



한약협회의 정책문제와 진로전략방안

광주 한약협회장 : 丁 鉉 哲

목 차

I. 서 론

II. 정책형성과 회원의 제약요인

1. 정부의 정책입안 과정
2. 한약협회의 내적인 제약요인

III. 한약업사의 요구와 복지부의 문제점

1. 한약협회의 요구사항
2. 복지부 정책의 문제점

IV. 한약업사의 한약사 전환과 협회활동 전략 방안

1. 한약업사의 한약사 전환의 장단점
2. 협회의 의견 집약 방안
3. 문제제기의 효율적 방안
4. 한약협회의 전략방안

V. 결 론

I. 서 론

본 협회의 문제해결에 있어 목표달성을 위한 여러대안들을 강구하고는 있으나 그 대안들이 정책집행자들에게 문제인지나 문제채택에 있어 정책형성의 과정에서 계속 밀리고 있는 실정이다

이와같이 우리의 욕구들이 해결되지 못한다에 있어서는 협회의 꾸준한 노력의 부족과 방법의 차이에 있다하겠으나 회원 각자가 자기 몫을 다지지 못한다에서도 찾아 볼 수 있다고 하겠다. 또한 정책방향에 있어서나 그 진로에 있어서도 대안의 불일치와 지속적인 노력부진으로 볼 수 있으며 유교사상에 길들여진 한약 고유영역인 자연법적 선비사상의 순리에 의한 삶의 인내로도 찾아 볼 수가 있다. 그러나 현실은 냉혹하여 상대이익집단들의 방해와 약육강식의 현실에서 본 협회 갈등의 해결을 자연에 맡길 수 없으며 위정자에게만 의지할 수 없다는 사실을 다시한번 인지해야 할 것이다. 이와 아울러 본 협회 갈등과 불만의 문제들이 해결되기

는 커녕 다른 이익단체와 비교해 볼때 너무나도 형평에 어긋나는 정책을 정부가 펼치므로 본 협회로서도 문제제기를 할 수 밖에 없는 것이다.

그러므로 그 방안에 있어 협회내의 문제점과 정부의 문제점, 협회의 향후진로와 전략을 모색해 보고자 한다.

Ⅱ. 정책 형성과 회원의 제약요인

1. 정부의 정책 입안과정

일차적으로 정부가 정책 문제들을 어떠한 방법으로 정책채택을 하는가에 대하여 살펴보고자 한다.

정부는 정책문제에 있어 무수한 정책이슈(issue)들을 정책화 하기 위해서 여러 경쟁의 문제들중 한개만 정책이슈로 채택하고 나머지 것들은 정부의 관심 밖으로 내버려 둔다. 정부는 이러한 정책문제들을 인지하고, 채택하고, 결정하고, 집행하고, 차후 검증·평가하는 단계를 거쳐 다시 시정을 한다. 그런데 이 채택과정에 있어 가장 여론이 많거나 시끄러운 곳, 또한 사회적 갈등과 물의가 많은 곳, 개인보다 공공성이 많은 집단이나 국민의 문제를 일차로 채택하게되고 나머지는 방치하고 있다가 연속적이고 지속적으로 문제를 제기하는 집단의 문제를 다시 일차로 채택하여 해결해 준다.

그러나 어떠한 개인이나 집단이 고통을 받고 문제가 있다고 하더라도 외부로 발산하지 않고 해결의 욕구가 없을 때는 방치할 수 밖에 없는 것이다. 그 이유로 정부는 전국민과 이익단체들의 무수한 갈등과 욕구를 해결해 달라는 문제를 계속적으로 제기받고 있기 때문에 조용한 문제집단의 해결은 채택할 수가 없고, 그 조용한 문제들을 정부가 찾아다니면서까지 해결점을 모색하기란 어렵기 때문이다. 그리고 많은 집단이나 개인의 갈등의 해결을 요구하는 문제들 때문에 정책자들의 이슈채택에 들어오지 않는다.

그래서 정부는 정책형성과정에서 많은 문제들을 인지하여 정책결정자(문지기)에 의해서 채택하고 나머지는 방치하기 마련이다.

그러므로 시정을 요하는 사람들은 이 문지기의 귀에 들리게하고 보게할 수 있는 책임이 그 집단이나 개인에게 있는 것이다.

□ 논 단

2. 한약협회의 내적인 제약요인

본 협회 활동에 있어 내부의 문제(problems)의 제약요인 몇가지를 살펴보기로 한다.

① 관련자 모두가 너무 안일하고 순리에 산다라는 숙명적인 자포자기 행동을 많이 취하는데 문제가 있다.

