

신제도론의 관점에서 본 인터넷 중독 융합정책의 새로운 방향에 대한 연구

고영삼
한국정보화진흥원 디지털문화본부

A Study of a New Direction of Internet Addiction Convergence Policy through the New Institutionalism's Point of View

Young-Sam Koh
Dept. of Digital Culture, National Information Society Agency

요약 본 연구의 목적은 우리나라에서 인터넷 중독 정책에서 나타나는 문제점에 대해서 고찰하고, 융합적 담론 구조에 의한 합리적 국가 정책의 전달체계를 모색하는 데 있다. 이를 위해 문헌연구를 통해 신제도론적 입장에서 현황을 분석하고 또 새로운 대안을 모색했다. 현재 우리나라에는 각 부처간 서로 다른 이해관계 때문에 정부 부처간, 그리고 정부, 기업, 시민사회간 다양한 갈등양상이 전개되는 것으로 나타났다. 신제도론 입장에서는 현재의 중앙정부가 주체가 된 정책 시스템을 향후 지방정부로 이전시키는 한편, 정부가 독점한 주도권을 정부, 기업, 시민사회가 함께 공유하여 거버넌스 형태로 운영하는 것이 최선인 것으로 도출되었다. 10개 중앙정부 협의체 형식의 국가시스템이 아니라 주민생활권 단위의 광역지방정부가 지역공동체 내의 기업, 학교, 시민사회 등과 협력하여 정책을 추진하는 것이다. 이 융합 모델은 현재의 부처간 고착화된 경쟁 구조 때문에 발생하는 갈등을 넘어 중독으로 인해 고통받는 주민에게 더 유익한 대안이 될 것이다. 또한 향후 지역공동체 내에서 정신건강 서비스의 전달체계 연구의 단초가 되기를 기대한다.

주제어 : 인터넷 중독, 인터넷 과의존, 거버넌스, 융합, 정책, 신제도론

Abstract This study investigates the problems resulting from the Internet addiction policy management in South Korea and discusses a direction for rational policies by developing a system that facilitates interactive discussions among interest individuals and groups. The Korean society has experienced conflicts of interests among the government, the private sector and civil society in the policy. In addition, heightened competition among government ministries has led the Internet addiction policy management to be susceptible to how citizens respond to the claims of interested parties, thereby having the rationality of the policy management less count. To address these issues, this study investigates the current Internet addiction policy and explores the potential of new governance from a perspective of new institutionalism. This study suggests that the system of the Internet addiction policy should be restructured to transfer control over the policy from the central to local government and develop governance centered on the consensus of the government, the private sector, and civil society.

Key Words : Internet Addiction, Internet over-Dependency, Governance, Convergence, ICT Policy, new Institutionalism

Received 22 January 2017, Revised 28 February 2017
Accepted 20 March 2017, Published 28 March 2017
Corresponding Author: Young-Sam, Koh(Executive Principal, Dept. of Digital Culture, National Information Society Agency)
Email: yeskoh@hanmail.net

ISSN: 1738-1916

© The Society of Digital Policy & Management. All rights reserved. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>), which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

1. 연구 배경 및 목적

우리나라는 최근에 10개의 중앙 행정부처가 합동으로 변화된 디지털 환경인 스마트폰의 일상화에 따라서 나타나는 디지털 과의존 문제에 적극 대응하기 위해 제3차 3개년 종합계획을 수립하기도 했다. 또한 조만간 착용 컴퓨터(wearable computer), 가상현실(Virtual Reality), 증강현실(Augment Reality) 등의 발전으로 인한 신기술 중독 환경에도 준비하고 있다. 우리나라는 이제까지 자원이 부족함으로 인해 기술기반의 수출성장 산업에 대한 투자의 일환으로 IT정책을 강하게 추진해왔지만, IT의 부작용 해소에도 나름 관심을 기울여 온 것이다.

하지만 사실 우리나라에서 IT의 병리적 현상에 대한 고민은 산업경제 정책에 비해 우선순위 상 밀려왔던 것이 사실이다. 국민행복을 지향한다는 박근혜 정부에서조차도 인터넷 중독 정책이 산업발전 정책만큼 거시적인 정책프레임을 가지고 있었는지 의문이다. 이해관계자의 문제 제기나 불만이 정상적인 합의에 의해 조절되기 보다는 국가의 다른 큰 사건들에 의해 일시적인 봉합 상태로 돌고 있는 것이 아닌가 하는 생각까지 들 정도이다. 한마디로 정책 딜레마이다. 즉 인터넷 중독을 매개로 하여 연결된 사회의 다양한 하위구조 간에 생산적인 정책 담론의 구조가 성립되지 못하고 있다. 이른바 '4대 중독 법'도 그 대표적인 보기이다. '4대 중독법'은 2013년에 발의된 것으로 보건복지부가 인터넷 중독을 마약, 도박, 알코올 중독과 함께 중독통합관리센터에서 통합해 관리해야 한다는 것이었다. 학부모 단체, 개신교, 그리고 신경정신 전문의 단체들의 전략적 지지가 있었다. 그러나 법안 발의 후 프로 게이머, 게임기업, 게임제작자, 문화산업종사자, 그리고 게임산업협회 등에서 강하게 반대했다. 결론은 어떻게 되었나? 애초 동 법안에 강한 의욕을 가졌던 정부는 결정을 미루었고, 결국 2016년 5월, 19대 국회회기가 종결됨으로써 논의가 종결되었다[1].

