

인터넷 중독예방을 위한 지역거버넌스 구축방안*

A Study on the Establishment of Local Governance for the Prevention of Internet Addiction

한 세 역** · 고 영 삼***

Han, Sae-Eok · Koh, Young-Sam

■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 이론적 고찰과 분석 틀
- III. 인터넷 중독실태와 지역적 대응: 현상분석과 평가
- IV. 인터넷 중독예방을 위한 지역 거버넌스 구축방안
- V. 결 론

인터넷은 사회를 긍정적으로 변화시켜왔지만 다른 한편, 역기능을 초래하고 있다. 인터넷 중독문제가 개인 차원의 문제를 넘어서 이미 사회문제로 확산되고 있으며 방지할 경우 자칫 생활 공동체를 위협할 수 있다. 이러한 문제인식의 바탕에서 본 논문은 지역차원에서 인터넷 중독문제에 대응하기 위한 거버넌스 구축방안을 모색하기 위해 시도되었다. 지금까지 인터넷 중독문제는 여타 사회문제들처럼 중앙정부 차원에서, 국가주도형으로 대응해 왔다. 하지만 중독문제가 범사회적 문제로 인식되고 전 방위로 확산되는 상황에서 인터넷 중독문제의 해소를 위한 효율적이며 체계적인 대응이 요구된다. 따라서 본 논문에서는 지역거버넌스의 바탕에서 지방협치육구, 행위자의 범주, 행위자의 이해관계, 행위자간 상호 작용, 지방정책의 결과 등의 요소로 분석틀을 구성하여 인터넷 중독해소를 위한 지역거버넌스의 가능성을 탐색하였다. 국가나 중앙정부 주도에서 벗어나 지방정부와 시민사회의 역할과 협력체계를 중심으로 인터넷 중독해소를 위한 정책방안을 제시하고자 한다.

* 이 논문은 동아대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음.

** 동아대학교 행정학과 교수(제1저자)

*** 한국정보화진흥원 미디어중독대응부장(제2저자)

논문 접수일: 2012. 7. 24, 심사기간(1,2차): 2012. 7. 25 ~ 2012. 9. 27, 게재확정일: 2012. 9. 27

□ 주제어: 인터넷, 중독문제, 지역거버넌스, 구축방안

The purpose of this paper is not to know the influence of the internet addiction status but to explore the solution and prevention on the internet addiction in local governance level. The desirable governance is analyzed in terms of desire of local regime, range of actors, actors interest, interaction of actors, and policy outcome. And this paper construct a framework through the elements of local cooperation needs values, the category of actors, the interests of actors, the interaction between behavior and the result of local policies on the basis of local governance and inquiry the possibility of local governance for overcoming the internet addiction. In this context, this paper suggests some policy implications for citizen participation in the local governance.

□ Keywords: internet, internet addiction problem, local governance, establishment alternative

I. 서론

정보통신의 양적 확산과 질적 심화로 인터넷이용이 보편화되고 있다. 이 과정에서 인터넷은 사회를 긍정적으로 변화시켰지만 부정적 증상도 배태하고 있다. 그 중 하나가 인터넷 중독이다. 아직까지 인터넷 중독이 의학적으로 분명하게 규명되지는 않았지만 알코올 및 도박 중독자들과 비슷하게 강박적 사용과 집착, 내성, 금단, 조절불능 등 다양한 증상들을 보여준다. 인터넷 중독실태조사에 의하면, 만9~19세까지의 청소년 중 87.2%(중복응답 허용)가 수면부족 등의 건강악화 문제가 가장 심각하다고 응답하였다. 다음으로 일상생활 파괴(77.5%), 주변 사람들과의 갈등(39.1%) 등을 호소하였다(한국정보문화진흥원, 2006: 49). 특히, 10세~19세 청소년 중독률(10.4%)이, 평균(7.7%)을 상회하는 것으로 나타나면서(한국정보문화진흥원, 2012), 더 이상 방치하기 어려운 상황에 이르렀다.

하지만 지금까지 인터넷 중독문제는 중앙정부 차원에서, 국가주도로 대응해 왔다. 초기상황에서 중앙정부·국가주도형의 방식과 대응은 의미가 있었다. 하지만 중독문제가 범사회적으로 확산되고 질적으로 심화되는 상황에서 인터넷 중독문제 해소를 넘어 예방을 위한 보다 효율적이고 체계적인 대응이 필요하다. 최근에는 청소년들의 고질적 문제인 인터넷 게임중독 예방을 위해 국가의 일방적 통제에서 가정의 자율통제로 진화하는 양상을 보여주지만 실효성

이나 형평성 논란이 예상된다(중앙일보, 2012년6월27일자). 인터넷 중독은 국가나 중앙정부 주도에서 벗어나 지방정부와 시민사회의 역할과 협력체계가 중시되어야 한다. 인터넷 중독문제가 개인차원의 문제를 넘어서 이미 사회문제로 확산되는 상황에서 지역사회 차원의 대응이 절실하다. 이러한 상황인식에서 본 논문은 기존의 연구문헌 검토를 통해 지역거버넌스의 개념과 분석변수를 제시하고, 정책자료 및 언론 기사를 활용하여 지역인터넷 중독현상을 기술, 이해하였다. 아울러 분석내용을 토대로 지역사회 차원에서 인터넷 중독문제의 해소 및 예방을 위한 거버넌스 구축방안을 모색하기로 한다.

II. 이론적 고찰과 분석 틀

1. 인터넷 중독의 개념과 동향

인터넷중독은 일상생활은 물론 학계 뿐 아니라 뉴스와 신문 등 다양한 매스 미디어에서도 많은 관심을 모으고 있다. 이른바 인터넷 증후군(Internet syndrome), 웨바홀리즘(Webaholism), 인터넷 중독장애(IDA: Internet Addiction Disorder) 혹은 병적 인터넷 사용 등 다양한 명칭으로 불리어지지만 아직 학문적으로 명백하게 정의되어 있지는 않다¹⁾. 하지만 <표 1>에서 보듯이 인터넷 중독은 사용자들이 인터넷의 과다사용으로 인해 현실생활에 지장을 받을 정도로 신체적 및 정신적 이상 현상의 경험을 공통적으로 드러낸다.

<표 1> 인터넷 중독의 개념

연구자	주요 개념
이봉건(1999)	인터넷의 과다한 사용으로 인해 현실생활에 지장을 받을 정도의 신체적·정신적 이상 현상을 경험하는 것
한국정보문화진흥원(2002)	인터넷을 과다 사용하여 인터넷 사용에 대한 금단과 내성을 지니고 있으며, 이로 인해 이용자의 일상생활 장애가 유발되는 상태
Goldberg(1996)	알코올중독이나 마약중독과 마찬가지로 지각장애, 주의력장애, 사고장애, 판단력장애, 정신운동성 행동장애 및 대인관계 장애를 유발하는 병리현상

1) Goldberg가 1996년에 DSM-IV(정신장애진단 및 통계편람 제4판)의 물질중독 기준을 준거로 '인터넷 중독 장애(Internet Addiction Disorder, IAD)'라는 말을 처음 언급함으로써 비롯되었으며 이제는 미국을 비롯하여, 영국, 대만 등 다양한 국가에서 연구가 이루어지고 있다.

연구자	주요 개념
Kandell(1998)	온라인 접속행동의 양상에 무관하게 나타나는 인터넷에의 심리적 의존증상
Young(1998)	인터넷 사용으로 “짜릿한 흥분감”을 느낄 뿐만 아니라 외부에서의 개입이 없으면 통신접속을 언제 끊어야 할지 스스로 조절하지 못하는 상태

최근에는 음란물 이용 및 유포가 용이해지고 있다. 청소년 성매매의 94%가 인터넷 음란 채팅이나 화상사이트를 통해 이루어지고 있다. 사이버 상에서 접하는 정보의 음란성과 그 폐해로 인해 청소년들이 성범죄와 사이버섹스에 중독될 수 있는 위험성이 고조되고 있다. 공공장소나 집 등 어디에서나 SNS의 즉시성으로 인해 불특정 다수가 음란물의 피해자가 될 위험이 높다. 스마트기기를 이용해 유사성행위 장면 등을 인터넷 개인방송을 통하여 유포한 사람들이 경찰에 붙잡혔으며, 남의 사생활을 촬영해 스마트폰 방송시스템을 통해 유포하는 등의 사건이 발생하고 있다. 이러한 요소가 언제 어디에서든지 접근할 수 있는 이동성이 겸비된 스마트폰과 같은 매체와 결합되면서 그 부정적 영향이 한층 우려된다.