② 정책에 있어 일관성이 없으며 그 방법에 있어서 많은 문제점이 있다 그 문제점으로 본다면 헌법재판이나 고충처리를 들 수 있다 본협회 사안으로 보아 정부가 재제하는 사항을 본다면 현행 약사법에 있는 것을 재제하는 것이지 약사법에 없는 것을 재제하는 일은 없다. 그러므로 법이론만으로는 헌법재판 또는 행정심판을 하거나 고충처리의 재소방법으로는 우리 협회의 갈등을 해결하는데 타당한 방법이 아니라고 하겠고 패소했을 때 그 기록이 남아 협회 활동을 제약하는 요인이 되기 때문이다.

③ 지도자의 거시적 수준(macro - Level)의 부족과 엘리트 집단의 부족을 들 수 있다.

본 협회 지도자는 우리집단의 무수한 개인의 갈등과 욕구를 종합 분석하여 대안을 작성하고 작성된 대안을 정부정책 집행자에게 문제 제시를 하여 해결할 수 있어야 하며 이의 해결에 있어 전문지식과 상황적 대응 전략을 결정하는 판단력이 있어야 한다. 그래야만 시기를 놓치지 않는 것인데 대처능력이 부족하여 때로는 기회를 잃어버리는 수가 허다하다. 그리고 사회적 식견이 넓어야 정책자들과의 대화에 있어 환경적 변화에 의한 설명과 이해를 시키는 호소력이 필요한데 여기에 미치지 못한 것으로 보여진다

④ 막료에 있어서 엘리트 집단들의 부족으로 실질적 정책 결정과정을 돕는 역할에서 자기 책임을 다하지 못하는 경향이 있다 설사 막료가 대안을 제시한다고 하여도 대표자의 의사결정에 영향을 미치지 못하고 때로는 대표자가 여기에 따르지 않는 경우도 있다고 보겠다.

⑤ 문제해결의 적극적 활동에 있어 영업적 불이익과 업소에 대한 불안감의 제약을 들 수 있다 협회의 갈등과 문제점을 해결하기 위하여 활동을 함으로 업소를 비워 일시적 수익이 감소될 수 있기 때문이고 문제를 해결하려고 하는데는 정부의 정책에 반하는 행동을 하거나 집단행동을 함으로 차후 감수해야 할 법적인 문제점을 들 수 있다. 한약업사는 영업을 하는데 할 수 있는 것보다 할 수 없는 것이 더욱 많기 때문에 지도관청의 감정적 단속의 고리를 마련해 주는 구실도 될 수 있으므로 활동자의 숨을 죽이게 하는 경우도 있다고 보겠다.

⑥ 회원중 영업이 잘되는 분들의 참여결여와 전 회원의 단결력 부족을 들 수 있다 특히 우리 협회는 영업이 잘 되거나 돈을 많이 가지고 있거나 사회적 지위가 높아 사회활동이 많은 분들이 문제해결에 있어 아주 적극적이지 못하다 이분들의 생각은 내가 살면 얼마나 살

아, 벌어 놓은 것 먹고 살지, 또는 오늘 자리를 비우면 내가 얼마를 손해 보는데, 내가 이 정도 사회적으로 활동하는데 누가 나를 귀찮게 해, 하는 등으로 협회의 업권사업에 협조적이지 못하다고 보겠다. 또한 협회 각 회원도 문제해결에 적극적인 사람 따로, 무관심한 회원 따로 하며 업권의 활동은 집행부나 하는 것으로 인식되어 있다고 보고있다.

⑦ 어떤 회원은 본 협회의 세력부족을 들고 있다. 다른 상대집단에 비해 수효가 적은 것은 확실하다. 그러나 본 협회회원 2,222명이 적은 숫자가 아니라고 본다. 본인은 인원 수 적은 것은 문제점으로 보지 않으며 단결력만 있으면 무엇이든지 가능하다고 본다.

이상과 같은 회원의 행동 때문에 본 협회의 갈등과 요구사항의 해결에 있어 적극적이지 못한 원인으로 지적해 보았다.

