이 소요된다. PC방 사업은 분식집, 소규모 음식점 등과 같이 대표적인 소비자본 창업 종목에 속한다.

경하는 제도이다.⁷⁾ 자유업의 경우에는 정부의 지도, 단속이 어렵고, 정부의 단속이 있는 경우에도 명의를 바꾸어 계속 사행성 PC방 영업을 계속할 수 있기 때문에, 정부 단속의 실효성을 담보하기 위하여 PC방 등록제 도입이 결정되었다.

사행성 게임 여부에 대한 판단 기준 엄격화는 이때까지 확실한 정의가 내려지지 않았던 사행성 게임을 재정의 하고자 하는 정책이다. 사실 2006년 여름 사행성 게임 문제로 한국 사회를 뜨겁게 달구었던 바다이야기, 황금성, 그리고 사행성 PC방의 포커, 바둑이 등은 불법이 아니었다. 게임등급위원회(이하 게임위)⁸⁾에서 적법한 게임으로 인정을 받은 것이었고, 당시 사행성 판단 기준에 따라 사행성 게임이 아닌 것으로 판단된 것이었다.⁹⁾ 그렇기 때문에 바다이야기 등 아케이드 게임장, 포커 등을 행하는 PC방 등은 원칙적으로 적법한 사업이었고, 그렇기 때문에 정부의 단속이나 규제를 받지 않고 계속 확대될 수 있었다. 사행성 게임을 재정의 하고자 하는 정책은 기존의 경품을 제공하는 게임기, 포커 등을 할 수 있는 온라인 게임 등을 불법화하여 사행성 게임 논의를 잠재우고자 하는 정책적 시도였다.

사행성 게임물 차단 프로그램 설치 의무화 조치는 사행성 PC방이 게임위에서 등급 분류를 받은 적법한 게임만 유통하는 것이 아니라 적정 등급 분류 판정을 받지 않은 불법 게임물을 유통하는 경우가 있기 때문에, 이러한 것을 방지하고자 하는 조치였다. 정부의 감시에서 벗어난 불법 사행성 게임 프로그램의 유통을 방지하고자 하는 정책이었다.¹⁰⁾

7) PC방이 처음 도입된 1990년대 후반에 PC방은 등록제였다. 1999년 규제 개혁의 일환으로 PC방은 신고제로 운영변경되었고, 2002년부터는 자유업이 되었다. PC방 등록제는 1999년 이전의 등록제로 되돌아가는 조치였다.

8) 게임물 등급 분류는 2006년 10월 말까지는 영상물등급위원회에서 이루어졌으나, 이후 게임등급위원회에서 등급분류가 이루어졌다. 이하에서는 현재 체제인 게임등급위원회 용어를 통일하여 사용한다.

9) 2006년 당시 성인용 경품 게임의 사행성 등급분류 기준은 다음과 같았다. 다음 한도내에 해당하는 경품 게임기는 사행성 게임이 아니라 레저 게임으로 게임위의 허가를 받을 수 있었다.

1회 게임 시간	정액	최고당첨액	최고배율
4초 이상	100원 이하	20,000원	200배 이내
20초 이상	500원 이하	20,000원	40배 이내
80초 이상	100원 이하 (합계 2000원 이하)	20,000원	200배 이내

10) 원칙적으로 국내에서 유통되는 모든 게임은 게임위의 등급분류를 받은 후에 유통될 수 있다. 그러나 게임위의 등급분류를 받지 않고 불법적으로 유통되는 게임이 존재하는데, 이러한 게임을 기술적으로 금지하고자 하는 것이 사행성 게임물 차단 프로그램

게임 머니의 현금화 금지 정책은, 게임위로부터 사행성이 없다 하여 적법 관정을 받은 포커 등 온라인 게임이 포커 등을 통해 획득한 게임 머니가 현금으로 전환되면서 사행성이 발생한다고 보았기 때문이다. 원칙적으로 사행성이 성립하기 위해서는 재산과의 교환 가능성이 중시된다. 포커 등 온라인 게임 등은 게임을 원활히 하기 위하여 필요한 게임 머니가 현금과 교환될 수 없다면 사행성 게임은 아닌 것으로 판단된다. 그런데 원칙적으로는 환전성이 없는 게임 머니가 상품권 환전, 아이템 거래 등 변칙적인 방법으로 현금화되기 때문에 사행성 PC방 문제가 발생되게 되었다. 따라서 게임 머니의 현금화를 금지함으로써 일반 온라인 게임이 사행성 게임으로 변질되는 것을 방지하고자 하는 정책이다.

2) 사행성 PC방 규제 정책과 PC방 등록제 사이의 시차적 관계

앞의 시차적 접근에 대한 이론적 논의에서 여러 원인 변수들은 상호 보완적 관계로서 상승관계, 보상관계, 선행관계를 가질 수 있고, 상호 모순 대립적 관계로서 상충적 모순관계와 본질적 모순 관계가 있다고 보았다. 여기에서는 위에서 논의된 사행성 PC방 규제 정책들이 상호 어떠한 관계에 있는가를 검토한다.

사행성 PC방은 사업자가 먼저 PC방을 개설하고, 포커, 바둑이 등 사행성 게임 프로그램을 PC에 설치하는 것에서 시작한다. 원칙적으로 게임은 게임위의 등급 심의를 받은 게임만이 운영될 수 있는데, 불법적으로 게임위 심사를 거치지 않는 게임이 유통되기도 한다. 그리고 게임위의 등급심의를 받은 게임은 원칙적으로 현금과의 교환이 불가능하다. 게임 머니를 현금으로 교환할 수 있는 게임은 게임위 측에서 사행성 게임으로 규정하여 등급을 부여하지 않는다. 그러나 사행성 PC방에서는 아이템 거래 사이트를 이용하거나, 기타 다른 방법을 이용하여 게임 머니를 현금으로 전환시켜준다. 만약 사행성 게임으로 문제가 돼서 정부의 단속을 받는다 해도, 기존의 사행성 PC방을 폐쇄하고 다른 사람 명의를 빌려서 바로 개업할 수 있다.

