

사회 갈등 조정자로서의 언론의 역할

-의약분업 분쟁을 중심으로-

권 혁 남

(전북대 신방과 교수)

사회변동을 이끄는 가장 창조적인 힘은 사회적 갈등이다. 사회생활이 있는 모든 곳에 갈등이 존재한다고 생각하면, 불쾌하고 머리가 어지러울 것이다. 그렇지만 그것은 우리가 갈등하고 있다는 것보다 갈등이 없다는 것이 놀랍고도 비정상적인 것이며, 우리는 갈등의 증상을 나타내지 않는 사회나 사회조직이 있다면 그것을 의심할만한 충분한 이유를 가지고 있다. -Ralf Dahrendorf-

I. 머리말

복잡다단한 현대사회를 살아가다 보면 직접 간접으로 다른 사람과 이해가 엇갈리는 경우가 생긴다. 민주사회에서 자신의 이익을 추구하는 행위는 정당한 권리로 인식되고 있다. 그럼에도 불구하고 우리 사회는 지난 수십 년 동안 독재 정권 치하에서 국민 개인의 정당하고 합법적인 권리조차 보호받지 못하고 제대로 행사할 수가 없었다. 그러다 지난 1987년 6·29선언이 중요한 분수령이 되었다. 6공화국 이후 정치, 경제, 사회 등 전 분야에서 민주화, 자율화, 탈규제가 진전되면서 개인간, 집단간의 이해 상충이 폭증하고 있다. 예를 들면 노사문제, 지역감정문제, 세대간 갈등, 남녀간 갈등, 종교갈등, 직업종간 이해대립 등이 좋은 예라 하겠다.

민주 정치가 발전하기 위해서는 각기 다양한 사회 구성원들의 의사가 정책에 골고루 반영되어야 한다. 자신의 이익을 보호하기 위해 국가 정책에 영향력을 행사하는 방법으로는 여러 가지가 있지만, 그 중에서 가장 효과적인 방법이 개인보다는 집단의 힘을 이용하는 방법, 즉 이익집단(interest group)을 결성하는 것이다. 이익집단은 동일한 이익을 공유하는 사람들이 모인 집단으로서 집단의 욕구, 소망, 가치관 그리고 기대 등을 집단의 이익으로 결집시키고, 정책결정에 영향력이 있는 사람

이나 정책결정과정 자체에 접근하여 이익을 표출함으로써 정책결정과정에 참여하게 된다.

일반적으로 이익집단의 이익표출은 정부기관에 대하여 요구하는 형태를 취한다. 그런데 이러한 이익표출을 하는 과정에서 집단끼리 충돌할 수 있다. 집단의 이익이 공익을 위한 것이라면 큰 문제는 없지만, 집단 성원들의 사익을 위한 이익표출은 자칫 국가 정책을 왜곡시킬 수 있다. 민주주의 정신에 따라 이익집단 존재의 독립성과 활동의 자율성이 보장되어야 하겠지만 이익집단의 정치적 힘이 국가의 정책과정에 지나치게 작용하여 국가 정책의 우선 순위가 바뀌게 된다면 문제가 아닐 수 없다. 다시 말해 이익집단이 국가의 정책과정에 참여하는 것은 민주주의 정신에 비추어 문제될 게 없으나 그 정도가 지나칠 경우에는 집단의 사익이 국민 전체의 공익을 우선하는 집단이기주의로 변질될 가능성이 높다. 이렇게 된다면 국가의 정책입안과 집행이 어려움을 겪게되어 사회 전체에 불안감과 불이익을 주게 된다.

대표적인 예가 바로 올해 들어 두 차례나 폐업을 하여 의료대란을 일으켰던 의약분업파동이다. 사실 의약분업사태는 근래 들어 갑작스럽게 터진 일이 아니라 지난 1963년 의료보험법 제정시 개정 약사법에 분업 원칙을 규정하였으나 여건미비를 이유로 무기한 유보된 때부터 시작된 일이다. 약 30년 동안 의약업계의 엄청난 갈등과 반발로 인해 정책시행이 보류된 장기 숙제인 것이다. 최근에 와서는 지난 1994년 한약분쟁 이후 1997년 7월에서 1999년 7월 사이에 의약분업을 실시하기로 약사법을 개정하였다. 그러다 1998년 정부와 의약계가 의약분업 시행시기를 1999년 7월 1일로 확정하였다. 그러나 1999년 3월 다시 약사법을 개정하여 2000년 7월 1일로 연기한 것이다.

