

# 전문간호사 자격인정의 공공성

김 기 경\*  
조 재 현\*\*

I. 서론	1. 자격인정의 요건
II. 전문간호사제도의 의의	2. 자격인정의 법적 성격
1. 우리나라 전문간호사 제도	3. 자격인정의 법적성격과 자격인정 주체의 결정
2. 미국 전문간호사 제도	4. 전문간호사 자격인정의 공공성
III. 전문간호사의 자격인증제도	IV. 결론

## I. 서론

오늘날 대부분의 국가에서는 전문간호사 자격인정제도를 시행하거나 추진하고 있다. 우리나라의 경우 2000년 1월 의료법 개정시 전문간호사 자격인정에 관한 근거규정을 두었으며, 2003년 이후 관련 법령이 제정됨으로서 본 제도의 운영이 본격화 되었다.

우리나라 전문의, 전문간호사 자격은 법령에 근거하여 국가가 자격을 부여 및 관리하는 국가자격에 해당한다. 미국이나 일본의 전문의 제도는 졸업 후 의학교육의 한 부분으로서 의학단체에서 자율적으로 규율하여 온 반면, 우리나라는 무분별한 전문과목 표방을 통제하기 위하여 처음부터 국가가 관리하여 왔다. 그러나 이와 같은 국가 주도 자격관리 방식의 적합성에 대한 의문이 꾸준히 의료계와 학계를 중심으로 제기되고 있다.

\* 법학박사, 연세대학교 원주의과대학 간호학과 전임강사

\*\* 법학박사, 천안대학교 법정학부 조교수

본 규율 시스템이 전문의 교육적 목적에 맞지 않는다는 점<sup>1)</sup>, 국가관리라는 외형은 갖추고 있으나 실질적 운영은 의료인 단체에 위탁 또는 대행되어 왔다는 점<sup>2)</sup> 등을 이유로 민간자격관리로 전환되어야 한다는 주장이 의료계에서 제기되었다.

최근 의료계와 법학계, 보건복지부 실무자간의 정책포럼<sup>3)</sup>에서 자격인정권한의 민간이양에 대한 논의가 본격화 되었다. 이때 주제 강연을 한 류지태 교수는 보건복지부 장관의 자격인정권을 의료인 단체로 이양하여 본 단체가 자율적으로 운영하도록 하자고 하면서, 민간이양은 보건복지부 장관의 권한 일부를 위탁받아 수행해온 기존 방식과 달리 의사협회장이 법으로부터 직접 권한을 수권 받아 전문의제도 운영에 대한 전권을 가지는 것으로, 불필요한 행정규제를 배제하고 전문성 확보 및 운영기관의 일원화로 행정의 효율성을 높일 수 있다고 하였다. 그리고 본 주장에 대한 논거로 외국의 경우 대부분 전문의 자격의 인정권을 의료인 단체가 가지고 있음을 들고 있다.

이와 같은 논의는 전문의 등의 자격 주체가 누가 되어야 하는가에 대한 형식적 논의에 그 초점이 맞추어져 있는 것이 아니라, 기존 자격관리 시스템의 효율성에 대한 검토를 통해 자격관리제도를 재점검하고 바람직한 입법방향을 모색하기 위한 것으로서, 전문간호사 자격관리 또한 이와 무관하지 않다. 그러나 전문간호사 자격제도의 고유 특성이 반영되지 않은 채 전문의 자격에 포섭되어 함께 논의되는 것은 문제가 있다. 이에 본 고에서는 전문간호사제도를 전문의제도와 분리하여 논의를 전개하고자 한다. 전문간호사의 자격인정의 법적 성격 및 자격인정주체 결정에 관한 문제를 검토함으로써 현행 국가중심의 자격관리체계의 제도적 의의를 평가하고 개선방향을 제시하고자 하며, 이를 위하여 우리나라 전문간호사제도에 영향을 미친 미국 전문간호사제도와 비교 고찰하고자 한다.

- 1) 안윤옥(1994), "현 전문의자격과 역할의 문제점", 『대한의학협회지』, 37(8): 905- 908.
- 2) 이종구(1995), "전문의제도 개선논의의 필요성과 그 방향", 『가정의학회지』, 16(1): 3-6.
- 3) 대한의사협회 의료정책연구소(2003), 『제6차 의료정책포럼: 의료법 개정방안』, 서울: 대한의사협회 의료정책연구소.

## Ⅱ. 전문간호사제도의 의의

### 1. 우리나라 전문간호사제도

전문간호사는 간호사 면허를 가진 자로서 의료법 제56조에 의거하여 최근 10년 이내에 3년 이상 해당 분야의 실무경력자이며 보건복지부장관이 지정하는 전문간호사 교육기관에서 전문간호사 교육과정을 이수한 자로서 법이 정한 전문간호사 자격시험에 합격한 후 보건복지부장관으로부터 전문간호사 자격을 인정받은 자이다. 전문간호사제도는 만성질환자와 노인인구의 증가에 따른 간호인력의 수요 증가, 전문화된 간호서비스에 대한 국민의 요구에 부응하여 객관적으로 검증된 전문간호인력을 양성함으로써 보건의료서비스의 질적 향상과 국민의 서비스 이용의 편익을 높인다는 점에서 그 제도적 의의를 찾을 수 있다.

