

# 지역응급의료체계 구축 방안

Establishment of regional emergency medical services system



이강현 교수

연세대학교 원주의과대학 응급의학과

## Key Points

- ☑ 지역응급의료체계란 지역사회 보건의료체계를 중심으로 환자 발생현장에서 최종 병원 치료 단계까지 유기적인 협력을 기반으로 일원화된 응급의료를 제공하는 체계
- ☑ 미국 메릴랜드 주는 지역 단위의 응급환자 중심으로 대응하기 위하여, 주 단위에서 기관 및 자원의 '상호작용'을 하나의 거버넌스 체계 아래에 운영, 관리할 수 있도록 체계화
- ☑ 지역 완결형 응급의료체계가 구축이 되려면 실질적인 지역응급의료 거버넌스를 중심으로 지역 응급의료체계의 가동 필요

## Key Words

응급의료, 지역응급의료체계, 거버넌스  
emergency medical service, regional emergency medical services system, governance

## 1. 들어가며

응급의료체계는 응급의료서비스를 병원전 단계로 확대하는 것으로(Tintinalli 등, 2010) 응급상황 발생 시 환자 발생지점에서부터 효과적이고 신속하게 의료를 제공하기 위하여 인력, 시설, 장비를 유기적으로 운용할 수 있도록 체계화하는 것을 말한다. 응급환자가 적절한 시간 내에 적절한 처치를 받을 수 있는 병원으로 이송되고, 현장, 이송과정 및 응급실까지 전 과정에 적절한 처치가 되며 신속하고 안전하게 이송 및 치료받게 하는 것이다. 적절한 응급의료서비스 체계 구축을 위하여 인력, 훈련, 소통수단, 이송, 의료기관 등 15개의 구성 요소가 필요하다. 응급의료서비스 체계 구축은 지역단위, 권역단위, 국가 또는 국제적 단위로 규모에 따라 그 구성 요소들의 적용 범위와 운영체계는 다를 수 있으나 근본적인

제공의 개념은 비슷한 구조로 적용 된다. 국가 응급의료체계의 효율적 운영은 중앙정부와 지방정부의 상호 협력과 노력이 있어야 가능할 것이다.

지역응급의료체계란 지역사회 보건의료체계를 중심으로 환자 발생현장에서 최종 병원 치료단계까지 적정시간 내에 적절한 인력, 적절한 의료시설과 의료장비 및 통신장비 등의 유기적인 협력을 기반으로 일원화된 응급의료를 제공하는 체계를 말한다. 이 글에서는 시·도 광역 지방자치단체의 응급의료체계를 지역응급의료체계라 하고 이에 대한 구축 방안을 기술하고자 한다.

### 1) 응급의료에 있어 국가와 지방자치 단체의 책임

응급의료에 관한 법률 제13조는 “국가 및 지방자치단체는 응급환자의 보호, 응급의료 기관등의 지원 및 설치·운영, 응급의료종사자의 양성, 응급이송수단의 확보 등 응급의료를 제공하기 위한 시책을 마련하고 시행하여야 한다.”고 하여 국가와 지방자치단체의 책임을 명시하고 있다. 이러한 국가와 지방자치단체의 응급의료에 대한 책임을 수행하기 위하여 중앙정부는 응급의료 기본계획을 매 5년마다 수립하여 실행하고 있으며, 시·도 지방자치단체장은 국가 응급의료 기본계획에 따라 매년 지역응급의료시행계획을 수립하여 시행하여야 한다. 이러한 법적 규정에 의하여 응급의료체계가 운영되고 있으나 응급의료기관 평가 및 응급의료기금 편성·집행 등 주요 권한이 중앙정부에 집중되어 지방정부의 인력, 조직, 예산 등 지역응급의료 정책 기반이 미약하다.

