

테마 2 '지역전체가 만들어가는 복지·의료의 충실화'

참가지방정부	중 국 : 시안시, 쑤저우시 한 국 : 경기도, 충청남도, 경주시 일 본 : 후쿠이현, 시즈오카현, 도쿠시마현, 가가와현, 나라현, 고후시, 나라시, 덴리시, 고세시, 미야케초, 고료초, 시모이치초
강 사	미야모토 타로 주오대학 법학부 교수·홋카이도대학 명예교수

리저널 리포트에 의거한 발표개요



한국 · 경기도

경기도에서는 의료기기 판매회사의 영업담당사원이 무자격으로 대리수술을 한 사건과 환자 등의 인권침해 사례가 발생하여 환자단체연합 등이 의료기관의 수술실에 CCTV 설치를 요구했다. 의사회가 반대 입장을 취하는 가운데 도립 경기도 의료원 안성병원의 수술실에 감시 카메라를 설치하여 환자, 의사, 간호사의 동의가 있을 경우 촬영을 하는 시도가 시작되었다. 시험운용을 한 결과 촬영 동의율은 점점 증가하고 있어 2019년 5월에는 경기도 의료원 산하의 6개 병원으로도 운용이 확대되었다. 여론조사에 의하면 도민의 90% 이상이 도내 병원에서의 수술실 CCTV 설치에 찬성하고 있어 의료기관의 대부분을 차지하는 민간병원에서의 운용확대를 위해 지원예산의 조치 시책을 추진하고 있다.



한국 · 충청남도

충청남도에서는 구급 의료기관이 도의 북동부에 집중되어 있어 서해안 및 중부권의 구급의료 세이프티넷이 부족한 상황이다. 도내 전역에서 적절한 구급의료 서비스를 제공할 수 있도록 ①인건비, 운영비 등을 지원함으로써 서비스 품질의 향상을 도모한다, 지역별 구급의료기관의 활성화, ②ICT를 활용한 원격 협력진료를 통한 실시간 환자정보의 공유 및 적절한 대응의 지원, ③구급의료 전용 헬리콥터(닥터헬기)를 이용한 항공반송 등의 시책을 추진하고 있다. 닥터헬기 운용 시에는 환자 반송에 소요되는 평균시간에 있어 구급치료 성공의 가능성이 가장 높은 '골든타임' 인 1시간 이내를 준수하는 등 성과를 올리고 있는 반면 이송가능한 구급의료센터의 확충이 과제다.



한국 · 경주시

한국에서는 복지를 통한 지원에 누락이 발생하는 곤궁세대를 방문하여 국민 양면에서 지원하는 출장 보건복지 서비스를 적극적으로 추진하고 있다. 경주시에서는 국민이 각 기능과 서비스를 활성화시킬 수 있도록 공공부문에서는 오더메이드형 복지팀을 출장 보건복지팀으로 전환하여 복지인재의 보강, 간호인재의 배치 등을 할 예정이다. 또한, 민간부문에서는 주민이 주도하는 지역사회 보장협의체의 활성화를 도모해 갈 예정이다. 곤궁세대의 통합사례관리사업으로서 보건, 고용, 주택, 교육, 문화 등 복합적인 니즈를 가진 대상자에게 필요한 서비스를 통합적으로 제공하여 상담지원을 계속하는 시책을 펼치고 있어 큰 효과를 내고 있다.



일본 · 후쿠이현

후쿠이현에서는 2009년에 도쿄대학과 종합장수학 공동연구협정을 체결하여 현, 대학, 시정(市町), 관계기관으로 구성된 ‘후쿠이현 종합장수학 추진 협의회’ 에서 의견교환, 정보공유를 도모하면서 건강증진과 재택케어에 관한 시책을 추진하고 있다. 2017년부터 도쿄대학이 개발한 노쇠예방 프로그램에 기초한 활동을 실시하고 있어 활동성과를 확인하는 노쇠 체크는 사회참가도 겸하여 지역의 고령자가 중심이 되어 운영하고 있다. 의료기관의 연계를 통한 24시간 대응 ICT를 활용한 다직종간에서의 환자정보의 공유, 원스톱 상담창구의 설치를 특징으로 하는 재택 케어 체제를 더 한층 정비해 감과 동시에 이러한 재택 케어 체제를 현민들에게 주지시켜 갈 생각이다.



