

119 구급업무의 정책논쟁분석 Argumentation Analysis for 119 First aid Service and Policy

우 성 천

Seong Cheon Woo

경기도소방학교 교학과장

요 약

지난 몇 년 전부터 삼풍백화점 붕괴사고, 씨랜드 참사사고, 인천호프집 화재사고 등 대형사고가 국내에서 빈번히 발생되었다. 화재사고, 가스 폭발사고, 교통사고, 산악사고, 각종 질병 등 많은 사고가 발생할 때마다 국민들은 119 구급서비스를 원했던 결과 작년 한 해만 해도 일일 평균 2,608명을 구급처치하고 가까운 병원으로 이송하였다. 그러나 양질의 구급서비스를 제공하여 국민의 귀중한 생명을 구조하고 보호하여야 하는 119구급대원(응급구조사)이 의료법, 응급의료에 관한 법률 등에서 정한 “응급구조사의 업무제한”으로 인하여 각종 사고 현장에서 응급환자를 목전에 두고 의료분쟁을 우려한 나머지 소극적인 응급처리를 하거나 단순 이송만으로 소임을 다하는 사례가 있을 수 있어 차체에 119구급대원이 행할 수 있는 응급구조사의 업무제한은 마땅히 완화(응급구조사가 구급차 및 장비를 이용해서 응급처리를 행할 경우에 한하여)내지 폐지(선진국의 대부분 나라에서도 응급구조사의 업무범위내에서 응급처치만 실시함) 되어야 한다고 제안한다.

ABSTRACT

Since a few years ago, great disasters have often took place in domestic and abroad, such as Sampoong Department store collapse, Sea-land disaster accident, Incheon Hof fire accidents. Whenever a lot of accidents occurred such as fire, gas explosion, traffic accident, mountain accident, various disease, people required 119 first aid service. As the result, even for the last year, average 2,608 person per day were temporary treated and carried to near hospital by 119 system. But first-aid team or first grade EMT(emergency medical technician) that should provide high quality service and save important lives, might have negatively treated or made their duty only for simple transfer, when they were imminent of emergency case in every kinds of accident spot. Because they worried about medical dispute for “task restriction for EMT” decided by medical laws or rules of first aid. So it was proposed that “task restriction for EMT” should be mitigated or released in the possible range on this occasion.

Keywords : EMT, first aid, 119 first aid service, first aid team

1. 서 론

119구급업무의 논쟁분석은 구급업무의 불합리한 문제점의 해결을 위해서 건의된 특정 정책대안 또는 주장을 옹호하거나 반대하기 위하여 정책관련자들이 사용하는 복잡하고 역동적인 논증¹⁾의 다양한 인식차원과 논리 그리고 구조를 체계적으로 분석하고 평가함으로써 각 주장의 타당성을 합리적으로 비판하는 분석 방법이다.

구체적인 분석논리와 방법은 Toulmin의 실질적 논증모형과 Taylor의 비공식 평가논리에 근거하고 있다. 정책분석은 정책결정자의 판단의 근거를 질적으로 향상시키기 위하여 적합한 정보를 창출하며 조직하고 제공하는 합리적이고 체계적인 방법 또는 기술이다(Quade, 1982 : 5-6).

119구급업무의 논쟁분석은 논쟁의 해결을 위한 논쟁을 형성·평가·주장하기 위하여 가능한 모든 이성적 증거를 활용한다(Dunn, 1981 : 34-35). 논쟁을 주장하기 위해서는 논쟁, 주장을 정당화시키는 합리적인 논증을 구성하여 활용하는 절차가 필요하다. 그러나 특

¹ E-mail: 77fireman@hanmail.net

정 논쟁·주장을 둘러싸고 찬성과 반대의 이유로 논증을 구성하고 이를 상호 교환하는 논쟁의 차원과 논리 그리고 구조는 매우 복잡하고 역동적이며 실제의 논쟁 과정에서 주장과 반대를 위하여 사용되는 복잡하고 역동적인 논증의 차원과 논리 그리고 구조를 분석하는 방법이다. 우리나라에서 소방행정 Paradigm의 변화로 119 구급업무가 국민들에게 서비스를 제공하게 된지도 벌써 20여년이 경과했는데, 현실적으로 구급대원의 업무범위가 제한되어 있어 많은 사고현장에서 귀중한 인명을 놓고 의료분쟁(紛爭)을 우려하여 미온적으로 응급처치를 하거나 단순이송만으로 그 임무를 다하는 사례가 비밀비재하므로 차체에 의료법 등 응급의료에 관한 제반 법규를 이론적으로 재검토하고자 한다.

본 논문의 목적은 이러한 정책논쟁분석에 관한 이론적인 검토를 하는데 그 의의를 두고 그러한 목적을 위하여 첫째로 정책논쟁분석 방법이 출현하게 된 배경으로 기존 정책분석의 경향과 한계를 검토하고 둘째로 정책논쟁분석이 기초하고 있는 인식론적 근거와 방법론적인 발전과정을 살펴보기로 한다. 그리고 끝으로 실제 적용 예로서 우리나라 119구급업무에서 핵심적인 쟁점이 되고 있는 119구급대원(응급구조사)이 응급처치를 하고 있는 업무범위와 보건복지부에서 정한 응급의료에 관한 법률 제42조 “응급구조사의 업무 제한”에 관한 논쟁의 차원과 구조를 간결하게 살펴보고자 한다.

2. 119구급정책의 이론적 배경 : 119구급업무의 경향과 문제점

정책은 “문제시되는 어떤 현실의 내용을 바람직한 방향으로 전개시키기 위하여 가치관적 판단 속에 포함된 당위성과 현실적으로 가능한 행동을 통합하는 정치적 합의”(허범, 1982 : 275)라고 정의될 수 있으며, 정책결정은 “특정한 상황에 대처하여 마땅히 해야 할 일을 결정하는 가치판단 즉 어떤 가치전망과 문제상황을 합치시켜 줄 정책개발을 위하여 특정한 사회적 규범을 선택 또는 발명하는(select and invent) 판단”(Ozbekahn, 1969 ; 140)이라고 정의할 수 있다.

오늘날 119구급정책도 선진국의 모델을 표본으로 시행한 바, 단기간 동안에 걸쳐 질적·양적으로 괄목할

만한 성장을 한 것은 온 국민이 현장체험 등을 통해 잘 알고 있으며 그 실례로 최근 5년간 119구급활동실적(응급처치 및 이송)은 표 1·2와 같다. 그런데 아직도 “구급대및구조대의편성·운영등에관한규칙”의 시행·운영 과정에서 위급한 응급환자²⁾를 목전에 두고 구급대원 (응급구조사)의 업무제한으로 인해 의사로부터 직접 또는 응급의료통신망에 의한 구체적인 지시를 받지 않고는 응급처치를 할 수 없도록 규정이 명문화되어 있는데 응급구조사 1명이 실제 응급상황에서 전화로 업무지시를 받는다는 것은 현실적으로 거의 불가능하다. 그러나 거의 모든 구급환자나 그 보호자는 119구급대원이면 누구나 다 응급처치를 할 수 있을 것이라는 선입견 또는 고정관념을 가지고 있는(응급구조사는 응급구조사의 업무범위 내에서는 실제로 이론적으로나 경험적, 실험·실습을 통해 업무가 가능함) 행태주의적 사고에서 벗어나지 못함으로써 119구급서비스 제공자(119구급대원)와 구급 수혜자들 사이에 심각한 논쟁이 벌어지고 있는 실정이다.

물론 이러한 문제점들은 119구급대의 태동기부터 지적되어 왔지만 아직도 뚜렷한 해결의 전망이 보이지 않고 있다. 이러한 실증주의적 연구경향은 비단 응급의학뿐만 아니라 소방과학 분야에 있어서도 주류를 이루고 있다.

실증주의 기초 위에 정립된 119구급정책분석이 가치관을 취급하기 위해서는 가치관이 사실화되어야 한다. 가치관이 사실화되어야만 가치관에 대한 경험적 실증과 과학적 접근이 가능하기 때문이다. 이들은 가치관을 문화결정론적 사실로 취급한다(허범, 1982 : 281-284).

그러나 경험적·규범적 관점간의 논리적인 연계와, 사실과 가치가 포함된 논증의 해석과 분석을 위해 필요한 조직적인 규칙이 분명하지 않고 Hambrich 등의 논리적 구조에 관한 연구도 경험적이고 기술적인 질문에 치중함으로써 실증주의적 전통의 한계를 극복하고 경험적·규범적 판단을 통합할 수 있는 방법론적인 틀을 개발하려는 연구는 Habermas의 인식론적 범주로서의 ‘실제대화’의 개념과 ‘사회의사전달이론’ 그리고 실제적 대화 속에서 사용되는 비공식 논리에 기초하고 있는 Toulmin의 ‘실질적 논증’에 관한 분석모형과

1) 논증(argument)은 주장이 추론되는 과정을 의미하고, 논쟁(argumentation)은 찬성과 반대의 논증을 상호 교환하는 토론 과정을 의미한다. 그러나 실질적 논증 모형에서는 정책주장을 정당화하려고 개별적으로 논증을 구성하는 경우도 가능한 비판과 반대를 미리 고려한다는 것을 전제하기 때문에 논쟁과 같은 논리구조를 갖는다. 그래서 본 논문에서는 논쟁과 논증을 같은 의미로 사용하기로 한다.