### 2) 지역응급의료체계의 구축이 필요한가?

응급의료는 국민의 생명과 직결되는 필수 사회안전망임에도 수익성이 낮아 민간영역에서의 적정 공급을 기대하기 어려운 영역으로 국가의 개입이 필수적이다. 실제 응급의료 서비스의 제공은 공공과 민간 영역에서 다양한 이해관계자가 참여하고 있어 복잡하게 구성되어 있다. 따라서 중앙정부에 집중된 정책과 예산 집행으로는 지역의 현황을 해결할 수 있는 실질적인 지역응급의료체계의 운영은 어렵다. 응급의료체계 특성상 지역 내의 응급의료자원 현황과 운영체계가 달라 지역 특성을 반영하여 상담, 이송, 진료 등을 지역 단위에서 완결하는 지역응급의료체계의 프로토콜이 운영될 때 지역단위에서의 성공적인 응급의료서비스가 이루어질 것이다.

## 2. 지역응급의료체계의 구성

지역응급의료체계의 이해관계자 구성은 다양하고 복잡하다. 시·도의 응급의료 책임자, 응급현장의 신고접수에서 환자이송을 담당하는 소방본부, 민간 또는 공공의료 기관 등 다

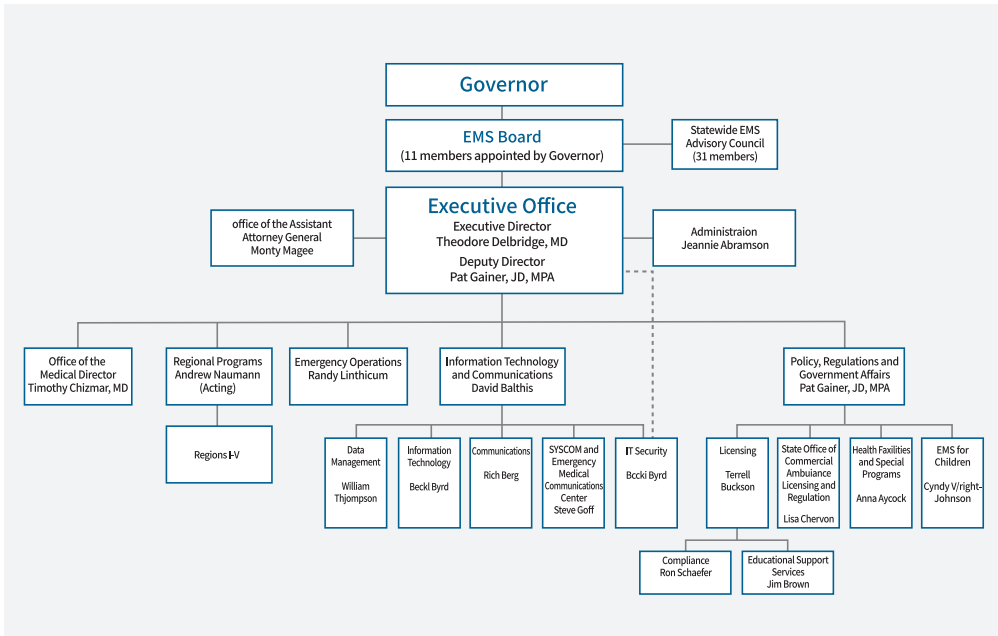
양한 이해관계자들이 존재한다. 성공적인 지역응급의료체계의 구축을 위하여 이러한 다양한 이해 관계자들이 참여하는 지역응급의료 거버넌스의 구축과 지역 내 응급의료서비스 데이터를 모으고 분석하여 환류하는 지역응급의료체계내 통합 질 향상 체계가 필요하다.

### 1) 지역응급의료체계 거버넌스 구축

거버넌스는 사회 공동의 문제해결에 있어 시장실패(market failure)나 정부실패(government failure) 영역에서 사회 공동의 문제해결과 사회적 기회들을 달성하는 것을 목표로 정부와 민간단체 등 다양한 이해관계자들이 상호의존 혹은 협동 등 상호작용하는 모든 것으로 정의하고 있다. 그간 적용해 왔던 정부 중심의 수직적 혹은 하향식의 의사결정 등의 통치방식을 기능 중심의 수평적 혹은 상향식으로 주체자들(민·관) 간의 이해관계를 조정하여 상호작용을 끌어내 공동의 목표를 달성하게 하는 통치방식으로 접근이 필요하다. 지역응급의료 거버넌스 체계는 응급의료체계를 개선하기 위하여 응급의료종사자, 응급의료기관 등을 포함한 관련 민·관 기관들이 법률적 기반 하에 협동적으로 의사결정 및 관리하는 조직화된 협동체계를 말한다.