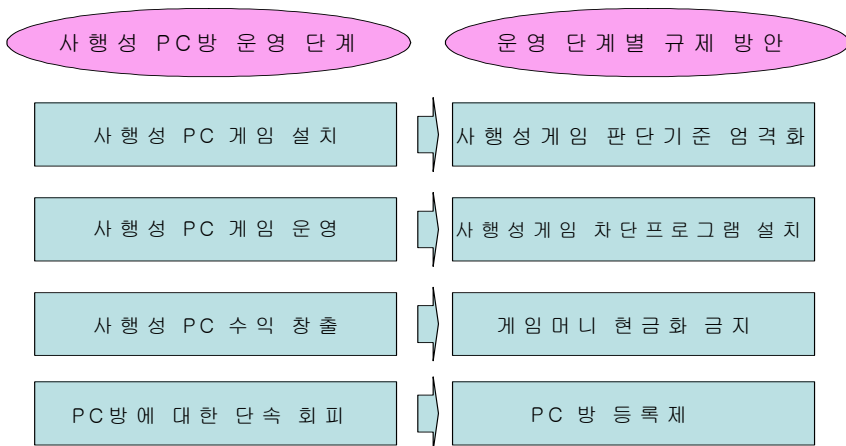
위 사행성 PC방 규제 정책은 이러한 사행성 PC방 운영의 각 단계마다 규제를 하여 사행성 PC방의 실제 운영을 불가능하게 하려는 규제 정책이다. 사행성 게임 여부에 대한 판단 기준 엄격화는 PC방에서 서비스 될 수 있는 사행성 게임 자체를 막고자 하는 제도이다. 그동안은 포커, 바둑이 등 사행성이 농후한 게임도 비사행성 게임으로 인정받고 서비스 될 수 있었는데, 그러한 게임을 막고자 하는 단계이다. 그리고 사행성 게임물 차단 프로그램 설치 의무화 정책은 게임위 심사를 받지 않은 불법적인 사행성 게임이 유통되는 것을 방지하고자 하는 단계이며, 게임머니 현금화 금지의 게임 머니가 현금으로 변환되어 실제 사행성이 발생하는 단계를 방지하고자 한다. 마지막으로 PC방 등록제는 정부

단속의 효율성을 높이고자 하는 단계로서 등록제가 이루어지면 사업자 명의를 바꾸더라도 이전 사업자가 받은 과태료, 영업정지 등의 단속 조치가 이후 사업자에게 이전된다. 따라서 과태료 부과, 영업정지, 영업 폐쇄 등의 행정 조치를 피하기 위한 위장 폐업, 명의 변경 등이 불가능하게 된다.

즉 2006년 여름에 사행성 PC방 규제를 위하여 도입된 ① PC방 등록제, ② 사행성 게임 여부에 대한 판단 기준 엄격화, ③ 사행성 게임물 차단 프로그램 설치 의무화, ④ 게임 머니의 현금화 금지의 정책들은 사행성 PC방 운영의 각 단계마다 규제하고자 하는 정책 패키지이다. 사행성 PC방 운영의 각 세부 단계를 정책 목적으로 하기 때문에 정책 간 충돌이 발생하지 않으며, 따라서 상호 모순 관계가 존재하지 않는다. 사행성 PC방 규제 정책은 상호 보완적 성격을 지니고 있다.

이 정책들은 상호 보완적 관계 중에서도 상승관계-시너지 효과를 발생시키는 관계라 할 수 있다. 각 정책들은 각기 다른 단계를 규제하고 있으므로 규제들간의 선후 관계가 특별하게 존재하지 않는다. 이 규제들은 사행성 PC방 운영의 각 단계를 규제하고 있는 것이므로, 이 모든 규제가 한번에 이루어지면 거의 완전하게 사행성 PC방에 대한 규제가 이루어질 수 있다.

[그림 2] 사행성 PC방 운영단계별 규제 방안



2. 사행성 PC방 규제 정책의 시차적 효과

1) PC방 규제 정책 실행의 시차

위에서 살펴본 ① PC방 등록제, ② 사행성 게임 여부에 대한 판단 기준 엄격

화, ③ 사행성 게임물 차단 프로그램 설치 의무화, ④ 게임 머니의 현금화 금지 정책은 사행성 PC방 규제를 위하여 동시에 기획되고 도입이 결정되었다. 그러나 이러한 정책들이 실제 법제화되고 실시되는 것은 동시에 이루어지지 못하고 정책 실행간 시차가 존재했다.

제일 먼저 도입된 것은 사행성 게임물 차단 프로그램 설치 의무화 정책이다. 2006년 10월 말부터 시행되는 게임산업진흥법의 시행령 17조에 ‘PC방에 대해 사행성 게임물 및 등급 분류를 받지 아니한 게임물의 접속 차단 프로그램 설치 의무화’ 조항이 설치되었고¹¹⁾, 이에 따라 2006년 10월말부터 사행성 게임물 차단 설치 의무화 정책이 시행되었다.