2) 응급환자가 함은 질병, 분만, 각종 사고 및 재해로 인한 부상이나 그 밖의 위급한 상태에서 즉시 필요한 응급처치를 하지 않으면 그 생명을 보전할 수 없거나 심신상의 중대한 위해가 초래될 것으로 판단되는 환자를 말한다.

표 1. 구급활동실적

(인원 : 명)

년도	구분	구급대수	이송건수	이송환자수	1일평균 이송인원	증가율(%) (이송환자수)
1999		1,071	896,298	951,867	2,608	34.2
1998		1,031	672,778	709,184	1,943	24.9
1997		967	539,261	567,750	1,555	22.4
1996		857	440,752	463,884	1,271	38.4
1995		619	322,051	335,086	918.0	100.3

표 2. 환자유형별 이송실적

(인원 : 명)

년도	환자별	계	사고부상	급성질환	만성질환	임산부	약품중독	교통사고	기타
1999		951,867	187,720	237,834	265,870	9,113	19,743	137,891	93,696
1998		709,184	155,011	173,261	164,464	12,583	20,674	111,506	71,685
1997		567,750	131,564	139,924	102,714	7,694	16,638	103,999	65,217
1996		463,884	107,744	108,665	84,665	7,281	14,427	86,552	54,550
1995		335,086	75,512	79,447	67,714	6,538	10,863	47,625	47,387

Taylor의 '비공식 평가논리' 등에 근거하고 있다.

이러한 Toulmin의 생각이 상위논리로 Habermas의 의사전달 모형에 통합됨으로써 119구급정책 논쟁을 실제적 대화에 연결시키는 인식론적 기초를 제공했다.

3. 119구급업무에 관한 인식론적 근거로서의 실제대화

실제대화는 '사실이 무엇인가'에 관한 기술적(記述的) 지식보다는 '무엇을 마땅히 해야 하는가'에 관한 처방적 지식의 확립에 관심을 두고 있으며 실제로 일상적인 대화 속에 사용되고 있는 윤리적 주장들의 규범적 개념과 규칙에 관하여 논리적으로 분석함으로써 주장의 '실제이유'를 합리적으로 판단하고자 한다.

Habermas가 전제하는 이상적인 대화상황은 누구나 자유롭게 참여하여 주장을 서로 검증하고 상호간의 합의에 도달하려고 노력하는 상황을 말하며 이것은 합의가 대화의 특수한 양식과 차원의 형식적 속성에 의해서 보다 나은 것으로 결정되는 논증에 의해서만 이루어진다.

이것은 또한 모든 억압과 왜곡으로부터 자유로운 상황을 보장받으며 참여자들이 자유롭게 증거와 논증을 검토함으로써 모든 참여자들에게 공평한 토론과 참여의 기회가 보장되고 상호이해·공유된 지식·상호간의 신뢰와 조화에 이르는 것이 실제대화의 궁극적 목

표이다.

또한 Habermas는 이러한 대화를 통하여 형성된 합의는 이상적 대화의 형식적 속성 때문에 합리적이라고 주장한다. 즉 기만이나 왜곡이 없는 자유로운 대화의 결과로 나타나는 합의에 주장의 타당성이 기초한다는 것이다.

본질적으로 이상적인 대화조건 아래에서 실제적 대화가 상호이해와 조정을 통해서 합리적으로 합의에 도달할 수 있다고 생각하며(윤평중, 1990 : 97-131), Toulmin의 '실질적 논증'에 관한 연구를 언급하면서 지식의 진보는 비실증주의적인 '비공식' 논리에 기초한 설명이나 정당화를 통하여 이루어진다고 주장한다.

정책논쟁에 있어서 실제적 대화의 가장 중요한 요소는 전달력과 설득력이다. 그러므로 전달력과 설득력을 강화시키기 위해 정책주장의 논리를 합리적으로 구성하고 가치판단의 타당성을 증명하며, 정책을 주장하는 합리적 이유를 제시해야 한다. 따라서 동의형성을 위하여 변증법적으로 전개되는 실제적 대화 속에서 전달력과 설득력의 요체는 정책주장의 독점적 수용력을 강화시키는 것이 아니라 그것의 상호조정력을 증대시키는 것이다.

이러한 실제대화의 관점에 근거하고 있는 접근방법은, 오랫동안 결론을 맺지 못하고 있는 사실-가치 논쟁의 외중에서 규범적 추리와 전통적으로 관련된 어려움을 피할 수 있는 가능성을 시사하고 있지만, 그것은

합리적이고 평가적인 논증의 논리적 구조를 제공할 수 있는 능력에 달려 있다. 이것은 실제대화의 비공식논리 분석에 초점을 두고 있는 Toulmin의 논증모형과 Taylor 비공식 논리의 상위규범적 분석에 관한 연구에서 찾아볼 수 있다.

4. 정책논쟁 분석방법

4.1 Toulmin의 논증모형

Toulmin의 실증적 논증은 비록 논리적 추리에 기초하고 있지만 삼단논법적 논증이나 증명적 논증에 한정시키지 않는다. 어떤 논의에 있어서나 핵심적인 것은 자료에 기초한 결론이며, 어떤 분야에 있어서나 논의를 판단하기 위한 정당성의 기준은 맥락에 의존한다(Toulmin, 1958 : 14-38).

Toulmin은 실제적 추론과정, 즉 실질적 논증은 상황과 분야 혹은 토론의 장에 따라 다르지만 어떤 분야의 대화든지 공통적으로 발견할 수 있는 일반적인 특징이 있다고 주장한다(Toulmin, Rieke and Jamik, 1979 : 7-18).

또한 그는 실제적 대화를 '법정변론'에 비유하면서 어떤 주장과 그 주장을 뒷받침하는 실제적 이유를 제공하는 추론과정에 관한 모형을 도입한다. 이 모형에서 실질적 논증을 구성하는 요소들과 그 요소들 사이의 지지(support)·정당화(warrant)·반박(rebuttal)의 관계구조를 분석함으로써 논증에 대한 합리적인 평가와 비판을 시도한다.

Toulmin은 실질적 논증의 논리적 구조를 주장·주장근거·논거·보충논거·반론·확신정도의 여섯 가지 요소로 나타낸다. 논증구조모형은 논증(논거)의 불명확한 원리·지지되지 않는 주장·추론의 순환성·가능한 공격 그리고 논증들 사이의 구조적 관계를 밝혀주는 장점이 있으며(Homer-Dixon and Karapin, 1983 : 389), 논증분석이란 논증의 계층 또는 구조를 구체적으로 밝히는 것이다. 또한 정책논쟁분석 모형은 Toulmin의 논증모형을 정책논쟁의 구조분석에 적용한 것이며, 구성요소를 정책에 관련시켜서 요소들을 차례로 설명하면 다음과 같다(Brockriede and Ehninger, 1960 : 44-46 ; Mason and Miroff, 1981 : 213-216 ; Goldstein, 1984 : 298-300).

4.1.1 정책정보(policy information)

정책정보는 모든 정책논증의 출발점으로서 다양한 방법을 통하여 과학적 자료로부터 상식에 이르는 다양한 근원으로부터 얻게 되는데 이것은 정책주장의 근거가 된다.

4.1.2 정책주장(policy claim)

정책주장은 정책논증의 논리적인 결과 혹은 결론이며 우리가 입증하고자 하는 것이다. 또한 논증에 의해 만들어진 명백한 호소이며 그것은 언제나 논란의 여지가 존재한다.

4.1.3 주장논거(warrant)

주장논거는 정책정보와 정책주장 사이의 교량적 역할을 하는 규칙·원리·전제·추리허가(inference licences) 등을 의미한다. 이것은 어떤 정보를 주장에 대한 지지(support)로서 해석하는 것을 정당화해 주는 논증 속의 가정이며, 일반적으로 보편적 가설 진술의 형식을 취한다.

4.1.4 보충논거(backing)

보충논거는 논리가 액면 그대로 인정되지 않을 때 논거를 지지하는데 사용되는 추가적인 가정 혹은 논증들이다. 또한 논거 속에 내재된 가정을 확인하거나 정당화시키고 그 밖에 논거를 뒷받침할 수 있는 경험적 기초·이론적 근거·사회적 가치관·신념 등을 밝히는 역할을 한다.