Ⅲ. 한약업사의 요구와 복지부의 문제점

1. 한약협회의 요구사항

그동안 한약협회의 대정부 요구사항으로는 아주 지역적인 것들을 요구했고 그중 일부는 정부로서 수용했다고도 보겠다. 그러나 사회의 여건과 방계단체의 흐름으로 보아 한약업사의 근본문제는 제외되었다고 본다. 96년 협회요구사항을 보면 ① 관례적 4진의 요구와 ② 한약업사 규격화사업 관리약사참여 ③ 자격증 문제 등의 요구를 복지부에 제출 했으나 ①② 문제를 제외시키고 자격증만 해결될 것으로 예측을 들었다. 이 자격증 문제에 있어 어떤 분들은 자격증만 되면 모든 문제가 해결될 것으로 생각하고 있지만 그렇지 않다고 본다. 이 자격증은 이름만 바꾼 것이지 영업행위에 대하여는 전혀 변동이 없는 것이다. 즉 기능인의 자격증이 아니라 판매업자의 자격증이기 때문에 지금 상태와 전혀 다른 업권의 변화가 없다는 말씀을 드리고자 한다. 그리고 보험의 문제라든가, 서울 이전의 문제, 직능인 문제, 환자에게 물어보는 문제등이며 더 큰 문제는 한약사로 전환하는 문제가 지속적인 우리의 요구이고 기다림인 것이다.

2. 복지부 정책의 문제점

복지부는 우리보다 수요가 훨씬 적고 입학의 목적과 교육부의 교육방침에도 맞지 않은 집단에게는 한약사시험을 볼 수 있게 하고, 정통 한약을 절단, 가공, 수침, 법제하여 환자에게 투여하고 치료하였던 한약업사는 한약사 전환에서 소외시키는 정부정책에 반기를 들 수밖에

□ 논 단

없는 것이다.

한약업사의 역사는 해방이전을 버리고라도 해방이후 지금까지 한약에 대한 주인이요, 실질적 한약에 대한 모든 권리를 유지해 왔으며 교통의 오지나 산간벽지에서는 한의의 역할도 하였다는 사실에 있어 누가 반문하겠는가이다. 설사 한약업사를 정부가 말하는 대학을 졸업하지 못하고 과도기에 배출된 인력으로 보았다고 하더라도 사회저변에서 새로운 제도의 발생시 흡수한 예는 정부정책 입안자는 너무나 잘 알고 있거니와 흡수하지 않은 사건은 전혀 찾아 볼 수가 없다고 하겠다.

그 예를 든다면 정부 발생후 한지의사, 한의사가 그러했고 강습소 나온 초등학교, 중학교 교사도 그러했으며, 같은 복지부의 산하 단체인 안경사도 그러했다. 하물며 한약업사만이 제도권 밖에 그대로 방치 한다는 사실은 객관적인 누가 보아도 문제로 삼지 않을 수가 없는 것이다.

Ⅳ. 한약업사의 한약사 전환과 협회활동 전략방안

1. 한약업사의 한약사 전환의 장단점

한약업사는 한약사로의 대전환이 필요하고 한약업사의 최대생존의 요구사항으로 보아야 하며 이는 우리의 과제이기도 하다

한약업사의 한약사로 전환하는 문제에 있어 회원들의 다양한 의견들이 있는 것으로 보이며 이들의 의견을 하나로 조정하는 의견집약이 필요할 것으로 본다. 그 의견중에는 현재의 위치에서 있는 것이 낫다는 의견과 한약사로 전환해야 한다는 의견이 있는데 이 의견중 장단점을 살펴보고자 한다.

① 한약사로 전환을 반대하는 의견

장점 : 한약업사의 고유영역인 11개 약전을 사용할 수 있고 그동안의 관행을 유지할 수 있으며 국민이 한의원이나 한약방을 구별못하는 전통적 관습이 있어 유리하다는 것이다

단점 : 전환되었을 경우 한약사의 업무영역이 명시화 되어 있지 않은 상태에서 업권이 축소될 수 있으며 혹은 한약조제사와 같이 몇개 처방으로 한정시킬때 현재의 위치보다 활동 범위가 적을 수 있기 때문에 반대한다는 것이다

② 한약사로 전환을 찬성하는 의견

장점 : 만약 한약사로 전환을 해주기만 한다면 그 장점으로 한약사, 한약업사, 한약조제사

등 다원화된 한약 질서를 단순화시켜 복지부의 이해갈등의 조정을 한단계 줄일 수 있으며 한약에 대한 상위의 업권을 유지할 수가 있고 모든 한약제 규격화 업소에 관리약사가 될 수 있으며 자유이전이 된다. 의료보험의 포함은 물론이고 기능인의 면허증으로 약전에 기재된 모든 조제를 할 수 있는 이점이 있다. 한약사의 업무영역인 처방의 내용이 현재 확정되어 있지 않다고 하더라도 예측컨데 양방으로 볼 때 약사의 업무영역의 범주에 속하고 한약의 최고의 업권확보가 예상되므로 기득권을 포기한다고 하더라도 하등의 불안감이나 의심의 여지가 없는 것으로 본다.