### 2) 미국의 지역응급의료 거버넌스 구축 사례

미국의 응급의료체계에 관한 법률은 연방정부에서부터 관련 업무를 하나의 기능으로 하여 주지사가 책임 운영, 관리할 수 있도록 그 권한을 먼저 위임하였다. 메릴랜드 주는 응급의료를 공공재로 보고, 지역 단위의 응급환자 중심으로 대응하기 위하여, 주 단위에서 기관 및 자원의 '상호작용'을 하나의 거버넌스 체계 아래에 운영·관리할 수 있도록 체계화 하였다. 즉, 주 법률 기반 응급의료 거버넌스 체계를 설치하여 주 전체 응급의료 업무에 대한 의사결정체계를 설치하고, 주 산하의 응급의료서비스 거버넌스를 구성하여 실질적 수행 기관인 메릴랜드 응급의료서비스 체계 연구원(Maryland Institute for Emergency Medical Services Systems, 이하 MIEMSS)을 설치하고 5개 실행 부서로 의료지도, 주 산하 5개 구역 프로그램 관리, 현장대응체계(표준진료지침 등), 정보기술 및 통신, 정책 및 규정관리 등을 관리하게 하였다[그림 1].



[그림 1] 미국 메릴랜드 주 응급의료 거버넌스 체계

자료: <https://www.miemss.org>

MIEMSS의 법률적 권한과 책무는 메릴랜드 주 정부 산하의 응급의료체계에 종사 혹은 기능하는 모든 이해당사자들 간의 업무에 관해 조정 책임을 갖는 전담전문 관리기관으로 주 정부산하의 행정기관이며 독립기관으로 주법에 의하여 정의되어 있다.<sup>1)</sup> MIEMSS는 응급의료체계 계획 및 EMS 이사회가 채택한 기타 관련 정책에 따라 주 전역에서의 응급의료 체계를 조정하며 연방정부와 주 정부 및 자치정부와의 응급의료계획 및 운영을 조정한다. MIEMSS는 응급의료체계 계획 및 EMS 이사회가 채택한 기타 관련 정책에 따라 지역별 특성을 고려해 주의 5개 권역 응급의료서비스를 조정한다.

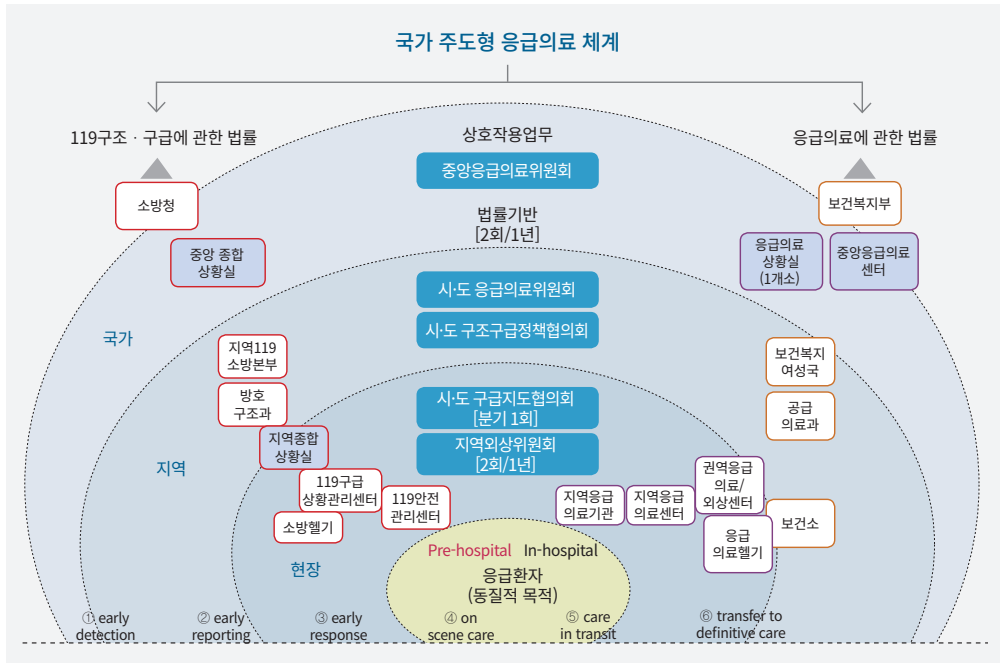
메릴랜드 주 산하의 5개 권역(Region I~V) 내 각 권역별 EMS 위원회(Regional EMS Council)에서는 주 행정명령에 따라 EMS 위원회를 조직(30.05.01.01, 01 Scope)<sup>2)</sup>해야 하며 권역 EMS 위원회 위원(각 권역대표간호사, 권역 디스패치 센터 담당자, 권역의료지도의사, 권역 EMS 운영프로그램 운영자, 상업용 구급차 서비스 운영자 등을 포함)을 임명, 설치하여 해당 권역의 응급의료서비스제공에 관한 문제에 대해 주 정부의 MIEMSS 및 EMS 운영 프로그램에 대한 조언과 EMSS 정책, 진료지침, 주 행정명령 등에 대해 이견이나 문제점에 대해 조언을 한다.