일반적으로 하나의 사회적 사실이 정책 아젠다로 선정되어 본격적으로 운영되기 위해서는, 이와 관련된 사회문제의 심각성이 사회구성원들에게 널리 알려져 함께 논의하는 사회적 담론구조가 형성되어야 한다. 이를 기반으로 국가와 해당정부가 국정기조에 부합하는 시스템을 구성하여 일관된 자세로 추진해야 한다. 인터넷 중독의 경우도 예외가 아니다. 하지만 세계에서 유래 없이 10

개 부처가 관여하는 이 문제에 대한 주장과 논의들은, 나름대로의 장점이 있지만, 이해를 달리하는 측에서는 합리적인 것이라고 평가하기 힘든 것도 있는 것이 사실이다.¹⁾ 부처의 정체성에 따라 논리를 맞추어주는 식의 협의가 있는 논문들은 문제 해결하기 보다는 문제를 오히려 일으키는 식으로 귀결되었던 것이 아닌가 싶다.

이상과 같은 문제의식에 의해, 본 연구는 한국의 디지털 중독 정책의 제도적 프레임이 어떤 방식으로 구축되어야 하고, 운영될 필요가 있는지에 대해 학술적 틀 위에서 논의해 보고자 한다. 즉 사회과학에서 연구되어 온 신제도주의 관점을 분석틀로 삼고서 현재의 상태를 분석하고 또 그 대안을 찾고자 한다.

2. 이론적 고찰: 신제도론 (new institutionalism)

신제도론(new institutionalism)은 사회과학 분야에서 1970년대 이후 시작되었다. 그 이전의 형태 과학에서는 제도를 개인 속성의 단순한 집합으로 간주했다. 하지만 신제도론자들은 사회적, 정치적, 경제적 제도를 단순한 개인의 선택의 집합으로 보서는 아니 된다고 주장했다. 현대사회가 점점 다양해지고 복잡해지고 있기 때문에 제도가 지닌 사회적 맥락과 영속성을 소홀히 보서는 아니 되며, 인간의 사회적 행동은 원자적으로 설명될 수 없기에, 제도와 사회적 과정을 통하여 설명해야 한다는 것이다[4]. 신제도론 중 사회학적 신제도론은 스탠포드의 사회학자들에 의해 주도되었다. 이들은 업무의 효율성, 합리성 때문에 조직이 탄생한다고 보는 M. Weber와 같은 입장을 수용하지 않았다. 이들은 현대 조직에 있어서 제도적 형태와 절차들은 단순히 더 합리적이고 효율적이라서 채택된 것이 아니라고 주장한다. 오히려 보다 일반적인 문화적 관습을 계승한 결과이기 때문에 문화적 맥락을 통해서 설명해야 한다고 주장했다[5,6].

조직에서 하나의 정책이 실행되는 과정, 혹은 제도화의 과정은 그 제도가 더 효과성 혹은 능률성이 있어서가

1) 예를 들어 윤명숙(2010)[2], 고영삼(2015)[3]의 글은 한국적 현실에 대한 깊은 이해를 하고 나온 글이지만 그 대안으로 제시된 것의 근거가 이해관심이 다른 측에서 볼 때는 불충분하게 간주될 수 있는 것이 사실이다.

아니라 단지 사회적 정당성을 사람들에게서 인정받았기 때문이라고 본다. 이 때 사회적 정당성이 얼마나 계산적 합리성을 갖춘 것인지는 중요하지 않다. 단지 문화적 정당성 여부에 따라 제도는 채택되거나 순응하게 되면서 규범적으로 완성된다고 본다[7,8]. 그리고 제도를 고정된 실체로 보기보다는 구성되어 가는 과정으로 보는데, 이 제도의 개념에는 규칙, 절차와 같은 일반 제도뿐 아니라, 상징체계(symbol systems), 인지적 기초(cognitive scripts), 도덕적 기반(moral templates) 등도 포함된다. 즉 신제도론은 제도를 폭 넓게 해석함으로써 제도를 고정된 것이 아닌 상호구성적인 것으로 해석할 수 있는 기반을 마련해 준다.