2. 거버넌스 배경과 의미

거버넌스(governance) 개념은 매우 다양하다(Sempford, 1998: 81)²⁾. 행정학 관점에서 거버넌스는 통치(governing)의 새로운 과정으로 볼 수 있다. 논자에 따라 국가역할의 최소화, 기업주의적 통치, 새로운 공공관리 등의 의미로 다양하게 사용된다. 이처럼 거버넌스는 정부기능의 재정립과 시민사회 등의 혁신요구에 대응할 수 있는 현대 정치·행정체제의 운영철학이자 전략으로 부상하고 있다. 거버넌스의 등장배경은 후기관료주의 국가의 부상에 따른 공공서비스의 민간위탁, 정책과 집행기능의 분리, 다양한 기관들 간의 성과경쟁 중시와 관련된다(차미숙 외: 2003). 또한 정부가 주도적으로 시민에게 무언가를 제공하는 것에서 벗어나 시민사회와 함께 공공문제 해결이나 서비스를 제공한다는 의미를 갖는다. 또한 정부가 직접 모든 것을 명령, 통제하며 집행(rowing)하기보다 추진, 협력하면서 방향을 잡아가는(steering) 안내자로서 역할이 강조된다(Leach and Percy-Smith, 2001: 5-7).

현실적으로 정부가 모든 문제를 해결하기 어렵다는 점에서 거버넌스는 수직적이며 일방적 권력행사에서 벗어나 수평적 권력분산을 통한 협력적·참여적 권력융합을 의미한다. 그리고 기존의 정부와 시장의 관계논리만으로 공공서비스 전달에 한계가 있기 때문에 정부, 민간부

2) Sempford(1998)는 거버넌스란 입장과 관점에 따라 개념과 의미가 상이하다고 보면서 경제학자들은 이해관계를 둘러싼 공식적 상호작용, 정치학자들은 권력, 법학자들은 공식적 규칙들, 윤리학자들은 가치를 거버넌스로 이해한다고 주장하였다.

문, 비영리부문 등 사회적 쟁점과 관련된 행위자들의 상호작용과 네트워크를 통해 공공정책을 추진하는 형태를 가리키는 것으로 이해되며(Rhodes, 1977) 정부역할 및 운영체제 또는 사회문제 해결방식 등의 변화를 의미한다(이명석, 2002).

비록 그 유형과 개념이 다양하지만 기존의 정부주도적 규제 및 관리방식의 공공정책이 공공과 민간, 국가와 시민사회 간 흐려진 경계에서 네트워크를 맺고 자율적으로 통제하는 방식을 의미한다. 따라서 거버넌스 체제내의 이해관계자들은 독립적이면서 상호의존적이고 동등한 의사결정권을 공유해야 한다(강황선, 2003: 202). 하지만 거버넌스 개념의 적용과정에서 정부, 시장, 그리고 시민단체 주도의 시스템이 잘 형성될 수 있는가의 문제는 간단치 않으며 정부와 NGO(제3섹터)의 관계유형과 공공서비스와 재정의 공급주체에 따라 정부주도형, 이원형, 협조형, 제3섹터 주도형의 4가지로 제시될 수 있다(Gidron 외, 1992).³⁾

3. 지역거버넌스 개념과 특성

정부와 민간간의 파트너십은 지역발전의 방식으로서 논의되어 왔다(Pierre, 1998). 이러한 시도로서 거버넌스가 지방자치단체에서 발현될 때 이를 지역거버넌스라고 한다. 지역거버넌스는 거버넌스에 비해 한정된 지역을 대상으로 하며, 이해관계집단의 규모가 한정적이고, 주민이나 NGO 단체와의 접촉성이 상대적으로 높은 것이 그 특징이다(최병대, 2003: 158). 지역거버넌스는 지방정부를 중심으로 한 제도적·공식적 관계보다 행정기관, 기업, 시민집단 등 각자의 전략적 목표와 이해관계를 비공식적 네트워크를 통해 반영, 조정, 통합해 나가는 데 있다. 중앙정부 수준의 거버넌스처럼 신공공관리와 정책네트워크의 구현 상태나 분권화논리를 반영하면서 중앙정부의 권력이양을 전제로 지방수준에서 구현된 거버넌스를 의미하며⁴⁾, 그 개념을 정리하면 <표 2>와 같이 나타낼 수 있다.

3) Gidron 등(1992)은 정부주도형을 스칸디나비아국가 및 일본, NGO주도형을 1930년대 뉴딜정책이전의 복지서비스공급사례, 이원형을 1950년대 이전 영국의 쌍방 독자적 복지공급에서, 그리고 협조형을 최근 정부-NGO협력에 의한 복지서비스공급사례를 대표유형으로 제시하였다.

4) 바람직한 지방정부의 거버넌스는 정부가 공동체내 자발적 조직 및 시민을 정책참여의 네트워크로 연결하여 공동체의 효율성과 민주성이 극대화될 수 있도록 구성된 체제다. 이러한 정의는 시민사회의 성장과 NGO의 정책참여가 현실화된 상황에서 정책관련집단 간의 파트너십 형성의 중요성을 반영한다(Coston, 1999).

〈표 2〉 지역거버넌스의 개념

연구자	주요 개념
김정렬·김시윤 (2003)	지방정부가 공공, 민간, 자발적 부문의 동반자들에게 정책을 강요하는 것이 아니라 그들과 협력을 통해 공동으로 당면한 문제와 사명을 완수하는 방식
박재욱·류재현, (2000)	행정기관, 자본영역인 기업, 시민사회 구성원인 시민집단간의 '관계'에 근거하여 공사간의 구분 없이 참여를 통한 협력이라는 파트너십을 통해 도시문제를 해결해 나가는 방식
염일열·설성현, (2003)	지역주민뿐만 아니라 단체, 기관, 조직, 지방정부 등 지역사회의 구성원들이 지역문제를 해결하거나 지역정책을 결정하는데 수평적 관계에서 함께 참여하며, 함께 형성하고, 함께 해결하며, 함께 책임지는 공공의사결정 방식
Rhodes(1997)	지역의 다양한 문제의 해결과 사회경제적 목적달성을 위해 정부와 다양한 사회적 주체들 간에 공통된 목적과 가치를 바탕으로 협력을 추진하는 체계

한편, 최근 논의에서는 지방정부 수준의 정책네트워크인 지방공동체의 가능성을 발견하는 일에 초점이 맞추어져 있다. 주로 지역공동체 수준의 공·사 협력체계와 네트워킹에 관심을 두면서, 지역차원의 공공문제에 대한 거버넌스적 행동원리와 실천에 관련된다. 보다 구체적이고 협의의 지역범위를 상정하는 지역거버넌스는 대의제 민주주의를 보완하는 의미의 직접 민주주의요소의 강화라는 면에 강조점이 두어진다(이병수·김일태, 2001: 30). 이러한 논의의 바탕에서 본 연구에서 지역거버넌스의 개념을 “지역수준에서 중앙 및 지방정부, 시민사회 단체(NGO), 지역주민을 포함하는 각 행위주체들이 수평적 관계에서 참여와 협력을 통해 지역문제의 해결과 지역가치를 창출하는 방식”으로 이해하고자 한다.

4. 인터넷 중독문제의 지역거버넌스적 접근: 연구흐름과 분석 틀

그 동안 선행된 인터넷 중독현상, 지역거버넌스 관련 연구는 별개로 진행되었다. 인터넷 중독현상의 경우, 개인적 분석단위 수준에서 정보통신기술현상에 대한 심리학, 교육학, 의학의 시각과 관점이 지배적이었다. 거버넌스 역시 경제·사회·정치·행정학적 시각이 강하다. 하지만 인터넷 중독문제의 영향이나 파급효과는 개인을 넘어 지역적이며 사회적이다. 거버넌스 논의에서도 인터넷 중독문제는 거의 다루어지지 못한 까닭에 인터넷 중독문제에 대한 선행연구가 척박한 실정이다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 심각한 현실이 된 인터넷 중독문제에 대한 지역거버넌스 시각에서 살펴보고자 한다.