1) <http://mdrules.elaws.us/>

2) Maryland administrative code 30.05.01.01. 01 Scope

### 3. 지역응급의료체계 거버넌스 현황<sup>3)</sup>

한국의 응급의료는 소방청에서 병원전 응급医료를 담당하고 병원단계에서의 응급의료는 보건복지부의 지휘통제를 받는 의료기관의 응급의료기관에서 실행된다. 응급医료를 실행하기 위한 관련 법률은 응급의료에 관한 법률과 119구조·구급에 관한 법률에 관한 법률을 근거로 국가주도형으로 응급의료이 실행되고 있다[그림 2].



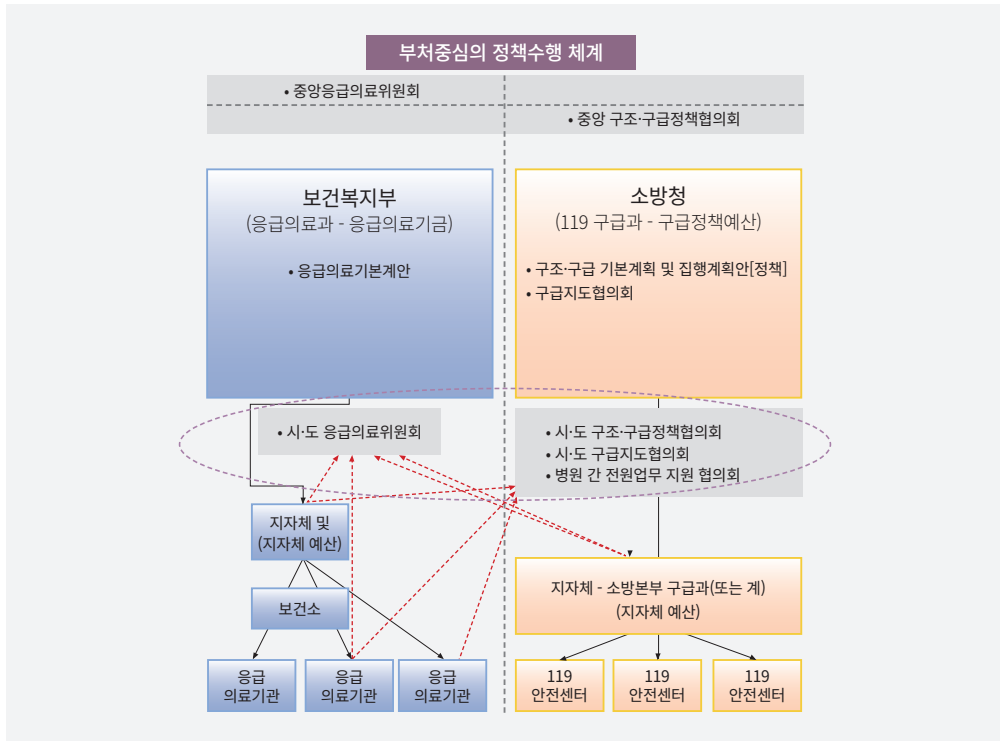
[그림 2] 응급의료의 목적과 법률로 바라본 현 국내 응급의료 체계의 구조

자료: 이강현, 김기영 등. 지역외상체계 구축 시범사업. 2019.