법에서 정한 전문간호사의 자격은 보건, 마취, 정신, 가정, 감염관리, 산업, 응급, 노인, 종양, 호스피스, 중양, 임상 및 아동으로 모두 13개 분야이다(전문간호사자격인정등에관한규칙 제2조). 이 중 보건, 마취, 정신분야는 1973년부터 분야별간호사 명칭으로 자격이 인정되어 왔으며, 1990년 가정간호사가 추가되었다가 2003년도 이후 13개 분야로 확대되었다. 2003년 11월 25일 전문간호사과정등에관한고시(제69호)가 공포되었으며, 최근 2005년 10월 전문간호사자격인정등에관한규칙이 공포되어 전문간호사의 자격구분, 교육, 자격인정 및 자격시험에 관한 사항을 일괄 규정하였다. 보건복지부는 2003년 11월 20개의 전문간호사 교육기관(교육과정 총 36개, 학생정원 366명)을 조건부 지정함으로써 2004학기부터 전문간호사 교육이 실시되었다.

### 2. 미국 전문간호사제도

미국은 1960년에 연방정부의 지원을 받아 전문간호사 훈련프로그램이 시작되어 대학원 과정에 임상전문간호사 과정을 개정하였으며, 미국 간

호협회(ANA)는 전문간호사에게 석사학위 및 2-3년간의 임상경험을 갖추도록 요구하고 있다. 1980년대부터 전문간호사 과정이 통합되어 Advanced Practice Nurse(APN)으로 통칭하고 있다. 미국의 전문간호사는 크게 주 간호법에 근거한 전문간호사(Advanced Practice Nurse, APN)와 분야별 간호사(Generalist)로 구분된다. 전자인 전문간호사는 크게 임상전문간호사(clinical nurse specialist), 실무전문간호사(nurse practitioner), 간호조산사(certified nurse midwife), 마취간호사(certified registered nurse anesthetist)로 구분되며 각 세부 전문분야로 나뉜다<sup>4)</sup>. 후자인 분야별 간호사는 해당분야에서 2년간 경력을 가진 자로 미국 간호협회 산하의 간호자격인증 센터(American Nurses Credentialing Center: ANCC) 또는 해당분야회에서 주관하는 자격시험에 합격한 자이다. 법정 자격인 우리나라 전문간호사와 견줄 것이 바로 미국 전문간호사(APN)이므로 앞으로 미국 전문간호사라 함은 본 APN을 의미한다 하겠다.

### Ⅲ. 전문간호사의 자격인정제도

전문간호사 자격인정은 다양한 문제를 내포한다. 우선 자격인정의 법적 성격에 따라 전문간호사의 권한 및 업무영역이 가변적일 수 있다. 권한과 업무영역의 변화는 자격인정의 주체를 결정하는 데에도 일정부분 영향을 미친다. 이하에서는 전문간호사의 자격인정요건, 자격인정의 법적성격 및 자격인정의 주체에 관하여 상호관련성을 검토하고, 전문간호사 자격인정제도의 방향을 제시하고자 한다.

#### 1. 자격인정의 요건

“자격”이란 일정한 기준과 절차에 따라 평가·인정된 지식·기술의 학

4) 전미 간호면허국협의회(the National Council of State Boards of Nursing ;NCSBN)에서 제정한 ‘간호법 모델(Model Nursing Practice Act)’에서 전문간호사의 종류를 이와 같이 규정하고 있다.  
(<http://www.ncsbn.org/regulation/index.asp>).

습정도로서 직무수행에 필요한 능력을 말하며(자격기본법 제2조), 법정 자격요건은 이러한 능력을 검증하기 위하여 법이 정한 기준을 말한다. 우리나라에서 전문간호사의 자격을 취득하기 위하여 전문간호사 교육과정을 이수한 후 보건복지부장관이 실시하는 전문간호사 자격시험에 합격하여야 한다(동규칙 제10조).

전문간호사 교육기관은 대학원 과정이 있는 간호대학 등이며(동규칙 제4조), 교육기간은 2년 이상이고(동규칙 제2조 제2항) 이수과목은 33학점으로(동규칙 제6조) 대학원 석사과정으로 개설되고 있다. 또한 전문간호사 교육과정을 이수하기 위하여 ‘교육연도 개시일부터 10년 이내에 해당분야에서 3년 이상의 실무경력’을 요구하고 있다(동규칙 제3조 제3항). 이는 전문간호사에게 석사학위와 2-3년간의 임상경험을 요구하는 미국 전문간호사제도와 유사하다 할 수 있다. 따라서 해당 실무분야의 경력, 교육과정 이수, 자격시험 합격은 두 나라의 공통된 전문간호사 자격 요건이라 할 수 있다.

## 2. 자격인정의 법적 성격

보건복지부장관은 전문간호사 시험실시 결과보고를 받은 때에는 전문간호사 자격인정에 관한 결정을 하여야 한다(전문간호사자격인정등에 관한규칙 제17조 제1항). 이때 ‘자격인정에 관한 결정’의 법적 성질은 본 결정의 법률상의 효과가 무엇인가에 따라 달리 해석된다.

### 1) 확인으로서의 자격인정

확인(確認)이란 특정의 사실 또는 법률관계의 존재여부를 공권적으로 판단하여 이를 확정하는 행위를 말하며<sup>5)</sup> 기존의 사실 또는 법률관계의 존재여부를 판단하는 것일 뿐 새로운 법관계를 창설하는 것은 아니다. 전문간호사 자격시험에 합격한 자가 관련 서류를 보건복지부장관에게 제출하면, 보건복지부장관은 자격인정에 관한 결정을 하여야 하는데(동규칙

5) 홍정선(2003), 『행정법원론(상)』, 서울: 박영사.