‘사행성 게임 여부에 대한 판단 기준의 엄격화’도 2006년 10월 말 게임산업진흥법 시행규칙 제 7조에서 새로이 규정되었다.¹²⁾ 새로 출시되는 게임은 새로 규정된 사행성 기준에 의해서 등급 분류를 받지만, 기존에 이미 등급을 부여받은 포커 등 온라인 게임물들은 법 시행 후 6개월 이내에 다시 등급 분류를 받도록 하였다. 따라서 기존에 사행성 PC방 등에서 운영되던 포커 등 온라인 게임에 대해서는 2007년 4월말부터 본 규정이 본격적으로 적용되게 되었다.¹³⁾

게임머니의 현금화 금지 정책은 2007년 2월부터 금지되었다. 게임산업진흥법은 2007년 1월에 재개정 되고 2007년 2월 17일에 공포되었는데, 이때 사행성 게임 금지를 위한 법률 조항이 새로이 첨가되었다.¹⁴⁾ 원칙적으로 게임산업진흥법

11) 게임산업진흥에관한법을 시행령 제17조 관련 별표 2 게임물 관련 사업자 준수사항 제 5항 인터넷컴퓨터게임시설제공업자는 다음 각 목의 사항을 준수하여야 한다. 다목. 사행성 게임물로 결정된 게임물과 등급분류를 받지 아니한 게임물에 대한 이용자의 접속을 차단하는 장치나 프로그램을 설치하여야 한다. .

12) 게임산업진흥에관한법을 시행령 7조 1항 관련 별표 3 사행성게임물의 기준과 방법. 정보통신망을 통하여 제공되는 배팅성 게임으로서 게임 머니를 현금으로 충전하거나, 게임 내에서 이용자간 게임 머니 이체가 가능하도록 한 것, 게임 내에서 승패의 결과로 얻은 점수 또는 게임 머니를 현금화하는 것, 게임 승패의 결과로 현금 또는 다른 물품을 제공받거나 취득할 수 있는 것, 게임 승패의 결과로 얻은 점수 또는 게임 머니를 직간접 유통과정을 통해 유무형의 보상으로 제공하는 것 등을 사행성 게임으로 규정하였음.

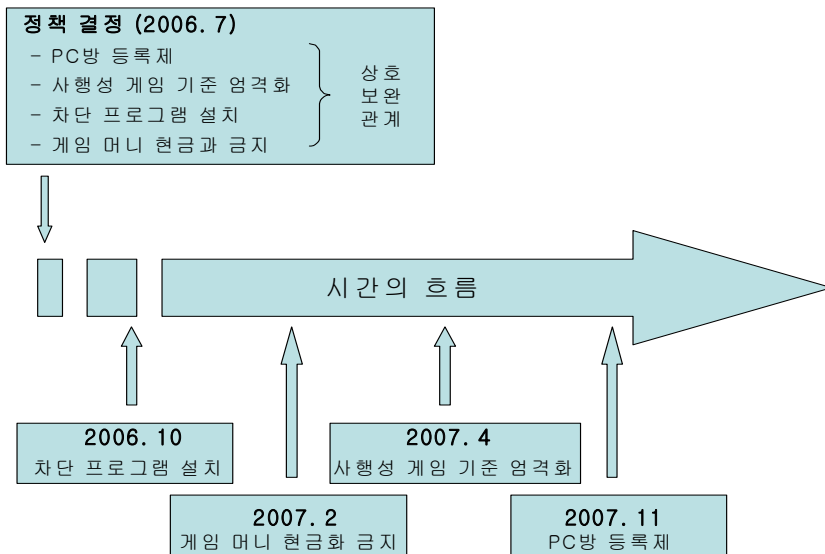
13) 2006년 10월 시행규칙으로 강화된 사행성 게임은 2007년 1월 사행성 게임을 직접 게임산업진흥에관한법률에 규정함으로써 더욱 기준이 강화되었다. 2007년 1월 개정된 게임산업진흥에관한법률 제2조는 사행성게임을 배팅이나 배당을 내용으로 하는 게임물로서 그 결과에 따라 재산상의 이익이나 손실을 주는 것으로 정의한다.

14) 게임산업진흥법 개정법률 32조 1항 7호에서는 ‘누구든지 게임물의 이용을 통해 획득한 유 무형의 결과물(점수, 경품, 게임 내에서 사용되는 가상의 화폐로서 대통령령이 정하는 게임 머니 및 대통령령이 정하는 이와 유사한 것을 말한다)을 환전 또는 환전 알선하거나 재매입하는 행위를 업으로 하여서는 아니된다.’라고 규정하여 게임 머니의 환전, 환전 알선, 재매입 행위를 금지하였다.

개정법률은 공포 후 3개월 후인 2007년 5월 17일부터 시행되도록 하였는데, 예외적으로 이 게임 머니의 환전 금지 조항은 공포 후 바로 시행되도록 부칙에서 규정하였다.¹⁵⁾ 따라서 게임머니 환전 금지 정책은 2007년 2월 17일부터 시행되었다. 그리고 PC방 등록제는 앞에서 본 바와 같이 2007년 11월 17일부터 시행하도록 하였다.¹⁶⁾

즉 ① PC방 등록제, ② 사행성 게임 여부에 대한 판단 기준 엄격화, ③ 사행성 게임물 차단 프로그램 설치 의무화, ④ 게임 머니의 현금화 금지 정책은 사행성 PC방 규제라는 동일 목적을 위하여 동시에 기획되고 결정되었으나, 각 정책의 시행 시차는 각각 차이가 발생했다. 사행성 게임물 차단프로그램 설치 의무화는 2006년 10월 말 시행되었고, 사행성 게임 여부 판단 기준 엄격화는 2006년 10월 말에 정책화되고 2007년 4월말부터 시행되었다. 게임머니 현금화 금지 정책은 2007년 2월부터 실행되었으며, PC방 등록제는 2007년 11월부터 시행하도록 하였다.

[그림 3] 사행성 PC방 규제 정책 실행의 시차



이와 같이 정책 시차가 발생하게 된 주된 원인은 각 정책을 규정화하는데 요

15) 게임산업진흥에관한법률 부칙 1조

16) 게임산업진흥에관한법률 부칙 2조 4항. 이법 시행당시 종전의 규정에 따라 인터넷컴퓨터게임시설제공업을 영위하는 자는 그 기준을 갖추어 이 법 시행 후 6개월 이내에 등록을 하여야 한다.

