

# 세계지방자치동향



## 지방행정

- (한국) 수요맞춤형 귀농귀촌 종합지원서비스체계 구축: 전남 귀농산어촌종합지원센터 사례
- (일본) 도쿄도(東京都)의 코로나19 대처 실태와 일본의 감염자 급감
- (미국) Houston 지역의 노숙인 지원 프로그램: The Way Home Continuum of Care(CoC)
- (독일) 망각에 맞서는 방법: 아헨(Aachen)시의 역사 프로젝트

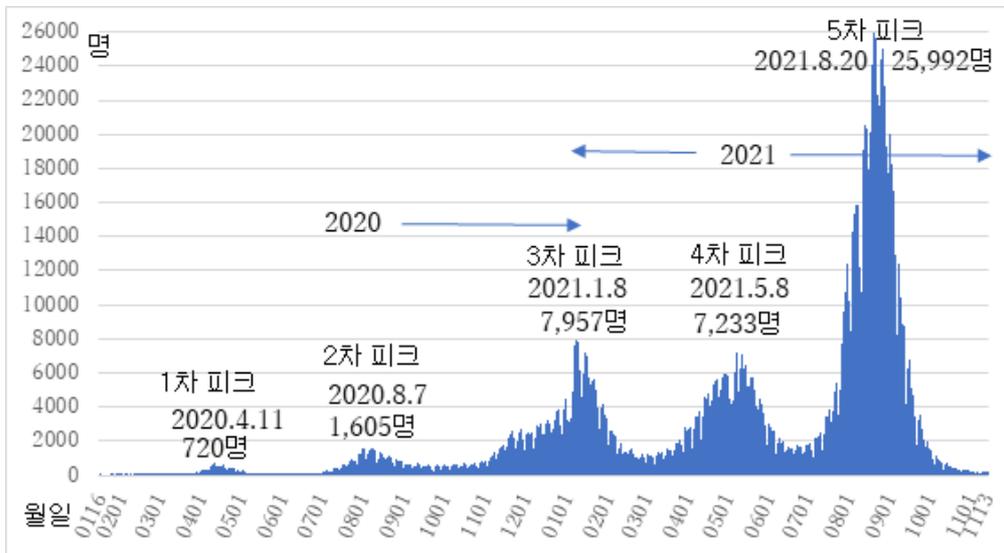
## 도쿄도(東京都)의 코로나19 대처 실태와 일본의 감염자 급감

### 개요

- 일본의 코로나19 확진자는 다섯 차례의 유행 순환주기를 보여 왔으나 최근에는 급격히 줄어들었음
- 도쿄도의 코로나19 대책 실태, 일본 정부의 감염 대책, 일본인들의 동조의를 살펴보면서 우리나라에 주는 시사점을 모색함

### 일본의 코로나19 확진자수 추이와 다섯 차례 유행기

- 일본에서 코로나19 확진자는 <그림 1>에서 보이듯이 다섯 차례의 유행 확대 순환주기를 보이며 늘어났다가 최근에는 급격히 줄었음



자료: NHK(<https://www3.nhk.or.jp/news/special/coronavirus/>)의 집계를 참고로 필자 작성.

| 그림 1 | 일본의 코로나19 확진자수 추이와 다섯 차례 유행기의 최대 확진자수

- 각 유행기의 피크(최대) 확진자수를 보면, 1차 유행기는 2020년 4월 11일 720명, 2차 유행기는 동년 8월 7일 1,605명, 3차 유행기는 2021년 1월 8일 7,957명, 4차 유행기는 동년 5월 8일 7,233명, 5차 유행기는 동년 8월 20일 25,992명임
- 이 결과로부터 1차-2차 유행기보다 3차-4차 유행기에 부쩍 늘어났고, 5차 유행기의 피크는 4차 유행기 정점의 3.6배에 이르렀으나 2021년 9월 이후 괄목할 감소하고 있음

### **도쿄도의 코로나19 대처 실태 (1) : ‘유령병상’의 문제**

- 도래할지도 모를 6차 유행기 감염 확대에 대비해 도쿄도는 최대 6,891병상(病床)을 확보한다는 방침이지만, 병상이 확보된다고 하더라도 실제로 그 병상을 다 가동할 수 있을지는 미지수임(아사히 신문 2021년 11월 13일자)
- 5차 유행이 한창이던 8월 31일 도쿄도는 6,046병상을 확보했으나 실제로 입원 가능했던 인원은 4,303명이었던 전력(前歴)이 있음. 이는 병실이 비어 있었는데도 가동될 수 없었던 ‘유령 병상’이 있었음을 의미함
- 도쿄도 간부는 “병상 확보 마련 노력과 함께 어떻게 의료 인원을 확보하여 병상을 가동시킬 것인가를 패키지로 묶어 대응할 필요가 있다.”라고 하고 있으나 병상 사용률을 높이는 구체적인 방안은 아직 마련되어 있지 않은 상황임
- 도쿄도는 감염 확대에 대응하여 산소스테이션 시설을 많이 설치하였으나 그 후 감염자가 급속히 줄어들어 실제 이용자는 적었음