제17조 제1항), 이때 자격인정은 신청자의 자격요건의 충족여부를 판단하는 확인 행위이며, 확인을 받음으로서 ‘적법하게 전문간호사의 명칭을 사용할 수 있는 권리능력’을 새롭게 취득한다고 볼 수 있다. 그러나 ‘전문간호사 명칭사용 권한’은 확인행위 그 자체에 의한 것이 아니라 법률의 규정(의료법 제56조)에 의해 발생된 권한이다. 따라서 명칭보호는 자격인정으로 인한 직접적 효과는 아니지만, 자격인정을 전제로 한 법률효과라 볼 수 있다. 이에 전문간호사 자격시험에 합격한 자가 관련 서류를 보건복지부장관에게 제출하는 행위는 확인을 구하는 신청의 의미를 가진다고 할 수 있다.

## 2) 허가로서의 자격인정

허가(許可)란 법규에 의한 일반적 금지를 특정한 경우에 해제하여 사실상 또는 법률상 일정한 행위를 적법하게 할 수 있도록 헌법상의 자유 상태를 회복시켜주는 행위로서 간호사, 의사의 면허가 이에 해당한다. 전문의, 전문간호사 자격취득은 직무수행의 필수가 아닌 선택사항으로서<sup>6)</sup> 본 자격인정이 기존 의사 및 간호사의 업무범위의 업무를 허용하는 것은 아니라는 점에서 ‘금지된 업무의 허용’을 전제로 하는 직업상 허가(licensure)와 구분된다.

그러나 자격인정으로 인하여 명칭표시 또는 자격명칭사용 금지의무가 해제되는 법률효과가 발생한다면 본 자격인정은 ‘명칭표시등의 금지의무 해제’라는 법률효과 발생을 목적으로 하는 허가라고 할 수 있다. 따라서 자격시험에 합격한 자가 관련 서류를 보건복지부장관에게 제출하는 행위는 명칭사용금지의 해제를 구하는 허가 신청의 의미를 갖는다고 하겠다.

## 3) 검토

우선 전문간호사 자격인정의 법적 성격을 허가로 볼 것인지, 아니면 확

6) Smith, J. J.(1996), Legal implication of specialty board certification. J of Legal Medicine, 17: 73-111.

인으로 볼 것인지는 핵심적인 문제는 아니다. 전문간호사의 자격인정은 기존 면허자에게 부여되는 것으로 새로운 업무영역이나 직종을 창설하지 않는다는 점에는 변함이 없기 때문이다.

우리나라에서 전문의 자격제도의 역사를 살펴보면, 1951년 입법당시부터 ‘전문과목표방 허가제’라는 형태로 규정되었으며, 1965년 개정 의료법에서 ‘허가’가 ‘전문의 자격인정’이라는 용어로 수정되긴 하였지만 자격인정의 실질적 법률효과는 전문과목표시 금지의무의 해제 즉 ‘허가’를 의미하는 것으로 보인다.<sup>7)</sup> 미국이나 일본의 경우 의학계가 자율적으로 의학교육의 일환으로 전문의제도를 시행하여 온 것과 달리, 우리나라의 경우 처음부터 전문과목을 표방할 수 있는 전문의 양성을 목적으로 의료업 허가요건의 하나로 시작하였다는 해석도 있다<sup>8)</sup>.

이와 같이 전문간호사의 자격인정을 허가로 볼 것인가, 확인으로 볼 것인지는 명칭사용권을 ‘자격인정’에 따른 법률효과로 볼 것인지, 아니면 법률에 의한 효과로 볼 것인지에 의해 구분된다. 그러나 양자 모두 그 내용은 자격자의 적법한 자격명칭 사용을 보호하고, 무자격자의 명칭사용을 배제하기 위한 것으로 그 입법목적상 차이가 없다. 왜냐하면 자격인정을 확인행위로 보더라도 확인행위가 자격취득의 존재나 정당성을 공적으로 확인받는 것으로서 임의로 변경할 수 없는 불가변력이 생기기 때문이다. 단, 불필요한 행정규제를 배제하고 행정의 탈권위화를 위하여 ‘확인’으로 법률해석을 시도할 의미는 있다 하겠으나 이의 구별에 있어 실익은 크지 않다고 하겠다.

전문간호사 자격명칭을 적법하게 사용함으로써 직업상 여러 가지 이익이 발생할 수 있다. 예를 들면, 현 지위에서 또는 새로운 고용을 찾는 과정에서 경력개발 기회를 제공하기도 하며, 의료기관에서 고액의 봉급을 제공하거나 교육비 지원 등의 다른 편익이 제공될 수 있다. 그러나 이와 같은 이익은 법적으로 보호받지 못하는 사실상 이익에 불과하다. 반면, 전

7) 안윤옥(1994), “현 전문의자격과 역할의 문제점”, 『대한의학협회지』, 37(8): 905-908.

8) 안윤옥(1992), “전문의제도의 문제점”, 『대한의학협회지』, 35(12): 1418-1419.

문간호사에게 특정 업무가 허용될 경우 이때 역할 확대가 자격인정의 법률효과라면 자격인정은 실질적으로 면허<sup>9)</sup>를 의미한다. 반면, 역할확대를 자격인정에 의한 직접적 효과가 아닌 관련 법률에 의해 부여되는 별도의 권한으로 볼 경우 자격인정은 일종의 확인행위라 볼 수 있다. 이와 같이 전문간호사의 자격인정이 금지된 명칭회복 또는 명칭보호에 그치지 않고 새로운 업무영역을 인정받는다면, 이는 자격인정주체와 관련하여 또 다른 법적 의의를 갖게 된다.