신제도론자들은 행위자의 판단은 제도에 의해서 계속 영향을 받는다고 본다. 예를 들어 제도와 행위자가 있다고 할 때, 제도가 행위자에게 영향력을 행사하는 것을 '역할'이라는 개념으로 설명한다. 특정한 제도 속에서 역할을 부여받은 개인은 사회화의 과정을 통해 제도의 규범을 내면화한다(규범적 차원). 그리고 제도는 개인이 행동을 일으키는데 불가결한 인지적 기초, 범주와 모형을 제공함으로써 행동에 영향을 미친다(인지적 차원). 이러한 과정은 곧 개인이 그 사회의 관습에 따르는 것이기에 결과적으로 사회적 관습이 형성되는 것으로 볼 수 있는데, 신제도론자들은 이러한 행동을 합리적 행동이라고 설명한다. 여기서 합리적이라는 것은 목표-수단의 효율성, 물질적 이익의 최대화라는 의미가 아니며, 사회적으로 부여된 정체성에 적합한 방식을 따르는 것을 말한다.

한편 제도 또한 구성적이다. 신제도론자들은 제도 그 자체보다는 행위자들에 의해 사실로 인정받는 인지적 과정에 주목한다. 특히 제도가 만들어지는데 있어서 핵심은 합리적인 규범으로서의 정체성보다는 합리화된 규범을 채택하는 조직의 입장이 중요하며, 조직과 환경과의 관계에서 환경의 영향이 극단적으로 높은 경우를 전제함으로써 조직은 그러한 환경에 적응하기 위하여 제도를 만들어가는 과정을 중요하게 본다[7,9]. 조직이 채택하는 제도는 이것이 얼마나 효과적이고 능률적인 것인지 보다는 사람들에게서 사회적 정당성을 획득하는지가 더 중요하다. 그래서 제도화를 만들어가는 과정에 행위자들이 받게 되는 거시적인 환경적 압력과 이 압력에 의해 행위자들이 어떤 제도를 선호하는 메커니즘에 주목한다. 이 압력에 의해 제도를 만들어가는 것에 초점을 두고 있는

것이다. 이 때 사용되는 개념이 동형화이다. 행위자나 조직은 외적으로 비슷한 인지, 문화적 영향력 때문에 이에 적응하기 위하여 상호 협조하는 과정에 비슷한 형태로 닮아간다고 한다. 이것을 동형화라고 한다[10]. 이 동형화에 의해 사람들은 특정한 제도에 대해 맹목적 지지를 보낸다.

신제도론의 입장은 제도를 이렇게 형성되는 과정으로 파악함으로써 국가 정책이나 제도의 채택과 시행 과정상에 발생하는 문제에 대해 더 이해를 할 수 있게 해준다. 특히 합리적 토론보다는 이해관계자들의 거센 요구와 합의 등에 의해 좌우되는 관행을 이해할 수 있게 해준다. 예를 들어 배병룡(1998)은 신제도론을 통합하여 국가의 제도의 도입과 정착과정을 설명했다. 조직이 왜 제도를 채택 및 시행하는가에 있어서 기능성(유용성) 차원을 정당성/능률성으로 나누고, 어떻게 제도를 채택하고 시행하는가의 인식차원을 당연성/정치성으로 나누어 채택, 형식적 시행, 완전한 시행, 정착 등 총 4개의 유형을 만들었다[4]. 제도가 생성되고 변화되는 과정을 NGO와 정부간의 관계에 초점을 두고 설명한 사례도 있다. 김종성·김연수(2003)는 한국사회에서 역사적 발전과정에 따라서 NGO와 정부의 관계가 적대적 관계, 독립적 관계, 지배적 관계, 그리고 현재와 같은 협력적 관계로 발전되어 왔다고 제도변화를 설명하기도 했다[11].

3. 인터넷 중독 정책의 연혁과 정책 딜레마

우리나라의 인터넷 중독 정책은 경제발전의 경로와 맥을 같이 한다. 우리나라는 1960년대 이후 경제성장을 거듭하여 1990년대에 이르러 수출입규모로 볼 때, 세계 10위권 수준까지 도달했다. 하지만 1997년에 이르러 외환보유 위기를 맞았고, 급기야 IMF(International Monetary Fund)의 관리체제로 들어갔다. 이후 지속적인 경제 동력을 모색하던 중 국가주도의 강력한 정보화 정책을 추진하게 된다. 그런데 그 과정에서 병리적 인터넷 사용 문제가 나타나게 되었다. 그나마 다행스러운 것은 1990년대 후반 성공적인 정보화를 위해서 인터넷 중독과 같은 정보화 역기능을 최소화시켜야 한다는 전문가들의 권의를 정부에서 수용한 것이다[1]. 그것은 2002년에 국가정보화 기획 기관인 한국정보문화진흥원(KADO)에 인터넷

