

의약분업 관련 언론 보도 태도 분석

- 동아, 조선, 중앙, 한겨레 기사내용을 중심으로 -

연세대학교 보건대학원

의료법윤리학과

이 광 현

의약분업 관련 언론 보도 태도 분석

- 동아, 조선, 중앙, 한겨레 기사내용을 중심으로 -

지도 손 명 세 교수

이 논문을 보건학석사 학위논문으로 제출함

2002년 12월 일

연세대학교 보건대학원

의료법윤리학과

이 광 현

이광현의 보건학석사 학위논문을 인준함

심사위원_____인

심사위원_____인

심사위원_____인

연세대학교 보건대학원

2002년 12월 일

감사의 글

저에게 있어 2002년은 참으로 많은 다양한 일이 있었던 해였습니다. 그 중 논문을 완성하기 위해 나름대로 노력을 기울였던 일과 문헌 고찰을 하는 동안 공부의 새로운 맛을 느꼈던 점은 잊지 못할 소중한 경험이 될 것입니다.

먼저 부족한 저의 논문을 가치 있게 만들기 위해 바쁘신 가운데 학문적 충고를 아끼지 않으신 손명세 교수님과 정우진, 강태영 교수님께 진심으로 감사드립니다. 또한 대학원 과정에서 가르침을 주신 보건대학원 교수님들께도 감사드립니다.

저의 대학원 생활이 원할 할 수 있도록 격려를 도움을 주었던 의료법 윤리학과 교실 연구원들과 동료 후배들에게 감사하고, 특히 사회 생활에서 대학원에 다닐 수 있도록 배려를 해준 회사 선·후배들에게 진심으로 감사의 뜻을 표합니다.

특히 무엇보다 저의 대학원 생활이 무사히 마칠 수 있도록 뒤에서 지원을 아끼지 않았던 아내와 사랑스러운 딸 윤선 그리고 아버님과 어머님의 따스한 배려에 깊은 감사를 드립니다.

그 동안 저에게 도움을 주신 모든 분들을 생각하며....

2002년 12월

이 광현 올림

차 례

표 목 차	iii
국문요약	v
제 1 장 서 론	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적	4
제 2 장 이론적 배경	5
1. 언론의 정의	5
2. 언론의 환경감시 기능	5
3. 언론의 사회적 책임이론과 역할	8
4. 언론의 사회갈등 보도의 특징과 틀	12
4-1 언론의 틀 (frame)규정 이론	15
제 3 장 연구범위 및 방법	17
1. 연구범위	17
2. 연구방법	18
제 4 장 분석결과	20
1. 의약분업 보도양태 분석	20
1) 시기구분	20
2) 내용분석	22

(1) 보도빈도	22
(2) 시기별 의약분업 인식변화	23
2-1 준비기	23
2-1-1 5.10 합의 직후	23
2-2 혼란기	26
2-2-1 의사파업과 의약분업 시행후	26
2-3 시행기	33
(3) 시기별 기획기사·사설 표제 내용	38
(4) 신문사별 표제어 기능	40
(5) 의약분업 평가	40
2. 의약분업에 대한 언론의 틀 규정 분석	42
1) 언론의 틀 구성 방식	42
(1) 정당화 방식	42
① 국민정서 빙자 틀	43
(2) 극화보도(이야기구조 분석)	46
(3) 대립구조 구성(수사구조 분석)	49
 제 5 장 고 찰	52
1. 연구자료 및 방법에 대한 고찰	52
2. 연구결과에 대한 고찰	53
 제 6 장 요약 및 결론	56
 참고문헌	60
Abstract	64

표 차 례

<표 1> 한국 언론의 복합성 정도	13
<표 2> 매체별 사회보도상의 문제점에 대한 태도	14
<표 3> 입사연한별 사회보도상의 문제점에 대한 태도	14
<표 4> 연구과제별 의약분업 논의 기점	21
<표 5> 의약분업 시기 구분	22
<표 6> 신문사별 기사건수	22
<표 7> 시기별 신문사 보도 빈도	23
<표 8> 5·10합의 후 의약분업제도에 대한 인식	25
<표 9> 혼란기 동아일보 의약분업제도 인식	27
<표 10> 혼란기 조선일보 의약분업제도 인식	28
<표 11> 혼란기 중앙일보 의약분업제도 인식	30
<표 12> 혼란기 한겨레신문 의약분업제도 인식	32
<표 13> 시행기 동아일보 의약분업제도 인식	33
<표 14> 시행기 조선일보 의약분업제도 인식	34
<표 15> 시행기 중앙일보 의약분업제도 인식	36
<표 16> 시행기 한겨레신문 의약분업제도 인식	37
<표 17> 각 신문사 표제 내용	39
<표 18> 신문사별 표제어 기능	40
<표 19> 신문사별 의약분업 정책 평가	41
<표 20> 국민정서 병자의 틀	44
<표 21> 정부와 의사의 대립구조	51

그림 차례

<그림 1> 연구의 분석 틀	19
<그림 2> 의약분업시행 주체간 대립구도	49

국문요약

의약분업 관련 언론 보도 태도 분석

이 연구의 목적은 의약분업 제도와 관련한 언론의 보도태도를 알아보기 위한 것으로 1999년 5월10일부터 2002년 10월 31일까지의 동아일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레신문의 기획기사 및 사설 634건의 기사를 시기별로 구분하고, 이를 바탕으로 보도빈도와 인식변화 등의 양적 분석과 언론의 틀 짓기 방법론을 적용한 질적 분석을 병행하여 실시하였다.

그 결과는 다음과 같다. 우선, 동아, 조선, 중앙, 한겨레신문의 의약분업 제도 자체에 대한 인식은 의약품 오·남용으로부터 국민건강을 지키고, 의료계의 투명성 확보차원에서 실시되어야 하는 당위성은 인정하고 있었다. 그러나 일대 변혁을 가져올 제도 시행에 따라 발생할 수 있는 문제점에 대한 충분한 논의와 분석이 없었다는 점, 그리고 정부가 사회적 합의 사항이라는 명분과 개혁 논리에 집착하며 무리하게 시행해 국민들의 돈만 축낸 결과를 가져온 결과에 대해 동아, 조선, 중앙의 경우 강도 높은 비판을 제기하며 의약분업을 김대중 정부가 출범한 이후 의욕적으로 추진했던 개혁 과제중 대표적인 실패 정책으로 규정 짓고 있었다.

반면 한겨레신문은 다른 3개 신문사와 달리 진보성향과 개혁을 지지했던 논조를 유지하며 정부보다는 의료계에 대한 비판의 강도가 높았으며, 의약분업에 대한 평가 역시 주사제 제외 등 당초 의약분업안에서 후퇴한 경향은 있지만 의-약간 담합 등 감시체계를 강화해 분업취지를 살려나갈 것을 촉구하고 직접적인 평가는 자제하는 경향이 짙었다.

그러나 4개 신문의 의약분업 보도의 공통점이라면 사회적 게이트키퍼로서 기능 해야 할 언론 자체의 전문성 결여라고 할 수 있겠다.

의약분업이라는 새로운 제도 시행에 따른 타당성 검증 등을 차분하고 정교한 사실 보도를 통해 국민의 합리적인 판단을 유도했어야 했지만 그렇지 못했다. 즉 언론은 의약분업 시행초기 발생한 의사파업문제에 대해 지나치게 갈등 구조로 해석하는 경향이 짙었으며, 그 결과 국민들에게 다소 편향된 정보를 제공해 객관적이고 현실적인 판단을 흐리게 하는 한편 구체적인 대안 제시를 하는데 있어 한계를 보이며 전문적인 사회 갈등에 대한 언론 보도 틀의 전문성이 부족함을 드러냈다고 할 수 있다.

이러한 가운데 중앙일보의 경우 사회부, 기획취재팀, 의료담당 기자들을 특별취재팀으로 구성하는 등 전문기자제도를 체계적으로 활용하며 의약분업제도에 대한 문제분석 및 의료 개혁의 방향성을 제시한 점은 긍정적으로 평가할 수 있을 것 같다.

현대사회는 하루가 다르게 변화가 되고 있고 그에 따른 제도와 시스템 또한 복잡하게 얽히며 새롭게 생성되고 있다. 이와 더불어 발생하는 사회적인 갈등 양상 또한 과거와는 다른 형태로 분출되고 있다. 따라서 언론 역시 사회 갈등보도와 관련해 이분법적이고 양비론적인 시각에서 벗어난 새로운 틀 찾기를 통한 보도의 질적 개선이 필요하다고 하겠다.

핵심 되는 말 : 의약분업, 언론, 인식, 태도, 보도 틀

제 1 장 서 론

1. 연구의 배경

의약분업은 63년 약사법 전문 개정시 의약분업 원칙이 규정된 이후 실로 많은 우여곡절 끝에 37년 만인 2000년 7월 1일 한 달간의 계도기간을 거쳐 동년 8월1일 전격시행 된 이후 2년째를 맞이했다. 의약일체의 보편적인 습관에 젖어 있던 국민들은 낯선 제도 시행으로 병·의원과 약국을 오가야 하는 불편함에 익숙해져가고 있는 상황이다. 의료기관의 이용 관행의 외형적인 측면은 안정화를 찾아가고 있지만 의약품유통구조의 불투명성, 중소병원과 동네약국의 도산¹⁾, 의사들의 특정 진료과 선호에 따른 의료인력 수급문제, 그리고 무엇보다 건강보험재정문제 등 질적인 현안들은 그 하나 하나가 시급하게 풀어야 할 숙제로 남아있다.

대한병원협회가 전국 400병상 미만 중소병원 144곳을 대상으로 ‘의사 이직실태’를 조사한 결과(2002년 3월1일 발표), 2000년 1~10월에만 전체 정원 (1525명)의 34%에 이르는 519명이 동네의원 개원 등을 이유로 퇴직 한 것으로 나타났다. 퇴직률(퇴직자수/정원)을 진료과목별로 보면, 성형외과가 61.9로 가장 높았고, 다음은 소아과(47.2),신경외과(37.4),방사선과(37.3) 내과

1) 대한병원협회는 의약분업 이전인 99년에는 2차 의료기관의 도산율이 6.5%였으나 2002년의 경우 10.3%로 추산했으며,병원의 건강보험 수가체계가 동네 병원에 비해 열악한 것도 경영난의 원인으로 꼽고 있다. 대한약사회는 99년 12월에 1만8600백에 달했던 약국수는 2000년 7월18일 현재 1만5640개로 줄어 7개월 사이에 3000여 개 가까운 약국들이 문을 닫았다고 밝혔다.서울지역 약국수는 의약분업 시행전인 2000년6월말 5656개소에서 동년 8월20일에는 5203개소로 1개월 반만에 452곳의 약국이 문을 닫은 것으로 조사 됐다.

(37.2) 마취과 (35),신경외과(34.6),산부인과(33.6),이비인후과(31) 순 이었다. 이로 인해 중소병원의 경영여건도 급속히 악화, 2002년 1월말에는 전국 941개 병원의 28.1%인 264개 병원에서 모두 9,670억 원의 요양급여비가 제약회사나 일반 채무자에게 가압류 된 것으로 조사됐다.²⁾

의약분업 시행 2년만에 나타난 두드러진 결과라면 국민건강보험재정의 부도 위기라고 할 수 있다. 건강보험재정은 2001년 6월 29일 법정준비금까지 소진한 후 기업어음을 발행(이자율: 평균 4.83%), 은행으로부터 차입하여 진료비용을 지급하고 있는데 2002년 10월31일까지 총차입액은 15조 3,159억 원이며 보험료 수입 등으로 갚고 남은 순수 부채 잔액은 2조 2,464억 원인 것으로 제시 됐다 (김종대, 2002). 건강보험재정위기는 무리한 의보통합에 따른 적립금의 고갈, 의보통합으로 인한 지역의료보험 징수율 저하와 관리상의 문제, 의약분업으로 인한 약국 약제비 지출의 증가, 의약분업에 따른 병·의원 수지악화 방지를 위한 의료수가의 인상 등이 그 원인으로 제기되고 있을 뿐 명확한 원인 규명 작업은 이뤄지지 않은 상태이다.

의약분업 정책에 대한 평가 또한 평가주체에 따라 크게 엇갈리고 있다. 정부출연연구기관인 한국보건사회연구원을 중심으로 이루어진 평가들은 의약분업 정책의 긍정적인 측면을 부각시키는데 평가의 초점을 맞추고 있는 반면 대한의사협회 중심의 평가는 부정적 결과를 부각시키고 있다. 그리고 학계에서 시행된 평가 연구들은 의약분업 시행 2년을 전후해서 많은 연구들이 발표되었으며 여러 관점에서 평가를 시도하고 있다. 그러나 그 동안 이루어진 의약분업 정책 관련 평가들을 보면 의약분업 정책의 핵심적인 사항인 약사들의 임의조제 실태에 대해서는 거의 평가가 이루어지지 않고 있

2) 조선일보, 사회 29면, 2002년3월2일자

다는 지적이다 (김한중, 2002).

이러한 가운데 정부는 참조가격제와 최저 실거래가제도 등 약값 인하에 초점을 맞추고 건강보험재정 압박문제를 해결하려고 하고 있으나 대외적으로는 외교마찰을 야기하고 있고, 국내적으로는 의료계와 제약회사들의 반발을 사고 있어 해법을 찾는 데 진통을 겪고 있다. 특히 의료계는 정부가 건강보험재정 안정화 차원에서 77년 의료보험도입이후 처음으로 의료수가를 2.9% 인하하고 건강보험 보험료는 평균 6.7% 인상하는 건강보험료와 의료수가 조정안을 2002년 2월27일 발표하자 일반의약품 1,407종의 비급여 전환과 진료비 삭감 등의 미봉책으로 걱정한 진료를 방해하고 있다며 폐업 등 대정부 투쟁과 더불어 잘못된 의약분업 전면 재검토를 선언하고 나서 정부와 팽팽한 신경전을 벌이고 있는 실정이다. 이렇듯 의약분업제도를 둘러싼 논란은 계속되고 있는 가운데 12월 대선을 앞두고 정치적인 이해득실에 따라 현행 의약분업제도의 틀에 일련의 변화도 배제할 수 없다고 하겠다. 왜냐하면 그 동안 의약분업의 틀은 이익집단의 반발과 정치적인 고려로 변질됐던 경험이 있는 만큼 대선 결과에 따라 의약분업제도의 형태나 내용 변경 가능성의 여지가 있다고 하겠다. 다행히 그 변화가 국민의 진료권인 향상에 입각한 변화라면 모를까 그렇지 않을 경우 결국 피해는 국민들에게 돌아가는 것이므로 사회의 게이트키퍼 역할을 하는 언론의 의약분업에 대한 인식과 태도에 대한 분석은 필요한 작업이라고 하겠다. 또 언론이 의약분업과 관련한 정보를 다루는데 있어 편향되지 않고, 편협하지 않는 객관성을 확보하기 위해 단순히 제도차원에서 접근하기 보다 한국의료시스템에 대한 전반적인 사항을 이해하는 상태에서 접근할 수 있도록 하는 밑바탕을 만든다는 점에서도 이 같은 연구작업은 필요하다고 하겠다.