[그림 2]에서 보는바와 같이 시·도 권역 내의 응급의료체계는 소방청의 병원전 단계와 시·도의 지휘체계, 지역응급의료기관과의 별개의 조직들로 복잡하게 상호 협력적 관계에서 운영되고 있다. 지역응급의료체계에 관계하는 관계자들의 구성이 복잡하고 다양하여 지역응급의료 거버넌스 체계로 조직되지 않아 지역응급의료체계가 효율적이고 체계적으로 운영되기에는 한계가 있다. 지역응급의료체계 거버넌스를 위하여 법률적으로 그 동질적 목적을 공유하고 있으나 응급의료에 관한 법률 제13조의5(중앙응급의료위원회), 제13조의 6(시·도 응급의료위원회)에서 연 2회 협치(거버넌스)를 위한 법률적 의무가 있다. 소방청의 119구

3) 이강현, 김기영 등. 지역외상체계 구축 시범사업. 2019 연구보고서를 참고하여 작성하였다.

조·구급에 관한 법률에서는 제27조(구조 구급정책협의회)에 연 1회 협치(거버넌스)를 위한 법률적 의무가 있는 정도이다[그림 3].



[그림 3] 중앙 정부 및 지방정부에서의 응급의료 수행 체계

자료: 이강현, 김기영 등. 지역외상체계 구축 시범사업. 2019.

지역응급의료체계를 위한 거버넌스로 지역구급지도위원회, 지역응급의료위원회 등의 조직체를 구성하는 조직과 법적 규정, 지역조례로 규정되고 있으나 법률/행정체계 적으로 완전한 거버넌스를 뒷받침하는 데는 구조적 한계가 있다. 이러한 한계 속에서 보건복지부의 제3차 응급의료 기본계획(2018~2022)안에 지방정부의 응급의료체계 관리권한과 책임을 강화하여 지역 완결형 응급의료체계 구축을 제시하고 있으나 실질적인 효력을 위하여 세밀한 법률적 행정적 준비가 필요하다.

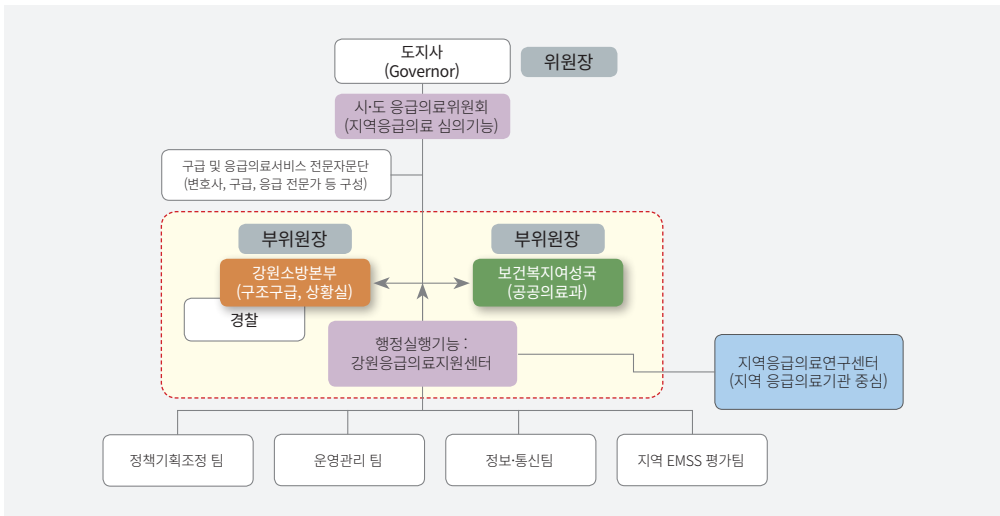
#### 4. 지역응급의료체계의 구축 방안

시·도 권역에서 실질적인 응급의료체계가 작동되기 위하여 응급의료에 관계자들이 지역응급의료의 공통 목표를 공유하고 운영현황을 지속적으로 모니터링하고 환류체계를 유

지 할 수 있어야 한다. 이를 위하여 시·도 권역 지역자치단체내의 응급의료 거버넌스의 조직체계가 더욱 명확하여야 하고 법률적 행정적 체계가 지원되어야 한다. 전국 17개 광역 시·도의 응급의료 관련 조직운영체제와 응급의료 담당부서가 속한 구조에 따라 약간의 차이는 있으나 대부분 유사한 구조이다.