#### 4) 미국 전문간호사 자격인정의 법적 성격

미국의 경우 자격인정(certification)과 면허(licensure)의 개념을 엄밀히 구분하고 있다. 자격인정은 특별한 자격요건을 갖춘 자에게 명칭보호(title protection)를 부여하는 규율방법으로 국가와 비정부조직에 의한 자격인정이 모두 가능하다. 이와 같은 자격인정은 소위 면허와 구분되는데, 면허는 특정범위의 업무를 수행하는데 꼭 필요한 최소한의 수행능력과 업무의 범위를 법에 정의하고, 특정 범위의 업무를 인정 한다<sup>10)</sup>. 또한 정부는 지원자가 이러한 요구조건을 충족하는지를 검증할 책임과 함께 법령을 위반한 자에 대한 행정처분권(disciplinary actions)을 갖는다. 반면 자격인정(certification)은 인정과 명칭보호를 의미하는 신용증명의 한 종류<sup>11)</sup>로서 법적으로 업무의 범위를 사전에 정의 및 배타적 업무영역을 인정하는 것은 아니다. 이를 다시 정리하면, 면허는 주정부에 의하여 부여되

9) Elizabeth Harrison Hadley,(1989), Nurses and Prescriptive Authority: A Legal and Economics Analysis. American Journal of Law & Medicine, 15(245). 미국의 경우 초기 제정된 간호법(Nursing Practice Act) 대부분이 자격법(certification statutes)으로서 실제 간호업무를 규율하기보다 "R.N"이란 약어의 사용을 규율하였다. 즉, 누구나 임금을 받으면서 간호사의 역할을 수행할 수 있으나 면허된자만이 '면허된 간호사'라는 명칭을 사용할 수 있었다. 그 후 1938년 뉴욕은 최초로 명령적(mandatory) 면허법을 제정하였으며, 간호업무를 정의하고, 면허받지 않은 자들이 간호업무에 종사하는 것을 금지하였다

10) Flook, DM.(2003), The Professional Nurse and Regulation. Journal of PeriAnesthesia Nursing, 18(3): 160-167.

11) Parker, J.(1994), Development of The American Board of Nursing Specialties(1991-1993), Nursing Management. 25(1): 33-35.



며, 면허자에게만 특정범위의 업무를 허용하는 반면, 자격은 정부나 민간 자격권자에 의하여 부여되며, 명칭보호 규정을 두지만 자격자에게 특정 업무를 배타적으로 허용하지 않는다는 점에서 면허와 구별된다.

### 3. 자격인정의 법적성격과 자격인정주체의 결정

전문간호사와 일반간호사의 업무영역상 차이가 없다면 이때 자격의 인정주체 결정문제의 중요성이 크지 않다. 그렇지만 자격인정이 단순히 전문간호사 명칭사용금지의 해제라는 효과 이상의 법률효과가 부여된다면 자격인정의 주체를 결정하는 데에는 신중한 접근이 필요하다. 현행법상 자격인정은 국가가 관리하는 국가자격이지만, 민간으로의 이양요청이 있는 상태이다. 전문간호사의 자격인정으로 간호사의 업무영역의 차이가 없다면, 현행의 국가관리체계에서 민간이양의 요청을 부정할 이유가 없지만, 전문간호사 자격인정으로 다른 법률효과를 의도할 경우에는 자격인정의 민간이양요청도 그 타당성을 면밀히 검토할 필요가 있다.

#### 1) 현행법상 전문간호사 자격인정의 국가관리체계

현행법상 전문간호사 자격은 의료법(제56조)에 근거하는 법정자격으로서 정부가 자격권자이면서 자격관리자이나 실제 자격시험관리업무는 자격시험의 관리능력이 있다고 인정하여 지정 및 고시하는 관계전문기관(이하 자격시험관리기관)에게 위탁하고 있다(동 규칙 제11조). 현재 간호협회에서 분리되어 독립 재단법인으로 설립된 ‘한국간호평가원<sup>12)</sup>’이 본 자격관리업무를 수행하고 있다.

위탁은 일종의 행정청의 권한위임으로 행정청이 자기에 주어질 권한을 스스로 행사하지 않고 법령에 근거하여 타자에게 권한의 일부를 이전하여 수임기관이 그 위임받은 권한을 자기의 이름과 책임으로서 행사할 수 있게 하는 것을 말한다. 위임행정은 별도의 행정기구를 설치할 필요 없이 수임기관의 전문적 지식과 자원을 활용할 수 있다는 점에서 행정의

12) <http://www.kabon.or.kr/>

효율성을 기할 수 있으나, 책임만 전가되고 법률상의 권한은 이전되지 않기 때문에 수입자가 위임행정에 대해 자기의 고유 사무만큼의 책임감을 느끼지 않으며, 국민이 권한기관이 누구인지 알기 어렵다는 점에서 권한의 위임에 대한 비판적 시각도 있다<sup>13)</sup>.

본 자격시험관리기관은 일종의 사인으로서 이때 권한위임은 민간위탁이므로(정부조직법 제6조, 행정권한위임및위탁에관한규정 제2조) 조사·검사·검정·관리업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무만을 위탁할 수 있도록 제한된다(정부조직법 제6조제3항, 동규정 제11조). 따라서 본 자격시험관리기관은 전문간호사의 자격인정 등과 같은 권한은 소유하지 못한다. 본 규칙에서는 자격시험관리기관이 정부가 설립 및 운영비용의 일부를 출연한 비영리법인이어야 하며, 자격시험에 관한 조사, 연구 등 자격시험에 관한 전문능력을 갖춘 비영리법인이어야 한다고 규정하고 있으며, 보건복지부장관은 본기관의 자격시험관리에 필요한 예산을 보조할 수 있다는 규정(동규칙 제11조)을 두고 있다. 이와 같은 정부의 예산지원 가능성과 기관의 비영리성, 전문성에 대한 요구는 본기관이 공익적 성격을 담보하여야 함을 나타낸다.