2. 연구의 목적

본 연구는 사회의 거울로 지칭되는 언론이 의약분업과 관련해 어떤 보도 행태를 취했는지 살펴보고 제한 적이나마 방향성을 제시하는데 1차적인 목적이 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 다음과 같은 기본적인 목적을 설정하였다.

첫째, 주요 일간지 기획기사 및 사설을 중심으로 의약분업 보도 프레임 을 분석한다.

둘째, 분석기간은 1999년 6월부터 2002년 10월31일까지 조선, 중앙, 동아 일보와 한겨레신문 기획기사 및 사설에서 의약분업과 관련한 내용을 3단계 시기별로 구분해 언론 보도가 어떻게 변화됐는지 살펴본다.

셋째, 이를 통해 대표적인 사회 갈등 보도였던 의약분업에 관한 언론의 인식과 태도를 파악하고, 대안을 모색해 본다.

제 2 장 이론적 배경

1. 언론의 정의

국어사전에 의하면 ‘언론’이란 말이나 글로 자기의 사상을 발표하는 일, 또는 그 말이나 글로 정의하고 있다.³⁾ 박우성 연구에 의하면 ‘언론’은 저널리즘의 주관적 판단이 가미된 논평과 해설의 측면을 포함하여 퍼블리셔스틱의 개념과 유사하며 이러한 관점에서 볼 때 언론이란 “말, 글, 행동, 영상 등 제 표현수단을 사용하여 공중 전체나 그 일부분이 자유로운 확신이나 집단의 강제력을 가지고 일정한 사회에 내재하는 현실적 인식내용을 공적으로 표시하여, 현실적 인식내용을 전달하고, 그에 입각한 비판과 주장, 현실적 지식과 이상의 철학 등을 통해 공중의 행동과 행위를 이끌어 나아가는 공적으로 행사되는 공중에 대한 정신작용“이라고 정의하고 있다 (박우성,1984).

2. 언론의 환경감시 기능

베버는 언론을 사회적 거울이라고 전제하고, 언론의 이해는 사회의 물질적, 정신적 사회생활을 이해하는 지름길로 간주해 왔다 (김진각,1999). 이러한 언론은 환경감시기능과 사회 구성원들간의 상호조정기능, 다음세대로의

3) 『새 우리말 큰 사전』에 의하면 ‘言論’이란 “말이나 글로써 자기의 견해나 생각을 나타내는 일”이라고 정의하고 있으며, 『국어대사전』에서는 “말이나 글로써 자기의 사상을 발표하는 일, 또는 그 論”이라고 정의하고 있다.

문화전수기능 등과 함께 정치권력의 감시와 비판 등의 역할을 하는 사회 공공기구로 간주되어 오고 있다.

이중 언론의 환경감시 기능이야말로 언론의 가장 중요한 공적 기능이자 임무하고 할 수 있다(이상갑, 2000) . 언론의 환경감시기능 또는 감시견(watchdog)의 역할은 사회적 위기 상황이나 중대한 사건 발생 또는 변화기 속에서 요구되는 언론의 사회적 책임 기능이기 때문이다.

언론의 가장 1차 적인 기능은 뉴스의 취재와 보도에 있다 할 것이며 독립된 제4부로 정부와 권력기관의 견제 그리고 사회 병리현상에 대한 비판과 감시야말로 언론의 중추적인 역할과 기능이라고 할 수 있다.

때문에 언론의 보도기능이 제 역할을 하도록 기대되는 사회적 수준은 갈수록 높아지고 있어 보다 객관적이고 냉철한 보도 태도가 요구 된다고 하겠다. 다시 말해 과학적인 데이터를 근거로 한 정확한 추론과 전망, 분석이 필요하며 한 건 주의의 단발성 폭로 기사 보다 장기적이고 체계적이며 일관성 있는 보도 태도가 요구되고 있다.

그러나 언론사 스스로 또는 외부 환경에 의해 공정 보도를 해치는 경우도 있다. 언론은 강자나 자신에게 불리한 사건, 사안은 일반에 정보가치가 있음에도 불구하고 아예 보도하지 않고 묵살하거나 은폐하는 경우가 있다. 언론은 보도자료나 다양한 사건을 취사 선택해 지면에 실을 수 밖에 없지만 불공정한 취사선택에 의해 자의적인 묵살이나 은폐가 행해지며 (이효성, 1996) 언론 스스로의 개혁을 요구받고 있다고 하겠다.

공정 보도는 언론이 추구해야 할 중요한 가치며 언론의 사회적 책임과도 무관하지 않다고 하겠다.

언론이 사회의 다른 조직과 달리 사회적 책임을 요구받고 있는 것은 현

법 차원에서 보장받고 있는 만큼 자칫 이를 잘못 이용할 경우 공공의 이익에 위배 될 가능성이 높기 때문이다.

언론 보도 왜곡이 대표적인 것이라고 할 수 있는데 , 흔히 오보로 지칭된다.

언론은 매일 매일 발생하는 사회 각 분야의 사건과 정보 사항을 보도라는 정보상품을 통해 기능을 하고 있으며, 이러한 정보상황을 취사선택하는 과정에서 작용하는 다양한 통제요인으로 불균형(unbalance)과 왜곡(distortion)을 초래하는 오보(miss information, errors)의 숙명을 안고 있다고 하겠다 (김진각, 1999).

언론의 보도에 의해서 전달된 위기와 재난에 대한 걸러지지 않은 정보, 현대 사회의 과도한 양의 정보, 또는 그릇된 정보 등은 사회 구성원들의 대처 능력을 약화시키는 부정적 결과를 초래할 수도 있다고 하겠다.

현대 사회가 복잡 다양화 될수록 사회 구성원들은 국내외에서 발생한 사회적 사건과 정치적 이슈, 경제 정보 등을 파악하고, 특정 사건이 앞으로 어떻게 될 것인가를 알고 대처하기 위해 언론에 의존하는 경향이 커진다고 하겠다. (강현두,1993)

따라서 언론이 사회적으로 갈등을 야기한 사건에 대해 잘못된 관점을 갖고 해석하거나 편향된 정보를 제공할 경우 사회 구성원들의 객관적이고 현실적인 판단을 흐리게 할 뿐 만 아니라 사회 여론의 방향을 오도할 수 있다.

3. 언론의 사회적 책임이론과 역할

언론의 4이론 중에서 가장 최근에 대두된 이론이 사회 책임이론이다. 공산주의 이론이 권위주의 이론의 변질된 형태라고 한다면 사회 책임 이론은 자유주의 이론의 수정안이라고 할 수 있다. 자유주의 이론에 부분적 수정이 불가피하게 된 중요한 배경은 첫째로 세계대전을 겪으면서 인간의 본성에 대해 회의가 움트기 시작했고, 둘째로 고도의 산업 사회와 자본의 경제체제가 발전하면서 언론의 역할과 기능이 따라서 조정될 수밖에 없었고, 셋째로 언론의 사회적 부작용과 역기능이 문제화되기 시작했고, 넷째로 언론의 전문화에 대한 요구가 증대되었다는 사실이다.

사회적 책임이론은 제2차 세계대전 후 <언론자유위원회> (The Commission on Freedom of the Press)는 동 위원회가 펴낸 여러 가지 서적 가운데서 사회적 책임이론을 원래의 자유주의 이론의 단순한 증보판 대신에 하나의 새로운 통일적인 이론으로 만들기 위하여 큰 노력을 하였다. 사회적 책임이라는 사상에 있어서 특히 중요한 서적은 위원회에서 펴낸 《자유롭고 책임 있는 언론》(A Free and Responsible Press)과 위원회의 일원인 윌리엄 E.호킹(William Hocking)이 저술한 《언론의 자유: 원칙의 요강》(Freedom of the Press: A Framework of Principle)이다.⁴⁾

언론의 사회적 책임이론은 인간의 이성, 합리성, 그리고 도덕성에 대해 부분적 회의를 품는다. 바꿔 말하면, 인간이란 이성을 사용할 수 있는 능력을 있지만 인간은 이성을 사용하는 것을 귀찮아하기 때문에 정치 선동가,

4) Fred S. Siebert, Therodore Perterson, Wilbur Schramm, Four Theories of the Press: 강대인 옮김, 나남, 99년, pp.103-104에서 재인용

광고로 낚는 상인, 기타 자신들의 이기적인 목적을 위하여 인간을 조종하려는 자들의 먹이가 된다고 지적한다.⁵⁾

때문에 언론의 사회책임 이론은 “인간은 이성을 행사 할 수 있다”가 아니라 “인간은 반드시 이성을 행사해야 하며 또한 이성을 행사하도록 지도되어야 한다”를 제창했으며, 여기에 긍정적인 의미의 책임 문제가 대두되며 부정적으로 통제 문제가 수반하게 된다는 것이다. 또 사회책임이론은 그렇기 때문에 이성이나 자유 그리고 자유적인 표현권(right of expression)은 진리가 구현되도록 행사되어야 하며 단순히 이성을 위한 이성, 자유를 위한 자유는 무의미하며 공리적 개념이 여기에서 비로소 대두된다고 해석되기도 했다.(김호영,1996)

또 사회책임이론은 현대사회에서 모든 사회적 기관이 윤리적인 문제에 직면하고 있는 것처럼 언론도 사회적 기관으로서 그 책임을 다하도록 윤리성의 강화를 강조하고 있다. 사회책임이론에서 표현하는 자유의 개념은 전통적인 자유주의 이론에서 말하는 자유개념과 기본적으로 다르다. 자유주의 이론은 소극적인 자유주의 개념에서 생겨난 것으로 <...으로부터의 자유>(freedom from), 즉 ‘외부제약으로부터의 자유’라고 규정하고 있는 반면 사회책임이론은 어떤 바람직한 목적을 달성하는데 필요한 도구의 존재를 요구하는 <...을 위한 자유>(freedom for)라고 하는 적극적인 자유의 개념에 기초를 두고 있다.⁶⁾

사회책임이론이 대두되게 된 중요한 배경인 당시 언론의 문제점은 다음과 같다.

5) Ibid, pp.138

6) Ibid, pp.128

첫째, 언론은 그 거대한 힘을 자기 자신의 목적을 위하여 행사해 오고 있다.

둘째, 언론은 대기업에 의존하며 때로는 광고주가 편집 방침이나 논설 내용을 지배하고 있다.

셋째, 언론은 사회의 변동을 거부하고 있다.

넷째, 언론은 현재의 사건을 보도하는 경우에 종종 중요한 것보다는 표면적이고 선정적인 것에 더 주의를 기울이고 있으며 도하 언론이 제공하는 오락도 때로는 실질을 결한 불완전한 것이다.

다섯째, 언론은 공중 도덕을 위태롭게 했다.

여섯째, 언론은 정당한 이유 없이 개인의 프라이버시를 침해하고 있다.

일곱째, 언론은 ‘기업가 계급’이라고 할 수 있는 하나의 사회 경제적인 계급에 의해 지배되고 있으며, 신참자가 언론 산업에 접근하는 것이 어렵게 되었다. 따라서 사상의 자유로운 공개 시장은 위태롭게 되었다.

이 같은 언론의 문제를 시정하고 보다 적극적인 책임을 추구하기 위해 다음과 같은 3가지 건의안을 제시하고 있다.

첫째, 대학 기관과 같은 비영리 기구를 설치하여 언론이 본연의 기능을 행사하도록 돕는다.

둘째, 대학 기관은 언론과 관련된 연구나 교육을 강화한다.

셋째, 신문윤리위원회와 같은 독립적인 기구를 설치하여 언론 행위를 평가하고 정기적인 보고를 하게 한다.

언론자유위원회는 현대 사회가 언론에 요청하고 있는 5가지 사항을 열거하고, 동시에 언론의 행동에 관한 하나의 기준을 제공하고 있다.⁷⁾

7) Ibid, pp 120-125, 이 이론은 앞의 3가지 이론에 비해 아직 하나의 이론으로서 정립

첫째, 그날의 사건에 관한 진실 되고 종합적이고 이지적인 기사를 그들 사건의 의미를 이해 할 수 있는 문맥으로 보도해야 한다.

둘째, 언론이 <설명과 비판의 교류의 장>으로 봉사해야 한다.

셋째, 언론은 사회를 구성하고 있는 각 집단의 대표 상을 반영해야 한다.

넷째, 언론은 사회의 목표나 가치를 제시하고 분명히 밝히는 책임을 져야 한다.

다섯째, 언론은 그날의 정보에 접근하는 충분한 기회를 제공해야 한다.

이 같은 방향성은 현대 언론에게 있어서 항상 고민해야 할 과제임에는 틀림없다. 왜냐하면 언론이 제공해 주는 것은 우리를 둘러싸고 있는 실제 사회 환경 그 자체가 아니라 언론에 의해 취사 선택 되어진 현실세계의 이미지 즉 상징적 현실이라는 점이기 때문이다.