단점 · 기성한의서를 포기하는데서라고 하겠으나 이는 전혀 문제시 되지 않는다 기성한 의서의 사용문제의 문제점은 인쇄물이기 때문에 그 문제점을 열거하지 않겠으나 실제 처방 사용에는 전혀 문제가 되지 않는다 그것은 한약의 최고의 기술인이 되고 한약조제에 있어 현행 약사의 양약조제와 같은 행위에 해당되기 때문이다

또 반대측의 입장에서는 한약사의 전환에 있어 업무 영역도 확정되어 있지도 않은 상태에서 일찍 한약사로 전환하는 것보다 98년에 한약사가 탄생한 뒤에 그들의 업무영역을 보아가면서 추진해도 된다고 주장하는데 이는 많은 모순이 있다고 보겠다 그 의견의 반론을 제시한다면 지난 수 년동안 우리 협회가 한지한의사, 지도한의사 등 다양한 의견으로 한의사 협회와 협상을 했을 때 과연 그들이 우리의 협상을 받아 주었는지를 반문하지 않을 수가 없다.

그리고 이미 한약사가 배출되면 정부가 한약업사를 한약사로 전환해 주려고 하더라도 한약사의 소속단체들의 승인을 얻어야만 이루어질 수 있는데 과연 이들이 우리 협회회원을 받아 들일지 의문이며 만약 이들이 반대한다면 한약사의 전환은 정부의 의지로서도 불가능한 것이다.

그러나 지금은 입법은(집은지어있고) 되어 있고 방계집단들의 방해가 있을 뿐이지 직접적인 주인이 없는 상태이므로 정부의 정책적 배려만 있다면 가능하다고 보아진다. 그러므로 지금부터라도 우리는 모든 준비와 합리적 이론전개며 사회관계적 기득권 확보를 정부정책자들에게 요구하지 않으면 안된다.

2. 협회의견 집약방안

한약업사의 한약사 전환에 있어 협회내의 의견을 도출하는데 몇가지 방안을 제시하고자 한다.

□ 논 단

① 이 사회에서 결정하는 방안 ② 대의원 총회에서 결정하는 방안 ③ 토론회나 공청회를 개최하는 방안 ④ 전체회원에게 질문서를 보내 찬반을 묻는 방안을 들 수 있다.

①의 방안은 시간상으로 충분한 이론이 정립되지 않은 상태에서 결정하는데 문제가 있다고 보겠으며 ②의 방안은 갑작스런 질문에 많은 사람들의 대중심리에 휘말려 잘못판단할 수 있는 단점이 있다고 보인다. ③의 방안은 토론회나 공청회를 통하여 찬반에 영향력 있는 발표자 각2명 질문자 각2명씩 하여 깊이 있는 토론과 질문으로 의견을 도출하는데 효과적이라고 보겠다. ④안은 찬반의 대표자가 문건 의견서를 작성하여 각회원에게 배부하고 이를 비교 토록 하여 찬반의 의견을 묻는 것도 하나의 방법이 될 수 있다고 보겠다

3. 문제제기의 효율적 방안

우리의 요구가 관철될 수 있는 방안으로 대정부를 통하여 협회회원의 지속적인 요구가 있어야 한다고 보겠다.

앞서 협회내의 회원의 문제점을 지적하였던바 이의 시정이 있어야 하겠고 회원의 각성이 일차적으로 이루어져야하며 자기 역할을 다하는데서 목적달성이 이루어질 것으로 본다.

대표자는 조정과 대안을 정책자들에게 납득시키는 방안이 강구되어야 하겠고 회원은 자료를 분석 수정하여 대표자들에게 전달하는 임무를 수행해야 될 것으로 본다 또한 목표는 대표자의 활동에 있어 부분적 결정과정이나 보충적 역할을 충실히 수행 할 수 있어야 할 것이다

정책결정자들에게 인지할 수 있는 방안으로 신문에 기재, 진정서, 청원서, 팩스이용 설득, 단체행동, 쉼기대회 등의 다양한 방법이 있겠으나 비용이 적게 들고 효율성이 높은 방안을 강구해야 할 것으로 본다. 우리의 입장에서는 진정서 청원서 팩스로 설득하고 대표자의 호소력이 가장 비용에 대한 효율이 높을 것으로 예상된다. 그리고 이차적 방법은 회원의 의사를 물어 다른 방법을 택할 수도 있다고 보겠다. 또한 본협회 집단이 크다고는 볼 수 없지만 그렇다고 작다고 볼 수도 없다 우리 집단의 응집력만 있다면 문제해결이 빠를 수도 있다고 보겠다.