4.1.5 반론(rebuttal)

반론은 원래의 주장이 받아들여질 수 없거나 혹은 조건부로만 인정될 수 있는 상황을 진술하는 이치적인 결론·가정 또는 논증들을 의미한다. 또한 반론은 논거와 주장이 인정될 수 없는 조건이나 상황을 열거함으로써 안전변(safety value)의 기능을 하고, 다른 한편으로는 논증의 반대자·다른 정책의 주장자 혹은 다른 이해관련자들이나 다른 근원으로부터 도출되는 도전과 반대를 지적하는 기능을 한다. 또한 반론의 중요한 기능 가운데 하나는 논증에 제한을 가하고 신뢰성을 평가하는데 중요한 관건이 된다는 점이다.³⁾

4.1.6 한정어(Qualifier)

한정어는 정책분석가들이 정책주장에 대해 가지고 있는 확신정도를 나타내는 것으로서 보통 확률을 표현하는 부사를 사용한다. 수식어가 필요한 이유는 모든 논거가 타당하거나 주장을 정당화시키는 힘이 완전하

3) 논증구조 속에 논리적 모순을 발생시키는 반론을 존속시킨다는 것은 그러한 명백한 논리적 모순을 취급할 수 있는 새로운 개념의 도입이 필요하다는 것을 암시하고 있다. 그러한 개념이 신뢰성이며 이것은 논증이 얼마나 믿을 수 있는가? 혹은 우리에게 얼마나 의미가 있는가의 정도에 관한 개념이며 Resher와 Manor는 이를 신뢰성 분석이라는 분석기법으로 평가하고 있다. 그러나 누가 평가하는지의 문제가 남아 있다(김재관, "정책논쟁분석에 관한 연구", 「수선논집」, 1984 : 27-28).

지 못하기 때문이다. 또한 한정어는 어떤 특정한 사건이 발생할 개연성을 뜻하며 상대적인 척도·논리적 가능성 혹은 개별적 확률에 기초하고 있다.⁴⁾

Toulmin의 논증구조 모형은 전통적인 연역·귀납 논리가 지식 주장의 개연성과 형식적인 타당성을 정립하는데 있어서 중요하며 전통적인 논리구조에 비하여 다음과 같은 장점이 있다.

① 전통적인 논리가 이미 받아들여지고 있거나 논란이 없는 논쟁에 관심을 두는 반면에, 논증구조 모형은 보장자체가 그것에 대하여 논란이 있기 때문에 적절한 보충논거에 의해서 반드시 정당화되어야 하는 가정의 성격인 논증을 전제하고 있다.⁵⁾

② 전통적인 논리가 입증(proof)에 관한 쟁점에 접근하는 반면에, 논증구조 모형은 실제적 논증의 추리적 성격을 강조하며 통계적으로 가능하나 확실한 대담보다는 설득력 있는 그럴듯 한(plausible)대담을 제공한다. 따라서 Toulmin 모형은 논쟁중인 주장에 영향을 주는 모든 요소들이 일련의 구체적인 단계로 조직화될 수 있는 맥락을 제공하는 논증의 추리적이고 관계적인 성격을 강조한다.

③ 전통적 논리는 보편적 명제의 산출을 위한 것이지만, 논증구조 모형은 맥락적으로 최적인 주장을 정립하는 데에 관심이 있으며 맥락적으로 최적인 주장은 적절한 지지에 의해서 비교적 잘 정당화되고 반론에 제시된 도전을 극복한 주장을 의미한다. 이 주장의 전체적인 설득력(plausibility)의 정도는 한정어로 표현된다.

④ 전통적인 논리가 본질적으로 정태적이라면 논증구조 모형은 동태적이다. 그 이유는 논증구조 모형이 자료로부터 논거를 거쳐서 주장으로의 전환을 강조하기 때문이다. 여섯 개의 논증요소들이 핵심적인 기능을 하는 구조 모형에서는 논증의 독석을 도출할 수 있고, 실제적 논증이 주장 정립을 위해 움직일 때 실제적 논증의 각 요소들의 역할을 쉽게 확인할 수 있다. 계속되는 논증에서 주장이 다시 자료가 될 때, 논증의 동태성은 일련의 論證連鎖로 나타난다.

⑤ 전통적인 논리가 추리하는 한 사람을 가정하는 반면에, 논증구조 모형은 추리하는 사람들의 체제로서의 실제적 논증을 나타내고 있다. 따라서 주장만 아니

라 반론도 제시하는 추리자들 사이의 상호의존적인 형태를 포함하기 때문에 체계적이다.

Toulmin의 모형에서 논증의 구성요소인 자료·논거·주장은 형식적 삼단논법의 모형과 같다. 실질적 모형과 고전적 모형의 다른 점은 한정어·반론·보충논거의 도입에 있다. 한정어와 반론은 실질적 논증의 임시적이고 맥락적인 성격을 보여준다. 한정어는 주장의 일치성이나 힘의 정도를 나타내며, 반론은 주장이 수용될 수 없는 맥락이나 조건을 구체화한다. 한편 보충논거는 논거의 지위에 문제가 있을 때, 그것을 정당화하기 위한 추가적인 가정 또는 논거이다. 실질적인 논증에서는 논거를 지지하기 위한 '좋은 이유'가 반드시 필요하다. 이것은 논거의 사용을 정당화하기 위한 2차적인 논증의 도입을 의미한다.

Toulmin의 모형은 또한 논증의 분류체제를 제시하고 있다. 가장 일반적인 의미에서 논증은 단어반복과 추리로 분류될 수 있다. 단어반복은 언명 또는 명제의 한 부분이 다른 부분을 단순히 반복하는 것으로서 이 경우 정보 혹은 자료는 곧바로 결론 그 자체이며, 결론임을 입증하기 위한 논거를 필요로 하지 않는다. 단어반복은 흔히 정의에 의해서 언제나 진(眞)이 된다. 반면에 추리는 정보에서 결론이 도출되는 것을 입증하기 위해서 논거가 필요하며 결코 결론적으로 眞인 것은 아니다. 추리는 주장자의 창의적인 공헌에 의존한다. 단언된 추리의 입증은 판단이 포함되기 때문에 '인위적 입증(artistic proof)'이라고 부르기도 한다. 이러한 '인위적'인 입증을 포함한 논거는 청중에게 호소하는 종류에 따라서 크게 세 개의 범주로 분류된다(Brockriede and Ehuiger:47-53; Mason and Miroff, 1981:221-227).

(1) 실질적 논증(substantive argument)

실질적 논증은 듣는 사람의 이성애 호소하는 논증이다. 논거는 현실세계의 부분들간에 존재하는 관계에 관한 것이다. 듣는 사람들은 자신의 논리를 자료로부터 주장으로의 움직임에 적용함으로써 주장을 검증한다.

회랍 철학에서는 이런 형태의 호소를 '로고스(logos)'라고 한다.

이들 관계는 원인(cause), 상징(sign), 일반화(generalization), 유사사례(parallel case), 유추(analogy), 분류

4) 전통적인 논증은 정당성의 근거를 사용하는 논증, 즉 추리비약에 대한 가정의 타당성에 이론이 없는 논증인데 비하여, 논증구조모형은 정당성의 근거를 정립하는 논증, 즉 추리의 기초가 되는 가정의 타당성이 지지(backing)를 통하여 입증의 유형 그 자체의 일부로서 반드시 정립되어야 하는 논증이다(Brockriede and Ehminge, 1960 : 44).

5) 전통적인 논증은 정당성의 근거를 사용하는 논증(warrant-using argument), 즉 추리비약(inference leap)에 대한 가정의 타당성에 이론이 없는 논증인데 비하여, 논증구조모형은 정당성의 근거를 정립하는 논증(warrant-establishing argument), 즉 추리의 기초가 되는 가정의 타당성이 지지(backing)를 통하여 입증의 유형 그 자체의 일부로서 반드시 정립되어야 하는 논증이다(brockriede and ehniuger, 1960 : 44).

(classification)등의 여섯 가지 기본적인 관계로 정의된다.

(2) 권위적 논증(authoritative argument)

권위적 논증이란 자료원이 신뢰할 만하다는 믿음에서 수용되는 논증이다.

권위적 논거에 대한 보충 논거는 전문성, 방법, 합의, 전통, 기본적인 믿음 등에 의해서 자료원의 신빙성을 정립한다.

(3) 동기유발 논증(motivational argument)

동기유발 논증이란 듣는 사람들의 기본적인 가치체계에 논증의 타당성을 호소하는 것을 말한다.

4.2 정책논쟁의 차원과 평가 윤리

Toulmin의 논증모형에서 정당성의 근거로서 논거의 지위에 문제가 있을 때 논거를 정당화하기 위해 도입한 이차적인 논증형식은 전통적인 실증주의 사회과학의 접근과 비실증주의적 종합적인 접근⁶⁾과의 차이를 보여주고 있다.