일본 · 시즈오카현

시즈오카현에서는 ‘후지노쿠니 건강장수 프로젝트’ 로서 5년간에 염분섭취량을 5% 줄이는 ‘감염 55 프로그램’, 건강장수의 3요소인 ‘운동’, ‘식사’, ‘사회참가’ 에 관한 활동을 3명 1조로 추진하는 ‘후지 33 프로그램’ 등을 실시하고 있다. 현내 각 사업소와 건보조합을 중심으로 건강경영의 시점에서 가정과 지역도 포함한 건강증진을 추진하는 ‘시즈오카 “마루고토(통채로)” 건강경영 프로젝트’ 에서는 약 2,000개 사업소가 ‘건강증진 선언’ 을 하고 있다. 사회건강의학의 추진과 인재육성 등을 위해 현내에 대학원 대학의 개설을 계획하는 외에 의사확보대책의 충실, 강화를 도모하기 위해 의학수학 연수자금의 대출과 ‘후지노쿠니 베헤럴 메디컬 칼리지’ 의 추진에 착수하고 있다.



일본 · 도쿠시마현

전국에 앞서 초고령사회를 맞이하는 도쿠시마현에서는 고령자 활약의 장 창출, 개호인재의 확보, 의사의 지역편재 등이 과제로 되어 있다. 이러한 대책으로서 고령자가 고령자 자택을 방문하는 ‘우애방문활동’ 과 장애자의 사회참가와 지역의 고령자 지원을 조합시킨 ‘“외톨이로 만들지 않는” 사업’을 통한 돌보기 지원을 실시하고 있다. 또한, 일을 구분함으로써 건강한 고령자에게 ‘개호조수’의 역할을 맡게 하는 액티브 시니어 시책이나 풍요로운 고령기 창조를 위한 실버대학교·대학원의 충실 등을 추진하고 있다. 현립 가이후병원을 중심으로 지역에 있는 병원 전체가 의사를 양성·확보하는 체제 ‘가이후·나카 모델’의 구축추진에 의해 의사의 지역편재 해소를 도모하고 있다.



일본 · 가가와현

가가와현에서는 국내의 다른 지방정부와 마찬가지로 개호 서비스의 인재 부족이 큰 과제로 되어 있다. 2025년도 말까지 약 2,500명의 개호인재가 부족할 것으로 추계되고 있어 인재의 확보·육성을 위한 시책을 추진하고 있다. 개호직에의 신규 참여 촉진에 있어서는 개호복지사를 지향하는 학생에게 수 학자금을 대출하여 일정한 성과를 올리고 있다. 또한, 다양한 연수 등의 실시 또는 실시지원을 통한 직원의 자질향상과 개호 로봇의 도입지원 등 노동 환경·처우 개선에 노력하고 있다. 외국인재의 영입을 촉진하기 위해 개호복지사 자격의 취득을 목표로 하는 유학생 지원으로서 시설 등이 실시하는 장학금의 일부 보조 등 새로운 시책을 개시하였다.



일본 · 나라현

나라현은 ‘건강한 “도읍”을 만든다’를 전략으로 ①건강수명 일본 제일을 목표로 한 건강증진, ②지역의료 포괄케어 종합 매니지먼트, ③복지의 충실, ④스포츠를 할 수 있는 환경을 조성하여 누구나 건강하게 생활할 수 있는 지역만들기를 추진하고 있다. ①에서는 균형잡힌 식사와 적절한 운동 점검진이나 금연 등의 사회행동을 통한 건강증진을, ②에서는 현의 의사회와 연계하여 재택의료를 실시하는 의사의 폭을 확대하는 등의 활동을 펼치고 있다. ③에서는 현과 시정촌의 연계와 협동을 통한 ‘복지의 나라현 모델’을 구축하는 외에 출소자들의 갱생보호, 장애자의 취업지원 등에 노력하고 있다. ④에서는 마을 스포츠의 진흥 등을 실시하고 있다. 백화점, 상업시설 등에서 건강 체크나 지도를 받을 수 있는 ‘건강 스테이션’이 호평을 얻고 있어 각 시정촌에서도 설치하려는 움직임이 보이고 있다.