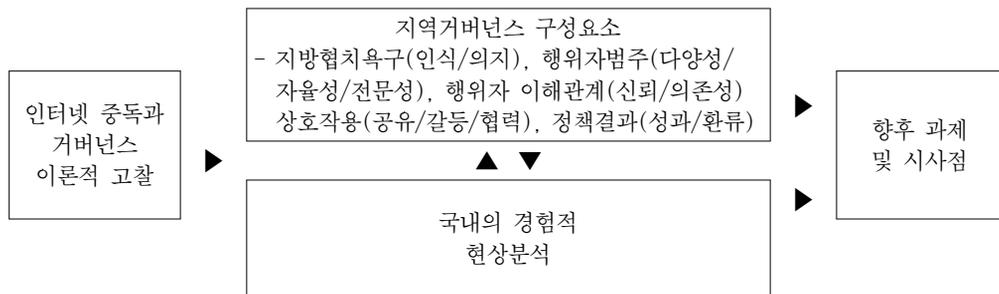
기존의 거버넌스 연구결과를 바탕으로 도출할 수 있는 거버넌스의 구성변수와 기준으로 상호의존적인 자율적·복합적 조직(Jessop, 2000), 공동의사결정의 형태(염일열·설성현,

2003), 자발적인 협동에 의한 사회적 조정을 강조하는 형태, 상호의존성, 대화와 협력, 신뢰, 네트워크, 공동의 문제해결방식 혹은 조정양식(이병수·김일태, 2001), 동등한 의사결정권(강황선, 2003), 정부와 시민사회간의 수평적 네트워크의 구축과 파트너십을 통한 새로운 협력양식, 정부와 NGO간 파트너십, 상호신뢰(김정렬, 1999), 공공부문과 민간부문의 상호협력적인 조정양식(Amin and Hausner, 1997), 상호의존성, 자원교환, 게임규칙과 국가로부터의 상당한 자율성, 조직간 네트워크(Stoker, 1997) 등을 들 수 있다. 지역거버넌스를 구조적인 측면에서 보면 지방정부 수준 내 또는 수준 간에서 형성된 지방정부, 기업, 시민사회 등을 포함한 다양한 조직 간 네트워크 구조라고 할 수 있다. 네트워크 구조는 지방수준에서의 자원배분, 정책결정, 서비스 전달에 대한 자율성 및 재량권을 가지며, 그 정도에 따라 지방정부와 상위정부와도 관계도 다양하게 형성된다(Muchler, et. al., 1997). 이러한 바탕에서 지역거버넌스는 지역사회 문제를 지역공동체 구성원들이 지속적인 상호작용을 통해 상호 협력적으로 해결해 나가는 것으로 이해할 수 있다. 하지만, 지역사회의 제한된 자원을 고려하여 실효성 있는 거버넌스를 어떻게 구축할 것인가가 중요한 과제로 제기된다. 지방수준에서 활용될 수 있는 거버넌스의 성공적 구축, 운영을 위한 요인으로 환경 조건, 네트워크 구조화전략과 운영전략 등이 제시되었으며(안성호·이정주, 2004). 거버넌스 결정요인으로 자원, 파트너십, 환경(Lasker, et al., 2001)과 함께 상호의존성, 지속적인 상호작용, 네트워크 등이 제시되었다(최영철, 2002).

기존 논의를 바탕으로 본 논문에서는 지역거버넌스의 특성과 구성변수로서 지방의 협치욕구, 행위자, 이해관계, 문제해결수단, 협치활동과 성과 간 인과관계 등을 제시할 수 있다. 첫째, 지역거버넌스는 지방협치욕구, 즉 사회적 쟁점을 지역의 구성원들이 해당지역의 자원을 활용하여 해결하고자 하는 욕구로부터 출발한다. 지방협치욕구를 파악하려면 지역사회가 존재하는 환경조건에 대한 진단이 필요하다. 이는 지역사회문제가 발생한 시·공간과 정책유형과 관련 행위자 및 행위자 간 이해관계를 탐색하는 계기가 된다(Mayntz, 1993: 11-12). 둘째, 지역거버넌스는 행위자를 전제로 한다. 지방협치욕구가 반영된 정책문제에 관련되는 여러 행위자들의 참여과정이다. 여기서 행위자란 협치과정에 영향을 미치는 개인이나 사회집단으로서 행위자범주는 정책문제에 관련된 행위자유형으로서 공공·민간·제3부문을 구성하는 다양한 행위자들이 존재한다. 행위자범주는 엘리트연구자들이 제시한 명성법, 지위법, 의사결정법 등과 공공서류나 면접을 통해 파악할 수 있다(배응환, 2004: 40). 셋째, 지역거버넌스는 행위자의 이해관계를 포함한다. 행위자의 이해관계란 행위자가 가지는 구체적 선호인 정책목표를 의미한다. 범주화된 행위자들은 정책문제와 관련하여 어떠한 이해관계를 갖는다. 일종의 정책결정에 참여하려는 동기, 즉 정책이익을 갖는다. 정책결과가 자신에게 이익이 되거나 또는 최소의 손실이 되도록 노력한다. 이러한 행위자의 이해관계는 행위자들이 표출한

욕구나 선호 등을 공공서류나 면접 등을 통해 파악할 수 있다. 넷째, 지역거버넌스는 행위자의 이해관계를 해결하기 위한 수단의 적용을 포함한다. 이러한 지방협치의 수단은 행위자들이 상호작용과정에서 사용되는 기제를 의미한다. 행위자들 간 상호작용은 어떤 행위자의 활동에 대해 다른 행위자의 활동이 뒤따라 일어나거나 또는 그런 활동에 자극을 받아 일어나는 것을 의미한다(Homans, 1950: 1). 다섯째, 지역거버넌스는 지방협치활동과 결과 사이의 인과관계를 내포한다. 그러나 지방협치는 의도했던 목표를 달성할 수도 있고 달성할 수 없을 경우도 있다. 이것은 행동으로서의 협치와 그 결과 사이를 구별해야 한다. 즉 지역거버넌스는 지역에서 발생하는 사회문제를 어떻게 해결할 것인가 하는 지방협치 욕구로부터 논의가 전개된다. 자연히 문제 성격에 따라 정책유형이 달라지며 행위자들도 상이하게 나타난다. 만약 행위자간 이해관계가 조화롭다면 합의의 정책결과를 도출하는 과정에서 참여자 간 합의와 동의에 의한 협력적 지역거버넌스가 가능하다. 그러나 만약 행위자들 사이의 이해관계가 상충한다면, 문제해결을 둘러싸고 갈등이 노정되면서 지역거버넌스 구축이 어려울 수 있다. 행위자들 간 갈등과 상호작용 수준에 따라 협력적 지역거버넌스가 가능할 수도 있고 가능하지 않을 수도 있음을 시사한다. 이러한 변수들 간의 관계와 연구흐름을 토대로 본 연구의 흐름과 분석틀을 도시하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연구흐름과 분석 틀



III. 인터넷 중독실태와 지역적 대응: 현상분석과 평가

1. 지역별 인터넷 중독현황

인터넷 중독실태조사를 보면 심각한 증상의 중독자들이 증가하고 있다. 2011년 기준 조사

결과, 인터넷이용자⁵⁾ 가운데 고위험사용자는 1.7%, 잠재적 위험자는 6.0%로서 전체의 7.7%가 인터넷 중독자인 것으로 나타났다(행정안전부·한국정보화진흥원, 2011).⁶⁾ 그런데 전체 중독율은 <표 3>에서 보듯이 지역별로 차이가 드러났다. 특히 고위험자 비율은 서울, 부산, 인천이 2.0%를 넘는 것으로 나타났다. 인터넷 중독율은 성인보다는 청소년이 더 많았고, 집보다 PC방을 이용하는 빈도가 높았다. 대도시에는 청소년이 더 많이 거주하고 PC방이 많기 때문인 것으로 보인다. 한편, 여성부는 2012년 3~4월 초등4학년 48만 명, 중1학년 63만 명, 고등학교 1학년 63만 명 등 학령전환기 청소년들을 대상으로 인터넷이용습관진단 전수조사를 실시하였다. 그 결과, 조사대상의 4%에 해당하는 68,044명이 인터넷 중독위험상태이고, 이 가운데 25%인 16,714명은 심각한 위험사용군으로 확인됐다.

<표 3> 지역별 인터넷 중독현황

구분	인터넷 이용자수	인터넷중독자		고위험사용자군		잠재적위험 사용자군	
		비율(%)	인구수(명)	비율(%)	인구수(명)	비율(%)	인구 수(명)
전체	3,044,2543	7.7	2,338,808	1.7	516,134	6.0	1,822,675
서울	6,388,610	9.2	587,501	2.2	139,470	7.0	448,031
부산	2,012,894	6.5	130,442	2.3	46,286	4.2	84,156
대구	1,479,035	7.6	111,753	0.8	11,813	6.8	99,940
인천	1,730,093	6.8	117,817	2.0	33,887	4.9	83,931
광주	962,368	4.9	47,201	1.4	13,245	3.5	33,956
대전	977,451	8.9	86,959	1.4	13,932	7.5	73,026
울산	728,423	7.6	55,395	1.2	8,920	6.4	46,474
경기	7,880,344	8.7	687,733	1.6	129,126	7.1	558,607
강원	811,948	5.6	45,528	1.3	10,246	4.3	35,282
충북	855,929	6.8	57,940	0.5	3,863	6.3	54,077
충남	1,117,349	4.6	51,271	1.7	18,558	2.9	32,713
전북	950,267	5.7	54,040	1.6	14,884	4.1	39,157
전남	909,599	5.3	48,509	1.0	9,476	4.3	39,033
경북	1,402,015	7.5	105,536	1.8	24,719	5.8	80,817
경남	1,900,868	6.6	125,854	1.7	31,493	5.0	94,361
제주	335,350	7.6	25,330	1.9	6,217	5.7	19113

5) 인터넷이용자 수는 2010년 기준으로 만 5-49세 인구의 지역별 추정치(통계청)를 KISA의 연령별 인터넷 이용율을 감안하여 나타냈다.