중독상담예방센터(Internet Addiction Prevention & Counseling Center: IAPC) 설치로 구현되었다. APA(American Psychiatric Association)에서 인터넷 게임만을 중독(addiction)으로 지칭하는 것을 고려할 수 있다고 발표한 것이 2013년이었으니, 세계적 흐름에서 보더라도 매우 선도적인 것이었다. 센터는 설립 이후 매년 실태조사, 선별 척도 개발, 전문상담사 양성, 상담 프로그램 개발, 무료 상담 및 예방교육 실시 등 주요 정책을 시행해 왔다[12].

그럼에도 불구하고 우리나라의 인터넷·스마트폰의 중독률은 높은 편이다. 스마트폰 중독의 비율은 2011년에 8.4%였으나 11.1%(2012년), 11.8%(2013년), 14.2%(2014년) 등으로 매년 증가하고 있으며, 2015년에는 16.2%(고위험군 2.4%, 잠재 위험군 13.8%, 10대 31.6%, 20대 24.2%)에 도달하였다. 한편 2015년 현재 우리나라의 인터넷 중독군의 비율은 6.8%로 나타났다(고위험군 1.2%, 잠재 위험군 5.6%; 20대 13.3%, 10대 13.1%), 중독 위험군의 비율은 9.2%(2006년), 8.5%(2009년), 7.2%(2012년) 등 개선되고 있다[13].

정부의 초기 대책이 나름의 성과를 거둔 것이 사실이지만, 현재 인터넷 중독 정책의 지형을 보면 딜레마라고 할 수 있는 상황이 적지 않다. 첫째, 인터넷 중독에 관여하는 정부 부처가 미래창조과학부, 문화체육관광부, 보건복지부, 여성가족부 등 10개나 되는데, 이를 종합하여 추진하는 힘이 약하다. 둘째, 인터넷 중독의 원인을 두고 한 측에서는 게임과 스마트폰이 문제라고 주장하는데 다른 측에서는 가정교육이나 개인들의 심리적 문제라고 하는 등 귀인이 다르다. 셋째, 게임을 인터넷 중독 문제의 주범으로 몰아가는 사회분위기가 미래 신성장산업인 게임산업의 발전을 저해한다. 넷째, 우리 사회의 입시위주의 경쟁교육, 사회적 생존을 위한 스트레스가 인터넷 중독의 주원인인데 정부에서는 구조적인 문제에 대해 외면한다. 다섯째, 인터넷의 병리적 사용이라는 동일한 문제를 두고 정부 부처마다 ‘중독’, ‘과몰입’, ‘과의존’ 등으로 상이하게 지칭하고 있으니 국민들의 입장에서는 혼란스럽다. 여섯째, 인터넷 중독 문제는 주민들의 일상생활이 영위되는 곳에서 발생하는 문제이기에 지방정부에서 주체가 되어야 하지만 중앙정부가 담당하고 있기에 효과가 미비하다. 일곱째, 문제 해결을 위해서는 중앙정부만이 아니라, 민간과 함께 거버넌스 체계를 이루어 추진해야 하지만 아직 큰 성과가 있다고 보기 힘들다.²⁾ 여덟째, 정부는

규제 일변도의 방식으로 대응하기보다는 건강한 문화를 조성하는 방법을 택해야 한다³⁾[1].

이상은 인터넷 중독 분야의 전문가나 이해관계자들의 의견 중 설득력을 얻고 있는 것들이지만 정부는 수용하거나, 수용하지 못하는 이유를 설명하지 않고 있다. 정부 조직구조의 정체성의 문제, 양보하기 힘든 가치의 차이, 조직 이기주의에 의해 표류하고 있는 정책 딜레마라고 할 수 있다.

4. 융합적 인터넷 중독 정책의 방향

4.1 현 제도에 대한 신제도론 관점의 이해

이상과 같은 정책 딜레마를 신제도론의 관점에서 풀 수 있는 방법은 없을까? 앞서 이론 분석틀에서 소개한 배병룡(1998)의 분석틀에서 시사점을 찾을 수 있다. 배병룡은 제도를 기능차원과 인식차원으로 구분하고서 기능차원을 정당성, 능률성을 구분했으며, 인식차원을 당연성과 정치성으로 구분하였고, 이에 따라 제도의 채택→형식적 시행→완전한 시행→정책의 과정을 설명했다. 이 분석틀을 우리나라의 인터넷 중독 정책의 딜레마에 응용하면 다음과 같은 모형을 구상할 수 있다. 즉 한 개의 축은 인터넷 중독에 대해 문화적으로 형성된 인지유형(가치)이며, 다른 하나의 축은 정책 혹은 제도의 라이프 사이클(생성·유지·발전·소멸)상의 성격유형이다.