실증주의는 사회행동에 대한 평가에 있어서 합리성 판단은 수단의 기술적 능률성에 관한 증거에만 의존하는데 반하여, 종합적인 접근은 논거의 정당화(warrant-establishing)를 포함한다. 논거의 정당화는 논거를 지지하는 기술적 효율성에 대한 경험적 증거에서부터 상황의 규범, 그리고 추상적인 철학적 원리들에 이르기까지 다원적인 인식차원에서 판단을 지지하기 위하여 주어진 이유를 탐색하는 보다 종합적이고 다방법론적인 틀을 도입하게 할 수 있다. 이것은 정책평가의 방법에 적용할 수 있다는 점에서 특히 중요하다(Fisher, 1990 : 248).

Toulmin은 논거를 정당화하기 위하여 추가적인 가정으로 보충논거를 도입한 것 이상의 아이디어, 즉 다양한 인식 차원에 있는 주장들을 논리적으로 연결시킬 수 있는 방법은 제공하지 못하고 있다.

정책토론에서 제시되는 주장과, 주장이유의 다양한 인식론적 근거를 이해하는데 있어서 사회적 규범은 좋은 출발점을 제공한다. 정책은 인간과 인간사이에서 선택 또는 발명된 사회적 규범으로 나타나기 때문이다(허범, 1983 : 33-35). 사회적 규범은 평소에는 가치체계 속에 묵시적으로 혼재되어 있으나, 특정한 상황에 관련될 때, 그 상황에 관련된 사람들에 의해서 구체적으로 해석되고 일반적으로 동의됨으로써 사회적으로 드러나는 상황 지향적인 가치의 내용이다(Vickers, 1973

: 103-111).

사회적 규범에 의하여 가치체계와 특정한 상황이 관련되며 또한 사회적 규범은 사회적 행위자로서 사람들이 일상생활 차원에서 경험하고 해석하여 조직한 의미로 나타나기 때문에 현상학적 기초에서 인식될 수 있다.

즉 사회적 규범은 “특정한 가치관적 전망과 현실적 분제상황을 함치시켜 주는 것”(Ozbekahn, 1969 : 140)으로 인식되며 그것은 또한 정책논쟁 속에서 실제적 대화의 바탕이 되기도 하고 합의된 결론으로 귀결되기도 한다.

사회적 규범을 중심으로 두 가지의 가치판단, 즉 규범탐색 가치판단과 규범적용 가치판단(ibid : 77-79)이 정책논쟁을 전개시킨다.

다원적인 인식차원에서 전개되는 실제적 대화를 방법론적으로 통합하고 실제적 대화에 적합한 평가의 윤리를 구성하기 위해 Taylor의 실제적 평가윤리는 대단히 유용한 방법론상의 틀을 제공해 주며(Taylor, 1961), 모든 유형의 평가에 적용되는 논리로서 실증화·타당화·합당화 그리고 합리적 선택을 제시하고 이것을 일차적 토론(실증화-타당화)과 이차적 토론(합당화-합리적 선택)에 의하여 하나의 방법론적 틀로 발전시켰다.

합리적 선택은 새로운 가치관 또는 바람직한 미래를 발견하고 선택함에 있어서 그와 같은 가치관을 정당화시키기 위해 그것의 선택이 자유롭고, 공평하고, 지적인 과정을 통하여 이루어졌음을 증명하려는 것이다. 합당화는 어떤 가치체계가 문화체계에 관하여 수단적인 관계 또는 기여적 관계에 있음을 증명함으로써 그것이 한 사회의 기본적인 생활양식이나 이데올로기 또는 문화체계에 합당한 것임을 증명하려는 것이다. 타당화는 사실판단에 고용된 규범적 기준과 목적이 가치체계에 적합한 것임을 효용성의 원칙과 보편성의 원칙에 의하여 증명하려고 한다. 끝으로 실증화의 논리는 규범이 요구하는 기준을 평가대상이 충족시켜 주는가를 주로 인과관계 분석을 통하여 경험적으로 증명하려는 것이다.⁷⁾

위와 같은 논리에 의해서 합리적 정책주장이 조직되고 다른 정책 주장들과 변증법적으로 관련됨으로써 정책논쟁을 형성시키는데, 규범탐색 가치판단은 합리화→합당화→타당화→실증화의 정책논쟁을 형성시키고 규범적용 가치판단은 실증화→타당화→합당화→합리화의 정책논쟁을 형성한다(허범, 1983 : 36-39).

Fisher는 Taylor의 평가논리를 Toulmin의 2차적 논증에 도입함으로써 다양한 인식차원에서 전개되는 정

6) 이것은 Habermas가 말하는 세 종류의 과학은 모두 통한다는 의미에서 종합적이다.

7) Taylor의 평가논리에 대한 훌륭한 요약과 이것의 정책에 대한 응용은 Fisher(1980, 1990)를 참조할 것.

책논증을 분석하고 평가할 수 있는 통합된 실제적 논증분석의 틀을 도식화하고 있는데 그는 이것을 비판적 평가의 논리구조라 부르고 있다(Fisher, 1990 : 257-259). 이 비판적 평가논리는 규칙 혹은 표준이 좋다고 판단되거나, 목표를 옳다고 정당화하거나, 어떤 행동을 선택하는 결정이 마땅히 이루어져야 한다는 것을 보여 주고자 할 때, 직접 혹은 간접적으로 따르는 규칙에 초점을 두고 있다.

여기서 제시된 비판적 판단은 평가의 네 단계를 통하여 단계적으로 추구되는데 경험적 주장의 형식논리는 규범적·경험적 가정에 의해서 지지되는 논거에 의해서 증개되면서 자료로부터 결론으로 움직인다. 종합적·비판적인 평가는 타당화로부터 합리적 사회선택에 이르는 단계적인 비판을 통하여 이들 가정들을 분명히 한다(Fisher, 1990 : 257-259).

5. 119구급업무 논쟁 : 구급대원(응급구조사)⁸⁾의 업무제한에 관한 논쟁

5.1 119구급대원의 업무제한에 관한 논쟁과 핵심 쟁점

행정자치부에서는 119구급대원(응급구조사)이 불의의 재해나 그 밖의 위급한 상태에서 즉시 필요한 처치를 하지 않으면 그 생명을 보존할 수 없는 위급한 환자를 현장 또는 구급차내에서 병원전(prehospital) 응급처치를 적극적으로 실시함으로써 응급환자의 생명과 건강을 보호하고 국민의료의 적정을 기함을 목적으로 1980년 부산, 대전 등 6개 소방관서에서 야간응급환자 이송업무를 시범 운영한 것이 계기가 되어 119구급업무를 시행하였다. 선진 외국에 견주면 그 역사와 운영 실태가 매우 일천(日淺)하지만 그 후 외국에 비하면 짧은 기간에 전국 소방서에 119구급대를 설치·운영하게 되어 마침내 1982년에는 전국적으로 구급대가 정식 발족하게 되는 괄목할만한 발전을 가져오게 되었다.

이것은 우리나라 구급업무 서비스 부분에 있어서 대단히 고무적인 성과로 평가되고 있다. 그러나 정부는 구급업무를 시행하는 과정에서 사전에 충분한 준비없이 대국민 서비스 측면에 치중하다 보니 초기에는 양질의 구급서비스보다는 환자를 단순히 병·의원으로 이송조치하는 결과만 낳게 되었다. 그 결과 119구급서

비스는 예상치 못한 문제점을 가지게 되었고 그에 관한 정책수단을 강구해야만 하였다. 그러나 그 과정에서 관련 집단간(행정자치부와 보건복지부)의 구급처치에 대한 기본적인 시각의 차이가 매우 크고, 이해관계의 심각한 대립으로 말미암아 정책수단을 둘러싼 논쟁이 치열하게 전개되었다.

오늘날 우리나라에서 시행하고 있는 119구급서비스는 전세계 선진국가에서는 이미 오래 전부터 시행되어 왔다.

선진 외국에 비해 그 역사가 매우 일천한 관계로 119구급업무를 수행함에 있어 어려움이 많은 것도 또한 사실이며 의료법, 응급의료에 관한 법률, 소방법, 구급대및구조대의편성·운영에관한규칙, 구급차의 기준 및 응급환자 이송업의 시설·기준에 관한 규칙 등 이해관계에 따른 논쟁이 쉽게 해결될 것 같지 않다.

이러한 이해관계의 시각 차이는 응급의료에 관한 법률에서 119구급서비스에 종사하는 간호사·응급구조사의 업무를 제한한 것에서부터 쟁점을 만들게 되었다. 119구급서비스의 범위에 대한 견해 차이는 질병·분만·각종사고(화재·폭발·붕괴·교통사고 등) 및 재해로 인한 부상이나, 그 밖의 위급한 상태에서 즉시 필요한 응급처치를 하지 않으면 그 생명을 보존할 수 없거나 심신상의 중대한 위해가 초래될 것으로 판단될 때 119구급대원이 응급구조사의 업무범위 내에서 응급처치를 실시한 후 인공병원으로 이송조치해야 한다. 그러나 응급의료에 관한 법률(보건복지부)에서 정한 응급구조사의 업무 범위는 경미한 응급처치에 국한시킴으로써 귀중한 인명에 대하여 적극적인 응급처치를 실시하지 못함으로 말미암아 위급한 환자에 대한 응급처치 논쟁이 심각하게 전개되었다.