6) 동 실태조사는 한국정보화진흥원에서 매년 실시하는 조사로서 전국 만5세~만49세의 10,000명을 대상으로 실시했다. 동 조사에서는 중독자를 고위험자와 잠재위험자로 구분한다.

2. 인터넷 중독문제의 지역적 대응실태

인터넷 중독의 심각성이 커지면서 지자체별로 대책마련에 나서고 있다. 서울시는 지난 2010년까지 50억여 원을 들여 인터넷 중독 상담센터 4곳을 열고 19개 청소년수련시설에서 29개 예방치료 프로그램을 개설하였다.⁷⁾ 뿐만 아니라 어린이·청소년단체 어머니회원 50명을 중심으로 유해사이트를 감시하는 '사이버 지킴이 Mom 119'도 운영 중이다. 인천시도 지역유관단체가 협력하여 유해차단 등 다양한 프로그램을 실시하고 있다. 하지만 대부분 지자체의 대응은 산발적이고 미봉적 수준에서 벗어나지 못하고 있다. 중독문제는 청소년 생활환경에 커다란 영향을 미치며 학부모의 고민사항임에도 불구하고 체계적인 대응이 미흡하다. 앞서 제시된 지역 거버넌스 구성요소를 중심으로 살펴보기로 한다.

1) 지방통치 및 지역문제해결 욕구의 미약

지역사회에서 해결이 필요한 정책문제로서 인터넷 중독현상에 대한 진단이 필요하지만 아직까지 지역수준의 여건이나 능력이 미흡하다. 행정안전부와 한국정보화진흥원에 의한 실태 조사를 바탕으로 현황과악이 이루어지고 있다. 지자체는 이제까지 정보화를 지역발전의 이념형으로 간주하면서 주요한 발전전략으로 추진하여 왔다. 최근에는 유비쿼터스 도시기반을 경쟁적으로 추진하고 있다. 특히, 지방자치단체는 지역주민의 정보화수준, 지방전자정부 구축, 지역특성화 등 정보화를 지방통치욕구 차원에서 추진하고 있다. 하지만 인터넷 중독 및 역기능에의 대응은 미비한 실정이다. 실제 지역별 정보화 우선순위에서 인터넷 중독문제는 다루어지지 못하고 있고 지역자체 예산도 안정적으로 확보되지 못하고 있다. 지역수준에서 중독 예방 및 해소사업이 전개되고 있지만 산발적으로 추진되고 있지만 여전히 중앙정부 주도나 지원 하에 정책 및 사업이 전개되어 왔다. 지방정치 및 행정에서 인터넷 중독문제가 중요한 의제로 다루어지지 못하고, 중독문제에 대한 시·공간과 정책유형에서 미흡한 것은 문제인식이나 추진의지의 미흡에서 비롯된 것으로 생각된다.

2) 행위자 범주의 제약

현재 인터넷 중독문제의 해결을 행위자는 중앙정부와 전담기관이 주요 행위자로 참여하고 있다. 반면에 광역자치단체의 경우, 지역별로 상이한 양상을 드러낸다. 즉 서울, 인천지역의

7) 서울시의 J 청소년담당관은 “온라인 게임과 유해 사이트가 청소년 정신에 끼치는 악영향이 심각한데, 자체 조사 결과 청소년 하루 평균 인터넷 사용 시간은 두 시간 정도로 적지 않게 나타나 인터넷 중독 치료와 예방이 필요하다고 판단했다”고 말했다.

경우, 다양한 행위자의 참여에 서 지역수준의 대응이 이루어지고 있지만 부산, 대구, 광주 및 대부분 기초자치체는 상대적으로 미흡하다. 그나마 기초자치단체는 지방정부 주도적이어서 민간의 자율적이고 적극적 참여가 미약하다. 특히, 전문적 역할이 기대되는 공공도서관, 지역병원, 지역교육청 등의 적극적 대응이 미흡하다. 달리 말해 인터넷 중독문제와 관련한 정책문제에 관련되는 행위자유형으로서 공공·민간·제3부문을 구성하는 다양한 행위자들의 전문성에 기반을 둔 자율적 협력체계가 미흡하다.

3) 행위자간 이해관계의 갈등

인터넷 중독문제와 관련된 행위자의 이해관계가 첨예하게 대립하고 있다. 중앙정부의 관련부처 간, 중앙정부와 지방자치단체 간, 정부와 사업자간 이해관계가 엇갈린다. 먼저 중앙정부의 경우, 행정안전부와 여성가족부는 인터넷 중독대응센터, 청소년상담센터 등을 통해 중독예방업무를 추진하고 있다. 정신보건센터의 경우, 학교와 협조해 아이들에 대한 정신건강 프로그램을 실시하였다. 중앙정부에서 시행하는 사업이 지역에서 갈등양상을 드러내고 있다. 이는 부처 간 정책영역을 둘러싼 대립과 불신에서 비롯된다. 또한 정부와 사업자간 관계에서도 이해관계가 엇갈린다. 우리나라 게임시장규모는 2000년 1,915억 원에서 2012년 12조원으로 추정될 정도로 급성장했지만 정작 게임업체는 청소년 인터넷 중독치료에는 미온적이다. 이러한 소극적 태도에 대해 지난 2011년 11월20일부터 만16세 이하 청소년이 밤 12시부터 오전 6시까지 네트워크게임의 접속을 금지하는 게임셧다운제가 시행되면서 규제 기관과 청소년, 게임업체 등 피 규제대상과의 갈등양상이 심화되고 있다.

4) 행위자간 상호작용의 미흡

인터넷 중독예방을 위한 행위자들 간 상호작용이 원활하지 못한 실정이다. 인터넷 중독예방을 위한 정보 및 자원공유가 활발하지 못하고, 지역거점이 없는 상태에서 산발적으로 대응하고 있는 상황이다. 그 동안 인터넷 중독문제를 해결하기 위해 행정안전부 주도 하에 한국정보화진흥원내 인터넷중독 대응센터에서 업무를 전담하였다. 예를 들어 진단척도 개발, 전문인력 양성, 인터넷 중독상담·예방 활동, 상담 프로그램 개발, 교육콘텐츠 및 홍보물 제작 보급, 그리고 지역에 대응센터를 구축하는 등 사업을 추진해 왔다. 또한 여성가족부의 경우, 한국청소년상담센터 내에 중독대응팀을 만들고 광역 자치단체의 상담센터를 지원하였다. 문화체육관광부도 지역에 게임과 몰입상담센터를 구축할 뿐만 아니라 병원진료를 지원하고 있다. 하지만 인터넷 중독문제의 해결과 예방의 주체가 되어야 할 지역구성원의 자율적 역할은

미흡한 실정이다. 인터넷 중독이 지역의 공중보건이슈로 등장하였으며 지역별로 전문 상담인력이 있고 지역소재 병원과 치료센터가 학교와 연결돼 있지만 관련기관들 간 협력 및 조정기제가 마련되지 못한 상태에서 산발적으로 인터넷중독관련 사업이 추진되고 있다. 일부 청소년의 경우, 당장 치료를 실시해야할 정도로 인터넷 중독이 심각한 상황이지만, 치료지원센터 설치 등에 필요한 재원이 턱없이 부족하기 때문에 사업추진에 제약을 겪고 있다. 사실 인터넷 게임중독문제의 심각성과 대응의 필요성에 대한 사회적 공감대는 형성되었지만 기금조성, 역할정립 등 구체적인 각론에서 참여자간 엇갈린 이해와 갈등으로 인해 효과적인 대응책이 마련되지 못하는 실정이다.