일찍이 ‘Public Opinion’ (여론) 에서 리프만은 이를 ‘외부세계’와 매스 미디어에 의해 ‘우리들의 머릿속에 그려진 세계’로 구분한 바 있다 (Lippman, 1922). 즉 매스 미디어에 의해 전달되는 세계는 매스미디어가 현실세계에서 일어난 일들을 취사선택하고 해석하며 재구성한 것으로 실제의 현실 환경과 구분되는 의사환경(pseudo-environment)이라는 것이다. (강현두, 1993)

그러므로 매스 미디어는 우리에게 현실세계를 보여줌에 있어 현실세계에서 일어난 모든 일들을 그대로 보여주는 것이 아니라 일정한 기준에 의거

되지 못했다는 비평이 있으며, 특히 이 이론의 중심 개념인 ‘사회적임’이란 용어는 이론으로서 너무 불분명하며 추상적이어서 적합치 못하다는 논의가 있다. 따라서 레이먼드 윌리엄즈(Raymond Williams)는 1962년 영국의 미디어체계를 유형화하면서 사회적임이론의 용어를 사용하지 않고 민주적 체제를 대신 사용했으며, 랄프 로웬스타인(Ralph Lowenstein) 역시 1971년 언론이론을 체계화하면서 사회적임 이론 대신 사회적 자유주의이론(Social Libertarian Theory)이라 분류했다.

해 몇몇 사건들을 선택하여 보도하기 때문에 ‘객관성’을 표방하지만 실제로는 특정한 가치판단과 특정 관점에 입각하여 사건을 보여 준다는 것이다.

이렇게 함으로써 매스 미디어는 사회내에서 받아들여지는 행위는 무엇이며 일탈행위는 무엇인지 규정해주고, 이를 통해 사회 구성원들은 사회내에서 어떻게 행동해야 하며 어떤 가치관이 중요한지 배우게 돼 매스 미디어가 그려내는 현실세계의 모습은 우리가 한 사회의 구성으로서 살아가는데 중요한 가이드 역할을 한다는 것이다. 보다 구체적으로 매스 미디어는 한 사회의 도덕적, 윤리적 가치를 침해하는 행위를 감시하고, 다른 한편으로는 도덕적, 윤리적 가치체계를 사회하는 기능을 담당한다는 것이다.(강현두,1993)

4. 언론의 사회갈등 보도의 특징과 틀

언론보도에서 사회갈등 뉴스가 차지하는 비중은 매우 높으며 언론은 갈등과 관련된 이슈들을 공공의제(public agenda)로 만드는데 중요한 위치를 차지한다. 그러나 사회갈등에 대한 언론보도의 특징은 그 사회적 역할이나 비중만큼 만족할 만한 수준이 아니라는 것이 지금까지 학자들의 대체적인 견해이다 (김동규,2000). 대부분의 논의가 뉴스를 통해 제공되는 갈등의 세계가 실제와 달리 편향(bias)되어 있다는 것이다. 또 <표 1>에서 나타난 바와 같이 전체보도의 측면이나 개별기사의 측면에서 모두 결과중심의 단편적인 보도에 그치는 경향이 높은 것이 우리 언론의 현주소라 하겠다.

< 표 1 > 한국 언론의 복합성 정도

복합성	한국 (1990)	
	빈도	%
과정 / 결과	1011	58.9
원인+과정/결과	155	9.0
과정/결과+반응	374	21.8
원인+과정/결과+반응	156	9.1
과정/결과+반응+대안	-	-
원인+과정/결과+반응+대안	-	-
기 타	20	1.1
합 계		

* 기타에는 원인(0.2%), 과정/결과+대안(0.25%), 원인+과정/결과+대안(0.25%)이 포함된다.

(김동규, 사회갈등 보도의 새로운 방향 찾기, 한국언론학보, 2000년, pp.15의 표를 재구성함)

이 같은 언론의 사회보도상의 문제점은 표피적인 취재로 구조적인 문제를 단발적인 사건의 연속으로 인식시키거나 센세이셔널리즘에 편승하는 구태라고 할 수 있겠으며 <표 2>, <표 3>에서 처럼 현직 기자들도 항상 고민하고 있는 문제라고 할 수 있다.(김진각, 1999)

< 표 2 > 매체별 사회보도상의 문제점에 대한 태도

(단위 : 명, %)

구 분	내 용			전 체			
	오보기사	추측기사	표피적 취재				
소 속	중 앙 지	12(21.4)	8(14.3)	28(50.0)	7(12.5)	1(1.8)	56(60.9)
	방 송	6(21.4)	12(42.9)	5(17.9)	5(17.9)		28(30.4)
	경 제 지	2(25.0)	3(37.5)	3(37.5)			8(8.7)
전 체		20(21.7)	36(39.1)	36(39.1)	12(13.0)	1(1.0)	92(100)
Chi-square =12.37 df=12							

< 표 3 > 입사연한별 사회보도상의 문제점에 대한 태도

(단위 : 명, %)

구분		내		용			전체
		오보기사	추측기사	표피적취재	왜곡보도	기타	
언론사 입사 연한	1년-3년	6(46.2)	3(23.1)	2(15.4)	1(7.7)	1(1.0)	13(14.1)
	4년-7년	4(16.7)	11(45.8)	9(37.5)			24(26.1)
	8년-9년	5(13.5)	4(10.8)	21(56.8)	7(18.9)		37(40.1)
	10년이상	5(27.8)	5(27.8)	4(22.2)	4(22.2)		18(19.6)
전체		20(21.7)	23(25.0)	36(39.1)	12(13.0)	1(1.0)	92(100)
Chi-square =23.44 df=12							

4-1 언론의 틀(frame) 규정 이론⁸⁾

저널리즘 분야의 보도 틀 연구는 뉴스 내용의 특성을 보다 심층적으로 설명하기 위한 연구의 한 조류로서 등장했다. 70년대 이후, 소위 비판적 관점을 견지하는 연구들이 등장하면서 뉴스의 가치, 뉴스의 이데올로기적 성격, 뉴스의 편파, 특정집단을 옹호하거나 억압하는 정치, 등장인물을 형상화하는 방식, 사건의 개요를 전달하는 구조 등에 대한 연구가 심화되었다.

윤영철 연구에 의하면 언론매체는 사회 현상을 보도함에 있어 일정한 보도 틀(news frame)에 맞춰 보도를 한다는 것이다. Gitlin(1980)은 보도 틀을 상징적조작자들이 관행적으로 활용하고 있는 인지, 해석, 선택, 강조, 배제의 체계라고 정의하고 사회운동에 대한 보도 틀이 형성되는 과정을 연구했으며, Hackett(1984)는 언론이 수용자들에게 사회현실을 알리기 쉽게 전달하기 위해 무의식적으로 특정한 가정을 수용한 결과 뉴스가 일정한 방향으로 틀 지워 진다고 보았다. 이러한 맥락에서 Gans(1979)는 미국언론의 뉴스가 지속적으로 반영하고 있다는 ‘핵심적 가치’(enduring values)를 발견하였으며, 마찬가지로 Hall(1979)도 뉴스가 이념적인 방향성을 띠는 이유는 의도적인 편견의 개입 때문이라기보다는 사회현실을 수용자에게 이해시키기 위한 전달과정에서 특정한 개념과 가정이 자연스럽게 채택된 결과라고 보았다. Chan과 Lee(1989)가 언급한 ‘언론파라다임’(journalistic paradigm)이나 Bennett(1983)이 소개한 ‘뉴스 파라다임’(news paradigm) 개념도 보도 틀의 동의어로 간주 될 수 있다.(윤영철, 1998)

8) 언론의 틀 규정이론과 관련한 보다 체계적이고 상세한 논의는 이준웅(2000)을 참고하라.

언론의 보도 틀은 뉴스제작과정에 개입하는 많은 요인들의 영향을 받으며 형성된다. 뉴스 소재의 선택과 어떠한 시각에서 다룰 것이고, 인터뷰는 누구와 할 것이며 그리고 그 뉴스에 어느 정도의 중요성을 부여할 것인가를 결정하는 의도적 혹은 비의도적인 구성과정에 따라 특정한 사건의 보도 틀이 만들어진다. 미시적 수준에서의 연구는 언론인의 뉴스를 제작하는 과정에서 게이트키퍼 역할을 하면서 그들의 가치관, 태도, 인식구조를 개입시켜서 특정한 보도 틀의 형성에 기여한다고 지적한다 (윤영철, 1998).

이러한 보도 틀 속에는 네 가지 구조적 차원을 나타내는 구문론적 구조, 이야기구조, 주제구조, 수사적 구조의 장치를 갖추고 있으며 여기에 어휘적 요소들이 가득 찰 때 비로소 의미화의 다양한 힘을 가질 수 있다는 것이다.(박영임, 1999)

제3장 연구범위 및 방법

1. 연구범위

본 연구는 1999년 6월1일부터 의약분업이 시행된 지 2년이 지난 2002년 10월31일까지 의약분업과 관련된 내용을 연구대상으로 삼았다.⁹⁾

인터넷 기사검색 서비스에서 주요 일간지 중 동아일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레신문 항목을 지정하고, 검색어로 의약분업을 넣은 후 ‘제목과 기사내용’으로 분류하고, 본 연구와 무관한 기사는 제외시킨 후¹⁰⁾ 의미 있는 기획기사와 사설 등을 찾아 내 분석자료로 삼았다.

분석자료는 의약분업 준비기와 제도 시행기, 혼란기 등으로 각각 구분해 언론 보도 태도가 어떻게 변화 됐는지 분석하였다.

분석 대상 신문으로 상기 4개 신문사를 선정한 이유는 김대중 정부가 들어서면서 각각의 정치적 스펙트럼을 보여주었기 때문인데, 조선일보는 보수신문으로 김대중 정권에 대한 비판이 강했고, 동아일보와 중앙일보 또한 비슷한 양상을 보였으며 진보적이며 친야 성격이었던 한겨레신문은 다른 정권에 비해 진보적 성향을 띠는 김대중 정권과 논조가 비슷한 양상을 보이며 우호적인 성향을 띠었다는 점이다.

9) 인터넷 기사검색서비스를 이용하여 1999년 6월 1일부터 2002년 10월 31일까지 내용 중 주제어 의약분업을 사용하여 뽑은 목록을 바탕으로 연구대상을 선정하였다.

인터넷 기사검색 서비스 주소는 www.kinds.or.kr 이다.

10) 스트레이트 기사는 신문사별로 표제나 내용상 큰 차이가 없어 본 연구에서는 배제시켰다.

2. 연구방법

본 연구에서는 양적 분석과 질적 분석을 병행하여 분석했다. 분석방법에 따라 각각의 연구문제를 다음과 같이 설정했다.

먼저, 양적인 내용분석과 관련하여,

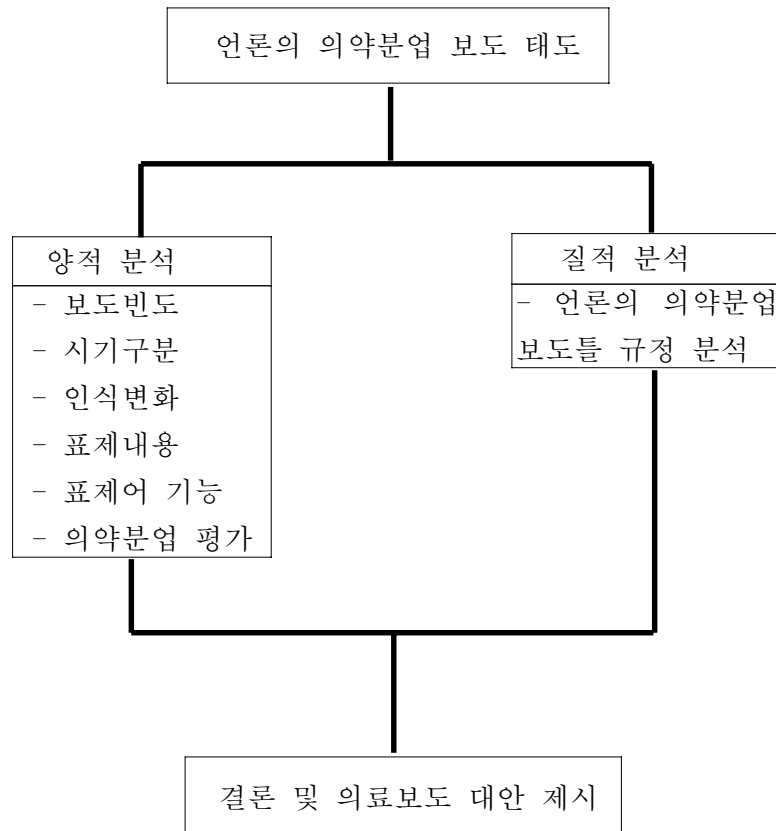
첫째, 의약분업 보도와 관련하여 신문사 간 보도양태는 어떻게 다른가?

둘째, 의약분업과 관련한 신문사간 의제는 어떻게 다른가?

또한 본 연구에서는 양적 분석과 병행하여 질적 분석을 수행했다.

질적 분석방법으로는 기획기사 및 사설에서 제시하고 있는 언론의 틀 규정 방식을 규명하는 프레임 분석을 했다. 즉 의약분업에 대해 언론이 규정하는 틀을 분석함으로써 해서 언론이 의약분업에 대해 어떻게 틀 짓기를 하고 있는가를 분석했다.