일본 · 고후시

고후시에서는 사회복지협의회의 양성강좌를 수강한 생활지원 서포터가 고령자의 자택을 방문하여 가사 일을 하는 ‘방문형 서비스’와 은둔형 고령자가 지역의 ‘가요이노바’에서 개호와 인지증 예방활동을 하는 ‘통소형 서비스’ 구축에 노력하고 있다. ‘가요이노바’에서는 지역의 유지 자원봉사자가 실시단체가 되어 보건사, 영양사, 치과위생사 등의 전문직으로부터 가벼운 운동이나 뇌운동, 식사, 구강기능의 저하예방, 건강상담 등 다양한 메뉴를 제공할 수 있도록 하고 있다. 지역주민과 협의를 거듭하여 지혜를 모아 각 지역에 맞는 고령자 서비스를 구축·제공해 갈 수 있도록 시책을 펼치고 있다.



일본 · 고세시

고세시에서는 고령자가 보람과 역할을 가지고 건강하고 활기차게 생활해 나갈 수 있도록 개호예방 시책을 추진하고 있다. 구체적으로는 ①고령자가 다닐 수 있는 범위에서 실시한다, ②1주일에 1번 정해진 요일·시간대에 실시한다, ③ 운영은 주민이 주체가 되는 3가지를 컨셉트로 ‘활기찬 백세체조’를 이용한 ‘가요이노바’의 확충, 우애활동 추진팀의 확충, ‘오렌지 카페’의 확충 등을 도모하고 있다. 특히 당초에는 행정주도의 체조교실로서 2팀의 발족 지원에서 시작된 ‘활기찬 백세체조’를 이용한 ‘가요이노바’는 홍보와 노인회, 건강증진추진위원회의 정례회 등에서의 홍보를 거듭하여 주민의 하고 싶다는 의식을 싹트게 한 결과 2019년 9월말 현재 28팀이 참가할 정도로 확대되었다.



의견교환내용

- 앞으로의 시대는 고령자와 장애자도 포함하여 모든 사람을 건강하게 만들어가야 할 필요가 있다. 다양한 이유가 얽혀 복합적인 문제를 안고 있어 건강해지지 못하는 사람들이 생기는 상황에서는 수직적이 아닌 그 사람에게 맞춰 곤란을 해결해 가는 복지가 요구된다. 오더메이드형 복지로 고령자를 건강하게 해 가는 동시에 ‘가요이노바’와 살롱 등 지역사회에의 참가 기회를 늘려가기 위해 ‘건강해지는 장 만들기’가 매우 중요하다. (미야모토 강사)
- 일본과 한국은 세계적으로 봐도 1인당 연간 진료건수가 많다. 의료를 적극적으로 사용하는 것은 바람직하지만 ‘건강하게 하는 복지’를 지향하기 위해서도 적절한 의료를 적절하게 제공하는 것은 매우 중요하다. 구급의료를 정말 필요한 사람들에게 제공하기 위해서라도 구급차를 부르기 전에 연락을 취할 수 있는 종합진료의나 주치의, 재택의 기능을 강화해 가는 것이 ‘건강하게 하는 복지’에 있어 의료의 과제가 될 것이다. (미야모토 강사)
- 한국은 1인당 연간 진료건수가 세계 최고 수준인데 국민건강보험제도를 유지해 가는데 있어 건강의료보험료가 올라가고 있다. 고령화사회에 있어 과잉진료 문제에 대응해 가기 위해서도 후쿠이현을 비롯한 재택 케어의 축진은 좋은 모델이 될 것으로 생각한다. (한국·경기도)
- 자치회와 행정, 사회복지협의회 등 지역을 뒷받침하는 각 단체와 복합적인 문제를 안고 있는 사람들과의 매칭에 있어 행정은 어떻게 코디네이트 해 나가면 좋은가. ‘복지의 나라모델’ 구축을 지향하며 이러한 점도 포함하여 검토를 하고 있다. (일본·나라현)
- 경주시의 출장보건복지 서비스에서는 행정이 컨트롤 타워 역할을 맡아 재정적 지원 등을 하고 있다. 주민의 복지 니즈를 발굴하여 곤란에 처한 사람과 인적, 물적자원을 연결시키는 활동은 지역의 사회복지 협의체가 실시하고 있다. (한국·경주시)
- 중국에서는 만성질환으로 사망하는 사람의 비율이 전체의 86.6%를 차지한다는 데이터가 있어 큰 문제로 되어 있다. 고령자의 대부분이 만성질환을 안고 그 중 약 절반은 3종류 이상의 만성질환에 걸린 지역도 있다. 시안시에서는 만성질환에 대한 효율적인 관리 모델을 확립하는 것이 긴급한 과제로 되어 있다. (중국·시안시)