그림에서 보듯이 우리사회에서 인터넷 중독이란 문제를 바라보는데 있어서 가장 기본적으로 상충하는 가치가 있는데 그것은 바로 국가경영의 기초를 경제적 가치(시장성)를 우선하느냐 아니면 사람가치를 우선하느냐이다. 다른 하나의 축은 인터넷 중독 정책(제도)이 인식 공감 단계인가 혹은 정치적 갈등이 심각한 단계인가 등과 같이 정책의 생명 주기상의 것이다.

- 2) 현재 정부에서는 10개 부처의 중독업무를 조정하기 위해 미래창조과학부가 주관기관으로 되어 인터넷중독정책협의회를 운영하고 있으며, 3년마다 10개 부처 합동으로 종합계획을 수립하고 있다. 또한 민관운동본부 설립하여 예방 캠페인을 전개하는 등 활동하고 있다. 하지만 형식보다는 내실의 측면에서 볼 때 아쉬운 것이 많은 것이 사실이다.
- 3) 첫다운제는 16세 미만 아이들은 밤 12시~새벽 6시까지 인터넷 게임을 못하도록 강제한 정부 규제 대표적인 사례로서 게임업계의 강력한 반발을 사고 있다[13,14].

		Institutionalization process	
		Cognitive empathy phase	Social conflict phase
Value (Cultural cognition)	Market	① -Promotion of IT & Game industry -Counseling(small)	② -Extending prevention & counselling -Extending IT & Game industry
	Human	④ -Reform of the educational system -Balance of work & Home -Extending prevention & counselling	③ -Operating regulatory system -Extending prevention & counselling

[Fig. 1] Ideal Type of The adoption and Implementation of a system

이 분석모형으로 인터넷 중독 제도의 현재 상황을 분석해보자. ①번: 애초 우리나라는 2002년부터 상담센터를 설치하는 등 타국이 볼 때 매우 일찍이 제도를 구축했다. 90년대 중반부터 본격적으로 시작한 정보화 정책이 국가 경제를 회생시킬 것이라는 기대감으로 급진적 투자를 하였지만, 이로써 나타나는 역기능을 예방해야 한다는 인식을 공감했다. 그러나 사회구성원들의 문화적 합의는 IT, 게임 콘텐츠 등을 통한 경제성장과 새로운 일자리 창출에 경도되어 있었다. 그러니 상담센터를 설립했음지라도 소규모 기본상담 서비스에 만족해야 했었다. ②번: 국가가 신자유주의 세계 경제구조에 편입되는 한편, 정보 경제가 확대되면서 IT를 국가산업의 중심 산업으로 육성해야 한다는 문화적 인지구조가 구성원들 사이에서 더욱 강하게 합의되었다. 문화콘텐츠 생산 보급이 사회적 정당성을 얻어 시장을 지원하는 제도가 더욱 강화되었다. 그러한 과정에 중독자들로 인한 사건이 증대하고, 중독 예방 해소에 대한 여론이 비등했다. 중독 해소에 대한 문화적 인지가 제한적인 상태이긴 하지만 사회적 정당성을 찾아가는 단계이다. 그래서 이른바 유관 부처간에 이 사업을 서로 선점하려는 경쟁이 가중화되었고, 심지어 부처(간)-시민단체-산업계 사이의 갈등이 지속되어 딜레마 상태에 있는 단계이다. ③번: 국가 경영의 가치를 경제 성장이 아니라 사람(행복, 치유)에 두는 단계다. 그러나 ②번에서 전개되는 정치적 갈등이 그대로 지속된다. 경제성장의 정당성을 포기하기 힘든 경제사회의 구조 속에서 부분적으로 사람가치를 존중하는 단계로 전이된 단계이기 때문이다. ④번: 사람 우선의 가치가 완전히 인식의

공감대로 자리 잡은 단계이다. 경제성장 제일주의의 프레임을 폐기하고 중독문제 해소를 위해 사회구조 시스템을 완전히 바꾸는 단계이다.