올해 들어 의약분업 시행을 목전에 앞둔 시점인 지난 6월 20일부터 의료계가 폐업을 선언하여 7일 동안 의료대란을 일으켰다. 다행히 6월 26일 정상화가 되었으나 또다시 8월 11일 의료계가 2차 폐업을 감행하여 10월에야 의사들이 파업을 철회하고 업무에 복귀하였으나 아직도 분쟁 재연의 불씨는 여전히 남아있다.

의사나 약사와 같은 강력한 전문이익집단들의 영향력으로 정부의 의약분업 정책시행이 수십년 동안 보류되었을 뿐만 아니라 정책의 내용이 여러 번 수정되기까지 하였다. 보건의료정책 분야는 국민의 생명과 직결된다는 점에서 매우 중요하다. 의사와 약사집단간의 갈등과 정부의 미숙한 조정 역할로 인해 결국 국민들만 커다란 피해를 입게 된다는 점에서 큰 문제가 아닐 수 없다.

특히 올해 두 차례에 걸친 의료계의 폐업사태는 정부에게도 엄중하게 그 책임을 묻지 않을 수 없다. 정책을 통해 집단간 이해상충을 중재 또는 조정해야할 정부가 조정자로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 오히려 갈등의 한 당사자로 전락하여

사태를 중재, 조정해야할 주체가 상실됨으로 인해 의약분쟁 파동이 더욱더 악화된 것으로 이해할 수 있겠다.

문제는 바로 여기에 있다. 정부가 사회갈등 조정자로서의 역할을 제대로 못하거나 정부가 갈등의 당사자가 되는 경우에 과연 누가 조정자 역할을 해야 하는가이다. 대안으로서는 국회와 시민단체, 그리고 언론을 들 수가 있을 것이다. 그러나 국회는 여야가 대립되어 조정자로서의 역할이 제한적일 수밖에 없으며, 시민단체 역시 조정역량과 정치적 힘, 그리고 여론을 주도할 수 있는 수단의 부재로 말미암아 그 역할을 크게 기대하기 어렵다. 이번 의약분쟁 사태에서 국회와 시민단체들의 조정력의 한계는 여실히 증명된 셈이다. 결국 마지막 조정자로서 언론을 상정하지 않을 수 없다.

따라서 본 연구는 금년 들어 두 차례 있었던 의약분쟁 사태를 언론이 조정자로서의 역할 노력을 얼마나 충실히 하였는지를 검증하고, 나아가 이를 개선하기 위해서는 어떤 방안이 강구되어야 하는지를 검토하기로 한다.

II. 사회갈등 조정자로서의 언론의 역할

언론은 대의민주주의 정치과정에서 결코 외부관찰자 또는 제3자적 존재가 아니라 대의민주주의의 일부분을 담당하고 있는 국민의 비공식적 수탁기구이다. 따라서 민주주의가 올바르게 기능하지 않을 경우 언론 역시 공식적인 국민의 수탁기구인 행정, 입법, 사법조직과 함께 똑같은 책임을 져야 한다. 마찬가지로 이번 의약분쟁 사태가 장기화된 데에는 언론 또한 결코 책임으로부터 자유롭지 못하다 하겠다.

조정(mediation)이란 갈등을 해결하기 위해 협상과정에 개입하지만, 최종적인 결정을 내리고 해결책을 지시할 수 있는 권한을 가지지는 않고 당사자들이 받아들일 수 있는 해결책을 그들 스스로가 자발적으로 찾을 수 있도록 도와주는 것을 말한다. 바로 이와 같이 조정자는 결정권한이 없다는 점에서 중재(arbitration)와 구별된다. 중재는 제3자(주로 해당분야 전문가)가 해결책을 결정해 당사자들에게 제시 또는 강제하는 것이다.

분쟁의 조정자 역할은 쉬운 일이 아니기 때문에 아무나 할 수 있는 성질이 아니다. 적어도 다음과 같은 몇 가지 조건을 가져야만 조정효과를 거둘 수 있다고 본다.

- ① 무엇보다도 조정자는 분쟁의 당사자인 양 집단의 사정과 입장을 충분히 숙지