

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

하고 있어야 한다. ② 그러기 위해서는 분쟁이 되고 있는 문제에 대한 전문가적인 지식을 갖고 있어야 한다. ③ 또한 어느 한 편에 치우침이 없이 객관적이고 공평하여야 한다. ④ 소위 당근과 채찍을 사용할 수 있는 힘이 있어야 한다.

이러한 자격조건을 놓고 본다면 언론이야말로 정부를 대항할 수 있는 거의 유일한 분쟁 조정자라고 생각한다. 다만 네 번째 조건인 당근과 채찍을 사용할 수 있는 힘이 있느냐의 문제가 논란의 여지가 있지만, 언론이 동원할 수 있는 여론이야말로 그 어떤 정치적, 경제적 힘에 못지 않은 힘으로 작용할 수 있다는 점에서 문제될 게 없다고 본다.

언론은 조정의 목적을 집단갈등으로 인한 공익의 침해를 최소화하여 궁극적으로 정취수혜자인 국민의 권익을 보호하는 데 두어야 한다. 그렇다면 구체적으로 조정자로서의 언론은 어떤 역할을 하여야 하는가?

무엇보다도 언론은 국가적으로 중요한 분쟁사태에 대해 많은 관심을 가지고 사태의 진행상황을 정확하고 공정하게 보도하여야 한다. 그래야만 국민들이 올바른 가치판단을 내릴 수 있는 것이다.

둘째, 당사자들에게 공동체 의식을 형성시켜주어야 한다. 이렇게 함으로써 당사자들을 포함한 모두가 하나의 공동체에서 살고 있다는 의식을 심어주어야 한다.

셋째, 당사자들간의 대화를 촉진하고 토론의 장을 마련해 주어야 한다. 적대적인 분위기를 해소시켜 당사자들간에 직접적인 의사소통의 기회를 제공하거나 또는 각 당사자의 의사를 상대방에게 전달할 수 있는 토론의 장을 마련해 주어야 한다. 언론이 당사자들간의 대화를 주선함으로써 몇 가지 부산물을 얻을 수 있다. 갈등상황이 공개되고, 당사자들간의 직간접적인 대화가 언론을 통해 공개됨으로써 당사자들이 국민여론을 의식하여 협상에 능동적이 될 수밖에 없고, 여론을 의식하여 합의를 쉽게 도출할 수 있으며, 아울러 나중에 당사자들이 합의된 내용을 번복하지 못하도록 하는 공증이 될 수 있다는 점이다.

넷째로 언론은 계속적으로 당사자들간의 갈등의제를 명확하게 정리하여 보도함으로써 당사자들에게는 갈등의제를 망각하지 않고, 해결의 방안을 강구할 수 있도록 해주고, 국민들에게는 올바른 여론을 형성할 수 있도록 해줘야 한다. 이것이 바로 소위 언론의 의제설정기능(agenda-setting function)이다.

다섯째, 상대방에 대한 신뢰를 잃지 않도록 분위기를 만들어주어야 하며, 당사자들의 체면을 유지시켜주는 일 역시 중요하다. 그래야만 당사자들의 체면을 손상시키지 않고 양보를 이끌어낼 수 있는 것이다.

마지막으로, 비록 어려운 일이기는 하지만 조정자가 할 수 있는 가장 중요한 역할은 바로 새로운 대안을 제시하는 것이다. 당사자들간의 분쟁이 쉽게 해결되지 않

고 분쟁이 장기화됨으로써 궁극적으로 정책의 수혜자인 국민들이 막대한 피해를 입을 때 언론은 공익의 보호차원에서 대안을 제시하여야 한다. 언론이 그저 객관적 저널리즘에 충실하기만 한다면 앵무새나 필경사 역할에 지나지 않는다. 이것은 경우에 따라 무책임한 일이기도 하다. 때로는 국민의 이익을 위해 과감히 분쟁의 해결사 역할을 하여야 한다. 항상 당사자 모두가 동의하는 해결책을 제시할 수는 없는데, 이런 경우라도 당사자들이 언론이 제시한 대안을 놓고서 진지하게 검토하여 또 다른 해결책을 모색할 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 의의가 있다 하겠다. 언론은 항상 한쪽으로 치우침이 없이 중립성을 잃지 말아야 하지만, 새로운 대안을 제시하는 과정에서 만약 당사자들간의 힘의 균형이 이루어지지 않은 경우에 때로는 조정자인 언론이 힘이 약한 당사자의 입장에 섬으로써 타협가능성을 높일 수도 있다고 본다.

### III. 연구문제 및 연구방법

본 연구는 금년 6월과 8월 두 차례에 걸쳐 있었던 의약분업에 따른 의료계 폐업사태에 대해 우리 나라 TV방송이 무엇을 어떻게 보도했으며, 과연 분쟁 해결을 위한 조정자로서의 역할을 제대로 하였는지를 실증적으로 밝혀보고자 한다. 구체적으로 본 연구는 다음과 같은 연구문제들에 대한 해답을 구하고자 한다.

1. 의료계 폐업사태를 얼마나 관심있게 보도하였는가?
2. 어떤 내용을 보도하였는가?
3. 보도내용은 공정하였는가?
4. 분쟁 조정자로서의 역할을 다했는가?

본 연구의 분석대상이 된 뉴스 프로그램은 KBS-1TV의 9시 뉴스와 MBC TV의 9시 뉴스데스크, 그리고 SBS의 8시 뉴스이다. 분석기간은 6월 20일에서 26일까지 있었던 1차 의료계 폐업사태와 8월 11일부터 시작된 2차 의료계 폐업사태 기간으로 하였다. 좀 더 구체적으로 말하면 1차 의료계 폐업사태 보도를 분석하기 위해 폐업 4일