그 결과 2000년 7월 1일, 응급구조사의 업무범위(응급의료에 관한 시행규칙 제 40~41조 별표13)를 다음과 같이 확대실시하기로 하였다.

□ 1급 응급구조사의 업무범위

- ① 기관을 이용한 기도유지, 다만 심폐소생술을 시행하는 경우에 한한다.
- ② 정맥로의 확보
- ③ 자동제세동기를 이용한 규칙적 심박동의 유도
- ④ 약물 투여 : 저혈당성 혼수시 포도당 주입, 흥

8) 일정한 자격을 갖춘 구급대원과 응급구조사, 구급처치와 응급처치, 구급환자와 응급환자, 환자나 요구조사 등의 용어는 소방서와 병의원에서 별도로 사용 또는 혼용하고 있는데 영어에서 first aid(구급처치, 응급처치)로 쓰고 있으며 응급구조사도 소방 119 구급대에서 활동하기 때문에 이 논문에서는 같은 의미로 사용하기로 하며 구급환자와 응급환자는 때로 요구조사로 표현했다. 특히 외국의 응급구조사, 구급구명사, EMT의 개념도 우리나라의 응급구조사와 같지는 않으나 유사하기 때문에 이 논문에서는 혼용하여 사용하였다.

- 통시 니트로글리세린의 허아래 (설하) 부여,
- 쇼크시 일정량의 수액 부여
- ⑤ 창상의 응급처치
- ⑥ 2급 응급구조사의 업무

□ 2급 응급구조사의 업무범위

- ① 구강내 이물질의 제거
- ② 기도기를 이용한 기도 유지
- ③ 심폐소생술에 의한 심장 및 폐의 기능 유지
- ④ 산소부여에 의한 심장 및 폐의 기능 유지
- ⑤ 부목·척추고정기·공기 등을 이용한 사지 및 척추 등의 고정
- ⑥ 외부출혈의 지혈
- ⑦ 심박·체온 및 혈압 등의 측정
- ⑧ 쇼크 방지용 하의 등을 이용한 혈압의 유지

그러나 응급의료에 관한 법률 제42조(응급구조사의 업무제한)에서는 “응급구조사는 의사로부터 직접 또는 응급의료통신망에 의한 구체적인 지시를 받지 아니하고는 응급처치를 행하여서는 아니된다.”(전문개정 2000. 1. 12, 법률제6147호)라고 되어 있어 보건복지부령이 정하는 경미한 응급처치밖에 할 수 없도록 되어 있다.

그러나 화재현장·붕괴·폭발·교통·수난·산악 사고 등의 재난·재해 현장과 일상생활에서 발생한 위급한 환자에게는 그 이상의 응급처치를 요하는 상황이 많은 것이 가장 큰 쟁점으로 부각되고 있다. 그런데 의료법에서는 응급구조사를 의료인의 범위에 포함시키지 않고 있어 응급구조사가 현장에서 고도의 숙련된 경험·지식·기술로 응급처치를 하여 인명을 구하기 위함보다는 간단한 응급처치와 병·의원으로의 신속한 이송정도를만 요구하였으며, 의료인의 소방관서 배치 문제는 언제나 핵심적인 쟁점이었다.

그러므로 이 논문에서는 119구급정책의 의사배치전 응급구조사의 업무범위와 관련된 논쟁의 차원과 논증 구조를 중심으로 분석하고 선진외국의 구급정책을 거울삼아 우리나라에서 쟁점이 되고 있는 119구급서비스 정책과 비교해 보고자 한다.

5.2 외국의 사례

많은 선진국가들 중에서 이미 미국, 영국, 프랑스, 일본 등의 국가들이 119구급서비스의 중요성을 깊이 인식하고 응급의료체계 구축에 국가적 지원을 하기 시작한 것은 GNP가 1만 달러를 넘어서던 1960년대부터이다. 그러나 응급의료체계와 구급대원(응급구조사)의 업무는 국가별로 사회적·문화적 관습에 따라 다소 차

이가 있다.

5.2.1 미국

미국의 구급처치 시스템은 전적으로 주 정부에서 정책을 수립·시행하고 있으며 1861년 남북전쟁 당시 간 호사였던 클라라 버튼이 응급의료 서비스를 처음 시도 하였다. 오늘날과 같은 응급의료 시스템은 1963년 Jonson 대통령의 지시로 연방과학기술위원회에서 응급 의료체계구축안을 마련하게 되었다. 그러나 미국도 서 부개척시대에는 마차가 구급차로 이용되었고, 1950년 대에는 장의사들의 영구차가 구급차로 이용되었다. 그 후 1960년대 초반 고속도로에서의 사고를 줄이기 위 해 여러 가지 법적 규정을 마련하기 시작하는데 이것 이 미국 응급의료 시스템의 시발점이 되었다.

미국에는 우리나라의 응급구조사 자격과 유사한 paramedic이라는 자격제도가 1970년 시애틀에서 시작 으로 1973년도 구급처치시스템 법규가 통과되어 강력 한 구급처치과정을 개발하도록 하는 기회를 제공하였 고 1975년 베트남 전쟁이 끝나고 1만명 이상 되는 위 생병들이 미국으로 귀환하면서부터 전국적으로 확산되 어 시행되었다(우성천, 1999 : 211).

미국은 각 지역별 「911 종합신고센터」와 소방서별 로 5대~10대의 구급차 및 숙련된 응급구조사 (Emergency Medical Technician-Paramedic, EMT-P) 가 상시 대기하고 있다. 소방서 상황실에서는 경찰 등 관련기관과 Hot line으로 정보를 공유하며 출동지령을 받은 구급대원들에게 무전기와 전화를 통해 현장과 연 락하며 구급처치를 지도한다. 현장에서는 요구조자의 상태를 원격전송장치를 이용, 전송하는데 최근에는 LAN(근거리통신망)을 이용한 인터넷 웹 서비스(internet web service)로 교신하는 수준에 도달했다.

5.2.2 영국

영국의 구급서비스는 과거 수세기 동안 전쟁터나 전 업지역에 있는 환자의 이송에 대한 필요성이 증대되면 서 시작되었다. 초기의 구급차는 긴급상황에서 쓰이기 보다는 전염병에 걸린 응급환자를 집에서 병원으로 이 송하는데 이용되었다. 사고부상자를 이송하는 것은 경 찰의 업무였으며 전염병 환자가 아닌 부상자를 이송하 는 구급체계는 1877년 성요한 구급대에 의해 설립되 었다. 19세기 후반과 20세기 초에 이르러 구급서비스 는 서서히 실시되었는데 일부는 병원에 소속되어 있었 으며, 일부는 소방서에, 또 다른 일부는 경찰서에 소속 되기도 했으며 많은 자원이 지원자에 의해 운영되었 다. 1915년 런던시의회는 여러 곳에서 실시하던 구급 업무를 소방서에서 독자적으로 실시하도록 하였다. 1948 년 국민건강보험의 실시와 함께 지방정부가 구급서비

스를 실시하는 것이 의무화되었고 이러한 서비스는 1974년 NHS(National Health Service; 국민건강보험)에 공식화되었다.

유럽의 선진국은 미국과 유사하게 1970년대 이후부터 질적 전환이 이루어졌는데 영국에서는 일반 구급요원에게 2,000~2,500시간 교육 후에 시험을 보게 하여 응급처치사라고 하는 자격을 가지게 하고 의사에 의한 전화상의 지시에 의해 어느 정도의 응급처치 행위를 행할 수 있는 제도를 마련하고 있는데 일반적으로 제세동기, 기관내삽관 등 20~30 종류와 구급약제의 투약도 실시하고 있다.

5.2.3 프랑스

프랑스는 1770년대 「bayern」 계승전쟁에서 부상병을 치료하기 위해 멀리 떨어진 병원으로 후송한 것이 최초의 응급행정 서비스였고, 현대적인 EMA(Emergency Medical Assistance)는 나폴레옹 시대인 1792년 외과 의사 Dominique Larrey에 의해 초기 형태로 조직되었다. 전쟁터에서의 치료원칙은 지체없이 상처를 치료함으로써 합병증을 방지하는 것이었다. 절개, 부동, 필요하다면 절단을 실시하였는데 그는 전쟁터에서 하루에 200건의 절단 수술을 하였다(조동숙 외, 1999 : 20).