구되는 입법 절차상의 문제였다. 정책이 명문화되는 규정은 법률, 시행령, 시행규칙 등으로 구분된다. 그리고 국민의 권리 및 의무에 영향을 미치는 정도에 따라서 법률에 규정해야 할 사항, 시행령에 규정해야 할 사항, 시행규칙으로 규정해야 할 사항 등에 차이가 존재한다. 사행성 게임 여부에 대한 판단 기준 및 사행성 게임물 차단프로그램 설치 의무화는 국민의 권리를 직접적으로 제한하는 사항이 아니기 때문에 시행령이나 시행규칙으로 규정될 수 있었다. 그러나 게임머니 현금화 금지 및 PC방 등록제는 국민이 경제활동을 할 수 있는 자유를 제어하는 것으로서 법률에 규정되어야 할 사항이었다. 시행령과 시행규칙은 정부가 자체적으로 변경할 수 있는 규정으로서 사행성 게임 여부에 대한 판단 기준 및 사행성 게임물 차단프로그램 설치 의무화 정책은 2006년 10월에 바로 정책화되었다. 그러나 법률은 정부가 자체적으로 변경할 수 있는 사항이 아니며, 국회의 입법화 과정을 거쳐야 한다. 따라서 법률 규정 사항인 PC방 등록제, 게임머니의 현금화 금지 정책 등은 국회에서 게임산업진흥법 개정안이 통과되는 2007년 1월에 명문화될 수 있었다.

또한 법률은 기존의 규정에 의하여 허가 등을 받아 정당하게 사업을 영위하는 경우, 새로운 규정에 의하여 큰 불이익을 받지 않도록 경과규정 등을 두곤 한다. 본 사례에서는 사행성 게임물 차단프로그램 설치 의무화 정책 및 게임머니 현금화 금지 정책은 기존에는 그에 대한 규정 등이 없었기 때문에 정책이 새로 만들어지면서 바로 실행이 가능했다. 그러나 당시 사행성 게임은 이전의 등급분류 규정에 따라 비사행성 게임으로 등급을 받아 시행되는 게임이었으며, PC방은 적법 절차에 따라 세무서에 사업자 등록을 하는 것만으로 운영되고 있었다. 즉 사행성 게임 여부에 대한 판단 기준 및 PC방 등록제 정책은 기존의 적법한 사업자에 대하여 새로운 규정을 적용하는 것으로서 6개월의 유예기간을 두었다. 그리고 이 유예기간의 차이에 의하여 같이 명문화된 경우라 하더라도 그 실제 실행 시기에 시차가 발생하게 된다. 결론적으로 사행성 PC방 규제 정책 실행의 시차는 법률·시행령·시행규칙 등 각 규율 제정 절차의 차이 및 경과규정 설치 등 입법 절차상의 문제였다고 볼 수 있다.

2) PC방 등록제 외 PC방 규제 정책 실행의 효과

(1) 사행성 게임 여부에 대한 판단 기준 엄격화

사행성 게임 여부에 대한 판단 기준 엄격화는 기존에 온라인 게임 및 PC 게임으로 인정받아왔던 포커, 바둑이, 경마 게임 등을 사행성 게임으로 규정짓게 했다. 그동안은 이러한 게임들도 직접적으로 현금화되지 않는다면 사행성이 있는 도박이 아닌 게임으로 인정해왔으나, 배팅을 위주로 하고 게임머니를 통하여 이루어지는 포커, 바둑이 등을 더 이상 온라인 게임의 범주로 인정하지 않고

도박의 범주로 인정하였다.

기존의 사행성 PC방은 포커, 바둑이가 주 게임이었다. 이러한 게임을 온라인으로 수행하고, 배팅 등을 하여 게임 머니를 획득하는 것이 주된 게임의 내용이었다. 그러나 이와 같이 배팅을 위주로 하는 게임은 더 이상 순수한 게임으로 인정받지 못하게 되었고, 따라서 사행성 PC방에서 운영되는 게임들은 불법화되었다. 이전에는 포커, 바둑이 등을 위주로 하는 PC방이라고 해서 당연히 위법 업소는 아니었으니, 이제는 이러한 PC방은 당연 위법 업소로 인정할 수 있게 되었고, 따라서 행정청의 단속, 위법성 판단 등이 용이하게 되었다.

(2) 게임 머니의 현금화 금지

사행성 게임 여부에 대한 판단 기준 엄격화가 사행성 PC방에 많은 영향을 준 것은 사실이지만, 정작 사행성 PC방 운영에 치명적인 영향을 준 것은 게임 머니의 현금화 금지 조치이다.

실제 사행성 PC방이 급속히 증가할 수 있었던 것은 사행성 PC방의 수익성이 높았기 때문이었다. 일반 PC방은 게임 사용료에 의해서 수익이 정해진다. 한시간 PC 이용에 보통 1,000원 정도의 요금을 받고, 이중 전기세, 게임비¹⁷⁾ 등을 제외하면 1시간 1대 PC의 실제 이익은 몇백원 수준에 지나지 않는다. 그런데 사행성 PC방은 게임 사용료가 수익이 아니다. 가장 주된 수익은 게임의 판돈이다. 성인 PC방 업주는 게임 판돈의 5% 정도를 수익으로 가져간다. 그리고 사행성 게임 게이머는 비록 판돈을 낸다고 하여도 포커 등에서 더 많은 돈을 획득하는 것을 기대하고 그 정도의 비용을 감수하고 게임을 수행하였다.

게임 머니의 환전 금지는 게이머들이 사행성 PC방에서 게임을 할 동기를 사라지게 했다. 일반 포커, 고스톱 게임이라면 한게임 등의 일반 게임 사이트를 이용해도 충분하다. 게이머들이 일부러 사행성 PC방 등에서 게임을 한 이유는 현금 이득을 얻기 위해서였다. 사행성 PC방 자체에서는 게임 머니의 현금화가 불가능하다. PC방에서 현금을 바꾸어주면 그것은 정말 도박으로서 업주는 도박장 개설죄에 해당한다. 따라서 게이머는 부근 상품권업자, 게임머니 환전업자를 통해서 게임 머니를 현금으로 전환하였는데, 그러한 상품권업자, 게임머니 환전업자가 불법화되었다. 게이머는 게임에서 획득한 게임 머니를 현금으로 전환할 수 없게 되었고, 따라서 일부러 사행성 PC방을 갈 동기가 사라졌다.