- 만성질환은 앞으로의 고령사회 속에서 점점 더 확산될 것이다. 의료 분야에서도 장기(臟器)별 의료라는 수직체계를 극복해 가지 않으면 안된다. 끊임없이 복합적인 질환을 안고 있는 가운데 이러한 것을 개별적으로 치료하는 것보다는 생활 전체의 질을 향상시켜 건강을 유지해 가는 것에 중점을 두는 의료로 전환해 갈 필요가 있는 것은 아닐까. (미야모토 강사)
- 국민건강보험제도에 의해 의료기관의 수진이 쉬운 반면 의료비가 증가한다는 문제는 일본도 마찬가지로 안고 있는 문제다. 의료뿐만 아니라 다른 서비스도 포함하여 집에서 받을 수 있는 체제를 구축해 가는 것이 중요하다고 생각한다. 또한, 의사부족에 대해서는 방문간호사가 하나의 해결책이 될 것으로 생각한다. 후쿠이현에서는 먼저 방문간호사가 의료적 대응을 하고 대응할 수 없는 것을 의사가 대응하는 등 역할분담을 명확히 하여 재택의료에 관련된 인재를 보다 효율적으로 활용해 가는 방법을 검토 중이다. (일본·후쿠이현)
- 대부분의 고령자는 만성질환을 안고 있는데 자신의 증상을 잘 몰라 빈번하게 수진을 받는다는 면도 있다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 수문장 역할을 하는 종합진료의를 육성하는 것이 중요하다. (미야모토 강사)
- 도쿠시마현에서는 연구사업의 일환으로서 도쿠시마대학에서 의사를 파견받아 종합진료의 육성을 위한 기부강좌를 실시하고 있다. (일본·도쿠시마현)
- 같은 노노(老老)개호라도 가정에서의 밀실개호는 개호자의 스트레스의 원인이 되기 쉬운 반면, 지역에서 서로 돕기를 통해 고령자가 개호에 종사하는 지역사회에서의 적극적인 노노개호는 오히려 스트레스를 경감해 가는 긍정적 효과가 있다는 흥미로운 연구 결과도 있다. (미야모토 강사)
- 나라시에서는 ‘“배회”에서 “안전한 홀로 걷기” 마을로’라는 표어를 내걸고 각 지역 포괄지원센터가 중심이 되어 인지증 환자への 보살핌과 말 건네기와 같은 모의훈련을 시 전체에서 실시하고 있다. 민생위원과 자치회, 학교 등 관계기관과도 협력하여 인지증에 걸려도 안심하고 생활할 수 있는 마을을 구축하여 지역 내에서 공생사회를 실현해 가고자 한다. (일본·나라시)
- 덴리시에서는 인지증 예방 분야에서 민간기업과 협력하여 성과연동형 지불사업을 실시하고 있다. 꼼꼼하게 성과를 확인한 뒤 보수를 지불함으로써 사업실시에 대한 시민들의 이해도 얻을 수 있을 것으로 생각한다. 성과를 올림으로써 행정 시책에 대한 자신감으로도 이어져 더욱 큰 목표 실현에 가까워지는가를 끊임없이 확인할 수 있다는 메리트도 있다고 생각한다. (일본·덴리시)