프랑스의 지령센터는 3단계 시스템으로 운영되고 있다. 제1시스템은 화재 및 구조 신고 등 각종 재난신고 전화를 접수, 자료 분석 후 관련부서로 지령하는 역할을 담당하고 있으며, 제2시스템은 구조·구급 등 구급분야 시스템으로 의사 2명이 소방관 2명과 함께 24시간 지령실에 상주 근무하여 의사들은 2~3시간 간격으로 교대 근무한다. 이들은 1차로 출동한 소방구급차로부터 나온 요구조자 관련정보를 분석, 담당의사가 우선으로 요구조자에게 적절한 구급처치를 하도록 지시하며 동시에 프랑스 공영 의료구조 시스템인 SAMU와 연계된다. 제3시스템은 제1,2시스템으로부터 나온 정보를 분석, 종합적인 상황판단을 하여 대응 조치 전략을 구상한다. 프랑스의 긴급구조구급체계는 자원봉사요원(민간구급구조요원)을 광범위하게 활용하며 구급서비스를 중심으로 구조업무, 동물구조업무 등 대시민 봉사 서비스에도 역점을 두고 있는 것이 특징이다.

프랑스의 구급시스템은 독일과 비슷하나, 일반적인 구급업무는 구조업무와 병행하여 이루어지지만 구급과 병행된 구조 외에도 동물을 구호하는 곳까지도 출동하고 있으며 교통사고, 가스, 전기사고, 유해화학물질 누출사고 등 기타 여러 가지 사고발생시 또는 사고수

습시 인명구조작업을 수행하고 있다.

프랑스와 미국의 구급시스템의 가장 큰 차이점은 미국은 구급구조사가 출동하여 구급처치만 실시하나 프랑스는 의사와 간호사가 동시 출동하여 치료수준의 수술까지도 실시한다. 현장의료의 효시격인 프랑스의 재난재해대책은 기존의 응급의료시스템을 확대운영하는 것을 원칙으로 하고 있는 “응급처치 중심체계”를 채택하고 있다.

파리 소방청 산하에는 78개의 소방서가 있는데 일반 소방업무 외에 민간 의사와 군의관 등 40여명의 응급의료 전담의사를 보유하고 있다. 7000여명의 소방관들은 年 100시간 이상의 구급교육을 받는다. 프랑스의 구급서비스 전화는 18번인데 신고가 접수되면 소방구급대와 응급의료팀에 통보되며 이들이 1차적인 구급활동을 수행하다가 응급의료서비스 체계의 전문구급대가 도착하면 이들의 지시와 통제를 받는다. 소방구급체계와 응급의료서비스 체계는 상호 긴밀한 협조체계를 유지하는데 소방서 구급대는 사고 등에 의한 구급업무를 담당하며 응급의료서비스 체계는 주로 가정에서 발생한 응급환자 구급업무를 담당하고 있다.

1956년 프랑스의 응급의료서비스 체계가 수립되기 시작하면서 국가에서 응급환자 치료와 이송업무를 담당하는 응급의료서비스단체인 SAMU(Service d'Aide Medicale d'Urgence)⁹⁾가 1972년 창설되었고, 그전까지 응급구조시스템에 의한 응급구조행정을 담당하던 소방대와 업무를 분담하게 되었다. 구급차에는 의사가 동승하고 있으며 헬리콥터를 이용한 후송체계도 발달되어 있다.

5.2.4 일본

일본의 구급업무는 1970년대에 구급요구조자가 병원을 전전하다 사망하는 사례가 발생된 것을 계기로 오늘날의 119구급정책이 수립, 시행되었다. 구급시스템의 기본적인 목적은 요구조자를 신속하게 응급처치하고 적절한 의료기관으로 안전하고 효과적으로 이송하는 것이다. 이는 적절한 구급시스템에 의한 사망률, 이환율(罹患率) 감소 및 구급요구조자 치료에 소요되는 사회적 자본의 감소는 의심의 여지가 없다는 기본적인 입장에 따른 것이다.

미국의 소생과 재활율이 20%인 것에 비해 일본은 3~5%로 낮은 이유를 분석하고 미국의 경우 병원전 처치가 응급구조사(EMT-Paramedic)에 의해 이루어지고 있다는 점에 감안하여 일본도 병원전처치 업무를 담당하는 인력을 보강시켜 1991년 4월 응급구조사의 역할

9) SAMU에 대해서는 우성천, 「인명구조구급론」, 1999, p.39를 참조할 것.

이 규정되게 되었다. 응급구조사인 Emergency Life Support Technicians(ELT's)는 병원전처치에서 기도유지, 정맥로 확보, 수액투여, 제세동기 사용 등을 할 수 있다.

일본의 119구급대원은 시험에 합격한 후 6개월간 교육을 받으며 이어서 250 시간의 구급표준과정을 이수해야 정식 구급대원이 된다. 또 그후 5년간 또는 2,000 시간의 구급실무교육과 응급구조사 양성소에서 6개월간 연수를 받는다. 첫 번째 시험은 1992년 4월에 실시되었다. 자격증을 취득하기 위해 필기시험을 먼저 통과한 후 지도의사의 통제를 받아 전술한 ELT's 업무를 수행하도록 되어 있고 응급구조사의 구급처치는 요구조자가 의료기관에 입원할 때까지만 계속된다. 구급처치정보시스템의 주요 기능은 의료기관, 소방서, 앰블런스, 경찰서, 혈액원 등에서 의학정보를 수집하고 전달하는 것이다. 또한 요구조자 질환의 중증도(重症度)에 따라 요구조자를 적합한 의료기관에 의뢰하는 것이다.

동경도 내의 119신고는 소방청 지령실에서 일괄 접수해서 관할 소방서로 통보해 주는 체제로써 통보는 정확을 기하기 위하여 전화와 FAX, 2중으로 동시에 지령한다. 또한 지령실에는 의료정보센터와 도로정보센터의 컴퓨터망이 연결되어 있어 그 시간 당시 동경도내 각 종합병원의 응급실 병상수와 대의사현황 및 도로상황 등이 체크되어 출동중인 소방차와 구급차에 지령함으로써 신속한 출동과 구급업무를 할 수 있도록 한다. 또한 출동중인 구급차의 응급구조사가 의사의 지시를 받아 요구조자에게 필요한 조치를 취하도록 하고 있다. 또한 이러한 체계속에 소방청 소방헬기는 24시간 하늘에서 동경의 재해를 감시하는 가운데 동경의 소방안전은 지켜지고 있다.

일본의 화재·구조·구급신고는 우리나라나 중국과 같이 119번을 사용한다. 119상황실에는 관내 의료기관의 진료체계상황(의사의 수, 병상 수, 수술가능 여부)이 자동적으로 표시되는 시스템이 갖추어져 있다. 일본은 미국, 영국, 프랑스와는 비교가 되지 않지만 우리나라보다는 훨씬 많은 의사를 119구급서비스분야에 특채하여 운영하고 있다. 또한 응급구조사 양성소에 전속의사 3명이 배치되어 있으며, 동경소방청 상황실에는 비전속 구급의사가 순번제로 구급접수요원과 같이 근무를 하고 있다.

구급업무가 법제화되기 이전에는 외상요구조자 특히 보통 외상요구조자나 산업재해에 의한 요구조자의 이송이 주였으나 법제화 이후에는 일반가정의 요구조자의 이송이 급증하였다. 1978년 7월 구급대원이 실시하는 구급처치 등의 기준이 고시되어 구급대원은 135시

간 이상의 구급교육을 이수하도록 정하고 있다. 1982년, 매년 9월 9일을 구급의 날로 지정하여 9월 9일을 포함한 그 일주일 간을 구급처치 주간으로 정하고 구급홍보에 활용하는 한편 구급처치 관계자의 사기를 진작하고 있다. 1987년에 소방법이 개정되면서 내과 구급을 주요 대상으로 한 구급고시병원도 지정되었고, 전국에 인구 100만명당 1개소의 비율로 구급센터가 개설되기 시작하여, 현재에는 전국에 104개의 구급센터가 설치, 운영되고 있다.

1990년 4월 23일 동경소방청 구급업무 간담회에서 병원전처치 개선방안을 제시, 동년 관련부처(후생성 및 자치성 소방청)의 공동검토의 일치 결과 후생성에 의해 의사탐송구급시스템을 구축(구조·구급센터 확대 등)하기로 결정되었으나, 이차검토결과 재정 및 운영상의 문제로 자치성에 의한 구급대원의 구급처치범위를 확대 추진하기로 결정되었다. 1991년 4월 18일 구급구명사법(우리나라의 응급의료에 관한 법률과 유사)이 법률 제36호로 공포되었고, 동년 8월 15일부터 시행됨에 따라 소방기관의 구급뿐만 아니라 일본에 있어 응급의료부문이 획기적으로 발전할 계기를 마련하게 되었다.