이상의 각 단계는 이념형적으로 구성된 것이기에 현실에 이에 완전히 맞을 수는 없다. 그러나 현재 우리나라의 상태를 보면, 대개 ②번, ③번이 교차되는 단계인 것 같다. 그러나 일각에서는 문화적 인지구조에 있어서 사람 우위의 가치가 필요하다는 것이 점점 설득력을 얻고 있는 상황이다. 하지만 일자리와 경제적 문제에 대한 점증하는 염려 때문에 현실적 대안으로 수용될 수 없는 상황이다. 이 때문에 첫째, 우선하는 가치가 다른 부처 간 갈등이 적지 않다. 일례로 경제가치(미래창조과학부, 문화체육관광부)와 사람가치(보건복지부, 여성가족부)가 갈등한다. 둘째, 부처 간 정체성에 기반한 주도권 갈등이 적지 않다. 정신과 의사들은 중독을 고유한 보건복지부 고유사업으로 보는 시각을 견지하여, 전술하였듯이 IT·게임 정책의 일환으로 간주하여 질병으로써만 해석하려는 것을 거부하는 미래창조과학부·문화관광체육부, 그리고 학부모들의 이해관계를 대변하는 여성가족부와외의 갈등이 상존해 있다.

이처럼 신제도주의적 입장에서 볼 때, 현재 한국 사회의 인터넷 중독 정책은 아직까지 정부, 시장, 시민사회의 합리적인 합의점이 도출되었거나 제도적 조정이 이루어질 가능성이 거의 없고, 또한 사회 공론과정이 원활하게 진행되지 못하고 있는데, 이러한 상태에서 전문가들과 이해관계자들은 특정 부처의 정당성을 확보해주는 방향으로 활동하고 있다. 원활한 합의점을 도출하지 못하고 사회갈등의 원형으로 남아 있는 것이다.

4.2 인터넷 중독 정책의 새로운 방향

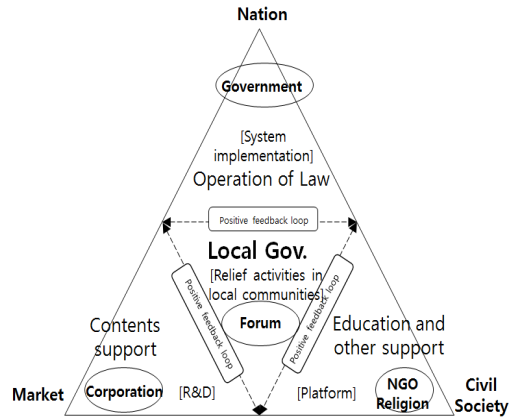
이렇게 딜레마로 남아있는 상황을 어떻게 해결할 수 있을까? 두 가지 해결방향을 생각해볼 수 있다. 하나는 이 정책의 전담주체를 아예 지방정부로 바꾸어버리는 것이다[3]. 그렇게 되면 일단 이 사업을 선점하기 위한 중앙 부처간의 갈등이 해소된다. 이것은 신제도론의 관점에서 더욱 의미 있다. 특정 부처가 어떤 제도를 만들었을 때 어떤 집단이 이를 지지하는 것은 이 제도가 그들의 이익에 부합하기 때문이기도 하지만, 그 부처의 눈으로 보는 관습이 굳어져 당연한 사실로서 그냥 인지하기 때문이다. 이른바 계산된 인지가 아니라 의심없이 인지하는 상태이

거나 자발적 동의의 단계가 되어 버렸는데 이를 감안하지 않고 서로에게 양보를 요구한다는 것이 타당하지 않은 상태까지 와버렸다. 예를 들어 정신과의사 집단은 보건복지부, 게임산업 종사자들은 문화관광체육부, 학부모 단체는 여성가족부, IT업계는 미래창조과학부의 제도에 대해 자발적 동의 내지 정당성을 부여해주는 것이 관습화되어 버린 상황에서 어떤 부처라도 이 사업을 포기할 수도 없고, 현재의 자세를 바꿀 수도 없다. 어떤 협의회를 만들어 완전히 일치된 자세를 만든다는 것도 현실적으로 불가능하다.

그런데 만약 정책의 주체가 지방정부가 되어버리면 정체성이나 상이한 가치 때문에 나타나는 딜레마는 일단 없어질 것이다. 물론 중앙정부는 예산을 마련하고 인프라 구축에 대해서도 지원해야 한다. 한편 지방정부는 각 부처의 일을 단순히 받아서 그대로 수행하는 역할을 탈피해야 한다. 지역차원의 문제를 주체적으로 인식하고, 정부의 예산을 통합해서 재구성하는 등 역할을 해야 한다. 이렇게 할 때 주민들은 인터넷 중독 문제가 지극히 주민들의 생활환경에 연관된 것이기에, 신제도론 관점에서 볼 때, 지역공동체의 문제 해결에 정당성을 부여해 줄 것이다. 그러나 중앙정부간의 가치 갈등이나 정체성에 기반한 갈등은 매우 약화될 수밖에 없을 것이다.