전문간호사 자격시험관리의 위탁자인 정부는 자격시험관리기관에 대한 각종 감독규정을 두고 있는데, 그 예로 자격시험 실시전에 보건복지부장관의 승인을 얻도록 하고(동규칙 제13조 제2항), 자격시험을 실시할 때 보건복지부 소속 공무원을 입회시켜야 하며(제13조 제3항). 그 외 각종 보고의무(제16조)를 규정하고 있다. 반면, 자격시험관리기관의 장은 시험시행권(제13조), 전문분야별 시험위원의 위촉권(제13조 제3항) 등의 권한을 행사할 수 있다.

## 2) 미국의 전문간호사 자격인정의 관리체계

우리나라는 민간 자격시험관리기관이 위탁업무로서 자격시험을 실시하는데 반해, 미국의 경우 법률의 자격요건을 갖춘 민간 자격시험관리기

13) 박신(2002), “행정권한의 대리에 관한 고찰”, 『공법연구』, 30(2): 373-389.

관이 자격시험 권한을 가지고 있을 뿐만 아니라 자격인정 권한도 가지고 있다.

미국의 전문의, 전문간호사의 자격은 정부조직이 아닌 민간기구(board certified)<sup>14)</sup>에서 규율하는 독특한 체제를 발전시켜 왔다. 그러나 구체적으로 들여다보면, 이러한 민간 자격관리기구는 상당히 공익적 성격을 띠고 있음을 알 수 있다. 전문간호사의 자격권자는 주정부의 간호국(state board of nursing)의 승인을 받은 자격인정기관으로서, 대부분 미국 간호신임기관(American Nurses Credentialing Center, ANCC) 또는 국립자격인정기관(National Commission for Certifying Agencies, NCCA)이 이를 담당한다.

이중 미국 간호신임기관(ANCC)은 1991년 미국간호협회(American Nurses Association, ANA)의 산하기관이면서 독립법인으로 설립되었다<sup>15)16)</sup>. 이와 같이 미국 전문간호사의 자격권자는 민간 전문기관이지만, 간호법에 자격인정기관의 요건을 규정함으로써 공익성을 요구한 점 등을 종합하여 살펴볼 때 일종의 '공익적 성향을 가진 전문기관'에 의한 자격인정이라 할 수 있다.

#### 4. 전문간호사 자격인정의 공공성

현행 국가관리체계에 있는 전문의, 전문간호사의 자격인정의 민간이양요청이 제기되고 있다. 이와 같은 논의는 비효율적인 공익담보 장치인 위임행정에서 탈피하여 효율적이면서 동시에 공익을 담보할 수 있는 방안에 대한 모색으로 이어져야 한다.

전문간호사의 자격을 누가 관리하는가의 문제는 단순히 전문성이나 관리의 단일 내지 편이성 등도 고려되어야 하지만 전문간호사라는 직역이

14) Burns, K., Welk, D.(1997), American Board of Nursing Specialties: Past, Present, and Future. *Nursing Outlook*, 45(3): 114-117.

15) Flook, DM.(2003), The Professional Nurse and Regulation. *Journal of PeriAnesthesia Nursing*, 18(3): 160-167.

16) ANCC은 미국에서 간호사의 가장 크고 신뢰 받는 전문간호사 자격인정기관으로서 150,000명 이상의 미국 간호사와 40개의 전문실무분야가 본 기관에서 전문간호사의 자격을 받았다(<http://www.nursingworld.org>)

가지고 있는 공공성은 결코 무시될 수 없는 요소이다. 결국 자격인정관리 시스템이 공적관리의 형태를 띠는가 아니면 민간 전문집단에 이양하는가의 문제는, 전문간호사의 자격인정의 법적 성격이 확인이나 허가로서의 성격으로부터 나오는 명칭사용이라는 고정된 시각에서 벗어나 국민의 생명, 건강 등 보호의 측면, 의료수요자 보호의 측면, 신규 보건의료인력 양성의 측면, 간호업무의 확장이라는 측면을 고려하여 결정해야 하는 문제이다.

### 1) 국민의 생명·건강 및 안전의 보호

현행 자격기본법에서는 국민의 생명·건강 및 안전에 직결되는 분야는 개별 법령이 정하는 바에 따라 민간자격의 신설·관리·운영을 제한할 수 있도록 하고 있으며(제16조), 국가기술자격법에서도 국민의 생명, 건강 및 안전에 직결되는 기술자격에 대한 검정은 국가외의 자가 이를 행할 수 없다(제5조 제1항)고 규정하여 보건의료영역의 민간자격을 실질적으로 제한하고 있다. 이는 국민 건강 등에 직결되는 무분별한 자격 신설을 제한하여 국민의 건강과 안전을 보호 하려는 취지라 할 수 있다.

전문의, 전문간호사 자격제도는 국민의 건강 등에 영향을 미치는 자격임에 틀림없으나 의사, 간호사 면허 취득자에게 부여되는 자격으로서 새로운 직종의 신설을 의미하는 것은 아니기 때문에 본 신규 자격을 통제하려는 경찰규제 논리는 이에 적용되지 않는다. 그러나 자격인정을 통하여 기존의 역할 범위의 업무가 허용되거나 새로운 권한이 부여되는 경우 무자격자로 하여금 국민의 생명과 건강이 침해되지 않도록 그 역할수행능력을 검증할 책임이 자격인정자에게 발생된다. 미국의 경우 전문간호사에게 확대된 역할을 인정하면서 이들로 인한 국민에 미칠 위해를 방지하기 위한 행정감독의 중요성을 인식<sup>17)</sup>하고 있음을 그 좋은 예이다.