5) 지역수준의 정책 산출의 산만

정보화 관련 지역수준의 정책은 지역산업 및 행정정보화 중심으로 전개되고 지역개발 및 발전전략의 효과적인 수단으로 활용되면서 다양한 정책 산출을 드러냈다 하지만 지역수준에서 역기능에 대한 인식과 대응은 미흡하다. 따라서 인터넷 중독치료와 예방을 위한 주요활동으로 인터넷 중독상담센터의 경우, 중앙정부로부터 예산 및 사업이 주어진 대로 수행할 뿐이며, 지방자체의 필요성 인식이나 독자적인 계획이 마련되지 못하고 있어 인터넷 중독예방을 위한 자율적이고 주체적인 거버넌스가 성립되지 못한 실정이다. 그 동안 행정안전부·한국정보화진흥원에서는 전국 차원에서 미디어중독문제에 기획·대응하고 있다. 2011년 기준 전국의 10개 대응센터와 132개 협력기관에서 2,342명의 상담사가 141,978명을 상담하였다. 하지만 아직까지 지역에서 중심적 역할을 수행하지 못하고 있다. 오히려 중앙정부에서 지방 정부를 설득하여 구축하는 식으로 운영되고 있다. 인터넷 중독문제로 인해 가정이 파괴되고, 지역학교의 학습 환경이 극도로 열악해져 지역공동체가 위협을 받는 상황에도 불구하고 지역이 문제해결주체로서 대응력이나 산출능력을 갖추지 못하고 있다.

3. 평가적 논의

분석요소를 지역 인터넷 중독문제에 적용한 결과, 미흡한 실정이다. 현재의 중앙주도적 대응체계는 급변하는 정보기술 환경변화에 조응하는 사회문화적 대응에 미약하다. 특히, 법·제도·기술 중심의 정보화 정책 집중으로 인해 규범·신뢰 기반의 성숙한 미디어중독 추진 및 공감대 조성을 위한 사전 예방적 인식개선 노력이 소홀하다. 정부주도의 정책 추진으로 인한 자발적 민간참여도 미흡하다. 즉 규제 등 사후대응 중심 정책추진에 따른 민간참여 부족하며, 정책 환류체계 및 평가기제도의 부재하다. 환경 및 정책 대상집단의 요구에 적응적으로

대응하는 환류체계 및 기능의 미비에 따른 정책공감 및 순응력도 약하다. 또한 인터넷 중독 문제의 해결뿐만 아니라 예방을 위한 거버넌스의 부재를 드러냈다. 거버넌스 접근은 기본적으로 정부와 시장만으로 문제해결에 한계가 있음을 전제로 한다. 정부, 민간부문, 비영리부문 등 관련된 다양한 행위자들의 상호작용과 네트워크를 통한 문제해결이 요구된다 (Radcliff & Dent 2005: 617-22; Rhodes, 1997). 인터넷 중독 예방과 해소를 위한 상호작용과 네트워크의 구축, 활용은 공식적 권한관계 뿐 아니라 비공식적 관계를 포함하는 제도이자 과정이다. 갈수록 심화되는 인터넷 중독현상의 해결을 위해 다양한 행위자들의 상호작용과 네트워크가 요구된다. 거버넌스 접근은 인터넷 중독해소 정책과정에 중요한 도구로 활용될 수 있다. 더구나 인터넷 중독해소사업집행에 전문성이 필요하다. 학교, 기업, 지역사회 단체 등 다양한 영역의 전문가와 단체의 공동참여의 필요성을 의미한다. 하지만 중앙정부나 공공기관의 대응만으로 근본적 문제해결이 어렵기에 전문지식, 기능을 갖춘 기관의 공생적 차원에서 지역 거버넌스 구축, 운영해야 한다. 즉 중앙정부의 일방적인 정책추진 보다, 중앙과 지방의 협력과 함께 공공부문과 민간부문과의 협력 네트워크 구성 및 상호 이해 조정을 통한 거버넌스적 협력체계의 구축을 필요성을 시사한다.

IV. 인터넷 중독예방을 위한 지역 거버넌스 구축방안

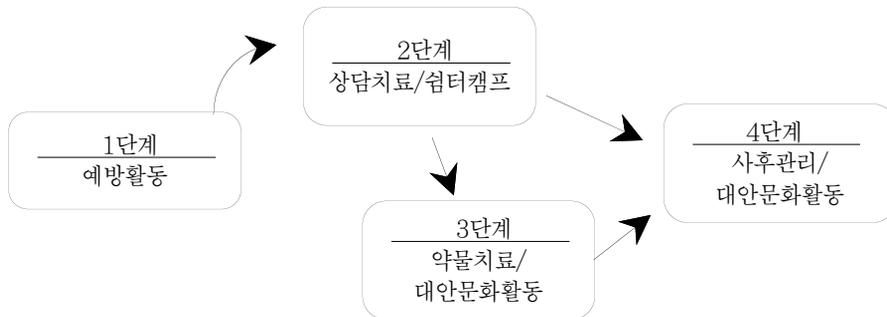
1. 인터넷 중독정책의 방향

우리나라는 국가주도의 정보화 추진과정에서 야기된 역기능 문제에 대해서 국가주도적 입장에서 대응하였다. 하지만 인터넷 중독문제의 경우, 전 지역에 걸쳐 산발적으로 발생하고 있으며 인터넷 사용시간 및 습관에 관한 자기조절성격이 강하므로 문제에 대한 새로운 대응이 요구된다. 지금까지 인터넷 중독해소정책은 예방, 상담, 그리고 캠프 위주로 운영하였다. 중독은 완전한 치료를 위해 상당한 시일이 요구될 뿐만 아니라 치료기간 동안 정신적 혼란 및 일상생활 장애를 겪는다는 점과 갈수록 중독양상이 심화되는 상황에서 새로운 방향 전환이 필요하다. <그림 2>에서 보듯 기존의 대응방식을 다양하고 차원으로 확장할 필요가 있다(고영삼, 2011)⁸⁾. 인터넷 중독자의 심리적 특성에서 드러나듯 인터넷 과다사용 및 집착이 우울, 불안, 공격성, 일상생활유지에서의 장애 등 정신과적 진단 및 치료가 요구되는 문

8) 여기서 각 단계는 시계열프로세스로 나타나는 것이 아니라 분파적이며 병렬적으로 나타난다.

제를 수반하기 때문에 기존의 1, 2단계를 넘어야 한다. 동시에 인터넷 중독과 연관성이 높은 공존질환에 대한 대응이 필요하기 때문이다. 여타 질환증세를 복합적으로 가진 공존질환자의 경우, 상담만으로 치료효과를 확인하기가 어려우므로 병원을 통한 약물치료를 병행하여 상담이 이루어지는 것이 바람직하다. 물론 병원으로 연계시키는 시스템이 마련되어 있지만 연계체계를 현실화시킬 필요성이 있다. 또한 사후관리 차원이 각 단계와 연계되어야 한다. 실제로 인터넷 중독원인은 많은 변수가 개입되기에 일반화시키기 어렵다⁹⁾. 어떤 원인, 어느 단계건 중독증에 대한 성공적 치료이후 사후관리가 중요하다.

<그림 2> 인터넷 중독 예방 및 해소활동의 단계와 흐름



2. 지역 거버넌스 구축방안

정부부처와 전문기관의 노력에도 불구하고 아직 범국가적 차원을 넘어 지역적 수준에서 인터넷 중독문제 해결을 위한 효율적인 상호협력 체계가 미흡한 상황이다. 앞서 제시된 분석들의 바탕에서 지역 거버넌스 구축방안을 모색하고자 한다.

1) 지방통치 및 지역문제해결 욕구의 강화

지방정부의 지방협치 욕구를 강화해야 한다. 인터넷 중독문제는 지방자치단체의 사업의지에 영향을 받는다. 무엇보다도 지방자치단체의 문제인식과 함께 추진의지가 중요하다. 문제의 심각성과 필요성을 인식하고 민간자원의 동원과 협력, 파트너십 유지가 필요하다. 그러나 국내 지방자치단체는 인터넷 중독관련기관을 직접 상대해야 할 파트너가 아닌 하위 존재로

9) 인터넷 중독원인은 내담자가 처해있는 부모·친구들 간 인간관계적 환경적 원인, 부모로부터 받는 기질적 요인, 인터넷 사용환경, 콘텐츠의 중독유발요소, 자존감 등 개인의 심리적 취약성 등 다양한 요인이 복합적으로 영향을 미치기에 개인의 중독원인을 과학적으로 밝혀내기가 어렵다.