□ 설치현황 및 활동실적

1998. 4. 1현재 소방 및 구급업무 현황을 보면 일본 전역의 1,662개 소방서에 151,703명의 소방공무원이 있으며 1999. 4. 1현재 4,553대의 구급대(對前年 38隊增, 對前年比 0.8%增)가 설치되어 있고 구급차수 5,251대(對前年: 54隊增, 對前年比 10%增), 구급대원 55,717명(對前年: 307名增, 對前年比 0.6%增)으로 편성되어 있다. 또한 연간 구급출동은 1998년말 기준 3,702,075건이며 이송인원은 3,546,939명에 이르고 있다(일본소방청, 1999; 195-203).

5.3 응급구조사의 업무 제한에 관한 논쟁의 차원과 구조

응급구조사의 업무범위에 관한 논쟁은 세가지 차원에서 접근할 수 있다. 첫째는 응급구조사의 업무범위를 완화 내지 폐지함으로써 귀중한 인명에 대해 이송전 또는 이송중(병원전처치) 적극적인 응급처치가 될 수 있어야 한다는 것이다. 둘째는 부족한 응급구조사를 머지않은 장래에 충원하여 양질의 서비스를 제공하는 것이며, 셋째는 중·장기적인 계획으로서 소방서 상황실이나 각 지방소방학교에 의료인을 배치하여 현실적으로 응급구조사가 할 수 없는 응급처치를 의료인의 도움을 받아 시행할 수 있는 시스템을 갖추는 것이다.

그러나 현재 전국에서 1,071대의 구급차량이 응급처

치를 위해 불철주야 구급서비스를 제공하는데 비해, 응급처치를 할 수 있는 1급 응급구조사는 97명에 불과하고 EMT(미국의 응급구조사) 5명, 간호사 202명과 2급응급구조사 1,009명, 간호조무사 133명 기타 구급요원 2,690명인 초보단계에 있는 실정이다(간호조무사와 기타 구급요원은 2001년 1월 1일부터 응급구조사의 범위에서 제외됨).

응급구조사 업무제한에 관한 논쟁의 경우 응급의료에 관한 법률에서는 의사의 구체적인 지시 없이는 응급환자를 목전에 두고도 응급처치를 할 수 없는 관계로(경미한 응급처치만 실시) 병원으로 신속히 단순히 송할 것을 조장하는 것과 다름이 없다.

그러나 119구급대 이용에 대한 서울시민의 여론조사 결과 만족도를 보면 “매우 또는 다소 만족”이 96.9%로 나타났고, 119구급대에 대한 신뢰도에 대해서는 “매우 또는 다소 믿음이 간다”가 98.5%로 나타났다(서울특별시, 2000 : 37, 44). 각종 재난사고 현장이나 일상생활에서 위급한 환자 발생시, “구급대및구조대의 편성·운영에관한규칙” 제11조(응급처치)에 119구급대의 응급구조사는 응급환자가 발생한 현장뿐만 아니라 병원 도착전까지 구급업무(응급처치)를 행하며, 현장 또는 이송 중에도 응급처치를 할 수 있도록 규정하였고 응급의료에관한법률시행규칙제40조에 응급구조사의 업무범위도 심폐소생술·정맥로 확보·자동제세동기·약물 투여 등을 응급환자의 상태에 따라 적절하게 처치할 수 있도록 비교적 업무 범위를 넓게 법규를 제정(일본과 비슷)한 것은 글로벌 시대에 진일보한 행정정책이라 할 수 있다.

그러나 그것은 응급구조사의 업무영역만 확대한 것이지 실제로 응급환자가 있는 현장에서는 응급구조사가 할 수 있는 일이라고는 경미한 응급처치밖에 없다는 주장에 대한 119구급대원의 반박으로 시작되었다.

119구급대원들은 현행 의료법과 응급의료에 관한 법률 중 응급구조사의 업무제한을 완화 내지 폐지하여 각종 사고나 일상생활에서 발생하는 응급환자를 놓고 현행법규의 규제때문에 응급처치를 해야할 것인지 문제와 그 근본 원인이 되고 있는 법조항의 문제에 대해서 응급구조사가 응급처치를 할 수 있도록 하자는 제안을 하고 있다.

119구급대원은 응급의료에 관한 법률이 응급환자 처치에 도움이 되지 못하고 있다는 실증적 분석 결과에 근거하고 있으며(정보), 119구급대원의 응급처치 활동은 하루에도 수 십 차례 현장경험을 하기 때문에 ① 긴급출동하여(서울의 경우 평균 8.1분(서울특별시, 2000 : 27)) ② 신속한 응급처치와 ③ 신속한 병원으로의 이

송이라는 삼중효과를 가져온다는 것이다. 그리고 119구급대원이 삼중효과를 가져올 수 있다는 보충적인 증거로서 일일 발생하는 구급일지(보충논거)를 논거로 들고 있다(이 논문에서는 p. 3. 표 1·2 참조).

119구급업무 논쟁의 경우, 응급구조사들은 응급의료에 관한 법률 제42조의 응급구조사의 업무를 제한한 규정에 대하여 응급구조사의 응급처치 목적은 단순히 송이나 경미한 응급처치만을 실시하는 것이 아니라고 반박한다. 이것은 응급구조사의 응급처치 행위가 119구급서비스의 목적으로 과연 타당성이 있는가에 대한 논쟁을 가져왔다.

위의 논쟁에서 응급구조사의 업무범위를 제한하고 있는 규제를 완화해야 한다는 주장과 주장 이유, 그리고 응급구조사의 업무범위를 계속 규제해야 한다는 주장과 주장 이유, 보충 이유 등의 논증 요소들의 관계를 도식하면 그림 1과 같다.

그림 1은 논증의 요소인 각 명제들이 수행하고 있는 기능(근거·논거·반론 등)과 명제들 사이의 관계구조(지지·보장·반박 관계)를 잘 보여주고 있을 뿐만 아니라, 논증의 각 요소들 역시 다른 논증의 결과로 복잡한 논증연쇄를 이루고 있다는 것을 보여주고 있다.

그러나 119구급대원의 응급처치 행위의 목적에 관한 견해 차이는 예상되는 의료사고와 응급환자를 구명한다는 규범의 차이 또는 가치적용의 우선순위에 있어서의 차이이다. 이것은 현재의 상황에서나 또는 일반적인 사회적 통념으로 볼 때, 상위의 법체계 또는 사회적 관점에서 어느 것이 더 적합하고 유익한가의 관점에서 어느 주장이 더 설득력이 있는가를 결정해야 하는 판단의 문제이다. 따라서 현상학적인 접근방법을 이용해서 접근해야 한다.

그러나 이에 관하여 보건복지부나 행정자치부간에는 119구급대에 의한 응급처치 행위가 응급환자의 생명과 건강을 보호하고 국민의료의 적정용 기하는 상위의 정책가치 또는 정책관점에는 일치함에도 불구하고, 응급의료에 관한 법률에 관한 관점 차이가 해소될 전망은 보이지 않고 있다. 이처럼 응급구조사의 업무제한에 관한 이견이 해소되지 못하고 있는 상태에서 논쟁이 반복되고 있기 때문에, 119구급대의 응급구조사에 의한 양질의 구급서비스라는 국민적 기대는 이루어지기 어렵다. 그러나 1년에 100만여명의 응급환자나 그 보호자들은 119구급대에 의한 신속한 구급처치가 이루어질 것 간절히 기대하고 있는 실정이다(향후 위급시 119구급대 이용여부에 대해 99.2%가 “이용하겠다”고 답했다(서울특별시, 2000 : 40)).