< 그림 1 > 연구의 분석 틀



제 4 장 분석 결과

1. 의약분업 보도양태 분석

1) 시기구분

의약분업에 관한 시기구분은 연구자의 연구의도에 따라 달라 질 수 있다. 의약분업이란 정책의제를 연구 과제로 삼을 경우 광의의 접근으로서 국내에서 의약분업에 대한 논의가 시작된 시기로까지 거슬러 올라간다면 1953년의 임의조제 경과조치 규정을 기점으로 잡을 수 있으며, 본격적인 공론화 단계를 기점으로 할 경우 목포 시범사업 전·후 시기로 잡을 수 있다는 지적이다. 또 정책 의제화 과정으로 본 시기별 구분은 1기를 최초 약사법 제정과 의약분업(1950년대), 2기는 5.16이후 다양한 의약분업 방안 모색(1960년대 초-1977년), 3기는 의료보험 실시와 보험내 의약분업(1977년-1989년), 4기는 약국의료보험제도 실시와 한방 의약분업 논쟁(1989년-1998년)으로 구분되어 지기도 한다. 그리고 정책결정 주체에 따라 정부주도기(1998.5-1998.11월초), 이익집단 주도기(1998.11-1999.1월초), 새정치국민회의 주도의 제1협상기(1999년1월초-1999년 3월초), 약계의 협상 주도시기(명확하게 구분 안 됨), 시민단체 주도의 제2 협상기(1999년3월9일-1999년 12월7일)로 구분하기도 한다.(이선희, 2002)

< 표 4 > 연구과제별 의약분업 논의 기점

연구과제	논의 기점
의약분업정책의제	1953년 임의조제 경과조치
본격적 공론화	목포 시범사업 전후
정책의제화 과정	1기 1950년대
	2기 1960년대 초-1977년
	3기 1977년-1989년
	4기 1989년-1998년
정책결정 주체	정부주도기 1998.5-1998.11월초
	이익집단주도기 1998.11-1999.1월초
	집권당 주도 제1협상기 1999년1월초-1999.3월초
	약계의 협상주도시기 명확하게 구분안됨
	시민단체 주도 제2협상기 1999.3.9-1999. 12.7

본 연구에서는 의약분업 시행 주체인 정부와 의료, 약사들이 제도 시행 합의를 이뤄 낸 제도시행과 관련한 조직이 마련되기 시작한 1999년 5월 10일을 기점으로 잡았으며, 구체적으로 시기는 의약분업 준비기를 1999년 5월 10일부터 의약분업 계도기간인 2000년 7월 1일까지로 설정했고, 의약분업이 본격적으로 시행된 2000년 8월부터 의사파업과 의·정 협의가 끝난¹¹⁾ 2000년 12월까지를 혼란기로, 2001년부터 2002년 10월 31일까지를 시행기로 각각 구분했다.

11) 개정약사법에 관한 의·약·정 합의는 2000년 11월 11일 이뤄졌다. 이 합의에 따라 의약분업협력위원회가 폐지되 됐다. 이에대해 한겨레는 『정치권은 즉각 환영성명을 발표했고, 언론들도 1년 가까이 끌어온 의료파행 사태를 해결할 전기가 마련됐다고 평가하며 합의안 내용을 자세히 보도했다. 그러나 누구도 ‘중앙 및 지역 의약협력위원회’가 없어지게 된 사실은 눈여겨보지 않았다.(...중략...) ‘국민 따돌리기’의 흔적은 다른 곳곳에서도 발견됐다. 전문의약품과 일반의약품을 재분류하는 의약품분류소위원회에서 시민단체가 사라진 것도 마찬가지다. 전문의약품과 일반의약품 분류는 국민 의료비와 밀접한 관련이 있는데도, 정작 비용을 부담해야 하는 국민의 목소리가 반영될 통로가 막혀버린 것이다.』라고 지적했다. (한겨레, 의·약·정 합의 문제점 대책, 2000. 11. 13. (종합) 기획·연재 01면)

< 표 5 > 의약분업 시기 구분

준비기	혼란기	시행기
1999.5.10~2000.7	2000.8 ~ 2000.12	2001.1 ~ 현재(2000.10.31)

2) 내용분석

(1) 보도빈도

동아일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레신문이 1999년 5월 10일부터 2002년 10월 31일까지 보도한 의약분업 관련 기획기사와 사설은 총 634 건이었다.

여기에 ‘스트레이트’ ‘외부기고’, ‘대담’, ‘인터뷰·좌담’, ‘독자투고’ 등까지 합친다면 보도의 양은 매우 12)늘어날 것이다.

< 표 6 > 신문사별 기사건수 (기획기사·사설)

신문사	통계량	빈 도	퍼센트 (%)
동아일보		144	22.7
조선일보		141	22.2
중앙일보		180	28.4
한 겨 레		169	26.7
계		634	100

(* 신문사는 가나다 순)

12) 2000년 6월 1일부터 9월 9일까지 4개 일간지(대한매일, 동아일보, 조선일보, 중앙일보)의 보도량은 총 1,367건으로 이는 신문이 발행되지 않은 일요일과 휴일을 제외하고 신문사당 하루 평균 3.42건의 의약분업 관련 기사를 보도한 것으로 분석됐다.(한국언론재단, 보도비평 『신문의 의약분업 보도』, 2000. 12월)

신문사별 의약분업 관련 기획기사와 사설 보도 빈도는 중앙일보가 180건, 한겨레가 169건으로 조선일보와 동아일보에 비해 다소 높은 보도 빈도를 보였다.

시기별로는 <표 7>에서처럼 준비기와 시행기에 집중되는 경향을 보였다. 이는 두 기간 중 의사파업과 건강보험재정과탄이라는 문제가 순차적으로 불거졌고, 언론의 속성상 한가지 사안에 대한 집중화 경향이 반영된 것으로 풀이된다.

< 표 7 > 시기별 신문사 보도 빈도 (기획기사·사설)

(단위 : 건)

시기	신문사	동아 일보		조선 일보		중앙일보		한겨레	
		기획	사설	기획	사설	기획	사설	기획	사설
준비기	'99.5-12	5	2	2	1	3	4	4	3
	'00.1-7	27	12	38	10	32	21	21	17
혼란기	'00.8-12	33	18	27	11	21	18	31	23
시행기	'01.1-12	23	17	26	17	31	27	31	27
	'02.1-10	5	3	4	5	13	11	0	4

(2) 시기별 의약분업 인식변화.

2-1 준비기 (99년5월10일~2000년7월)

2-1-1 5.10 합의 직후

1999년5월10일 시민단체 중재 안으로 정부, 의사, 약사 대표들이 2000년

7월 의약분업을 실시하기로 합의한 이후 동아일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레신문은 기획면과 사설에서 의약분업문제를 다뤘는데, 조선일보는 5월 11일 기획·연재 42면에서 정부안에 대한 대한병원협회의 반발을 표제로까지 부각시켰고 부연으로 ‘내년 시행불투명’이란 표제까지 달았다.

그러나 같은 면에 게재된 ‘의약분업이 되면’이란 제목하의 기사에서는 ‘항생제 등 의약품의 오·남용이 크게 줄어든 것으로 예상된다’, ‘일부 의사와 약사들이 수입증대를 위한 불필요한 약을 투약하는 관행이 사라지게 된다’, ‘전문가들은 의약분업의 장점이 단점을 상쇄하고도 남는다’라는 등 의약분업제도의 긍정적인 측면이 부각됐다.

동아일보는 ‘주사제, 환자가 약국서 구입해야’란 제목하에 ‘의약분업이 실현되면 환자의약품 접근권이 제한돼 의약품의 오·남용을 막을 수 있을 것’. ‘처방을 받은 뒤 다시 약국에서 약을 사야하고’ 등 국민불편 함이 강조 됐다.

중앙일보는 ‘의 불만, 약 환영’ 등 대립적인 제목하에 ‘의약분업은 환자의 불편감수를 전제로 처방·조제 분리해 과잉진료와 의약품 오·남용을 예방하는 취지’라는 지적과 함께 ‘병협과 의협의 반발로 적잖은 진통을 겪게 될 것’이라고 지적, 조선일보와 다소 비슷한 논조를 보였다.

한겨레는 기획·연재 3면에서 “의-약 36년 진통 끝 ‘옥동자’란 제목을 뽑아 3개 신문사와 차별을 보였고 내용면에서도 ‘국민들은 시간과 비용면에서 많은 부담을 안게 된다’ 그러나 ‘의약분업이 실시되면 의약품 오·남용’의 ‘공포’로부터 벗어날 뿐만 아니라 약에 대한 ‘주권’을 지닐 수 있게 된다.’고 지적했고, 같은 날 사설에서는 ‘우리 나라 보건 의료 수준을 한 단계 끌어올릴 수 있게 돼 다행스럽다’며 의약분업제도 시행에 대해 가장 긍정적으로 표현하고 있었다.

< 표 8 > 5.10합의 후 의약분업제도에 대한 인식

신 문 사	기획기사 및 사설
동아일보	· 시민대책위원회 의약분업 방안 정부안보다 의약분업 취재 더 잘 살렸다는 평가. · 이 안이 실현되면 환자 약품 접근 제한 의약품 오·남용 막을 수 있어. · 환자: 병원→약국→병원, 불편 늘어날 전망
조선일보	· 병원협 반발 ...내년 시행 불투명 · 대형병원 조제실 없애면 연 수백억씩 손실 불가피 · 주사 맞아야 할 때 약국서 주사제 사가야 · 오·남용 줄지만 의료비 부담 늘어날 듯 · 『의약분업의 장점이 단점을 상쇄하고도 남는다.
중앙일보	· 의 불만, 약 환영 · 시민단체 중재안 기본원칙에 충실한 내용 · 의약분업은 환자 불편감수를 전제 · 병협 반발...적지않은 진통 겪을 전망
한겨레	· 간단한 질병도 병원거처야 · 의약품 오·남용 공포로부터 벗어나 · 약에 대한 주권 지닐 수 있어 · 의-약 36년 진통끝 '옥동자' (사설)

2-2 혼란기 (2000년8월 ~12월)

2-2-1 의사파업과 의약분업 시행 후

2000년 6월 20일부터 11월 27일까지 총 3차례의 의사파업 속에서 나타난 의약분업제도에 대한 인식은 4개 신문사간 대비를 이뤘다.

동아일보는 2000년 8월 23일부터 7회에 걸친 ‘한국의 의사’란 분석 기사를 통해 의사들은 왜 의약분업에 반대하며 폐업을 선택했는지, 정부와 의료계는 왜 타협점을 찾지 못하고 있는지를 의사입장에서 비교적 상세하게 다뤘으며, 의사파업에 대해서도 8월 30일 7회에서는 ‘우리 보건의료체계의 큰 틀을 어떻게 짜야 할 것인가 하는 근본적인 문제를 제기하고 있다.’고 평가했다.

이 후 9월 23일 ‘안이한 판단’과 암 환자란 사설에서는 ‘의약분업은 ...(중략)... 의료개혁과제 및 의료 현실에 대한 신중한 검토가 있는 후에 추진되어야 할 과제였다.’, ‘위아래 단추를 바꿔 낀 준비 안된 안이한 정책’으로 국민 불편이 가중되고 있다고 주장하고, 의사파업에 따른 환자들의 불편이 가중되자 ‘정부가 의료계를 설득할 자신과 대책이 없다면 정치권 일부에서 거론하는 임의분업과 일시 유보도 검토대상이 될 수밖에 없다고 본다.’는 의약분업 정책 수정론을 제시했으며, 10월 24일 사설 ‘결국 임의분업으로 가나’에서는 완전의약분업이나 아니면 임의분업이나 하는 것은 국민이 선택할 문제지만 의료소비자의 선택권한은 애초부터 도외시 됐으며 이러한 가운데 일방적으로 정부가 추진해 의료파행이 지속되고 있다고 주장했다.

11월 18일 ‘공직자여 늦기 전에’라는 주제의 칼럼에서는 의약분업을 ‘수

령에 빠지고만 정책의 표본처럼 보이는 국가적 재앙'으로 나타내고 있다.

< 표 9 > 혼란기 동아일보 의약분업제도 인식(2000년)

날 짜	제 목	내 용
8.23 - 30	한국의 의사	의사들은 왜 의약분업에 반대하며 폐업을 선택했는지, 정부와 의료계는 왜 타협점을 찾지 못하는 이유를 의사입장에서 기술
9.23.	사 설	정부가 의료계를 설득해 낼 자신과 대책 없다면 임의 분업과 일시 유보안도 검토대상이 될 수밖에 없다.
10.24	사 설	완전한 의약분업을 할 것인가, 임의분업을 할 것인가는 국민이 선택할 문제.
11.18	사 설	공직타성이 흐르고 흘러 오늘의 의약분업 같은 재앙을 불러왔다.

조선일보는 의약분업 시행 원년인 2000년 1월부터 '위기의 의사들'이란 주제로 3회에 걸친 기획 기사를 통해 현 의료시스템에서 겪는 의사들의 현실에 초점을 맞춰 다뤘으며, 2월 14일 '동네의사'들의 이유 있는 비명이란 제목의 사설에는 '동네의사들은 주사 놓고 약 지어 주면서 근근히 버텨왔는데 이런 상태에서 의약분업을 실시하면 문을 닫으라는 것과 마찬가지다'라고 주장하며 의약분업제도를 시행하기에 앞서 규제위주의 의료정책의 선보완을 내세웠다. 6월 21일 사설에서는 아예 '의약분업 잠정연기하자'란 표제를 뽑고, '선택은 하나다. 오는 7월 1일부터 실시할 예정인 의약분업을 잠정 유보함으로써 의사들이 시급히 직장에 복귀토록 길을 터주는 것이다.'라며 4개 신문사 가운데 유일하게 연기론을 주장했다. 8월 10일 사설에서

는 의사파업에 따른 환자 불편이 가중되고있는 만큼 ‘정부는 양단간 결단을 내려할 시점이다...(중략)...여의치 않으면 의약분업 자체를 근본적으로 재검토할 수밖에’라며 의약분업제도 철폐론을 내세웠으며, 파업이 마무리되자 ‘의약분업이 본궤도에 들어서게 됐다. 남은 과제는 국민 불편 최소화하면서 의약분업을 정착시키는 것’으로 논조를 바꿨다.

< 표 10 > 혼란기 조선일보 의약분업제도 인식 (2000년)

날 짜	제 목	내 용
1.15.-16	위기의 의사들	의약분업제도 시행에 앞서 의사들의 현실사정 반영, 진료비 등 의보수가 인상 당위성 반영
2.14.	사 설	진료행위에 대한 정당한 노동대가 인정해주는 방향으로 보험제도 개선 주장
6.21.	사 설	의약분업 잠정 연기하자
8.10.	사 설	의·약사와 환자 불만과 불편 최소화 할 수 있는 현실적 보완책 마련 시급, 여의치 않으면 의약분업자체를 근본적으로 재검토.
12.12.	의약분업 제대로하자	의사파업 일단락되고 의약분업이 본궤도에 들어서게 됐다. 국민불편 최소화하며 제대로 된 의약분업 정착시키는 것.