- 인지증 예방에 있어 덴리시의 성과연동형 지불사업에서는 먼저 노하우를 가진 민간사업자(공문교육연구회)에게 공적 서비스를 사업위탁하여 사업 개시 전에 시책에 대한 일정한 성과 목표를 결정한다. 성과목표의 결정에 있어서는 객관성을 담보하기 위해 제 3자로서의 평가기관(게이오기주쿠대학)의 협력을 받았다. 그 후에 시책이 실제로 진행되고 나서는 그 성과를 평가기관에 평가받아 성과가 타당할 경우에는 사업자에게 보수를 지불하는 구조다.
(일본·덴리시)
- 일본에서는 다양한 시책이 초등학교 교구 단위로 실시되는 일이 많다. 어린이가 어릴 수록 부모가 지역의 활동에 관여할 기회가 많다는 경향이 있을지도 모른다. PTA활동 등을 통해 초등학교구는 연계가 쉬운 단위라고 할 수 있을 것이다. 한편 저출산으로 인해 초등학교 폐교 등이 이어지고 있다. 앞으로 어떻게 초등학교구라는 연계를 활용해 갈지가 주목된다.
(미야모토 강사)
- 일본에 있어서 의료·개호 서비스는 국가의 제도에 기초하여 기본적으로 전국 일률적으로 시행되고 있다. 지방정부의 역할은 그것을 얼마나 운용해 갈까에 달렸다고 생각한다. 앞으로 일본에 대하여 생각할 때 재택케어 체제에서는 병상을 많이 보유한 대규모 병원이 아니라 지역에 뿌리내린 개업의가 그 지역의 환자를 보살피는 체제가 가장 바람직한 것이 아닐까 생각하여 이것을 적극적으로 추진·장려하고 있다.
(일본·후쿠이현)
- 도쿠시마현이 실시하고 있는 고령자에 의한 ‘개호조수’ 제도는 시설에서 3개월의 수습기간을 거친 후 계속하여 고용할지 어떨지를 시설측에 판단하게 하는 구조로 되어 있다. 수습기간의 시급 등은 현이 보조하고 있기 때문에 자원봉사자는 아니다. 시설에서는 ‘개호조수’가 입소자와의 대화나 베드메이킹을 담당하므로써 식사 배급이나 입욕과 같은 통상적인 개호에 인원을 활용하기 쉬워졌다는 소리가 나오고 있다.
(일본·도쿠시마현)

(강사 총괄 코멘트)



고령자 케어 문제를 고려할 때 직접 신체에 접촉하는 신체 개호는 자격을 가진 개호복지사가 개호보험제도 내에서 실시할 필요가 있다. 한편 사회보험제도의 틀 안에서 실시되는 케어에는 예를 들어 피개호자 본인이 자고 있는 방의 전구는 교환해도 되지만 옆방의 전구는 바꾸면 안된다, 병원에 도착할 때까지는 동행해도 되지만 그 후의 진찰에 동석은 할 수 없다는 등 할 수 있는 것에 한계가 있다.

이러한 문제에 대응할 수 있는 것이 생활지원 분야이며 여기에 바로 지역민들이 적극적으로 관여할 수 있는 여지가 있다. 오늘 논의 중에서도 언급했던 긍정적인 노노개호라는 형태로 생활지원과 개호를 실시한 측의 고령자까지도 건강해져 간다면 그야말로 win-win 관계라고 할 것이다.

한편 살롱이나 ‘가요이노바’의 창출 등 고령자를 비롯한 지역민들이 ‘건강해지는 장만들기’가 실시되고는 있지만 관심이 낮다, 참가자가 편중되어 있는 등의 과제를 안고 있는 지방정부도 있다고 본다. 커뮤니티 그 자체를 얼마나 소생시킬 수 있는가 하는 과제와도 깊게 관련되어 있어 오후의 메인 세션에서도 열띤 논의를 펼쳐 갔으면 한다.