1999년 한해 동안 소방 119구조·구급대에서 138,627

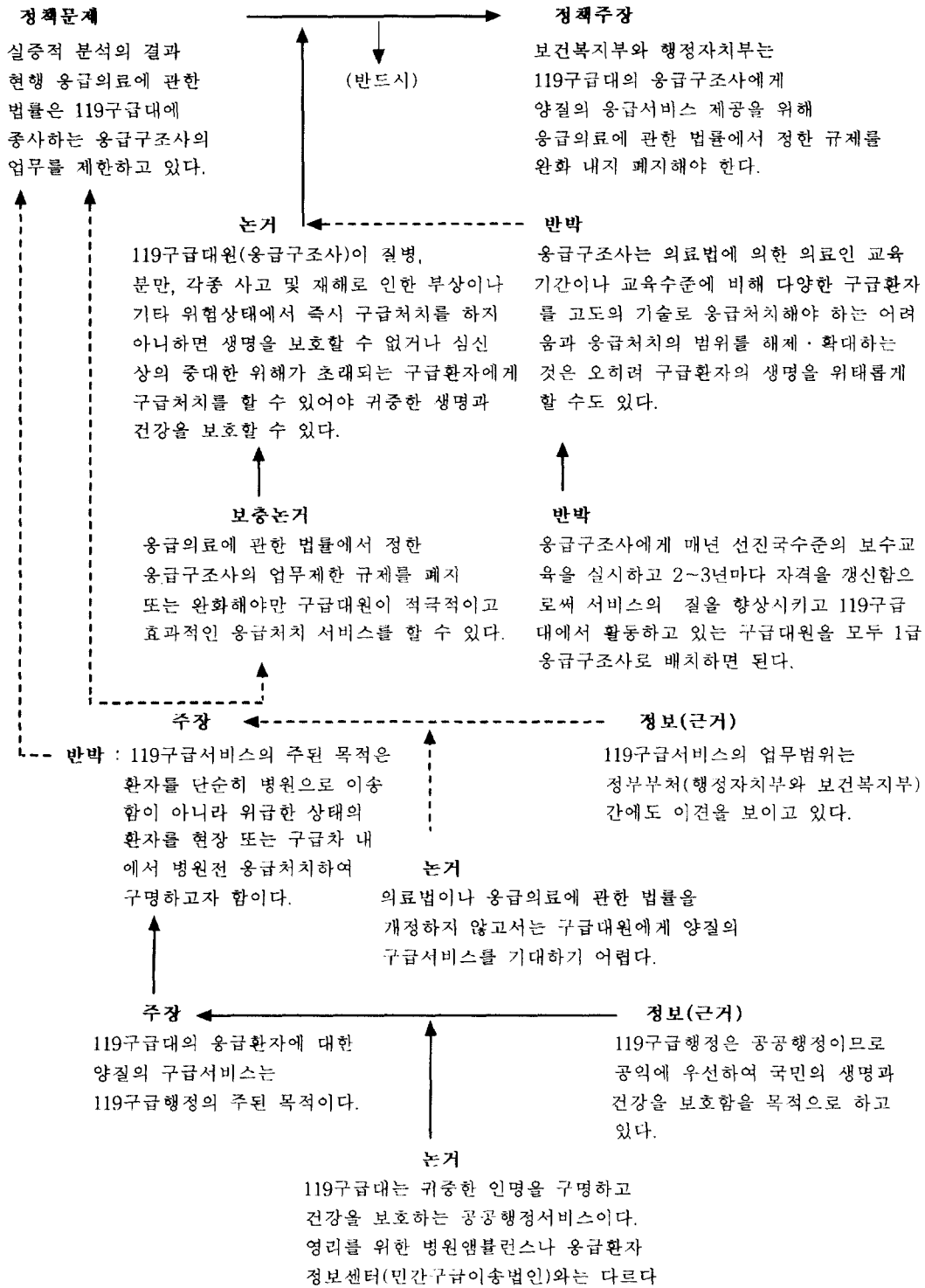


그림 1. 응급구조사의 업무제한에 관한 논쟁구조

회를 구조 출동하여 83,694건에 82,487명을 긴급 구조하였고, 896,298회 구급차가 출동하여 951,867명의 응급환자를 구급처치하고 인근 병·의원으로 이송 조치함으로써 귀중한 인명을 구명하였다. 보건복지부는 이러한 사실을 깊이 인지하고 119구조·구급대의 응급처치서비스의 중요성을 인식하여 많은 국민들의 올바른 선택을 수용함으로써 응급의료에 관한 법률에서 정한 응급구조사의 업무범위를 조속히 완화 또는 폐지하여 119구급대의 편성·운영의 목적 또는 가치 전제를 분명히 할 필요가 있다.

6. 결 론

119구급대의 응급구조사에 대한 업무제한에 관한 정책논쟁 분석은 그 인식론에 있어서는 Habermas를 비롯한 비실증주의자들의 ‘실제대화’의 개념과 ‘사회 의사 전달이론’에, 그리고 방법론은 Toulmin의 논증구조 모형과 Taylor의 ‘비공식평가이론’에 근거를 두고 있다.

119구급대의 응급구조사의 업무제한에 대한 논쟁분석의 가장 중요한 의의는 경험차원의 과학적 분석과 규범적 차원의 윤리적 평가를 실제대화의 관점에서 분석함으로써 경험적·과학적 분석에 치우친 실증주의 접근의 한계를 극복하고 사실, 가치 문제가 일치되어 있지 않은 응급의료에 관한 법률에 대해 합리적이고 체계적으로 접근할 수 있는 방법을 제공하였다는 점이다.

따라서 향후 보건복지부와 행정자치부는 국민적 기대에 부응하는 119구급대의 응급구조사가 양질의 구급서비스를 제공하기 위하여 첫째로 응급의료에 관한 법률 제42조(응급구조사의 업무제한)의 규제를 폐지 또는 완화(응급구조사가 구급차 및 장비를 이용해서 위급한 환자를 응급구조사의 업무범위내에서 응급처치할 경우에 한하여) 함으로써 무엇이 최선인가, 무엇이 합목적적인가의 방법을 모색해야 할 것이며, 둘째로 양질의 소방구급서비스를 위해서 행정자치부는 응급구조사를 전 구급대에 조속히 편성·운영하여 매년 평균 30% 이상 증가하는 구급환자에 대해 구급서비스를 제공할 수 있도록 119구급정책을 수립·시행해야 하고 (위급시 119구급대의 기여도에 대해 1,000명을 설문조사한 결과 “매우 또는 다소 도움이 된다”가 99.7%로 나타남(서울특별시, 2000 : 43)), 셋째로 보다 나은 구급행정 서비스를 위해 소방서 상황실이나 소방학교에 의사를 배치하는 방안을 다각적으로 검토하여 간호사·EMT·응급구조사와 응급환자 상호간에 불편이 없도록 하는 선진국형 구급시스템을 구축하여야 할 것이

다. 넷째로 의료법 제2조(의료인)에 응급구조사 1급도 의료인의 범주에 삽입되도록 의료법의 개정을 신중히 검토하여야 할 것이다. 끝으로 위 네가지 조건이 충족된다면 응급구조사가 구급환자에게 최선을 다해 구급서비스를 제공할 수 있도록 미국의 ‘선한 사마리아인법’ 정신을 도입하여 의료사고로 인한 불이익이 없도록 법규를 개정하여야 할 것이다.

참고문헌

1. 경기도소방재난본부, 국외우수사례 비교연구 보고서, (1999)
2. 김재관, “정책논쟁분석에 관한 연구”, 「수선논집」, 성균관대학교 (1984)
3. 나기산 외, 정책분석론, 서울, 법문사 (1998)
4. 서울특별시, 119구급대 이용에 대한 설문조사 (2000)
5. 우성천, “인명구조구급론”, 도서출판 광명 (1999)
6. 윤평중, “푸코와 하버마스를 넘어서”, 서울, 교보문고 (1998)
7. 조동숙 외, 응급구조학, 대학서림 (1996)
8. 행정자치부, 한국소방행정사, 삼성인쇄 (1999)
9. _____, 소방행정자료 및 통계, 삼진기획 (1995-2000)
10. 행정학용어 표준화연구회, 행정학용어사전, 새 정보 미디어 (1999)
11. 허 범, “가치인식과 정책학”, 성균관대학교 사회과학연구소(편), “현대사회과학의 이해”, 서울, 대왕사 (1982)
12. _____, “정책연구에 있어서 정책논쟁분석의 인식론적 분석과 방법론적 전개”, 성균관대학교 사회과학연구소(편), 「사회과학」 제21집 (1983)
13. Britain's Emergency Service, July 1995, Foreign & Commonwealth Office
14. Brockriede Wayne and Ehninger Douglas, “Toulmin on Argument : Interpretation and Application”, The Quarter Journal of Speech, Vol. 46, (1960)
15. de Leon Peter, “Policy Sciences : The Discipline and profession”, Policy Sciences, Vol. 13, (1981)
16. Dunn William N., “An Introduction : Public Policy Analysis”, N. J., Prentice-Hall, (1981)
17. Fisher, Frank, Poltics, 1980, Values and Policy: the problem of Methodology, Colorado, Westview Press, _____, Technocracy and the Politics of Expertise, Sage, (1990)
18. Goldstein, H. A., “Planning as Argumentation”, Planning and Decision, Vol. 11, (1984)
19. Homer-Dixon Thomas F and Krapin Rogers S., “Graphical Argument Analysis : A New Approach to Understanding Argument, Applied to Debate about the Window of Vulnerability”, International

- Science Quaterly, Vol. 33, (1983)
20. Mason Richard O. and Mitroff Ian I., "Policy Analysis as Argument", Policy Studies Journal Vol. 9, (1980-81)
21. Ozbekahn Hasan, "Toward a General Theory of planning". in Erich Jantsch(ed.), Perspectives of planning, Paris, OECD, (1969)
22. Quade E. S., "Analysis for Public Decision, N. Y.", Elsvier, (1982)
23. Toulmin Stephen, "The Use of Argument", Cambridge University Press, (1958)
24. Toulmin Stephen, Rieke Richard, and Janik Allen, "An Introduction to Reasoning", N.Y., Macmillan, (1979)
25. 日本消防廳, 消防白書, 株式會社 きょうせい, (1999)