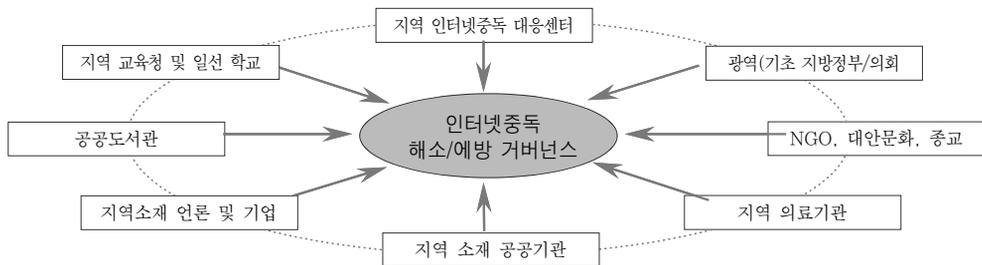
생각하고 있다. 지방자치단체는 지역기관들과 직접 관계를 맺고 문제를 해결해 나가야 지역 공동체 위상과 역할을 올바르게 형성할 수 있다. 지역사회 내에 자발적인 협력체계의 구축과 지역실정에 맞는 정책개발 및 집행이 중요하다. 현재 미약하나마 지역정책에서 인터넷 중독 문제에 대응을 위한 자생적 발전의 토양이 형성되고 있지만, 아직도 지역거버넌스 구축을 위한 지역역량이 갖추어지지 못한 현실이다. 지역사회의 행정, 산업, 도시기반, 그리고 시민생활에 관련된 정보화를 추진하기 위한 지역정보화의 경우, 개별법으로 존재하는 것이 아니라 국가정보화기본법에 지역정보화관련 조항으로 존재하고 있다. 각 광역지방정부마다 정보화 추진 전담조직과 조례가 제정되어있을 뿐만 아니라, 지역정보화추진위원회가 결성되어 주기적으로 지역정보화 추진계획을 수립하고 있다. 하지만, 지역정보화는 사실상 중앙정부의 기획과 예산에 의존하는 상황이기에 독자적 지역 거버넌스가 운영되고 있다고 보기는 힘들다. 노무현 정부 이후 지방분권 환경이 개선된 것은 사실이지만, 아직도 각 분야별로 지방정부에서 자율적으로 기획-시행-평가할 수 있을 정도로 분권역량을 갖춘 곳은 드물다. 거버넌스는 단순한 네트워크나 정부 없는 통치가 아닌, 특정한 핵심 주체를 중심으로 필요에 의해 자발적으로 형성되는 네트워크 성격을 드러낸다(Davies, 2002: 301)고 할 때 현재 단계에서 지방자치단체와 지방의회차원의 상황인식과 추진의지가 필요하다. 이러한 바탕에서 지방수준에서 인터넷 중독예방을 위한 조례나 규칙의 제정이나 인터넷 중독예방사업 전담부서의 확충이나 예산 등 정책자원의 확보가 시급하게 요구된다.

2) 행위자 범주의 확장

행위자 범주는 파트너십을 형성과정에서 누가 참여하고 배제되는가에 관한 사항으로 (Cloke, et al., 2000: 125) 거버넌스 구성의 주요이슈다. 가령 인터넷 중독 정책과정에 행위자의 참여기준이 필요하다. 그렇지 않으면 대표성이나 정체성에서 문제가 제기될 수 있다. 지역거버넌스 운영과정에서 이해관계자 범주에 이용자, 미래 또는 잠재적 이용자, 배제된 이용자 또는 비이용자, 일반 시민, 지역사회, 지방의원, 공무원, 비영리 자선단체, 전문기관 등 다양한 이해관계자가 포함되어야 한다(Goss, 2001: 97-103). 만일 인터넷 중독을 치료대상 질환으로만 본다면 국가주도가 바람직하다. 하지만 채팅과 몰입상태 혹은 가상공간에서 과 몰입에 대한 국가개입이나 규제는 사회적 논란을 야기할 수 있다. 더구나 인터넷 중독대상이 주로 청소년이라는 점에서 지방교육청은 중요한 주체가 된다. 그러나 청소년을 학생이 아닌 복지혜택 수혜자로서 지역주민의 한 계층으로 보면 지방정부가 가장 포괄적인 주체가 된다. 더구나 사회문제를 일으킬 위험성이 높은 중독고위험자의 경우, 치료가 힘든 공존질환자나 사회적 소외계층이 많다는 점에서 지방정부가 지역복지차원에서 접근하는 것이

바람직하다. 아울러 지방정부, 교육청, 기초단체사회복지관, 119 구급대, 보건소, 정신건강센터 그리고 건강가정센터 등 전문성을 갖춘 행위자들이 협치관계를 맺어야 한다. 특히, 인터넷 중독문제의 사회적 성격이나 영향을 고려할 때 다양한 행위자의 자율적 참여가 요구된다. 인터넷 중독은 다중적 상호작용의 결과로서 개인의 환경적·심리적 특성과 함께 전반적인 사회적 구조변화로 인해 야기되는 문제라는 점에서 지역사회 NGO와 대안문화조직, 그리고 종교기관의 참여가 필요하다. 인터넷 중독은 인간영혼을 파괴한다는 점에서 영혼구원을 목표로 하는 지역의 종교기관이나 공공도서관이 적극 참여해야 한다. 역사적으로 도서관은 책을 통해 인간의 상처 난 영혼을 위로·치유하는 역할을 해왔다(반금현, 2001: 6-11). 공공도서관은 인본주의 정신의 바탕에서 도서관이 가진 다양한 유형과 포맷의 정보자원 그리고 사서들이 보유한 정보자원에 대한 전문지식과 안목을 인터넷 중독문제에 활용해야 한다. 이처럼 다양한 행위자가 네트워크를 형성하여 지역의 가용자원의 연결과 함께 상호 연계하여 역할분담을 도모해야 한다. 인터넷중독 지역거버넌스는 하나의 새로운 시도가 될 수 있는데 <그림 3>은 지역사회 단위에서 만들어질 수 있는 지역거버넌스 모형이다. 행위자간 유기적인 거버넌스 체계의 형성을 위해 공공도서관 등 지역공공기관에 인터넷중독 전문상담인력의 상주하는 제도를 도입한다거나 지역의 관련 주체 담당자 및 전문가로 구성된 인터넷 중독해소를 위한 지역포럼을 구성하여 정례적 협력회의를 개최하는 것이 필요하다. 나아가 지역주민 정신건강과 새로운 기술적 진보에 대한 이해를 중심으로 스마트미디어 예방체계의 기획 및 정책발굴이 요구된다. 이 과정에서 지역수준 민관협의회 활성화, 정보통신 관련기업의 참여가 활성화되어야 한다.

<그림 3> 지역사회 인터넷 중독해소 및 예방사업 거버넌스의 참여자



3) 행위자간 이해관계의 응집성 제고

거버넌스의 형성에서 NGO에 대한 시민신뢰, 지방정부 관료의 NGO에 대한 우호적 태도 등이 크게 영향을 미치는 것으로 나타났듯이(김형양, 2006; 초의수, 2004), 행위자 이해관

계, 지방자치단체 간 지속적인 협력에는 상호 신뢰관계의 구축이 중요하다. 거버넌스는 중앙과 지방정부, 정치·사회적 단체, NGO 등의 다양한 구성원들로 이루어진 네트워크를 강조한다(Rhodes, 1997). 이러한 상호의존성은 상대방으로 하여금 당사자가 얻을 것이 있다는 것을 의미한다. 즉, 자원, 정보 등 구성원 자신이 갖지 못한 것을 상대방에게서 얻을 수 있음을 확신할 때 상호의존성이나 응집성이 높아질 수 있다. 지방자치단체 간 상호합의를 통해 선정된 사업이나 사업추진절차 및 방법은 반드시 지켜나감으로써 당사자 간 상호신뢰를 구축하는 것이 협력유지를 위해 중요하다. 지역의 일반상담센터와 협력도 필요하다. 청소년상담지원센터, 건강가정지원센터, 정신건강지원센터 등 상담센터들은 나름의 역할이 있으며 현재 이러한 기관에 인터넷 중독으로 방문 상담하는 수요자가 있다. 하지만 복합상담자의 경우, 가령 인터넷 채팅중독으로 이혼위기에 처한 주부의 경우, 이혼문제는 건강가정지원센터에서 담당할 수도 있지만 채팅중독을 치료하려면 중독전문상담센터를 활용해야 한다¹⁰⁾. 이처럼 상담센터간의 정보·자원 공유 및 협조관계가 필요하다. 한편, 지역의료기관은 고위험자를 치료하는 주체로서 거버넌스의 또 다른 주체다. 현재 지역의 정신과에서는 인터넷중독을 질환이 아닌 충동조절장애의 한 유형으로 보는 경향도 있지만 향후 심층연구를 바탕으로 대응해야 한다. 이를테면 중독자가 일반 상담기관을 방문하는 경우라도 중증 고위험자라면 의료기관 협력이 필수적이다. 지역 거버넌스를 위해 지역소재기업도 중요한 파트너다. 인터넷 중독 사업의 재원조달에서 지방정부와 학교, 시민은 부담을 가질 수 있기 때문에 기업의 지원이 필요하다. 최근 기업의 사회공헌 및 사회적 책임성이 증대되고 있다는 관점에서 접근할 수 있다. 이처럼 지역의 인터넷 중독문제와 관련된 조직 및 기관 간 인식 공유 및 응집성을 바탕으로 인터넷 중독해소협의체를 구축, 운영하는 것이 바람직하다.