결론적으로 사행성 게임 여부에 대한 판단 기준 엄격화는 포커 등 사행성 PC방 게임을 불법화 하였으며, 게임머니 환전 금지는 실질적으로 사행성 PC방

17) 고객이 PC방에 와서 게임을 하면 PC방 업주는 게임회사에 대하여 그 게임 이용에 대한 요금을 지불한다. 고객이 1시간에 1,000원의 PC방 요금을 지불하면 PC방은 그 중 100-200원을 게임회사에 지불한다. 이렇게 PC방이 게임회사에 지불하는 게임 이용 비용을 PC방의 게임비라 한다.

에 출입하는 게이머의 수익을 없애게 하고, 사행성 PC방 업주의 이익을 없애는 조치였다. 사행성 PC방을 통해서 실질적으로 PC방 업주가 이익을 달성하는 것이 불가능하게 되었고, 따라서 사행성 PC방은 급속히 사라지게 되었다.

3. PC방 등록제 정책집행 시차의 영향

① PC방 등록제, ② 사행성 게임 여부에 대한 판단 기준 엄격화, ③ 사행성 게임물 차단 프로그램 설치 의무화, ④ 게임 머니의 현금화 금지 정책은 사행성 PC방을 규제하기 위해서 도입된 정책이다. 그런데 각각 정책의 실제 시행 시점이 모두 달랐고, ② 사행성 게임 여부에 대한 판단 기준 엄격화, ③ 사행성 게임물 차단 프로그램 설치 의무화, ④ 게임 머니의 현금화 금지 정책 방안 등이 먼저 시행되면서, 사행성 PC방은 거의 사회에서 사라지게 되었다.¹⁸⁾ 그런데 2007년 11월 17일부터 사행성 PC방을 규제하기 위한 나머지 하나의 정책 방안-PC방 등록제가 실시되게 되었다. 사행성 PC방이 거의 사라진 상태에서 사행성 PC방 규제를 목적으로 했던 PC방 등록제가 시행되는 것은 예상치 못한 실질적인 정책 성질의 변화를 야기하는 효과를 발생시켰다.

1) 정책 시차에 따른 목적의 변경

2006년 6월 말에 PC방 등록제 실시를 결정한 정책의 목적은 사행성 PC방이 편법, 불법적으로 영업을 하고 있는데 그에 대하여 행정청이 실질적으로 단속, 규제할 수 없기 때문에 그 단속의 실질적 효과를 담보하기 위하여 필요했던 정책이었다. PC방이 자유업인 경우에는 PC방이 불법 행위를 하여 과태료 부과, 벌금 부과, 영업 정지 등의 조치를 취하더라도 이러한 벌칙 조치들의 실효성이 없기 때문에, PC방 등록제는 사행성 PC방의 사후적 징계를 담보하기 위해서 필요한 제도였다. 이러한 PC방 등록제는 사행성 PC방이 계속 증가해가던 2006년 여름에는 분명 필요한 제도였고, 적실성 있는 제도였다. 그와 같이 PC방 등록제의 목적이 분명하고 설득력이 있었기 때문에 PC방 등록제 시행에 대하여 특별한 반대나 논란은 발생하지 않았다.¹⁹⁾

18) 현재도 사행성 PC방은 존재한다. 그러나 과거와 달리 현재 사행성 PC방은 불법적인 업체로서 음지에서 운영되고 있다.

19) 사행성 게임 금지 조치를 위한 4가지 정책 방안 중에서 처음에 가장 많은 반발을 일으킨 것은 게임 머니 현금화 금지 조치였다. 게임머니 현금화 금지 조치는 사행성 게임의 게임머니만이 아니라 리니지 등 MMORPG 게임의 사이버 머니 등의 거래도 금지하는 것으로서, 일반 개인들 사이에서 광범위하게 이루어지는 아이템 거래, 그리고 수백개가 존재하는 아이템 거래 중개 사이트 등도 불법화하는 효과를 지니고 있었다. 게임머니 현금화 금지 조치는 사회적 효과에 대하여 많은 논란이 이루어졌고, 결국 일반 게임 머니는 제외하고 사행성 게임의 게임머니만을 정책 대상으로 한정하게 되

그러나 2007년 11월에는 PC방 등록제의 실질적인 목적이 변경되었다. 현재는 사행성 PC방이 거의 존재하지 않고, 존재한다 하더라도 음성적으로만 존재한다. 따라서 현재 PC방 등록제는 기존 사행성 PC방을 대상으로 하는 것이 아니라, 앞으로 불법적으로 생길 가능성이 있는 사행성 PC방을 예방하는 목적을 지닌다. 즉 2006년 여름의 PC방 등록제는 사후적 규제 조치가 목적이었는데, 2007년 11월에는 사전적 예방 조치로서의 성격을 지니게 되었다.

2) 정책 시차에 따른 정책 대상의 변경

2006년 여름에는 사행성 PC가 6,000개가 넘는다고 추정될 때였다.²⁰⁾ 따라서 PC방 등록제는 바로 그러한 사행성 PC방을 직접적인 정책 대상으로 하였다. 그런데 2007년 11월에는 사행성 PC방은 거의 사라지고 PC방 등록제의 주요 대상이 일반 PC방이 되었다. 일반 PC방과 사행성 PC방은 그 내부에서 어떤 게임을 위주로 이용하는가로만 구분되며 법상으로는 일반 PC방과 사행성 PC방은 구분되지 않는다. 따라서 PC방 등록제가 시행이 되면 모든 PC방이 등록을 해야 하는데, 원래 PC방 등록제는 사행성 PC방을 주된 정책 대상으로 한 것이었음에도 불구하고 2007년 11월에는 사행성 PC방이 거의 모습을 감추어 일반 PC방이 주된 정책 대상으로 변경되었다.