### 2) 의료수요자 보호의 측면

17) 1993년 주정부간호국연합(NCSBN)에서는 공공의 안전을 위하여 전문간호사의 상

소비자가 보건의료인의 능력과 자질을 검증할 방법으로 국가 면허 및 자격을 선호하는 것은 세계적인 추세이다. 의사와 간호사 중 특별한 전문적 지식과 능력을 갖춘 자를 선별하는 것은 중요하지만 비전문가인 소비자에게 어려운 일이며, 따라서 누군가는 소비자를 대신하여 이들의 자질을 확인하는 역할을 수행하여야 한다. 실제 자격여부는 소비자가 의료공급자를 선택할 때 중요한 판단기준으로 삼고 있으므로 이들 자격을 검증하고 무자격자의 명칭사용을 금지하는 것은 공공의 이익과 관련된 활동이다. 현행 의료법에서 무자격자의 명칭사용을 금지하는 단속규정을 두는 것은 소비자의 혼동을 사전에 방지하고 자격제도의 실효성을 확보함으로써 보건의료 시장질서와 소비자를 보호하기 위함이라 할 수 있다.

### 3) 신규 보건의료인력의 양성의 측면

미국의 경우 1960년에 연방정부지원을 받아 전문간호사 훈련프로그램이 시작되었다<sup>18)</sup>. 이는 미국이 전문간호사를 새로운 역할을 담당할 보건의료인력의 양성을 의도하였음을 보여준다. 이와 같이 국가가 전문의, 전문간호사를 의료인력의 한 종류로서 양성하고자 의도하였다면 이와 같은 목적 하에서 전문의료인력 양성이라는 공익성이 존재하게 된다. 예를 들면 가정전문간호사에게 일반 간호업무의 일정범위의 투약권과 처방권을 부여함으로써 만성질환환자의 비용효과적인 건강관리를 도모하고자 하였다면 가정전문간호사의 자격인정은 새로운 보건의료인력을 양성하는 의미를 갖게 된다. 국가가 전문의, 전문간호사 수를 사전에 규율을 위하여 교육생 정원을 제한하는 것 또한 보건의료인력 공급을 통제하고자 함을 의미한다(동규칙 제5조).

급실무간호를 규율하기 위한 수단으로서 제2의 면허가 필요하다고 주장하였으며, 실제 이를 위한 면허와 시험을 준비하였다(Burns, K., Welk, D.(1997). American Board of Nursing Specialties: Past, Present, and Future. Nursing Outlook, 45(3): 114-117).

18) 한국보건산업진흥원(2004), 『전문간호사 종별 수료추계 및 관리체계 개발』, 서울 한국보건산업진흥원.

## 4) 간호업무의 확장

동 규칙에는 전문간호사의 업무에 대하여 별도의 규정을 두고 있지 않다. 이는 현 법령에서 인정되는 간호사의 업무 범위를 초과하는 새로운 영역의 전문간호사 업무를 의도하고 있지 않음을 알 수 있다<sup>19)</sup>. 그러나 외국의 경우 사회적 필요에 의한 전문간호사 업무의 영역확대는 일종의 경향이라 할 수 있다.

전미 간호면허국협의회(NCSBN)<sup>20)</sup>에서 제정한 ‘간호법 모델(Model Nursing Practice Act)’에는 전문간호사가 독립된 의사결정으로 확장된 간호업무를 수행한다고 규정하면서 그 업무의 예로 상급수준의 환자 사정 및 자료 분석, 독립된 의사결정, 간호진단에 따른 계획과 처방, 수행, 환자의 신체적·정신적 건강상태 관리, 효과적이며 안전한 간호제공, 치료적 환경 증진, 지도 및 교육, 옹호, 수행의 평가, 의사소통, 연구, 이론 교육 등을 포함시키고 있다.

이와 같은 기존 간호업무의 질적, 양적 확장과 동시에 새로운 영역의 업무확대도 이루어 졌다. 1971년 아이다호(Idaho)주는 간호법을 개정하여 무면허의료행위 금지규정에 “주 의사 면허국과 간호사 면허국이 함께 공포한 명령과 규칙에 의해 권한이 부여된 것은 제외한다”라는 부가절을 첨가하였는데 이 수정조항은 간호사 역할 확장의 여지를 준 입법으로서 의미를 갖는다. 그 후 처방권(prescriptive authority) 확보를 추진하여 1975년 이래로 26개의 주에서 간호사에게 조건부 약처방 권한을 부여하는 법과 행정규칙을 입법하여 왔으며, 현재 미국의 41개의 주가 전문간호사에게 처방권을, 22개의 주가 독립된 약 처방권을 부여하고 있다<sup>21)</sup>.

우리나라의 경우 전문간호사의 역할에 대한 청사진이 아직 명확히 제시

19) 간호협회에서 제시한 간호법안의 제25조에 전문간호사는 해당분야에 대해 높은 수준의 전문성을 가지고 임상전문가, 교육자, 자문가, 연구자, 행정자로서의 역할을 수행한다고 규정하고 있다. 이는 기존 간호사의 업무 범위내에서의 전문화를 시도한 것으로 보인다(김기경(2004). “미국 NCSBN 간호법모델과 한국 간호협회 간호법(안) 비교”, 『한국의료법학회』, 12(1): 69-85)

20) <http://www.ncsbn.org/regulation/index.asp>

21) National Council of State Boards of Nursing (1995). The Regulation of Advanced Practice Nurses. Chicago: author.