중앙일보는 2000년 3월 30일 의사들의 집단 휴진에 앞서 밝힌 29일자 사설에서 의사들이 요구하는 의보수가 인상은 의사들의 일방적인 주장이 아니라 객관적인 실수입 파악 등을 통해 조정해야 할 문제며 ‘의약분업의 기본이 흔들려서는 안 된다’는 원칙론의 입장을 밝혔다. 그러나 6월6일 ‘피곤한 개혁-의약분업’이란 칼럼에서는 찢어진 양복바지 수선비 만도 못한

의료수가 현실을 지적하며 문제의 본질을 건드리지 않고 현실을 외면한 채 명분만 좇는 개혁은 성공할 수 없다고 비판하며 기존의 보도 태도의 자세를 180도 전환하는 양상을 보였다. 이후 의약분업 시행 11일을 앞둔 6월 19일부터 5회에 걸쳐 내보낸 ‘긴급진단 의료개혁’이란 기획기사에서는 의약분업제도 시행에 따른 준비부족 상황과 국민부담 부분, 의료서비스 부문, 의료보험체계 등을 각계 전문가의 의견과 대안을 제시하며 의약분업의 첫 단추는 ‘의보 수가’ 에서부터 제대로 끼워졌어야 했지만 그렇지 못해 결국 의사파업이란 혼란을 가져 왔다고 진단하고, 근본적인 해결은 ‘의료계 구조조정’을 위해 정부가 얼마의 예산을 어떻게 유용하게 투입하느냐에 달렸다고 제시했다(중앙일보, 2000년 6월21일자).

의약분업이 전격 시행된 8월 1일 이후 전공의, 전임의 등까지 파업에 동참하며 파업 규모가 확산되자 8월 9일 사설에서는 ‘꼭 필요한 원칙은 지키되, 유연한 대화나 문제해결 능력이 긴요한 때다’ 라며 모호한 입장을 보였다.

중앙일보가 의약분업제도 시행을 계기로 의료시스템에 대한 문제를 접근한 것은 8월 24일부터 6회에 걸쳐 연재된 ‘의료개혁 제대로 하자’란 주제의 기획 기사를 통해서다. 이 기획기사는 사회부, 기획취재팀, 의료담당 기자 등이 특별취재팀으로 구성돼 왜곡된 한국 의료시스템의 문제점을 깊게 접근, 분석하며 ‘의보수가 차등제 도입’, ‘포괄수가제 전면 도입’, ‘고액진료비 보험혜택’등의 대안과 의료개혁의 방향을 제시했다. 이와 함께 ‘의료계 또한 그간의 소모적 논쟁을 중지하고 환자중심의 의료시스템을 새로 짜고 시야를 넓힐 때가 됐으며, 정책당국도 뿌리를 고치는 근본적 처방을 모색할’ 것을 주장하고, 의약분업제도가 의료계 대변혁을 불가피하게 하고 있다고 진단했다.

< 표 11 > 혼란기 중앙일보 의약분업제도 인식 (2000년)

날 짜	제 목	내 용
3.29.	사 설	의약분업의 기본원칙이 흔들려서는 안된다. 의보수가는 의사들의 일방적 주장이 아니라 객관적인 실수입 파악 등을 통해 조정할 문제
6.6	피곤한 개혁 의약분업	개혁이니 피로니 하는데 의약분업만큼 어설프고 설익은 개혁의 표본도 별로 없다. ...(중략)... 문제의 본질을 건드리지 않고 현실을 외면한 채 명분만 좇는 개혁은 성공할 수 없다.
6.19-23	긴급진단 의료개혁	의료 각 분야 현황 전문가도움 받아 진단하며 의약분업 첫 단추는 ‘의보 수가’에서부터 제대로 끼워졌어야 했다고 지적.
8. 9.	사 설	꼭 필요한 원칙은 지키되 유연한 대화와 문제해결능력이 긴요한 때다.
8.24-30.	의료개혁 제대로 하자	의약분업제도는 의료계 대변혁을 불가피하게 하고 있다.

한겨레신문은 3월 29일자 사설을 통해 ‘의사분업 철회요구는 명분이 없는 것’이며 병원협회측의 의약분업 시범사업을 강행하는 것은 의약분업의 불편함을 노출시켜 의약분업 시행 자체에 제동을 걸려는 의도라며 강한 비판의 목소리를 냈다. 3월 31일자 사설에서는 의료계가 주장하는 완전 의약분업의 참된 의미는 고정된 틀이 아니라 실천과 검증을 통해 만들어지는 궁극적인 산물인 만큼 ‘의료계는 첫술에 모든 배를 채우려 하지 말아야 한다.’고 주장했다.

이후 6월 3일자 사설에서는 의료계와 정부간의 갈등 속에서 어느 쪽 주장이 옳은지를 이제 와서 일일이 따질 필요는 없으며, 선진국은 물론 대부분의 개발도상국가에서도 의약분업을 시행중인 현상을 보면 약의 오·남용이 심해 국민건강을 해치고 경제적 낭비가 많은 실정에서 ‘서둘러 의약분업을 시행해야 한다.’라는 입장을 밝혔다.

6월 23일자 기획기사 ‘36년만의 합의 물거품 땀 더욱 뒤죽박죽’에서는 ‘의약분업은 소비자들을 불편하게 해 의약품 소비를 줄여 국민건강을 보호하는 제도적 장치라고 할 수 있다. 또 약값마진을 둘러싼 병원, 약국, 제약회사, 유통업체의 음성적 의료관행을 투명하게 하며, 의사와 약사의 직업영역을 구분해 의료서비스의 전문성을 확보하는 의료개혁의 일환이다.’라고 정의 짓고, 예정대로의 시행을 역설했다. 이 같은 한겨레의 입장은 9월21일 사설에도 재확인되고 있으며 ‘일곱 차례나 연기된 끝에 시행하게 됐는데, 또 미룬다면 오랜 기간 의약분업이란 선진적인 의료제도를 추진하기 어렵다. 무엇보다 중요한 것은 이번에 좌절한다면 이익집단이 반대하는 개혁을 무슨 수로 밀어붙일 것인가’라고 정부에 힘을 실어주는 주장을 펴며 3개 신문사와 대조를 보였다.

< 표 12 > 혼란기 한겨레신문 의약분업제도 인식(2000년)

날 짜	제 목	내 용
3. 29	사 설	의사들 의약분업철회요구 명분 없다. 차질 없이 의약분업이 시행되도록 협조해야
3. 31	사 설	의료계가 강조해온 완전 의약분업은 고정된 틀이 아니라 실천과 검증을 통해 만들어지는 산물인 만큼 의료계는 첫술에 모든 배를 채우려 하지 말아야 한다.
6. 3	사 설	오래된 개혁과제인 의약분업은 서둘러 시행해야 한다.
6. 23	36년만의 합의 물거품 땀 더욱뒤죽박죽	의약분업은 소비자를 불편하게 해 의약품 소비를 줄여 국민건강을 보호하는 제도적 장치
9. 21	사 설	일곱차례나 연기된 끝에 이번에 시행하게 됐는데 ...(중략)...이번에 좌절한다면 이익집단이 반대하는 개혁을 무슨 수로 밀어붙일 것인가

2-3 시행기 (2001년1월 ~ 현재(2002.10.31))

2000년이 의약분업 시행에 따른 혼란기였다면, 2001년은 의사파업이 마무리되며 의약분업제도가 정상적으로 작동하는 시기라고 볼 수 있다. 그러나 의약분업의 밑바탕이 돼야 할 건강보험재정이 분업을 시행한지 불과 1년여만에 바닥을 드러내자 의약분업제도는 ‘재정과탄의 주범’으로 언론에 인식됐으며, 김대중 정권의 대표적인 개혁정책으로 평가됐다.

동아일보는 2001년 3월 17일자에서 무리하게 추진된 의약분업의 결과는 국민의 돈만 축내게 됐고, 약품 오·남용으로부터 국민건강을 지킬 수 있을 것이라는 정부의 정책목표는 ‘공약(空約)’에 그칠 가능성이 높아졌다고 평가했다. 또 3월 19일자 사설에서는 의료기관의 과잉진료, 의약간 담합, 의료기관의 부당한 보험청구 등에 대한 대비와 예측마저 엉터리로 해 보험재정을 악화시킨 것은 명분만 좇아 의약분업을 무리하게 추진한 결과며 무슨 말로도 변명할 수 없는 정책 실패로 규정짓고 있다.

< 표 13 > 시행기 동아일보 의약분업제도 인식 (2001-2002)

날 짜	제 목	내 용
'01.3.17	의약분업 국민돈만 축내고 효과적어	국민의 호주머니에서 빠져나가는 돈이 계속 늘고 있는 만큼 건강권이 좋아졌다는 증거는 찾기 어렵다.
'01.3.19	사 설	국민은 정책실험 대상 아니다. 엄청난 사회적 손실과 국민 고통을 감수하면서까지 강행한 의약분업의 취지를 어디서 찾을 수 있을지 모를 일이다....(중략)...명분만 좇아 의약분업을 무리하게 추진한 결과다.

조선일보의 경우 2001년 3월 9일자 직장의보 ‘5월 파산’ 위기 보도에서 의약분업을 시행하면 약제비 2조원이 절감될 것이라는 보건복지부의 예측이 어긋났으며, 진료비 지급만 연간 4조원 가량 더 들어가게 돼 보험재정 붕괴로 직결되고 있다고 지적하고 나서며 의약분업제도 시행에 따른 효과 문제를 사회적 관심 사항으로 촉발시켰다. 이후 2001년 3월 17일자 기획기사에서 ‘건강보험이 파산위기를 맞게 된 것은 의약분업의 직·간접적인 영향 때문’ 인데 ‘2001년 한해 건강보험 적자 예상액 3조9700억 원 중 3조 1000억 원이 의약분업에 따른 것’으로 지적하며 “의약분업”을 건강보험재정과탄의 주범으로 지목했고, 2002년 1월 19일부터 시작된 ‘국민부담만 늘린 의약분업 1년 6개월’이란 4회 연재 기획기사에서는 의약분업을 종합 진단한 결과 ‘의약분업은 국민을 대상으로 한 정책실험’으로 결론 짓고 있다.

< 표 14 > 시행기 조선일보 의약분업제도 인식(2001-2002)

날 짜	제 목	내 용
'01.3.17	의약분업 시행하 고보니 ‘의약분업’	의약분업 시행 후 약제비는 크게 늘었고, 의약품 오·남용은 여전하며, 총 진료비는 51.7%가 늘어나 등 국민부담 늘고 건강보 험재정악화.
'02.1.19-28	국민부담만 늘린 의약분업	준비없이 강행 환자들에 정책실험을 한 것 과 다름이 없으며, 취지는 좋았지만 부작용만 발생

중앙일보는 ‘의약분업 6개월 현장 점검’(2001.1.30~2.1)을 통해 ‘허위 처방전 실태’와 ‘의·약사 담합 실태’, ‘약제비·항생제 증가’ 등의 문제를 다

루며 의약분업 제도의 허실을, 그리고 건강보험재정문제가 불거지자 3월 20일자 사설에서는 ‘이번 기회에 의약분업을 원점에서 전면적으로 재검토하기를’ 주장했고, 6월 29일자 기획기사 ‘의약분업1년’에서는 ‘억지로 먹인 보약 재정만 거덜’로 의약분업제도가 비하됐으며, 8월 27일자 ‘의약분업 왜 하는가’란 사설에서는 의약분업이 건강재정에 부담만 주고 또 그동안 분업을 해보았지만 주사제 오·남용이 여전함을 지적하며 의약분업제도에 대한 회의론적인 입장을 나타냈다. 이후 2002년 10월8일, 15일, 22일 3회에 걸쳐 특집기사 ‘DJ 노믹스 미완의 개혁; 피곤한 개혁 -의약분업’을 통해 국민의 정부에서 의약분업정책의 생성 배경 등 의약분업 비사를 당시 의약분업 정책에 관여 했던 인물들의 증언을 바탕으로 상세히 정리 소개하며, 의약분업 등 DJ 정권의 의료개혁은 총체적으로 실패작이며 누구도 만족시키지 못한 대표적인 포퓰리즘의 전형으로 결론 짓고 있다.

< 표 15 > 시행기 중앙일보 의약분업제도 인식(2001-2002)

날 짜	제 목	내 용
'01.1.30-2.1	의약분업 6개월 현장 점검	의약담합, 허위처방전 남발, 약·오남용 의 약분업 시행후 되레 늘었다
3.20	사 설	선거공약에 연연해 미리 선을 그어놓고 대책을 마련할 게 아니라 백지상태에서 의 약분업을 검토해야 한다.
6.29	의약분업 1년	의약분업 실패한 개혁정책의 전형, 억지 로 먹인 '보약' 재정만 거덜...
8.27	사 설	의약분업 왜 했던가. 건강보험재정안정화 대책 실효 못거두고 있으며, 의약품 오· 남용 여전, 정부 결자해지 자세로 사보험 제 도입등 모든 가능한 대책 종합검토해 근원적 대책 세워야
'02.10.8	특집기획	의약분업 등 DJ 정부의 의료개혁은 총체 적 실패
10.15	피곤한개혁	
10.22	의약분업	

한겨레신문은 1월 15일부터 21일까지 5회에 걸친 '흔들리는 의약분업' 기획 기사를 통해 정부와 정치권이 주사제 제외와 구조적 의약담합 방치 등으로 의·약사, 제약회사는 처방전 몰아주기에 그에 따른 상납 및 리베이트 거래 등으로 의약분업 정신을 훼손하고 있다며 의약분업제도가 정착되기 위한 촘촘한 감시로 '개혁'들을 지켜낼 것을 지적했다.

건강보험재정악화 원인과 관련해 한겨레는 3개 신문과 다른 입장을 보였다. 3월 20일자 사설에서 '문제의 본질은 의약분업 자체에 있는 것이 아니라 운영상 실책에 있음을 주목해야 한다.'고 지적했다, 3월 20일자 취재과

일 칼럼에서는 ‘엄밀히 말해 보험재정을 악화시킨 건 의약분업 자체가 아니다. 지역의약분업협력위원회가 예정대로 구성돼 값싸고 질 좋은 약을 처방약 목록으로 선정했다면 사정은 많이 달라졌을 터이다. 이쯤 되면 보험재정을 악화시킨 주범이 의약분업인지, 아니면 의약분업의 먹살을 잡았던 세력인지 뚜렷해진다.’고 주장했다.