한편, 지역거버넌스에서의 핵심 역할을 담당하게 될 인터넷 중독해소 협의체의 운영에서 가정의 관심과 역할이 중요하다. 가령 가족통신서비스를 바탕으로 부모의 자녀감독을 강화할 필요가 있다. 대부분의 스마트미디어기기 및 일반 피쳐폰의 경우, 청소년 명의라도 부모가 함께 등록되어 있는 경우가 대부분이다. 이러한 내용을 바탕으로 청소년이 어플 중에 제한되어야 할 내용이 있는 경우 부모에게 SMS를 발송하거나 혹은 청구서에 청소년이 일정기간 다운받은 어플 및 사용가능 연령을 기록하여 부모가 사용내역을 알 수 있도록 한다면 부모의 자녀 관리와 감독 및 청소년의 경각심을 강화할 수 있을 것으로 판단된다.

10) 전문상담협력기관으로는 청소년상담지원센터, 건강가정지원센터, 대학학생생활연구소와 치료연계 협력기관(정신건강지원센터) 등을 들 수 있다.

4) 행위자간 협력적 상호작용의 제도화

지역거버넌스 구성원자들의 지속적인 상호작용을 위해 필요한 정책의 공유, 대화의 질, 행정절차의 투명성, 권한의 형평성 등은 지역거버넌스의 성공을 위해 중요한 요소다. 다양한 행위자들이 인터넷 중독정책과정에서 수평적 관계에서 함께 참여, 해결, 책임지는 방향으로 작용해야 한다. 지방자치단체들은 이해관계를 명확하게 인지하여 갈등이나 상충을 최소화하도록 지속적인 상호협의를 통해 공동사업을 발굴, 실천해 나가야 한다. 인터넷중독 참여자간 상호작용은 행위자의 이해, 전문성의 상호연계를 통해 가치창출로 나타나야 한다. 실제로 중독정책에서 성인보다는 청소년에 관심의 초점이 된다는 점에서 교육청은 중요한 주체다. 지역실태조사결과, 인터넷게임이나 채팅이유에 대해 많은 학생들이 '심심해서'라든가 '특별히 다른 할 일이 없어서' 등으로 응답하였다(신현숙·염시창·김희수, 2003), 그만큼 지역 중학교 학생들이 흥미와 관심을 갖고 참여할 수 있는 특별활동프로그램이나 여가를 활용하기 위한 다양한 청소년프로그램이 필요함을 반증한다. 문제해결을 위해 규제보다는 다양한 프로그램의 개발, 제공이 효과적이다.¹¹⁾ 학교교육 정상화 및 건전한 청소년 여가문화 향상을 위해 지역 교육당국이 기능과 역할이 중요하다. 초등학교의 특기적성교육의 확대나 지역사회와 연계한 청소년활동프로그램을 개발·운영하거나 지역 청소년문화관이나 청소년생활관에서 건전한 취미·여가프로그램을 개발, 운영해야 한다. 특히, 시·도교육청에서도 다양한 프로그램을 개발하여 시범사업을 실시하고 지역학교에서 활성화하도록 독려해야 한다. 아울러 지역사회에서 시민단체나 지방정부가 협력하여 인터넷 문화교육 프로그램의 개발과 운영, 관련 정보의 제공자 역할을 담당해야 한다.

5) 정책 산출의 공유 및 환류 촉진

개인 및 지역차원에서의 정책산출로 나타난 경험 및 성공사례에 대한 공유와 확산이 필요하다. 그 동안의 정책추진 결과, 통계상 중독률이 낮아지고 있지만 중증중독자는 증가하는 상황이다. 특히 유아중독이 심각한 것으로 나타났다. 정책산출은 개인적 경험이나 지역수준에서 확인된다. 먼저 개인수준의 경우, 상담치료이후 개인 및 가정의 화목 등을 들 수 있다.¹²⁾ 지역차원에서 모범사례로 선정된 인천광역시는 2005년1월1일 인천광역시 이클린센

11) 인터넷 중독예방 및 해소정책의 발전방안을 모색하기 위해 간담회에서 청소년 대표로 참석한 송모 학생은 “무조건 인터넷을 제한하려고 하지 말고, 청소년들이 친구들과 여가를 보낼 수 있는 장소나 운동프로그램 등을 많이 제공해 달라”고 건의했다.

12) 인터넷 중독예방 및 해소정책의 발전방안을 모색하기 위해 간담회에서 학부모 대표로 참석한 이 모 씨는 “공익근무요원인 아들이 게임의 늪에서 빠져나오지 못해 모바일 이용요금이 수 백만원이 청구

터를 개설하여 3년 동안 초·중·고생과 교사, 학부모, 각종 사회단체, 일반인을 대상으로 정보통신윤리교육 실시, 인터넷유해환경근절운동 및 캠페인 서명운동 등 시민참여로 인터넷 역기능해소사업을 추진하였다. 또한 지역소재 공공기관(교육청/검찰청/경찰청/선거관리위원회), 범죄예방인천지역협의회, 시민사회문화단체, 방송 및 지역일간신문 등과 함께 청소년사이버감시단, 학부모사이버감시 모니터링자원봉사자가 자발적으로 참여하였다. 또한 불법청소년 유해정보 상설모니터인천119, 청소년 권장사이트선정 보급운동, 인터넷유해정보 차단 소프트웨어설치보급 등 계몽사업을 시행하여 성과를 얻었다. 이러한 체험 및 성과는 다른 지역 간 공유와 함께 새로운 프로그램 개발을 위해 환류가 이루어져야 한다. 아울러 웹이나 중독정보센터 통하여 중독정보 서비스를 실시간으로 제공하며, 나아가 국제적 수준의 거버넌스 구축을 통해 정보 및 사례공유로 협력사업을 강화할 필요가 있다.

3. 정책적 시사점

인터넷 중독문제의 해결을 위해 지역 거버넌스가 필요하지만 전적으로 지역차원에 해결이 어렵다. 지역의 자발적 의지, 전문성의 바탕에서 중앙정부와의 긴밀한 연계와 협조체제가 요구된다. 먼저 인터넷 중독관련 중앙정부간 협력이 선결되어야 한다¹³⁾. 갈수록 그 역할이 강조되는 지역대응센터는 지역소재 전문기관과의 협조관계를 통해 정보, 지식, 자원을 공유하면서 사업을 수행해야 한다. 중앙 및 지방의 대응센터는 차별적 기능에 의한 보완관계를 정립해야 한다. 즉 정부 부처별 역할과 기능 정립, 예방사업의 정책적 전문화-고도화하고, 취약계층의 발굴과 지원에 대한 필요성 의도적 중복 정책개발의 가능성을 인정해야 한다. 최근 스마트미디어의 활성화로 홍보전략도 1:1 혹은 다수:다수의 퍼스널 커뮤니케이션의 증가추세이다. 따라서 홍보에서도 지배와 설득이라는 단선적 일방적 형태가 아니라 정책의 재설정에서부터 결정, 추진에 이르기까지 정부와 국민이 함께 정보를 공유하는 형태가 되어야 한다. 전문적인 홍보활동에도 소셜미디어를 적극적으로 활용해야한다는 당위성을 내포하고 있다. 지역대응센터는 지역차원의 다자간 거버넌스를 구축하여 운영하되 지역 내 중독자DB를 구축, 운영하면서 사후관리업무를 담당해야 한다. 한편, 최근 미디어기술은 대중의 이동성의 욕구를 충족시키는 방향으로 발전하고 있으며, 인터넷 중독을 포함하여 미디어중독 전반에

되었고 가족 불화도 심했다”며 “인터넷 중독대응센터 치료를 통해 미래에 대한 계획을 갖게 됐고, 가족 불화도 없어졌다”고 상담치료 성공사례를 소개했다.

13) 행안부, 문화부, 여가부, 교과부, 복지부 등 인터넷중독 유관부처들은 지난 2012년6월8일 『인터넷 중독 정책협의회』를 개최하고, 범정부 차원의 유기적 협력체계를 강화하고 인터넷중독 정책의 효율적 추진을 위한 협력방안을 마련했다.