되고 있지 않지만, 간호에 대한 국민 요구에 부응하기 위하여 새로운 역할이 부여될 것이라는 점은 외국의 선례를 보더라도 쉽게 예상할 수 있다. 이처럼 새로운 역할이 부여되는 경우, 기존 포괄적인 면허권자의 직업영역 및 업무한계가 모호해지고 중첩되어 업무영역에 대한 분쟁이 증가할 가능성이 있다. 특히 의사 면허는 전형적인 포괄적 면허제도<sup>22)</sup>로서 의사의 업무영역에 속해있었던 특정 역할이 전문간호사에게 인정되는 경우 의사집단과의 갈등 요소를 내포하게 된다. 우리나라의 면허, 자격제도의 신설여부는 입법권자의 형성재량권을 폭넓게 인정하며, 중대하고 명백한 하자가 없는 입법권자의 취지는 존중된다<sup>23)</sup>. 따라서 입법자가 전문간호사의 새로운 역할에 대한 필요성을 인정하고 법적 근거하에 새로운 업무권한을 부여함으로써 다른 직업인의 영업상 이익이 감소하더라도 중대한 직업활동상의 침해가 되지 않는 한 이는 법률적으로 보호되는 이익이라고 볼 수 없다.

미국의 경우 직역간 합동위원회의 활성화를 통해 상호 협력을 이끌고 있음은 주지할 만하다. 한 예로 버지니아주에서는 간호위원회와 의사위원회로 구성된 합동위원회(The Committee of the Joint Boards of Nursing and Medicine)가 주관이 되어 실무전문간호사(Nurse Practitioner)가 일정한 자격요건<sup>24)</sup>을 갖출 경우 일정한 범위<sup>25)</sup>에서 약처방권을 부여하는 규정<sup>26)</sup>을 입법하였다. 또한 오하이오 주 간호법(Ohio Nurse Practice Act)에서는 전문간호사의 약물과 치료적 장치의 처방권은 간호국과 의사단체가 참여한 처방권위원회의 특별한 절차에 의해 인정하고 있다.

22) 대법원 99.3.26.선고98도2481 판결, 92.3.10선고 91도3340판결.

23) 대판 1955. 7. 8, 4287행상30; 대판 1980. 7. 22, 80누33·34; 대판 1985. 2. 8, 84누369; 대판 1990. 8. 14, 89누7900; 대판 1998. 3. 10, 97누4289

24) 실무간호사 자격을 보유한지 최근 5년 안에 대학수준의 교육프로그램에서 약리학 과정을 이수하거나, 30시간 직접 약리학 교육을 받아야 하며, 그내용은 처방, 약의 종류, 용량, 경로의 결정, 약리상호작용, 원료, 임상 적용에 대한 내용이 포함되어야 한다(18 VAC 90-40-40).

25) 실무전문간호사가 처방권을 보유하더라도 감독의사와 실무전문간호사가 함께 작성한 서면동의서(a written practice agreement)의 범위내에서 처방을 하여야 하며 서면동의는 법이 정하는 약품의 범위내에서 이루어져야 한다(18 VAC 90-40-90).

26) Regulations for Prescriptive Authority for Licensed Nurse Practitioners(18 VAC 90-40-10 et seq; May 8, 2002)

## IV. 결 론

전문의, 전문간호사 제도는 계속교육의 일환으로서 관련 학회가 중심이 되어 자율적으로 자격인정을 실시하여야 한다는 주장은 전문의, 전문간호사 자격제도 관리의 공적 측면을 축소하여 이해하였다는 점에서 문제가 있다. 특히 전문간호사제도는 전문의와 달리 정부가 주도적으로 간호사에게 특정 역할과 권한을 부여함으로써 비용효과적인 건강관리를 담당할 인력을 양성하고자 한 취지를 고려하여야 한다. 미국 전문간호사 또한 새로운 의료인력의 공급을 희망한 연방정부의 지원하에 제도화되었기에 전문단체에 의해 구성된 전문의제도와 태생자체가 다르다고 할 수 있다.

미국 전문간호사 자격인정은 명칭사용권한 뿐만 아니라 법률에 근거한 확대된 역할권한이 부여됨으로서 전통적인 자격인정(certification) 개념으로 설명하기 어려운 법률상 효과를 낳는다. 그러나 포괄적 면허제도의 비효율성에 대한 서구의 여러 비판<sup>27)</sup>을 고려할 때, 그리고 자격인정(statutory certification)과 법률에 의한 권한인정이라는 규제방법이 배타적·명령적 규제방법인 직업면허(licensure) 보다 덜 규제적이며 소비자의 선택권을 보장<sup>28)</sup>한다는 측면에서 그 의미가 있다고 본다.

자격인정으로 인정된 새로운 권한은 자격관리의 공익성에 대한 필요성을 높인다. 이에 전문간호사의 자격을 면허제도로 전환하고 국가가 직접 관리하여야 한다는 견해가 제기되기도 하였으며<sup>29)</sup> 기존의 자격관리단체는 사회 신뢰성 확보를 위해 노력하면서 기존의 민간단체에 의한 자격인정을 유지하길 희망하고 있다. 자율기구에 의한 관리로 시작하여 국가 관

27) Holcombe, R. G.(2003), Eliminating Scope of Practice and Licensing Laws to improve Health Care. *J of Law, Medicine & Ethics*, 31(2): 236-246; Posner R. A.(1992), *Economic Analysis of Law*, University of Chicago Law School.

28) 직종간의 폐쇄적인 권한설정 보다는 능력에 따른 권한배분이 이루어지도록 직종간에 부분적으로 자격제도화를 활용하여 소비자의 선택권을 보장하는 것이 바람직하다(Gellhorn, W.(1976). *The Abuse of Occupational Licensing*" 44 U. chi. L. Rev. 6: 24-25; Barron, J. F.(1966). *Business and Professional Licensing-California, A Representative Example*, Stan. L. Rew. 18: 663-664).



리의 필요성을 인식하는 미국의 경우와, 국가관리에서 시작하여 자율기구의 관리의 필요성을 인식하는 우리나라의 경우가 서로 다르게 보일 수 있으나, 기존의 취약점을 보완하고 효율적 관리방안을 모색하려는 시도라는 점에서 크게 다르지 않다.