해결방향의 두 번째는 거버넌스로서의 변화이다. 현재 스마트미디어중독 정책에 있어서 지역특성이 반영안되고 있다는 비판도 있다[15]. 이제 지방정부가 주체가 된 상황에서 중앙정부, 시장, 시민사회가 유기적으로 결합하는 것이다. 그림에서 보듯이 이제는 신제도주의에서 강조하는 사회적 정당성에 대한 사람들의 문화적 인지를 포괄할 수 있는 융합적 정책을 구현하는 것이다. 그림의 삼각 축에서 보면, 국가(중앙정부)에서는 인터넷 중독의 병리적 현상을 통제할 수 있는 제도 구축과 함께 공감할 수 있는 다양한 사회적 가치를 발굴해야 한다. 그리고 예산을 마련해야 한다. 기업에서는 기술 개발을 통한 콘텐츠와 IT의 산업적 잠재력을 발휘할 수 있는 탈규제정책의 정당성을 공론화된 사회주제로 이끌어낼 수 있어야 한다. 마지막으로 정책의 영향을 받는 당사자들로서 구성된 시민사회는 디지털 매체를 통한 교육을 통해 IT 기술이 인간 기능의 향상에 기여할 수 있도록 신 사회운동의 장을 만들어줘야 한다. 이 삼각 축이 거버넌스에 있어서 제일 중요한 것은 지방정부다. 지방정부는 중앙정부

의 법과 예산, 시장과 기업의 IT 및 콘텐츠, 그리고 시민 사회의 신사회 운동의 동력을 결합하여 지역상황에 기반한 기획을 해야 한다. 민·관·학·산이 함께하는 공론장으로써 포럼을 구성한다면 좋다. 각 지역마다 다양하고 참신한 활동단체를 발굴하고 지원해서, 활동하는 지역혁신의 장을 만드는데 성공한다면 그 사회자본은 중독을 포함한 다양한 문제를 해결하는데 도움이 될 것이다.⁴⁾



[Fig. 2] Governance Model for confusional Internet Addiction policy

이처럼 각기 분화된 사회 하위조직들의 문화적 인지를 적절히 반영한 거버넌스 정책 구조는 실제 그것이 지닌 제도적 합리성 여부와는 별개로 사회구성원들이 지향하고자 하는 문화적 가치로서 인지하고 있는 사회적 정당성에 의해서 구성될 수 있다. 따라서 앞으로도 이를 충분히 반영한 융합적 정책 구현이 필요하다. 이 융합구조는 하위 사회조직 간 속의적 의사소통을 통해 지속가능한 제도로서 자리 잡을 것이다.

5. 결론

이상에서 인터넷 중독 정책의 현황과 앞으로 추진되어야 할 융합적 정책의 구현 방향에 대해서 고찰하였다. 인터넷 중독 정책은 새롭게 부각된 사회현상으로서 다수

4) 경기도의 깨미동(깨끗한 미디어를 위한 교사운동단체)은 지역사회에서 아이들의 인터넷 중독문제를 해소하기 위해 활동하는 대표적인 사례이다. 향후 지방정부는 해당 지역공동체의 사회자본의 크기에 비례하여 발전할 것이다[16].

의 조직 하위 집단 및 제도 운영과정에서의 이해관계가 상충하는 경계선에서 형성된다. 정부 부처 간의 주도권을 위한 경쟁, 규제 중심의 정부정책과 시민단체 및 기업 간 대립, 그리고 사회구성원들의 상반되는 지향 가치 사이에서 새로운 정책 지형을 설정하며 새롭게 논의되어야 할 정책 과제다.

이 논문을 통해 우리는 한국의 독특한 상황에서 전개 되는 인터넷 중독 정책을 신제도론의 관점에서 설명함으로써 더 잘 이해될 수 있음을 알 수 있었다. 즉 인터넷 중독에 관련된 조직은, 이른바 인터넷중독이 병리적 현상인지 또는 산업적 수단인지에 대해 사회 다수가 판단하는 정체성을 근거로 제도나 정책을 만들어 추진해왔다. 당연히 과학적 근거나 정책의 실효성과 무관하게 그들이 가진 정당성으로 인해 제도를 운영해 온 것이다. 따라서 인터넷 중독과 관련한 제도화된 규칙은 더 넓은 사회적 정당성을 확보하기 위해서 이해집단간 갈등을 더 깊게 만들어왔다.