실질적인 지역응급의료체계의 구축을 위하여 도지사 또는 부지사가 시·도 응급의료 위원회의 위원장이 되고 그 산하에 시·도 소방본부와 도의 응급의료실무 관리자 등이 부위원장이 되고, 지역응급의료 전문가들로 구성된 전문가문단과 연구센터를 운영하여 자문과 실행을 돕는다. 지역응급의료 거버넌스의 행정실무는 기존의 중앙응급의료센터 산하조직인 지역 응급의료지원센터가 실무를 담당한다. 지역응급의료지원센터는 지역응급의료체계 정책조정기능, 운영관리 기능, 지역 응급의료서비스 정보와 통신 관리기능, 지역응급의료서비스 평가기능을 수행하면서 지역 응급의료 거버넌스에 자료제공과 실행을 위한 업무를 수행한다. 지역 응급의료 거버넌스 조직의 성공적인 운영은 지역 내 응급의료서비스 평가팀이 지역 응급의료서비스 데이터(구급상황일지, 응급의료진료정보(NEDIS) 데이터, 그리고 지역 외상센터 데이터)를 통합 분석 모니터링하여 지역의 응급전문가 회의를 통하여 지역응급의료 문제점을 분석하고 거버넌스에 환류한다.

이러한 지역 응급의료거버넌스를 구축하기 위하여 법률적·제도적 뒷받침이 필요하다. 우선 응급의료에 관한 법률에서 지역응급의료 거버넌스 구축을 위한 법적 정비가 필요하며, 지역에서는 지방자치단체의 자치법규 조례제정을 통하여 지역응급의료체계를 구현할 방법을 모색하는 것이 현실적인 대안이라 사료된다.



[그림 4] 강원도 응급의료 거버넌스 조직도(안)

자료: 이강현, 김기영 등. 지역외상체계 구축 시범사업. 2019.

## 5. 나가며

지역응급의료체계의 구축은 지방자치단체장과 지역의 응급의료인들 및 지역주민들의 의지와 노력에 달려있다. 전국 17개 광역지방자치단체들의 응급의료 자원과 운영체계는 다양하며, 다양한 자원과 운영의 차이만큼 응급의료서비스의 결과(예, 심정지 환자소생률, 예방가능 외상사망률 등)도 많은 차이가 있다. 이러한 응급의료서비스의 지역 간 차이를 극복하고 보건복지부의 제3차 응급의료기본 계획에 제시된 지역 완결형 응급의료체계가 구축이 되려면 실질적인 지역응급의료 거버넌스를 중심으로 지역응급의료체계가 가동되어야 한다. X

## 참고문헌

- 
- 이강현, 김기영 등. 지역외상체계 구축 시범사업. 국립중앙의료원. 2019. p 42-80.  
보건복지부. 2018~2022 응급의료 기본계획. 2018. 12.  
Tintinalli JE, Cameron P, Holliman CJ. EMS A Practical Global Guidebook. PMPH-USA. 2010. p.4  
[http://academic.cengage.com/resource\\_uploads/downloads/1435480279\\_241560.pdf](http://academic.cengage.com/resource_uploads/downloads/1435480279_241560.pdf).(EMS Systems Act of 1973.)  
(접속일자: 2019.12.30.)  
<http://mdrules.elaws.us/bookview/30?selectdate=09/18/2019>  
<https://www.miemss.org/home/Portals/0/Docs/OtherPDFs/MIEMSS-Org-Chart.pdf?ver=2019-02-25-100030-31030.05.01.01.01> Scope. This chapter governs the organization of regional emergency medical services (EMS) councils pursuant to the general administrative authority of the EMS Board.