2006년 6월에는 전국에 6,000여개나 존재하고 주책가까지 침범하는 사행성 PC방을 없애야 한다는 사회적 합의가 존재하고, 그에 대한 부작용이 심각하게 제기되었기에 일반 PC방에 대한 유탄도 불가피한 것으로 인정될 수 있었다.²¹⁾ 그러나 2007년 11월은 PC방 등록제에 따라 등록해야 하는 PC방이 사행성 PC방은 없고 모두 일반 PC방만 등록 대상이 되었다.²²⁾ 즉 원래 사행성 PC방을 주된 대상으로 한 정책이, 2007년 11월에는 일반 PC방만을 대상으로 한 것으로 변질

었다.

- 20) 당시 사행성 PC방은 자유업이었고, 따라서 사행성 PC방의 정확한 실태를 파악할 수 없었다. 사행성 PC방의 정확한 실태를 파악하고자 한 것도 PC방 등록제가 의도한 목적 중의 하나였다.
- 21) 2006년 여름 PC방 등록제가 시행될 당시, PC방 등록제가 시행되면 일반 PC방도 등록제 대상이 된다는 것은 자명했다. 그러나 당시 일반 PC방은 이 조치를 환영했다. 일반 사회에서는 사행성 PC방과 일반 PC방을 잘 구분하지 못하였고, 사행성 PC방 때문에 일반 PC방도 많은 피해를 보았다. 따라서 인터넷PC문화협회 등 PC방 업계는 PC방 등록제가 자신들에게도 적용되기는 하지만 사행성 PC방을 없애야 한다는 공감대를 가지고 PC방 등록제 도입을 찬성하였다.
- 22) 현재 사행성 PC방이 존재하기는 하지만, 여기서 사용되는 게임 프로그램은 게임위의 등급분류를 받지 않은 것으로 모두 불법적 업체이다. 따라서 사행성 PC방은 PC방으로 등록이 불가능하기 때문에 PC방 등록제의 대상이 되지 않으며, PC방 등록제가 시행된다고 등록하지 않고 불법적으로 운영하게 된다.

되었기에 PC방 협회 등은 강력 반발하게 되었다.²³⁾

3) 정책 시차에 따른 정책 효과의 변경

2006년 PC방 등록제 도입에 따라 예상되는 정책효과는 사행성 PC방의 근절이었다. 편법적으로 사행성 PC방이 계속 영업하는 행위를 근절시킴으로서 사행성 PC방을 제어할 수 있다고 보았다. 그러나 2007년 11월의 PC방 등록제의 예상 효과는 약 6,000개에 달하는 일반 PC방의 폐업이다. 현재 불법적으로 운영되는 소수 사행성 PC방에는 어떤 효과도 없다. 즉 2007년 11월 PC방 등록제의 정책 효과는 그동안 한국의 인터넷 환경 및 게임 산업 발전에 큰 영향을 끼쳐왔던 PC방 산업의 몰락이며, 기존에 큰 문제없이 PC방을 운영해 왔던 6,000여명의 사업자들의 생계 수단을 빼앗는 효과가 발생한다.

그와 같은 실질적인 PC방 등록제의 정책 부정적 효과에 대하여, 긍정적 효과로는 앞으로 적법하게 운영되는 사행성 PC방의 재등장할 경우 그에 대하여 실질적인 징계조치를 수행할 수 있다는 점이다. 2006년 여름에는 PC방 등록제 도입이 사회의 암적인 존재로 인정되는 사행성 PC방을 규제할 수 있게 하여 사회에 긍정적인 효과를 발생시킬 것이 예상되었지만, 2007년 11월에는 PC방 등록제는 일반 PC방 사업자에게만 적용됨으로서 실질적으로 사회에 부정적인 효과를 더 발생시킬 가능성이 크게 되었다.

V. 결론

2006년 여름, 바다이야기 등으로 사행성 게임이 사회적 문제가 되면서 정부는 사행성 PC방 규제를 위하여 ① PC방 등록제, ② 사행성 게임 여부에 대한 판단 기준 엄격화, ③ 사행성 게임물 차단 프로그램 설치 의무화, ④ 게임 머니의 현금화 금지 정책 등을 도입하기로 하였다. 이 4가지 정책은 상호 보완적이면서 효과적으로 사행성 PC방을 규제할 수 있는 정책으로서, 서로 상승관계-시너지 효과를 발생시키는 관계였다.

그러나 동시에 기획되고 도입이 결정된 이 각각의 제도들은 실제 시행 시기가 달랐다. 사행성 게임물 차단프로그램 설치 의무화는 2006년 10월 말부터 시

23) PC방 업계의 반발이 증가한 것은 2006년에 비하여 건축법 시행령 규정이 엄격화되어 2007년에는 실질적인 PC방 업계의 부담이 크게 증가한 측면도 존재한다. 2006년에는 300제곱미터 이상의 규모를 지닌 PC방도 등록 가능하였는데, 2007년 건축법 시행령 규정은 150제곱미터로 등록 조건을 엄격화하였다. 이 규정으로 인하여 PC방 등록제 시행에 따라 폐업 대상이 되는 PC방이 급격히 증가되었다.

행되었고, 게임머니 현금화 금지 정책은 2007년 2월부터 시행되었으며, 사행성 게임 여부 판단 기준 엄격화는 2007년 4월말부터 본격적으로 시행되었다. 그리고 마지막으로 남은 PC방 등록제는 2007년 11월부터 시행될 예정이었다. 이와 같은 정책 실행 시점간 시차의 존재로 인하여, 원래 서로 상승관계-시너지 효과를 발생시키는 이 4개 정책간의 관계에 변화가 발생하게 되었다.