< 표 16 > 시행기 한겨레신문 의약분업제도 인식(2001-2002)

날 짜	제 목	내 용
'01.1.15-21	흔들리는 의약분업	약물 오·남용을 막고, 국민 의료비용을 줄이고,환자의 알 권리를 보장해 의료서비스를 향상시키겠다는 의약분업의 애초 취지를 살리려면 ‘의료개혁’이라는 큰 밑그림 속에서 가능한 모든 방법을 동원해 문제를 풀어야 한다
'01.3.20	사 설	건강보험재정위기의 본질은 의약분업 자체에 있는 것이 아니라 운영상 실책에 있음을 주목해야 한다...(중략).. 성급하게 제도 자체의 근본적인 변경을 해서는 안된다.
'01.3.20	칼럼 · 논단	지역의약분업협력위원회가 예정대로 구성됐으면 사정은 많이 달라졌을 터이다...(중략)... 의보통합으로 보험급여 지출이 늘어난 건 더더욱 아니다. 그런데도 통합을 문제삼는 건 마치 까마귀가 검어서 배가 떨어졌다고 주장하는 거나 다름 없다.

(3) 시기별 기획기사 · 사설 표제 내용

의약분업과 관련한 기획기사와 사설에서 동아일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레신문의 표제 내용을 <표 17>에서 처럼 분석한 결과 준비기, 혼란기, 시행기에 걸쳐 의약분업 정책에 관한 내용(16.5%), 의사과업(10.3%), 건강 보험문제(11.7%), 의료계 비판(9.8%), 의료시스템문제(9.8%)등이 비교적 많은 부분을 차지하고 있었으며, 의-정 갈등 (6.7%), 정부 비판(6.5%), 국민 불편 (6.3), 의약분업 평가(5.7%) 등을 다룬 내용도 비교적 많았다.

그러나 의약품 오·남용 문제(1.2%), 의료비 관련(1.0%), 정치권 비판(0.8%) 외국사례(0.8%)등을 다룬 내용은 적었다.

기획기사 및 사설 표제 내용 강조 부분에 있어 4개 신문사간 두드러진 차이점을 보이는 부분이 있다면 정부 비판과 국민불편, 의료계비판 이다. 정부 비판과 관련해 동아 일보와 한겨레가 소극적으로 나타난 반면 조선일보와 중앙일보는 적극적인 양상을 보였다.

국민불편 내용은 동아와 조선이 적극적이었던 데 비해 중앙과 한겨레는 소극적인 양상을 보였다. 의료계 비판 내용은 동아일보와 한겨레가 다른 신문에 비해 많이 다뤘고, 조선일보와 중앙일보는 상대적으로 적었다.

의약분업제도의 근본취지였던 약물 오·남용을 주제로 한 표제는 동아와 조선은 한 건도 없었으며, 중앙일보가 3건(1.9%), 한겨레가 4건 (2.5%)에 달했다.

< 표 17 > 각 신문사 표제 내용 (기획기사·사설)

(단위: 건, %)

신문사 표제내용	동아 일보	조선 일보	중앙 일보	한겨레	계
의약분업정책	24(16.7)	27(19.7)	17(10.9)	31(19.0)	99(16.5)
의사 파업	15(10.4)	14(10.2)	16(10.3)	17(10.4)	62(10.3)
건강보험문제	14(9.7)	21(15.3)	17(10.9)	18(11.0)	70(11.7)
의료계 비판	16(11.1)	7(5.1)	9(5.8)	27(16.6)	59(9.8)
의료 시스템 문제	18(12.5)	10(7.3)	15(9.6)	16(9.8)	59(9.8)
의-정 갈등	9(6.2)	11(8.0)	8(5.1)	12(7.4)	40(6.7)
정부 비판	1(0.7)	11(8.0)	19(12.2)	8(4.9)	39(6.5)
국민 불편	18(12.5)	11(8.0)	5(3.2)	4(2.5)	38(6.3)
의약분업 평가	10(6.9)	7(5.1)	13(8.3)	4(2.5)	34(5.7)
의료 산업	7(4.9)	6(4.4)	7(4.5)	1(0.6)	21(3.5)
약물 오·남용 문제	·	·	3(1.9)	4(2.5)	7(1.2)
의료비 관련	2(1.4)	2(1.5)	1(0.6)	1(0.6)	6(1.0)
정치권 비판	1(0.7)	·	1(0.6)	3(1.8)	5(0.8)
외국 사례	2(1.4)	1(0.7)	2(1.3)	·	5(0.8)
기 타	7(4.9)	9(6.6)	23(14.8)	17(10.4)	56(9.3)
계	144	137	156	163	600

(4) 신문사별 표제어 기능 (기획기사·사설)

<표 18>에 의하면, 전체적으로 신문들은 의약분업 보도에서 주로 기술/설명 식의 표제어를 사용한 것으로 나타났다.

그 다음은 -해야, -하도록, -하자 등의 주장이나 지지 또는 의지 등을 표제어로 사용하였으며 의문형식의 표제어도 상당히 많이 사용되었다.

신문사별로 보면 기술/설명의 경우 중앙일보가 114건으로 많았으나 다른 신문사와 큰 차이는 보이지 않고 있다.

< 표 18 > 신문사별 표제어 기능

(단위 : 건)

신문사 표제어 유형	동아일보	조선일보	중앙일보	한겨레	계
의문 (-까, ~나)	22	13	20	24	79
예측 (- 할 듯, - 될 듯)	9	12	8	4	33
감정/비판(-해서야, -하다니)	12	20	8	9	49
주장/지지(-해야, -하도록, -하자)	16	17	27	27	87
기술/설명 (-이다, -로)	85	78	114	99	376

(5) 의약분업 평가

4개 신문사의 의료의약분업에 대한 정책 평가는 <표 19>와 같다.

이는 김대중 정부가 출범과 함께 내세웠던 4대 부문 개혁안 중 의료개혁 부문에 대한 비판과 무관하지 않다고 볼 수 있다.

왜냐 하면 의약분업은 의약품 유통과 의료체계, 약값인하 등 한국의료전 부문에 대한 개혁의 첫 출발점이었기 때문이다.

< 표 19 > 신문사별 의약분업 정책 평가

신 문 명	관련 기획기사 및 사설
동아일보	“의료정책 의욕만 앞세워 밀어붙여” (‘01.11.6. 사설) “준비가 안된 상태에서 의료개혁 다그쳤다.”(01.5.19.사설)
조선일보	국민부담만 늘렸다.(‘01.1.19.기획) 정부,왜 실패거듭하나(01.5.29.조선데스크)
중앙일보	실패한 의료정책 (‘01.3.23-24. 기획) “실패로 끝난 졸속 개혁의 표본”(01.11.9.사설)
한겨레	흔들리는 의약분업(‘01.1.21 기획) “춤춤한 감시 ‘개혁’틀 지켜야”



김대중 정권 책임론

2. 의약분업에 대한 언론의 틀 규정 분석

1) 언론의 틀 구성 방식

(1) 정당화 방식

국민의 의료이용 관행과 의료시스템의 변혁을 가져온 의약분업제도는 그 시행과정에서 시기별로 많은 사건과 다양한 행위자들을 양산했다. 따라서 언론의 보도 또한 이러한 사건과 인물들을 중심으로 전개되었다. 그러나 모든 뉴스들이 사건 지향적인 것은 아니다. 어떤 뉴스들은 하나의 이슈나 주제에 초점을 두고 그것을 뒷받침할 수 있는 관련 진술과 이슈들을 보도하는 이른바 이슈 스토리로 구성된다. 여기서 말하는 하나의 이슈나 주제는 곧 언론에서 구성하는 담론의 명제를 일컫는다. 마치 과학적 학문 연구의 절차를 따르듯 그들의 주장을 밝히고 그에 대한 논리적 지지를 획득하기 위해서 경험적 자료들이나 인용구들을 사용하기 때문에 가설 검증적 특성이라 불려진다. 특히 Pan & Kosicki는 이를 주제 구조라고 명명하였다. 언론이 정당성을 확보하기 위한 다양한 기제중 가장 일반적인 관행은 정보원의 제시라고 할 수 있다. 또 언론이 주장하고 있는 특정 명제에 대한 관련 이슈나 하부 주제들로 주장에 대한 지지나 근거를 암묵적으로 명시할 수도 있다. 의약분업 보도에서 언론이 취한 정당화 방식은 ‘국민정서 병자’였다.

① 국민정서 빙자 틀

언론의 보도 관행을 정당화하기 위해 자주 이용하는 주요한 장치중의 하나가 바로 자신들의 뉴스 보도가 이른바 국민여론 혹은 정서를 반영하고 있다는 논리이다. 국민정서에는 긍정적 의미와 부정적 의미가 있다. 언론의 보도는 국민정서를 고려해야 한다는 원론적 주장을 담고 있는 경우는 긍정적인 개념이다. 이 경우 국민이란 개념은 이성적이고 합리적인 공중으로서의 의미를 지니며, 이러한 이성적이고 합리적인 국민들의 의견의 총합을 여론이라고 한다. 따라서 이러한 의미의 국민정서는 국민의 대변기관으로서의 언론에 당연히 반영되어야 한다.

반면 국민정서가 국민들의 걸러지지 않은 본능적 감성을 의미하는 경우도 있다. 이러한 부정적 의미의 국민정서는 국민을 대중으로 파악하는 시각과 일치한다. 즉 국민이란 충동적이고 비합리적인 집단이라는 것이다. 따라서 이러한 집단의 감정은 견잡을 수 없는 방향으로 표출될 수도 있는데 언론이 이러한 국민들의 말초적 감성을 자극하는 경우를 국민감정 영합 보도라고 할 수 있다. 의약분업 시행 전후에 나타난 의사파업 문제와 건강보험재정위기문제가 불거지면서 언론은 의료계와 정부에 대한 비판이 이어지고, 개혁과 준비부족 또한 주장하고 있다. 물론 이러한 주장에 대한 지지를 획득하기 위해 많은 논리적 틀을 사용했지만 연구대상인 된 4개 신문의 보도태도에서 가장 두드러진 것은 국민정서를 하나의 근거, 혹은 정당화의 기제로 사용하고 있다는 것이다. 즉 언론의 뉴스 보도가 이른바 국민여론 혹은 정서를 반영하고 있다는 논리이다.

< 표 20 > 국민정서 빙자 틀

신문명	기사내용
동아일보	‘국민의 불편과 부담을 최소화하는 데 모아져야 한다.’
	‘국민의 생명과 건강을 불모로 한 집단휴진’
	‘국민만 죽어나야 하나’
	‘국민을 또 한번 실망에 빠뜨리고 있다’
조선일보	‘명분도 실리도 국민이 준다’ ‘국민의 실망이 극에 달해 있다.’
	‘국민은 세 번 속았다’ ‘국민은 불안하다’
	‘국민은 정책실험 대상 아니다’ ‘국민들 주머니만 노린다’
	‘왜 해야 하는 건지도 모르면서 국민들은 지난해를 그렇게 보내야 했다’
중앙일보	‘도대체 국민들은 언제까지 헛갈리고 고통을 겪어야 하는 것인가?’
	‘검허한 모습을 국민에게 보여야 한다’
	‘국민들은 울화가 치민다’ ‘국민 호주머니 털어 땀질’
	‘국민은 안중에도 없단 말인가’
한겨레	‘국민을 불모로 삼아 흥정을 벌여서야 되겠는가’
	‘국민들만 중간에서 봉 뜨는 현상이 심화’
	‘국민의 불안이 증폭되고 있다’
	‘틈에서 죽어나는 것은 국민뿐’
한겨레	‘동의절차 무시한 국민 부담 증가’
	‘국민을 뭇로 보나, 우리가 봉인가’ ‘국민부담 키운 약값개혁’
	‘국민적 합의 바탕’
	‘머리를 맞대는 모습을 국민들은 보고 싶어한다’
한겨레	‘의약계에 먹살 잡힌 국민건강’
	‘국민호주머니 털어 의사 달래기’
	‘국민들의 불만이 터져 나오고 있다’ ‘국민이 사라졌다’
	‘국민이 나서게 하라’

<표 20>에 나타난 구체적인 예에서 알 수 있듯이 주로 의료계에 대한 비판과 정부정책의 표류에 대한 질책, 무능력, 의료비 부담, 정책결정에서 소외 등을 비판하고 의약분업 정책과 건강보험정책 실패에 따른 책임 추궁을 위한 정당화 방식으로 ‘국민의 정서와 여론, 심정’ 등이 사용되어 졌다. 이 같은 방식으로 이용된 국민정서와 여론은 언론의 주장에 대한 정당화 기제일 뿐만 아니라, 하나의 사안에 대한 감정적 통합을 구축하는데 큰 역할을 하기도 한다. 그러나 또 다른 사안에 대한 사회적 힘을 결집시키거나 통합시키는 요소로도 작용하기 때문에 특정 상황을 특정 목표에 맞게 만드는 장치로도 동원될 수 있다. 따라서 ‘국민정서’라는 개념자체가 불분명하지만 그 용어가 사건에 대한 해석을 언론의 규정대로 조직화하는데 유용하게 작용할 수 있다.

본 연구의 사례에서는 의사과업, 의약분업 시행 여부와 연기문제, 주사제 제외문제, 건강보험재정위기에 따른 보험료 인상 문제를 거론할 때 국민정서가 자주 이용 됐고, 또 합리적 근거 없이 보도 주체가 자의적으로 사용하고 있는 점을 지적할 수 있다.

(2) 극화 보도(이야기구조 분석)

극화보도는 사실을 있는 그대로 전달하기보다는 마치 소설이나 영화처럼 극적으로 재현하는 경우를 말한다. 이렇게 특정한 현상을 초래한 제도적·구조적 원인을 무시한 채, 그러한 현상에 관련된 개인을 중심으로 스토리를 전개하는 보도 양태는 현상에 대한 이해를 쉽게 하고 독자의 흥미를 자아내는 효과는 있지만, 사안의 본질이나 근본적인 문제를 무시하거나 소홀히 하는 결과를 낳게 된다.

본 연구 대상인 의약분업에 대한 보도에 있어서는 의약분업 시행에 따른 환자 불편과 관련된 보도에서 이러한 구조가 자주 발견된다.