본고에서는 이 같은 조직 간 이해관계자가 심각히 얽힌 인터넷 중독 정책 분야에서 향후 바람직한 정책 운영상도 제시해보았다. 디지털 중독에 대한 정부 부처 간 서로 다른 가치관, 원인과 해결방향을 두고 일어나는 이해관계의 충돌 등은 결국 지방정부가 중심이 된 정부-시민단체-시장 간 거버넌스에 입각한 조직 구성 및 제도 운영으로 극복해야 한다. 이제는 인터넷 중독을 둘러싼 다양한 사회갈등을 줄이기 위해서라도 제도 운영의 새로운 모델인 지역 거버넌스의 원리와 융합적 사회제도의 구성에 대해서 함께 고민해야 할 것이다. 사실 이제까지 인터넷 중독 서비스의 전달체계에 대한 연구는 그렇게 많지 않았다. 향후 이에 대한 전문가간 논의를 통해 인터넷 중독의 하위영역인 인터넷 게임 중독에 대한 연구[17], 도시와 농촌 등 지역특성에 기반한 중독 예방 및 해소정책도[18] 비로소 의미를 가질 것이라고 생각한다. 더불어 향후 지역공동체 내에서 정신건강 서비스의 전달체계 연구의 단초가 되기를 기대한다.

REFERENCES

[1] Y. S. Koh, "A Reflective Study of the Dilemmas in the Digital Addiction Policy of Korea. NY: Nova

Science Publishers, Inc", pp. 71-91, 2016.

[2] MS. Yoon, "The Current Situation and Developmental Direction of Korean Addiction Service Delivery System." *Mental Health & Social Work*, Vol. 35, pp. 234-266, 2010.

[3] Y. S. Koh, "The issue of Internet Addiction counseling and policy, Seoul : Sigma Press", pp. 229-250, 2015.

[4] B. R. Bae, "Integrated model of Institutional Theory." Conference Paper of The Korean Association For Public Administration, 1998.12, pp. 237-252, 1998.

[5] Meyer, John W. & Brian Rowan, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology*, Vol. 83, pp. 340-363, 1977.

[6] J. S. Kim, "The Administrative Significance of New Institutionalism: Focused on Historical New Institutionalism." *Journal of Science*, Vol. 13, pp. 59-82, 2002

[7] B. R. Bae, "The Theory of Organization Environment and New Institutionalism. In Y. D. Jang etc. (Eds.), *New Institutionalism Research*, Seoul: Daeyoung Pub", 1999.

[8] C. H. Choi, "The Theory of Organization Sociology and New Institutionalism. In Y. D. Jang etc. (Eds.), *New Institutionalism Research*, Seoul: Daeyoung Pub", 1999.

[9] C. E. Perrow, "Complex Organization: A Critical Essay, 3rd ed., NY: Random House", 1986.

[10] P. Dimaggio, and W. W. Powell, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review*, Vol. 48, pp. 147-160, 1983.

[11] J, S, Kim & Y, S, Kim, "New-Institutional Approach on the Relation of NGO and Government." *KOREAN SOCIETY AND PUBLIC ADMINISTRATION*, 14(1), pp. 21-45, 2003.

[12] Young-Sam, Koh. "The Korean National Policy for Internet Addiction. In M. Reuter, C. Montag (Eds.), *Internet Addiction: Neuroscientific Approaches*, Springer Pub", pp. 219-233, 2014.

[13] Ministry of Science, ICT and Future Planning and

- National Information Society Agency, "A survey on internet addiction." NIA V-RER-14112, <http://www.iapc.or.kr>, 2016.
- [14] J. M. Cho, "A Study of the Government's Regulation Policy and Role on the Internet Addiction of Adolescents, Digital Addiction Research Society, In Digital Addiction Research Forum (Eds.), Internet Addiction Counseling and Policy Issues, Seoul: Sigma Press", pp. 253-272, 2015.
- [15] S. O. Jang, H. S. Jeon, "A Study on the Condition of Prevention System and Convergence Policy for Smart Media Addiction." Journal of Digital Convergence, Vol. 13, No. 8, pp. 33-41, 2015.
- [16] DOI : <http://cafe.daum.net/cleanmedia>
- [17] J. S. Kim, T. Y. Lee, T. G. Kim, H. W. Jung, "Studies on the development scheme and the current state of Korea Game Industry." Journal of Digital Convergence, Vol. 13, No 1, pp. 439-447, 2015.
- [18] M. J. Yeon, K. Y. Kim, M. S. Lee, J. Y. Hong, S. H. Bae, H. J. Hwang, "A Comparison Study on the Internet Addiction and Health Problems of Middle School Students between Urban and Rural Area." Journal of the Korea Convergence Society, Vol. 1, No. 1, pp. 41-47, 2010.

고 영 삼(Koh, Young Sam)



- 1998년 2월 : 부산대학교 사회학과 (정보사회학박사)
- 2006년 1월 ~ 현재 : 한국정보화진흥원 수석연구원
- 관심분야 : 정보정책, 미래사회, 직업사회학, 정보문화(인터넷중독)
- E-Mail : yeskoh@hanmail.net