사행성 게임물 차단 프로그램 설치 의무화, 사행성 게임 여부 판단 기준 엄격화, 게임머니 현금화 금지 정책 등 3가지 주요 정책이 이루어지면서 사행성 PC방은 실제로 사회에서 대부분 사라졌다. 이러한 상태에서 시행되는 PC방 등록제는 원래 목적인 사행성 PC방에 적용되는 것이 아니라 일반 PC방에 적용되고, 게임 산업의 건전한 발전을 위한 원래 취지에서 벗어나 PC방 산업계에 엄청난 타격을 주는 부정적 효과만을 가져오게 되었다. 원래 사후적 규제적 성격을 지녔던 PC방 등록제가 이제는 사전적 규제의 성격으로 변질되고, 정책의 대상과 효과도 처음에 예측한 것과는 달라졌다. 관련 업계의 정책 반발을 불러 일으킬뿐 아니라, 정부 부처가 앞장서서 법안을 개정하고자 하고, 국회도 현재 정책이 문제가 있다는 것을 인정하는 정책 오류가 되었다.

본 PC방 등록제 사례의 정책적 시사점 및 이론적 시사점은 다음과 같다.

먼저 정책적 시사점으로는 첫째, 하나의 사회 문제에 대하여 다수의 정책을 실시하고자 할 경우, 여러 정책을 차례차례 시행하는 점진적인 방법보다는 여러 정책을 동시에 시행하는 개혁적인 방법이 더 유용할 수 있다. 사회적 충격을 완화하기 위하여 점진적으로 개혁 방안 등을 시행하는 경우가 있는데, 이러한 경우 시간이 지나면서 처음에 의도하였던 개혁 방안의 효과가 왜곡될 수 있다. 본 사행성 PC방 규제 정책의 경우, 4가지 정책을 동시에 시행했다면 긍정적으로 평가되었을 정책이 시간을 두고 점진적으로 실행되면서 정책효과의 왜곡 현상이 발생했다.

둘째, 최초에 정책을 준비하고 기획할 당시 아무리 정당하고 올바른 정책이었다 하더라도 그 정책의 실행 단계에서 그 정책에 대한 타당성을 다시 검토할 필요성이 존재한다. 일반적으로 사회문제가 발생했을 때 그 문제에 대응하기 위하여 정책이 기획되고 결정된다. 그러나 해당 정책의 입법과정 절차 등에 의하여 필연적으로 정책의 기획 및 집행 사이에는 시차가 존재한다. 정책 결정 당시에는 타당성이 있는 정책이 막상 정책 집행 단계에서는 타당성이 문제될 수 있지만, 막상 일단 결정된 정책에 대해서는 집행단계에서 재검토되지 않는 경향이 존재한다. 본 PC방 등록제 사례의 경우 정책결정단계에서는 정당한 정책이었지만 집행 단계에서는 타당성을 잃은 정책이 되었다. 정책결과와 집행 사이에 시차가 존재하는 경우 정책 집행 이전에 다시 한 번 해당 정책의 타당성을 검토하는 절차가 요구된다.

그리고 본 사례의 이론적 시사점으로는 첫째, 그동안 시차 이론의 사례 연구에서 거의 논의되지 않았던 화학적 인과관계를 설명하는 사례라는 의미를 지닌다. 이 PC방 등록제 사례는 시차 이론 외에 신제도주의에서의 맥락의 변화, 불일치 등으로도 설명이 가능할 수 있고, 정책의 내적 적합성 측면에서도 논의될 수 있을 것이다. 하지만 이 PC방 등록제가 문제가 된 것은 여러 맥락적 요소들 중에서도 여러 정책들 간의 정책 시차의 문제였다는 점, 또 원래 적합성이 있던 정책들이 부정합성을 띄게 된 이유가 바로 정책 시차의 차이에 있다는 것을 명시적으로 보여준다는 측면에서 화학적 인과관계의 시차적 접근 사례로서 의미를 지닌다.

둘째, 기존의 시차 연구에서 시차가 발생하는 원인으로서는 주로 정책 주체들의 속성 변화, 정책 대상 집단들의 속성 변화, 인지상의 시차 등이 주로 논의되어왔다. 그러나 본 사례에서는 시차 발생의 원인이 법률·시행령·시행규칙 등 각 규율 제정 절차의 차이 및 정책 실행에 대한 경과 규정 설치 등 입법 절차상의 문제였다고 볼 수 있다. 입법 절차상의 차이에 의하여 정책 시차가 발생한 사례로서, 시차 발생 원인과 관련된 시사점을 줄 수 있다.

셋째, 기존의 화학적 인과관계와 관련된 논의에서는, 원인변수들이 시너지적 보완 관계에 있는 경우에는 작동의 선후 관계가 바뀌어도 실천적인 효과 면에서 큰 차이가 없기 때문에, 시너지적 보완관계의 경우에는 화학적 인과관계에 대한 걱정을 하지 않아도 된다고 논의하고 있다(정정길, 2002a). 그러나 사행성 PC방 규제 정책의 경우, 처음에는 시너지적 보완관계에 있는 원인 변수들이 정책 시행 시점의 차이에 따라 상황적 모순 관계로 변화되고 있다. 본 사례 연구는 처음에는 시너지적 보완 관계에 있다 하더라도 정책의 실행 시차에 따라 화학적 인과관계가 발생할 수 있다는 이론적 함의점을 지닌다.