전문간호사 자격인정은 국민의 생명, 건강 등에 관련된 제도로서, 특히 확대된 역할이 부여될 경우 엄정한 자격검증과 감독이 필요한 공익성이 요구되는 제도이다. 국가에 의한 자격관리는 전문간호 자격증의 공신력을 높이고, 행정지도 감독이 용이하며, 제도 시행의 엄정성을 유지하기 쉬운 장점이 있다. 그러나 전문간호사 자격관리의 수행을 위한 전문성과 변화와 발전에 적응할 탄력성을 갖추기 어려워 경직되고 획일화되며, 결국 국 관련 단체에 위탁의 방법으로 실질적 업무를 이양하게 될 단점을 가지고 있다. 따라서 전문간호사제도의 공익성을 중시하면서, 효율성을 동시에 만족시키기 위한 방안의 모색이 필요하다 하겠다.

전문간호사 자격관리업무는 법률에 근거를 두되, 행정의 효율성을 도모하기 위하여 공익적 성격을 갖춘 전문자격관리단체에게 직접 자격관리 권한을 부여하며, 국가는 자격인정기관의 지도, 감독 및 보고의무 등을 인정함으로써 간접 감독하는 방안을 제안한다. 그러나 공적기능을 수행할 수 있는 조직과 능력을 완비하고 사회적 신뢰를 확보할 자격관리기관의 마련은 또 하나의 사회적 부담이 될 수 있다. 이를 위해 미국과 같이 전문직종의 자율규제기구를 활용하는 방안을 모색할 수 있다. 해당 직종에서 요구되는 자격요건을 가장 잘 판단할 수 있는 자는 그 직종에 종사하는 자라는 점에서, 그리고 비전문적 행정관료에 의한 일방적 규제가 아니라 해당 직종 종사자들의 자율적 규제라는 점에서 바람직한 면이 있다. 이에 “법률이 강제하고, 정부가 감독하는 자율규제의 일종”으로 자격관리주체의 민간이양이 아닌 자격관리기관의 공익화에 그 초점이 맞추어져야 할 것이다.

[참 고 문 헌]

- 김기경 (2004). “미국 NCSBN 간호법모델과 한국 간호협회 간호법(안) 비교”, 『한국의료법학회』, 12(1): 69-85.
- 대한의사협회 의료정책연구소(2003). 『제6차 의료정책포럼: 의료법 개정 방안』. 서울: 대한의사협회 의료정책연구소.
- 박 신 (2002). “행정권한의 대리에 관한 고찰”. 『공법연구』, 30(2): 373-389.
- 안윤옥 (1992). “전문의제도의 문제점”. 『대한의학협회지』, 35(12): 1418-1419.
- 안윤옥 (1994). “현 전문의자격과 역할의 문제점”. 『대한의학협회지』, 37(8): 905-908.
- 이종구 (1995). “전문의제도 개선논의의 필요성과 그 방향”. 『가정의학회지』, 16(1): 3-6.
- 한국보건산업진흥원(2004). 『전문간호사 종별 수료추계 및 관리체계 개발』, 서울 : 한국보건산업진흥원.
- 홍정선 (2003). 『행정법원론(상)』. 서울: 박영사.
- Barron, J. F.(1966). Business and Professional Licensing-California, A Representative Example, Stan. L. Rew. 18: 663-664.
- Burns. K., Welk, D.(1997). American Board of Nursing Specialties: Past, Present, and Future. Nursing Outlook. 45(3): 114-117.
- Elizabeth Harrison Hadley.(1989). Nurses and Prescriptive Authority: A Legal and Economics Analysis. American Journal of Law & Medicine. 15(245).
- Gellhorn, W.(1976). The Abuse of Occupational Licensing” 44 U. Chi. L. Rev. 6: 24-25
- Holcombe. R. G.(2003). Eliminating Scope of Practice and Licensing Laws to improve.

Health Care. J of Law, Medicine & Ethics. 31(2): 236-246

National Council of State Boards of Nursing (1995). The Regulation of  
Advanced Practice Nurses. Chicago: author.

Posner R. A.(1992). Economic Analysis of Law, University of Chicago Law  
School.

Flook, DM.(2003). The Professional Nurse and Regulation. Journal of  
PeriAnesthesia Nursing. 18(3): 160-167.

Parker J.(1994). Development of The American Board of Nursing Specialties  
(1991-1993). Nursing Management. 25(1): 33-35.

Smith. J. J.(1996). Legal implication of specialty board certification. J of Legal  
Medicine, 17: 73-111.

<http://www.kabon.or.kr/>

<http://www.ncsbn.org/regulation/index.asp>.

<http://www.nursingworld.org>

<Abstract>

## **Publicity of Certification of Advanced Practice Nurse in Korea**

Ki Kyong Kim · Jae Hyun Cho

*Department of Nursing, Wonju College of Medicine, Yonsei University  
Division of Law & Public Administration, Cheonan University*

Most of all countries have a governmental system for regulating the certification of nursing. In Korea, certification of advanced practice nurse(APN) is statutory regulation under supervision of government.

In this article, the writers discuss the legal characters and effects of certification and regulatory body for certification and suggest the new regulatory system. The advanced practitioner may be recognize “new” health provider in the future. The nursing specialist have right to use title and practice expanded role. It’s different things with physicians certification.

The regulatory body is important because certification protected the title and empower APN authorize of expanded role. The certification of nursing is closely connected with public interest. The Korea government delegate power of national examination to private institute. To improve utility and publicity of certification system, we suggest that statutory empower the certification authority to public institute which composed with nursing professionals.

**Key words** : certification, Publicity, title protection, Advanced Practice Nurse