결쳐 대응하되 특히, 인터넷에 대한 몰입과 의존과 함께 과거에 없었던 스마트폰 중독에 대비해야 한다.¹⁴⁾ 아울러 특정 미디어에 대한 의존상태에서 콘텐츠의 폭력성, 선정성, 그리고 투기성 등의 성향과 관련하여 상담전략의 차별화를 위해 이해관계자의 확장과 전문성이 요구된다. 나아가 지역대응센터를 중심으로 인터넷 중독 재활치료를 위한 지역단위 네트워크 구축과 프로그램 발굴이 시급하다. 여기서 지역단위 네트워크는 모든 치료시스템을 중앙 집중의 관리방식 대신 지역별 특성을 살린 시대적 패러다임에 부합하는 새로운 한국형 인터넷 중독해소 네트워크를 의미한다.

V. 결 론

인터넷 중독은 개인적 수준을 넘어 건강한 지역사회 공동체 유지를 위해 해결해야 할 당면 문제다. 무엇보다 지역차원에서 총체적 대응이 필요하다는 점에서 지역 거버넌스 구축이 절실하다. 인터넷 중독문제 예방 및 해소를 위한 지역 거버넌스는 중앙 및 지방정부뿐 아니라 지역주민 및 시민단체, 기업 등 다양한 차원의 이해당사자들이 참여하고 상호 협력하여 문제를 해결, 예방하는 역동적 네트워크 체제로 작동하는 것이 바람직하다. 이러한 과정에서 지역주민들로 하여금 지역사회의 의사결정권을 공유하고, 시민참여를 활성화해야 거버넌스의 성공적 구축 및 운영이 가능할 것이다. 비단 인터넷 중독문제뿐 아니라 지역의 문제상황 해결과 미래지향적 가치창출을 위해 지방자치단체의 정책역량, 지역교육기관 및 사회단체의 자율성, 전문성, 그리고 지역주민의 관심과 참여가 요청된다. 끝으로, 본 연구는 문헌연구의 한계에서 벗어나지 못했다. 또한 규범적 성격이 강하기에 설명력이 약하며 거시적 수준에서 이루어졌기에 심층성도 약하다. 이러한 한계는 향후 경험적 자료의 축적과 함께 심도 있는 관점과 접근의 바탕에서 특정지역을 사례로 중범위수준의 실증분석을 위한 후속연구과제로 삼기로 한다.

14) 2011년 조사한 스마트폰 중독률은 8.4%로서 인터넷 중독율보다 높을 뿐만 아니라 인터넷 중독자의 25%가 스마트폰 중독증상을 보여주었다(한국정보화진흥원, 2012).

【참고문헌】

- 강황선. (2003). 정부중재형 거버넌스 체제의 운영전략에 관한 연구: 이해관계자들의 범위와 역할, 그리고 거버넌스 역량의 결정요인을 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 14(3).
- 고영삼. (2011). 청소년 인터넷중독 상담 내담자의 사회심리적 특성 분석. 『인문학 논총』. 경성대학교 인문과학연구소.
- 고영삼·조용완(2007), 정보화역기능 해소를 위한 지역공공도서관의 역할 탐색-정보격차·인터넷 중독해소를 중심으로- 문헌정보학회지 제41권 제4호.
- 김정렬. (1999). 거버넌스의 구현과 정부간 관계의 미래-지방중심 경제발전모형의 탐색. 『한국행정학회 하계학술대회 발표논문집』.
- 김정렬·김시윤. (2003). 거버넌스와 행정국가. 『대한정치학회보』, 10(3).
- 김형양. (2006). 지역거버넌스(Local Governance) 형성의 영향요인에 관한 연구. 『지방정부연구』. 제10권 제1호. 한국지방정부학회.
- 박재욱·류재현. (2000). 로컬 거버넌스(local governance)와 시장의 리더십. 국정관리의 새로운 방향과 과제. 『한국행정학회 하계학술대회 발표논문집』.
- 반금현(2001). 집단적 독서요법을 통한 고등학교 학생의 자아개념 향상에 관한 연구. 카톨릭대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 배응환 (2004). 협력적 지역거버넌스의 대두: 천안시 환경기초시설정책사례를 중심으로. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 신현숙·염시창·김희수 (2003). 초중고등학생의 인터넷사용 및 중독실태와 대책, 한국교육정보방송학회 춘계학술대회논문집.
- 안성호·이정주. (2004). 로컬 거버넌스와 지역경쟁력. 한국행정학회 하계학술대회.
- 엄일열·설성현. (2003). 로컬 거버넌스 구현을 위한 마을 마을기 운동의 활성화 전략: 광주광역시 복구사례를 중심으로. 『한국지방정부학회 춘계학술대회 발표논문집』.
- 이명석. (2002). 거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스. 『한국행정학보』 36(4): 321-338.
- 이병수·김일태. (2001). 지방정부와 NGO간의 로컬 거버넌스 형성조건에 관한 연구-의정부시 공무원과 NGO활동가들의 의식, 태도, 경험을 중심으로. 『도시행정학보』, 14(2). 한국도시행정학회.
- 이봉건. (1999). 사이버공간에서의 중독: 통신, 인터넷 중독증의 증상과 예방, 사이버 공간의 심리. 서울: 박영사.
- 차미숙·박형서·정윤희 외. (2003). 『지역발전을 위한 거버넌스 체계 구축 및 운용방안 연구』. 국토연구원.

- 초의수. (2004). 지역NGO와 지방정부간 파트너십에 대한 경험적 연구, 『지방정부연구』, 제8권 제3호(2004 가을). 한국지방정부학회.
- 최병대. (2003). 함께 다스림(Governance)의 재조명: Local Governance의 의미와 서울시 시정 참여사업을 중심으로. 『한국지방정부학회 2003년도 춘계학술대회발표논문집』.
- 최영출. (2002). 거버넌스 이론과 지역발전전략. 『월간국토』. 252호. 국토연구원.
- 한국정보문화진흥원. (2002). 『한국형 인터넷중독 자가진단척도(K-척도)』.
- 한국정보문화진흥원. (2006). 『휴대전화 중독 원인분석』.
- 한국정보문화진흥원. (2011). 『2011 국가정보화백서』.
- 행정안전부·한국정보문화진흥원. (2011). 『2011 인터넷중독실태조사』.
- Amin, A. & Hausner, J. (1997). *Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity*. Lyme. U.S.A: Edward Elgar.
- Coston, J. (1999). A Model and Typology of Government-NGO Relationships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27(3).
- Cloke, Paul, Milbourne, Paul and Widdowfield, Rebekah. (2000). Partnership and Policy Networks in Rural Local Governanc. *Public Administration*. 78(1).
- Davies, J. S. (2002). The Governance of Urban Regeneration: A Critique of the 'Governing Without Government' Thesis. *Public Administration* 80(2) 301-322.
- Gidron, B., Kramer, R. M. & L. M. Salaman. (1992). *Government and the Third Sector: Emerging Relationship in Welfare States*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Goldberg, I. (1996). *Internet Addiction Disorder*. Retrieved November 24, 2004 from <http://www.rider.edu/~suler/psycyber/supportgp.html>.
- Goss, Sue. (2001). *Making Local Governance Work*. Palgrave: N.Y..
- Homans. G. C.(1950). *The Human Group*. New York: Harcourt, Brace and World Inc.
- Jessop, B. (2000). Governance Failure. In G. Stoker(ed.), *The Politics of British Local Governance*, 11-3. St. New York: Martin Press.
- Kandell, J. J. (1998). *Internet addiction on campus: The vulnerability of college students*. *Cyberpsychol. Behav.* 1(1): 11 - 7.
- Kimberly S. Young/김현수·김(2000). 『인터넷 중독증』. 나눔의 집.
- Lasker, R.D., Weiss, E.S. and Miller, R. (2001). Partnership Synergy: A Practical framework for studying and strengthening the collaborative advantage. *The Milbank Quarterly*. 79(2).

- Leach, Robert & Janie Percy-Smith. (2001). *Local Governance in Britain*, Palgrave.
- Mayntz. R. (1993). Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm. in J. Kooiman. ed., *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Mutchler, J.F., Hopwood, W., McKeown, J.C., (1997). The influence of contrary information and mitigating factors on audit opinion decisions on bankrupt companies. *Journal of Accounting Research* 35, 295-310.
- Pierre, J. (1998). Public-Private Partnerships and Urban Governance: Introduction. Jon Pierre(ed.). *Partnerships in Urban Governance*. London: Macmillan Press Ltd.
- Radcliffe, James, and Mike Dent. (2005). "From New Public Management to the New Governance?" *Policy and Politics* 33: 617 - 2.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Sempford, Charles, Preston, Noel and Bois, Carol-Anne(1998), *Public Sector Ethics: Finding and Implementing Values*, London: Routledge.
- Stoker, G. (1997). Local Government in Britain after Thatcher. In J. Lane, (ed.). *Public Sector Reform*. London: Sage.
- Young, K. S. (1998). Internet addiction: The emergence of a new clinical disorder. *Cyberpsychol. Behav.* 1(3): 237 - 44.