참고문헌

- 권해수. (2003). 고시제도개혁의 시차적 접근. 『행정논총』, 41(2).
- 김동환. (2007). 시차 이론과 시스템 다이내믹스. 『한국행정학회 하계학술대회발표논문집』.
- 김상봉·강주현 (2007). 서울시 대중교통정책 개편사례의 시차적 접근. 『한국행정학회 동계학술대회 발표논문집』.
- 김용운·김용국. (1991). 『수학여행-공간의 세계』. 김영사.
- 김준한. (2002). 시간 개념의 유용성에 대한 검토. 『한국정책학회보』, 11(2).
- 김창수. (2003). 정책혼란의 시차적 해석: 경부고속철도 천성산·금정산 구간 재검토 사

- 례를 중심으로. 『한국행정학회 추계학술대회 발표논문집』.
- _____. (2003). 해양수산행정 통합효과의 시차적 해석. 『지방정부연구』, 7(2).
- 김형렬. (2004). 게임산업진흥법 제정안 논의에 대한 검토. 『게임산업저널』, 통권 4호.
- 문화관광부. (2006). 불법 사행성 게임근절대책 대토론회 자료집.
- 문화관광부. (2006). 게임물등급위원회 및 등급분류 규정안 공청회 자료집.
- 문화관광부. (2006). 게임산업진흥에관한법률 시행령 및 시행규칙안 공청회 자료집.
- 문화관광부. (2007). 게임산업진흥에관한법률 일부개정법률 하위법령안 공청회 자료집.
- 문화관광부·한국게임산업개발원. 각년도. 게임백서.
- 신종렬. (2003). 시차이론에 의한 직무분석 도입 사례분석. 『행정논총』, 41(2).
- 이광석. (2007). 시차의 모순에 관한 연구: 국민연금 개혁을 중심으로. 『한국행정학회 동계학술대회 발표논문집』.
- 이달근. (2005). 『시차적 관점에서 본 정책의 일관성 연구: 행정의 시차적 접근』. 박영사.
- _____. (2007). 행정의 시차연구: 중간 점검. 『한국행정학회 동계학술대회 발표논문집』.
- 이승중. (2004). 지방차원의 정책혁신 확산과 시간: 지방행정정보공개 조례의 사례 연구. 『한국지방자치학회보』, 16(1).
- 이시원. (2003). 시차이론에 의한 5급(사무관) 승진제도 사례분석: 심사승진방식의 채택과 운용을 중심으로. 『행정논총』, 41(2).
- 이시원·김준기·임도빈·정준금. (2007). 행정부 내부정책결정 소요시간 분석. 『한국행정학회 동계학술대회 발표논문집』.
- 이정훈. (2004). 온라인 도박의 형사책임-온라인 보드 게임을 중심으로. 『중앙법학』, 6(3).
- _____. (2006). 사행성 게임물에 대한 형사책임-입법 연혁을 중심으로. 『중앙법학』, 8(4).
- 임도빈. (2003). 행정조직과 시간. 『한국정책학회보』, 12(1).
- 장준성 외. (2003). 『현대 물리학』. 교보문고.
- 정정길. (1997). 『정책학원론』. 서울: 대명출판사.
- _____. (2002a). 행정과 정책연구를 위한 시차적 접근방법: 제도의 정합성의 문제를 중심으로. 『한국행정학회보』, 36(1).
- _____. (2002b). 정책과 제도의 변화과정과 인과법칙의 동태적 성격: 시차적 접근방법을 위한 제언. 『한국정책학회보』, 11(2).
- _____. (2002c). 시차적 접근, 역사적 맥락과 정태균형론. 『한국정책학회보』, 11(2).
- 정정길 외. (2005). 『행정의 시차적 접근』. 박영사.
- 정정길·정준금. (2003). 정책과 제도변화의 시차적 요소. 『행정논총』, 41(2).

- 정준급. (2002). 시차적 접근을 통한 정책과정의 동태적 이해. 『한국정책학회보』, 11(2).
- _____. (2003). 시차이론과 제도 변화: 개방형 직위 임용 제도를 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 14(2).
- 최성락. (2004). 게임산업 부문에서의 정부-기업관계 변화. 『행정논총』, 42(4).
- 최종원. (2003). 시차이론과 행정개혁. 『한국행정학보』, 37(2).
- 하연섭. (2002). 시차적 접근방법과 신제도이론. 『한국정책학회보』, 11(2).
- 한국게임산업협회. (2007). 개정 게임산업진흥에관한법률 설명회 자료집.
- _____. (2006). 게임산업진흥법 및 등급분류규정 설명회 자료집.
- 머니 투데이.
한국경제신문.
- Gilbert, Daniel, (2006). Stumbling on Happiness. Brockman, Inc.(서은국 외 역, 행복에 걸려 비틀거리다, 김영사)
- www.gameinfinity.or.kr (한국게임산업개발원)
- www.gitiss.org (게임산업 종합정보시스템)
- www.grb.or.kr (게임물등급위원회)
- www.ipca.or.kr (한국인터넷PC 문화협회)
- www.kmrb.or.kr (영상물등급위원회)
- www.mct.go.kr (문화관광부)
- www.moleg.go.kr (법제처 법률정보)

Abstract

Time Lag Approach and Policy Appropriateness :The Time Lag Approach in the Case of PC Bang Registration

SeongRak Choi

The time lag approach has been discussed since its introduction to Korea in 2002. As a result, about 20 studies have been conducted. However, there has been no proper research on 'the chemical cause and effect relationship of policies,' which is one of the important theoretical axes of the time lag approach. Therefore, this article examined how policy effects have varied with timing differences in the case of PC Bang registration.

In the summer of 2006, the government adopted a policy of PC Bang registration, strengthening the standard for rating gambling and games of chance and instituted a ban on them. The government also adopted ban on the exchange of game currency for cash. These policies were meant to have a synergistic effect. However, the objective, target, and effect of PC Bang registration changed completely as the timing of execution was different.

PC Bang registration is a case where a difference in timing of policy execution changed ascending relations and synergy into contradictory situational relations. This case explains the chemical cause and effect relations and meaningful implications of the time lag approach.

【Key words: Time lag approach, chemical cause and effect relationship, PC Bang, PC Bang registration】