먼저 제시된 <예 1>의 기사에서는 의약분업이 시행됐을 때를 환자가 겪을 상황을 마치 가상으로 제시하고 있다. 그러나 소설에서나 가능한 극단적인 상황만 있을 뿐 구체적으로 ‘왜 그런가’에 대한 구체적인 정보와 그렇다면 어떻게 해야 하는가에 대한 대안도 제시되지 않은 채 분위기만 묘사하고 있다. <예 2>는 약국에 필요한 의약품 구비가 제대로 안돼 있어 환자가 고생하고 있는 점을 직접 체험 형식으로 전달하고 있지만 주관적인 경향이 강하고 마치 한 편의 소설을 읽는 것처럼 느끼게 하고 있다. 또한 행위자의 언행을 마치 드라마 속의 대사처럼 기술해 놓음으로써 마치 그 현장에 있는 듯한 느낌을 주고 있다.

이러한 지나친 뉴스의 스토리 구조는 독자의 관심을 드라마, 행위, 인물들, 인간의 감성으로 이끄는 본질적인 힘을 갖고 있다. 이러한 의미에서 기자들이 뉴스 스토리를 쓰는 것은 소설가가 픽션을 쓰는 것과 별반 차이가 없다고 하겠다. 이러한 보도양태들은 보도의 대상이 되는 사건의 본질적이

고 거시적인 구조를 보지 못하게 하고 사태의 핵심적 문제를 파악하는데 있어 장애가 된다. 즉 적절한 정보를 주지 못하는 하나의 이야기에 머무를 수 있다는 것이다.

<예1>

[긴급진단 의료개혁]1.가상으로 본 문제점 (의약분업D-11)
(중앙.2000,6.19)

.....(중략)...

◇ 치료할 곳 없는 밤 - 의약분업 첫날인 7월1일 오후 10시, 회사원
최모(30.서울 서초구 서초동)씨는 신촌의 한 술집에서 친구와 다투다 얼굴
을 심하게 다쳤다. 인근에 문을 연 의원들이 없어 신촌 세브란스병원
응급실을 찾았다.X레이를 찍는 등 응급처치를 받았다. 원무과에서 계산
을 하던 최씨는 청구서에 응급실 사용료가 3만원이나 찍혀 있어 놀랐
다. 정부가 응급증세로 인정하지 않는 ‘응급환자’에게 새로 생긴 부담이
라는 것이다.게다가 비응급환자는 병원에서 약을 탈 수도 없었다. 최씨
는 자정이 넘어 처방전을 들고 병원을 나섰다. 병원 주변의 약국 여섯
군데를 1시간이 되도록 돌아다녔지만 모두 문을 닫았다. 집 주변 약국
두 군데도 문이 닫혀 있었다. 상처부위가 부어오른 최씨는 밤새 고통
때문에 잠을 설치다 다음날 오전 9시쯤 약을 지을 수 있었다. ...(중략)...

<예2>

의사기자의 ‘분업’ 경험 /처방전이 환자엔 ‘고생처방’ (동아.2001.3.15)

의약분업이 시작된 지 몇 개월 뒤인 2000년 11월. 서울 근교 A병원에서 근무하고 있었다. 응급실에 감기환자가 왔다....(중략)...38도, ‘음 열이 좀 있군’ 콧물과 코막힘이 있었으나 X레이로는 큰 문제가 없어 보였다. 그러나 인후가 많이 부어 있었다. 단순 목감기였다. 곧 처방전을 썼다. 이때 문제에 부딪혔다. ‘내가 쓴 처방전이 이 사람에겐 구하기 쉬운 것일까?’ ‘뭘, 흔히 사용하고 구하기 쉬운 진통해열제와 항히스타민제를 사용하면 그만이지...’

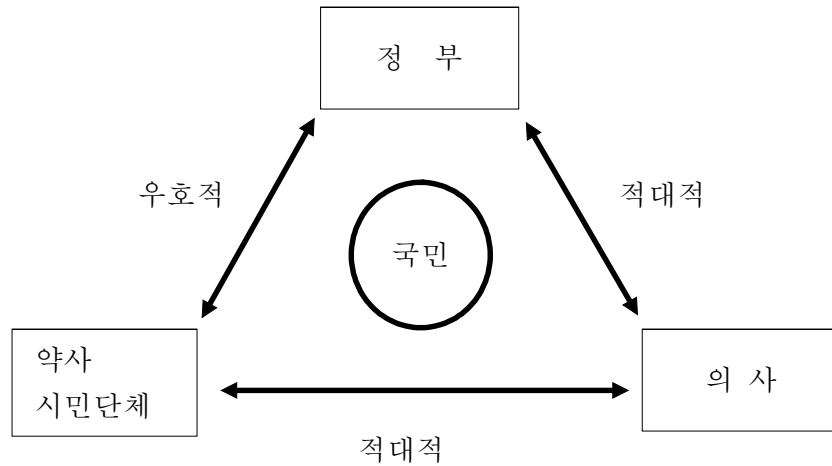
....(중략)...다음 환자가 왔다. 이 병원에는 돈 없는 의료보호 환자들이 자주온다, ...(중략)... 환자를 손으로 만져보니 왼쪽 하복부에 통증이 있었다. 복부사진도 찍어 장 많이 부풀어 있는지 진단하고 진통제 주사 한 대 놓고 진통제와 위장약 처방을 했다. “가까운 약국에 가면 쉽게 얻을 수 있을 것”이라고 귀뜸도 했다. 하지만 그 환자는 “약을 구할 수 없다”며 다시 왔다. ... (중략)..

(3) 대립구조 구성(수사구조 분석)

수사적 구조는 언론의 주장에 대한 사실 입증을 극대화하고 뉴스의 효과를 높이기 위해 사용하는 저널리스트들의 직업적 관행을 말하는데, 이 중 특히 ‘대립’과 ‘갈등’은 인간의 호기심과 흥미를 자극하는 주요 요소들 중의 하나다.

의약분업 보도를 함에 있어 언론들은 보도의 긴장을 높이고 자신들의 주장을 보다 강력하게 제기하기 위해 당시 정부와 의사, 약사, 의료소비자들을 대립 구도 속에 포진시켰다.

< 그림 2 > 의약분업시행 주체간 대립구조



▶[칼럼] 무너진 신뢰; 민주사회를 지향해 가는 개혁노선에 찬물을 끼얹는 점도 뼈아프다. 의약분업은 의사들 스스로 밝혀왔듯 국민건강을 위해 반드시 실현시켜야 할 분야다.(한겨레, 2000.6.27)

▶[칼럼]의권은 어디서 오는가; 의료계의 이런 혼란스런 모습은 “결국 ‘밥그릇’ 때문이 아니었느냐”는 따가운 질책으로 이어진다. (한겨레, 2000.9.9)

▶정부·의협 ‘정면대결’ 양상; 7월1일로 예정된 의약분업 실시를 정부의 확고한 방침이라는 것을 재확인했다. 그러나 의사들은 이 같은 정부의 강경 방침에도 아랑곳하지 않고, 폐업 강행 방침을 천명했다.(조선, 2000.6.19)

▶의협 ‘정부안 거부’ ; 의사들이 요구하는 유일한 해법은 ‘의약분업 시행 전 약사법 개정’이지만 ,정부는 이에 한 발짝도 물러 설 수 없다는 입장을 보이고 있다.(조선,2000.6.24)

▶의약분업 둘러싼 의·약·정 새 갈등 국면; 정부가 의료계의 집단폐업을 막기 위해 의약분업 실행안을 일부 바꾸자 약사회가 “분업정신을 훼손한다”며 강력히 반발, 의약분업을 둘러싼 의, 약, 정 갈등이 새 국면을 맞고 있다. (중앙, 2000.6.20)

▶[사설] 정부·의료계 막가선 안 된다; 최근 상황을 보면 의료계와 정부의 막가는 듯한 태도에 우려를 금할 수 없다.(중앙, 2000.8.17)

▶[집중추적] 거리로 나선 의사들/생존권 투쟁-집단이기주의; 최근 의사들의 강경한 움직임은 의사들이 느끼는 생존권의 우기가 그만큼 절박함을 의미한다. 그러나 실현 불가능한 사항을 요구함으로써 어렵게 탄생시킨 의약분업을 무산시키려는 것은 국민 건강을 불모로 한 집단이기주의라는 비판도 거세다.(2000.2.11)

▶[사설]의료계, 너무 하는 것 아닌가; 의료계가 마치 정부를 완전 굴복시켜야 할 것처럼 강경 일변도의 자세를 보이는 것은 옳지 못하다.(동아,2000.9.30)

언론은 그들 명제의 극적 효과를 위해 정부와 시민단체, 의사와 약사, 의사와 환자간의 대립구도 보다 정부와 의료계간의 대립구조를 극대화하였다. 위 예에서와 같이 의사는 ‘밥그릇’, ‘집단이기주의’, ‘반 개혁세력’ 등으로 묘사되고 있으며, 정부는 의약분업 시행과 정착 그리고 의사들의 반발을 수용하기 위해 노력하는 주체로 의미화 되고 있어 의사는 강한 부정적 존재로, 그리고 정부는 긍정과 부정적 이미지가 혼재 돼 나타나고 있다.

이에 따라 언론의 의약분업 갈등 보도의 초점이 지나치게 대립적인 입장에 맞추어짐으로써 갈등의 해소보다는 갈등의 악화를 초래했고 국민들에게는 조각난 의약분업제도의 그림을 제공함으로써 궁극적으로 위기감과 불안감만 가중 시켰다.

< 표 21 > 정부와 의사간의 대립구조

정 부	의 사
의료개혁 추진	의료개혁 반대
도덕적	부도덕적
질서유지	질서파괴
패 배	승리

제 5 장 고 찰

1. 연구자료 및 방법에 대한 고찰

본 연구에서는 의약분업에 대한 언론의 인식과 태도에 관한 분석을 시도했으며 분석자료로는 총 634건의 동아, 조선, 중앙, 한겨레 등 4개 신문사의 기획기사와 사설을 대상으로 삼았다.

신문 기사를 통한 언론의 의약분업에 대한 인식 및 태도를 간접적으로 알아보기 위한 연구이므로 스트레이트 기사와 독자투고, 외부칼럼 등은 적합하지 않은 것으로 판단해 연구 대상에서 제외하였다.

기획기사는 신문사별로 차이는 있었으나 대부분 기획·연재 면에 게재됐고, 연구자료로 활용했다. 그러나 일부 해설성 기사의 경우는 신문사의 특성이 반영된 것을 중심으로 연구자료로 활용했다.

연구방법은 보도빈도와 인식변화, 표제 분석, 표제어의 기능, 의약분업 평가 등 내용분석을 하였으며, 이 같은 분석의 미진함을 보완하기 위해 언론은 의약분업에 대해 어떤 틀을 갖고 접근하고 보도했는가 하는 ‘신문의 틀 규정 짓기’ 방법론의 일부를 이용해 질적 분석을 하였으나 이 두 가지 연구 방법을 통한 언론의 인식 및 보도태도를 분석하는데 있어 미진한 감이 있다.

2. 연구결과에 대한 고찰

언론의 의약분업에 대한 보도는 의약분업 시행 원년인 2000년 들어 집중화되는 경향을 보였으며, 특히 의사파업과 분업 시행을 앞둔 6월과 분업이 시행되고 의사파업과 의정 대화가 마무리되는 시기는 10월과 11월까지 집중적으로 보도되는 양상을 보였는데 이는 의약분업이 순탄하게 시행되지 않고 의료계의 반발과 파업이 사회적 문제로 불거지며 언론의 집중적인 관심의 대상이 됐기 때문으로 풀이된다.

시기별 의약분업에 대한 언론의 인식변화는 신문사별로 차이를 보이고 있는데 조선일보와 중앙일보, 동아일보 등 극보수 및 중도보수 신문들은 의약분업제도 자체에 대해서는 긍정적이지만 시행과 관련해서는 정부가 지나치게 명분에 집착한 결과 ‘국민 불편’과 ‘국민 부담가중’ 등을 초래했고, 건강보험재정까지 악화시킨 주범으로 지적하며 김대중 정부의 대표적인 실패한 정책으로 규정지었다. 반면 진보와 개혁성향의 논조의 한겨레신문은 직접적인 평가는 내리지 않았다.

그러나 의사파업과 관련해서는 동아, 조선, 중앙, 한겨레 등 4개 신문 모두 ‘집단이기주의’, ‘밥그릇 챙기기’ 등으로 치부하는 경향이 강했다. 이러한 가운데 조선일보는 의사의 입장 챙겨주기에 지면을 할애한 경향이 타 신문에 비해 비교적 많았다고 할 수 있겠다.

기획기사와 사설 표제 내용으로는 의약분업 정책에 관한 내용이 16.5%로 가장 많은 비중을 차지했는데 이는 새로운 제도 시행에 따른 문제점 보완을 지적하는 언론의 특성이 반영돼 있다고 하겠다.

기획기사 및 사설 표제 내용 강조 부분에 있어 4개 신문사간 차이점이

드러났는데 조선, 중앙, 동아는 정부 비판 측면에 적극적이었는데 반해 한겨레 신문에서는 비교적 소극적인 양상을 보였다는 점이다.

의약분업 평가와 관련해서는 동아, 조선, 중앙 등의 신문들은 정부가 의욕만 앞선 상태에서 준비도 제대로 되지 않은 채 시행을 함에 따라 국민들의 의료비 부담만 늘린 실패한 의료정책을 규정하고 있는 반면, 한겨레는 주사제 제외 등 의약분업안이 당초 안에서 후퇴한 경향은 있지만 의-약간 담합 등 감시체계를 강화하며 분업취지를 살려나갈 것을 촉구했고, 직접적인 평가는 자제하는 경향이 짙었다.

질적인 분석으로 ‘신문의 틀 짓기 규정’으로 ‘국민 병자의 틀’과 ‘극화보도’, ‘대립구조’의 형태를 적용해 분석한 결과 ‘국민 병자의 틀’, ‘극화보도’, ‘대립 구조’ 등의 형태에서 여전히 벗어나지 못하고 있었다.