어떤 집단은 그 수에 있어서나 한약업무에 있어서도 관련이 멀다고 생각되었지만 그들의 적극적인 투쟁에 의하여 생각지도 못할 문제를 제기했고 소득에 있어서도 대성공한 예를 들 수 있겠다.

그러나 우리 협회를 보면 기득권, 정통성, 사회적 성숙도, 재력, 인물에 있어서도 그들의

위치보다 훨씬 나은 조건을 갖추고 문제제기를 했음에도 그들의 소득보다 얻은 것은 전혀 없으므로 새로운 투쟁의 전략이 세워져야 할 것으로 본다.

4. 한약협회의 전략 방안

한약사가 1998년(내년)이면 배출된다. 그렇다면 시간적으로 8개월도 못되는 짧은 기간이라고 보겠다. 이기간을 통하여 한약협회는 모든 방법을 동원할 수 밖에 없다. 그방법에 있어 중앙회장 한사람에게만 맡길 수 없는 것으로 본다. 우리 각자 전회원이 청원서, 진정서를 작성하여 정부요로와 국회, 신문사, 사회단체 등에 하루도 빠짐없이 우리의 위치와 소외된 상태의 억울함을 호소해야 할 것으로 본다 그 내용에 있어서는 전례로 보아 사회적 관례에 따를 것과 전혀 전문성이 다른 집단도 한약사 시험을 보도록한 지금에 와서 무엇때문에 한약의 전문인을 소외시키는 문제와, 한약정책에 있어 편파성을 지적하는 문제 기득권의 문제등을 내용으로 해야 할 것으로 본다. 이렇게 작성된 문건을 매일 정책입안자에게 보내져야 정책형성이 될 것으로 보여진다. 이렇게 할때 확인집단(identification group)이 조직화되어 이익집단과 동일한 개념으로 이해집단내의 다른 사람들의 이해관계가 일치해지리라 생각된다. 반드시 우리 구성원은 한약사의 탄생으로 피해를 볼 수 있는 것만은 사실이며 여기에 동참해야만이 업무의 혼란을 피할 수 있다고 보겠다.

우리는 모든매체나 정부기관을 통하여 한약업사의 한약사 전환의 문제를 정책화하고자 하는 우리의 노력이 없이는 누가 우리의 입장을 정책화 시키겠는가이다. 또한 확인집단이 어떤 문제를 정책화시키고자 할 때 관심대중을 설득하여 동원하게 되며 나아가 일반대중의 지지까지도 얻고자 노력을 하게된다. 우리는 어느 수준의 집단까지 관심을 보여 정책문제화하기를 기대하고 있느냐에 따라 우리문제가 정부에 귀속하는 시간과 방법이 달라지게 될 것이다. 그리고 정치권력 언론의 관계집단들이 관심을 보일 때 우리문제의 해결이 빠를 것으로 전망된다

V. 결 론

한약업사의 한약사 전환의 문제해결에 있어 우리의 노력과 응집된 단결력만 있으면 우리의 요구가 어렵지도 않다고 보겠다. 한약사 전환은 사회관례로 보아 타당성이 있고 기득권이 있으며 설득력이 있는 것이다. 지금까지의 정책결정자가 새로운 제도개선이 있을 때마다 흡수 통합했던 관례는 정부수립이후 많은 고증을 구체적으로 할 수 있는 것이며 상식으로 되어

□ 논 단

있다. 현재 우리협회가 소외된 것은 정부에도 문제가 있겠지만 오직 우리의 노력부족과 전략 부족에 있다고 보겠으며 지속적인 투쟁이 있다면 이의 시정은 필연적으로 이루어질 것으로 기대된다.

한약사 배출이 8개월 밖에 남지않은 이시점에서 안일한 생각을 할 경우 실기를 한다는 점에 유의해야 할 것이며 이시점에서라도 모든 수단을 강구해야 할 것으로 본다. 그리고 회원 수 부족이나 힘의 논리보다는 우리의 전략이 미숙한 점들을 개선하는 방안이 있어야 한다. 우리보다 더 수효가 적고 한약과의 연결고리가 먼 집단들도 여기에 편승했다는 사실에 있어 우리는 무엇을 했는지 각성해 볼 일이다. 따라서 마냥 체념하거나 관망하는 일은 있어서는 안되겠다.우리는 지금이라도 늦지 않으므로 일치단결하여 때를 놓치지 말고 정부정책자에게 지속적인 요구와 설득과 투쟁만이 한약사 전환의 문제 해결이 가능하리라고 본다.