국민정서 병자의 틀에서는 의약분업 시행 전후에 나타나 의사과업 문제와 건강보험재정위기문제에 대해 강도 높게 비판하며 국민정서가 자주 이용됐고, 또 합리적 근거 없이 보도 주체가 자의적으로 사용하고 있는 점도 발견할 수 있었다.

언론은 또 의약분업제도에 따른 국민 불편 및 약국의 처방전 약 부족 상황을 ‘극화 보도’ 형식을 빌려 구체적인 정보보다 단순 상황을 보도하는 경향도 발견됐으며, 대립구조에서는 언론사들이 보도의 긴장을 높이고 강도 높은 주장을 제기하기 위해 정부, 의사, 약사, 의료소비자들을 대립 구도 속에 포진시켜 의약분업제도 시행에 따른 문제점과 시행 주체들간의 갈등을 보도하는 경향을 발견할 수 있었다.

하지만 의약분업 시행을 통해 나타난 한국 의료시스템에 대한 문제제기와

관련해 정확하지는 않지만 나름대로 지면을 할애해 분석을 시도했다는 점은 긍정적으로 평가할 만하다고 생각된다.

특히 의약분업 시행과 함께 발생한 의사과업에 대해서도 초기에는 집단과업에 대한 표피적인 취재 관행 속에 겉으로 드러난 사실 전달과 지나치게 과장된 표현도 발견됐지만, 이후 보건의료계 전문가들과 함께 의료시스템에 대한 개선 방향을 모색한 점등은 발전의 가능성의 여지를 보여주는 한 측면이라고 할 수 있겠다.

본 연구가 기자들을 대상으로 한 직접적인 설문조사를 통한 분석을 하지 못한 가운데 이 같은 간접방식을 통해 언론의 의약분업에 대한 인식과 태도를 분석하는데 있어서 어려웠던 점은 분석 기준설정과 틀을 만드는데 있었다고 할 수 있겠다.

제 6 장 요약 및 결론

이 연구는 언론의 의약분업에 대한 인식과 태도를 알아보고 이와 관련된 요인에 대해 알아보기 위하여 의약분업과 관련된 기사를 보도량 및 표제내용 등 양적 분석과 프레임 분석 등 질적 분석을 통해 의약분업 제도에 대한 인식 변화와 접근성, 규정 등을 분석한 것이다. 2000년 5월10일부터 2002년 10월31일까지의 4개 일간지에 보도된 기획기사와 사설을 분석하여 다음과 같은 결론을 얻었다.

첫째, 언론의 의약분업제도에 대한 인식은 의약품 오·남용으로부터 국민건강을 지키는 제도라는 측면과 의료개혁차원에서 지속적으로 추진되어야 한다는 것으로 나타났다. 이를 위해 의약분업제도 준비기와 혼란기, 시행기별로 구분해 언론의 의약 인식 변화와 태도를 분석한 결과 준비기와 혼란기에는 의사파업이라는 돌발 변수가 나타나자 의약분업제도 회의론과 연기론 등이 제기된 바 있으며, 시행기에는 건강보험재정과탄의 주범으로 ‘의약분업’을 지목하는 경향이 짙었다. 그러나 한겨레신문은 의약분업제도에 대한 신념이 확고한 입장을 보이며 의료개혁 차원에서 추진할 것을 주장했다.

둘째, 언론은 의약분업제도에 관한 사항을 보도함에 있어 정책과 관련된 내용이 16.5%로 가장 많았고, 의사파업과 건강보험문제, 의료 시스템 적인 문제 등을 비중 있게 다루고 있는 것으로 나타났다. 특히 기획기사 및 사설 표제 내용 강조 부분에 있어, 정부 비판과 국민불편, 의료계 비판 부분에 있어 4개 신문사간에 차이점을 보였는데 정부 비판과 관련해 동아일보

와 한겨레가 소극적이었던데 비해 조선일보와 중앙일보는 적극적인 양상을 보였다. 국민불편 내용은 동아와 조선이 적극적이었던데 비해 중앙과 한겨레는 소극적인 양상을 보였으며, 의료계비판은 동아와 한겨레가 조선과 중앙에 비해 많이 다룬 것으로 나타났다. 그러나 의약품 오·남용 부분과 관련한 표제는 동아와 조선은 단 한 건도 없었던 것으로 나타났으며, 중앙일보와 한겨레가 각각 3건(1.9%), 4건(2.5%)에 달했다.

셋째, 의약분업평가와 관련해 동아, 조선, 중앙은 김대중 정부의 대표적인 실패개혁과제로 결론 짓고 있는 반면 한겨레는 직접적인 평가를 자제하는 경향이 짙었다.

넷째, 의약분업제도 시행과 함께 의사과업으로 불거진 한국 의료시스템의 문제점이 분출된 데 대해 조선, 중앙, 동아, 한겨레는 표피적으로 의료문제를 접근하는 시각에서 벗어나, 의료인력과 정책, 주치의제도 등의 대안 제시와 함께 심층적으로 접근하는 태도를 보였다.

다섯째, 건강보험재정과탄의 원인과 관련해 조선, 중앙, 동아일보는 의사과업에 따른 3차례 의보수가 인상과 의약분업제도시행에 따른 재정 부담이 늘었기 때문으로 분석하고 있는 반면, 한겨레만은 연관성은 있겠지만 직접적인 원인이 될 수 없다는 주장을 해 대조적인 모습을 보였다.

언론의 의약분업제도에 대한 보도 틀은 어떻게 규정짓고 있는가를 분석한 결과 다음과 같은 결과를 얻었다.

첫째, 언론의 규정을 정당화하기 위해 국민의 정서와 여론, 심정 등을 이용해 의약분업 시행 전후 나타난 의사과업에 따른 비판과 의약분업제도 시행에 따른 정부 정책의 무능력, 의료비 부담, 건강보험정책 실패에 따른 책임을 추궁하고 있었다.

둘째, 지나치게 환자불편과 제도의 허점을 지적하는 보도는 마치 하나의 주리소설을 읽고 있는 듯한 착각을 들게 했으며, 이러한 이야기 구성 방식은 수용자들의 흥미를 자아내는 한편, 사건의 본질을 가려 의약분업은 아직 준비가 안돼 환자들만 고통을 겪는다라는 점에 주목하게 하고 있다.

셋째, 언론은 의약분업 보도를 함에 있어 긴장감을 높이고 자신들의 주장을 보다 강력하게 제기하기 위해 정부와 의사, 약사, 의료소비자들을 대립 구도 속에 포진시켰다.

또 정부와 의사간에 사태해결의 과정 또한 지나치게 대립적인 입장에서만 보도함에 따라 정부는 의료개혁 추진세력이며, 도덕적이고, 질서유지자이나 결국 의사들의 주장을 수용하며 패배한 이미지가 강하게 부각됐고, 의사는 의료개혁 반대 세력이면서 부도덕한 집단이고, 질서를 파괴하면서까지 자신들의 요구를 관철시키는 이미지로 그려져 있다.

이 연구는 언론의 의약분업에 대한 인식과 태도에 대해 알아보고 앞으로 의료문제와 문제점 등을 언론이 보도함에 있어 개선돼야할 사항은 무엇인가에 대한 고민을 위한 기초자료를 제공하는데 의의가 있다고 하겠다. 현재 의약분업은 시행 2년째를 맞고 있지만 정치적인 변화에 따른 변화요인이 존재하고 있는 상황이고, 특히 건강보험재정문제에 초점이 맞춰진 의료정책의 변화로 의약분업제도가 어떻게 수정될 지는 미지수이다. 이 시점에서 언론의 의약분업에 대한 인식과 태도에 대해 알아보는 것은 앞으로 올바른 의료문제 보도를 위한 기초자료가 될 것이라고 생각된다.

결론적으로 이 연구를 통해 제언할 내용은 다음과 같다.

첫째, 의약분업에 대한 언론인들의 인식 및 태도에 대한 직접적인 설문조사를 통한 분석작업을 통해, 언론의 의료문제와 관련한 시각과 인식을

조사할 필요가 있다.

둘째, 언론에 인식된 의료계의 선입견을 벗기는 입장에서 의료계의 언론관에 대한 분석작업도 필요하다고 생각된다.

셋째, 선진국 주요 언론과 우리 언론이 사회정책의 경우 세부 요소별로 보도상에 어떤 차이가 있는가에 대한 연구작업도 후속 과제라 하겠다.

참 고 문 헌

강현두, 한국 언론의 현실과 도덕성 회복, 한국사회과학, vol.15 NO.1, 1993

김동규, 사회갈등 보도의 새로운 방향 찾기, 한국언론학보, 제45-1호,
2000년 겨울

김명희, 뉴스 프레임의 효과와 작용방식에 관한 연구; 가치선택 프레임을
중심으로, 연세대학교 언론홍보대학원 석사학위논문, 2000년 6월

김진각, 사회부기자의 의식이 보도에 미치는 영향에 관한 실증적 연구, 서
강대학교 언론대학원 석사학위논문, 1999년

김종대, 건강보험재정 과탄과 건강보험제도 개혁 방안, 2002년

김한중, 의약분업의 평가와 대안 모색, 2002년

김호영, 언론의 법익침해 및 사회책임에 대한 연구, 연세대학교 언론홍보대
학원, 1996년

박세욱, 의약분업정책집행의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 경희대학교
행정대학원 석사학위 논문, 2001년 8월

박영임, 신문 뉴스의 틀 짓기에 관한 연구; 김태정 전 법무장관 보도에 대한 뉴스프레임분석을 중심으로, 1999년 10월

박우성, 한국언론인의 전문화를 위한 연구, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 1984년

박일제, 한국의 의약분업정책 평가에 관한 실증적 연구, 연세대학교 행정대학원석사학위 논문, 2002년 6월

방상훈, 한국 신문기자의 뉴스관에 관한 연구, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 1987년

양정혜, 사회갈등의 의미 구성하기; 의료분쟁 보도의 프레임 분석, 한국언론학보 제45-2호, 2001년 봄, p281-313.

윤영철, 한·일 신문의 독도관련 분쟁보도의 비교 분석, 사회과학논집, 1998, p.99-126

윤지현, 의약분업에 대한 대학생들의 인식 및 태도, 연세대학교 보건대학원 석사학위논문, 2000년 12월

이상갑, 한국언론의 환경감시 기능에 관한 연구, 성균관대학교 대학원, 2000년

이선희, 의약분업 정책에 대한 타당성 검토, 의약분업 정책평가연구회, 2002년 10월

이정옥, 9.11 테러사건에 대한 보도 성향과 보도 프레임에 대한 분석, 연세대학교 언론홍보대학원 석사학위 논문, 2001년 12월

이준웅, 갈등적 이슈에 대한 뉴스프레임 구성방식이 의견형성에 미치는 영향; 내러티브 해석모형의 경험적 검증을 중심으로, 한국언론학보 제46-1호, 2001년 겨울, p441-482

이충정, 의약분업정책에서의 딜레마와 정책의 비일관적 대응에 관한 연구, 고려대학교 석사학위논문, 2000년 12월

이효성, 한국언론의 좌표, 커뮤니케이션 북스, 1996, pp.111-112

전해용, 정책형성과정에서 이익집단 갈등의 중재방안에 관한 연구; 의약분업정책의 갈등사례를 중심으로, 연세대학교 석사학위논문, 2001년 12월

최종수, 한국신문의 구조적 성격에 관한 연구, 연세대학교 대학원, 1986년 12월.

장호순 외, 보도비평; 신문의 의약분업 보도, 한국언론재단, 2000년 12월

Fred S. Siebert, Therodore Perterson, Wilbur Schramm, Four Theories
of the Press: 강대인 옮김, 나남, 99년

P. Berger & T. Luckman, The social construction of reality: A treatise
in the sociology of knowledge, NEW YORK : Doubleday ;박충서
역, 《지식형성의 사회학》, 기린원, 1991년

대한병원협회, 병원 도산 원인과 대책, 2002년 7월

조선일보, 2002년 3월2일자

중앙일보, 2000년 6월21일자

Abstract

News medias attitudes on the SDP

Kwang Hyeon Lee

Department of Public Health

Law & Ethics

The Graduate School

Yonsei University

The objective of this paper is to analyze the news media' attitudes related to the separation of dispensing and prescription (SDP). This report assesses the major Korean newspapers' 634 reports carried in Dong-A Ilbo, Chosun Ilbo, JoongAng Ilbo and Hankyoreh, from May 10 in 1999 to October 31 in 2002, implementing both quantitative and qualitative research by looking into report frequencies and the attitude changes regarding SDP.

This study's conclusion is as follows. First of all, the recognitions of SDP shown in Dong-A, Chosun, JoongAng and Hankyoreh were that the start of SDP itself was valid in the point of protecting peoples health from misuse and abuse of drugs and generating the transparency of medical industries. But they criticized that social problems resulted from the new system had not been considered substantially and that

government persisted only the cause of social consensus and reform drive, which finally resulted in the loss of peoples properties. They named SDP as one of the representative policy failures of Kim Dae-jung Government.

But Hankyoreh different from other three newspapers continuously stood by the governments progressive inclinations and reforms. It criticized medical communities more than governments. In the evaluation of SDP, Hankyoreh continued to demand for keeping the intention of SDP. And it has refrained direct comment on SDP, suggesting the enforcement of supervisory system to prevent collusion between medical and pharmaceutical industries.

The four newspapers in common were in lack of expertise and specialty as social gatekeepers. They should have presented more serious and substantial coverages by thorough check of newly introduced system in order to lead the public into the reasonable decision. The newspapers appreciated the doctors strikes only in the aspect of the conflicts and delivered the prejudicial information. They failed to present the alternatives with insufficient expertise in the particular social conflicts.

Nevertheless, we can find the positive movements from JoongAng Ilbo which has composed special report team from social, feature and medical special reporting parts. They made the best use of its special fields report team to analyze the problems and try to suggest their own

direction for medical reforms.

The modern society is changing rapidly and more complicated social systems are created keeping up with the times. Recent social conflicts include more complex and distinctly different aspects compared to those of the past. Therefore, the presses have to contemplate the social structure and its problems not dichotomously in order to expound alternatives. They should improve their qualities by trying to find the news report paradigm.

Keywords: SDP, Press, Recognition, Attitude, News report paradigm, frame