### **도쿄도의 코로나19 대처 실태 (2) : 보건소 대응의 문제**

- 5차 유행에서는 신고된 모든 감염자에 대해 보건소가 밀접접촉자 유무 여부를 확인할 수 없었던 경우도 적지 않았을 뿐만 아니라, 입원 병원을 확보하는 데도 난항을 겪었으며 자택요양(대기) 중에 사망자가 적지 않게 나타났음
- 도쿄도 네리마구(練馬区)의 경우 5차 유행기에 감염자 수가 최고에 달했을 때 입원할 수 있었던 감염자 수는 전체의 10% 미만이었는 데 이는 감염자 중 자택 대기자가 매우 많았음을 의미함
- 이들 자택 대기자에 대한 지원도 과제였던 터라 의사에게 왕진을 부탁하면서 증상 악화 시에 사용되는 산소농축기를 의사가 어떻게든 마련하여 대응해야 하는 사태도 빚어졌고 적절한 조치의 타이밍(timing)을 놓치는 경우가 많았음
- 당시 네리마구 보건소 소장은 “감염자 수가 늘었다고 여겨졌을 때는 이미 늦다. 감염 상황을 단계별로 나누어 다음 단계의 대비 태세를 갖추어 두어야 한다.”라고 언급하고 있음

## 미판명 감염자가 엄청나게 많았던 일본

- 도쿄도 의학종합연구소에서는 2020년 9월~2021년 3월에 14개 공립병원에서 일반 외래 진료를 받은 2만 3,234명을 대상으로 항체 유무 조사로 2021년 3월까지 코로나19에 감염되어 있었으나 감염자로 판명되지 않았던 인원수를 조사함
- 이 조사에서 3.4%가 항체를 갖고 있었다는 것을 확인했고, 이 비율을 도쿄도 인구 약 1,400만 명에 대응시켜 미판명 감염자가 약 47만 명이 될 거로 추정하였는데, 이는 도쿄도가 발표한 감염자 수 약 12만 명의 3.9배에 해당하는 수치임
- 동 연구소의 오히라 미치노리(小原道法) 연구원은 “검사로 알 수 없는 무증상자가 상당수 있었다는 점을 감안하면 실제 감염자가 많다는 것을 전제하여 조기 대책을 취하거나 무증상자가 감염을 퍼뜨리지 않도록 주의를 환기시킬 필요가 있다.”라고 하고 있음

## 도쿄도의 코로나19 감염방비 대책

- 도쿄도는 감염자가 급격히 증가한 5차 유행기에 의료제공 체제가 기능부전 상태였던 최악의 사태를 상정하여 병상 확보책 및 자택 요양자를 위한 대책을 내놓았음
- 5차 유행에서는 최대 71.2%밖에 이용되지 않았던 병상 이용률을 85%까지 높일 수 있도록 하고, 도청 내의 입원조정본부에 전원(轉院)이나 퇴원(退院)을 지원하는 전담반을 설치하여 상황이 호전된 환자를 순조롭게 전퇴원(轉退院)을 유도함
- 의료제공 체제가 대응불능 상태에 놓이게 되었을 때 신속하게 의사나 간호사를 확보하기 위해 파견 가능한 의료 인원수를 사전에 등록하여 두는 ‘의료인재등록 데이터베이스’를 구축함
- 숙박 요양 시설을 3,200실에서 4,500실로 늘리고 의사가 왕진하는 의료적 기능이 높은 시설과 원격으로 진료하는 시설로 나누어 병상을 보완함
- 자택 요양(대기)자에 대하여는 건강상태를 관찰하기 위한 추적센터(follow-up center)를 150인 체제에서 250인 체제로 확충하고, 혈중산소농도 측정기(pulse oximeter)를 10만 개에서 21만 개로 늘림
- 도쿄도 의사사회에도 협력을 요청하여 담당 의사가 건강관찰을 할 수 있는 체제를 갖추고, 보건소와 의료기관이 어떻게 환자 정보를 공유해 갈 것인가를 모색함

## 일본인들의 동조 의식과 일본 정부의 코로나19 대처 방식

- 일본인들은 기존 틀의 시스템적 안전과 그 안전한 틀 내에서 심리적인 안심감을 느끼며 지내려는 욕구가 강해 곧잘 어떤 일이 발생하면 안전·안심을 전면에 내세우는 특성을 보임

- 야마모토 시치헤이(山本七平) 『공기의 연구(空氣の研究)』에서 지적하듯이, 일본은 어떤 정책을 실시한다는 분위기가 형성되면 그 분위기에 따를 수밖에 없는 ‘동조(同調)압력’의 공기(空氣)가 지배하고 거기에 거슬리면 비난의 표적이 되곤 함
- 코로나19 대응에 있어 일본인들은 정책당국의 ‘아날로그적 대응’을 질책하기 보다는 “보건소 직원들 고생한다”, “정해진 규칙인지라 어쩔 수 없다”라며 순응해 왔음
- 코로나19 대처에서 일본은 방에 콕 틀어박혀 있으라는 ‘방콕’ 자숙모드를 이어오면서 백신 접종률을 늘리는 방식을 취해 왔고, 일본의 백신 접종 완료 비율은 2021년 11월 14일 현재 75.6%로 높은 상황임

### 일본 정부의 감염 대책

- 일본 정부는 2021년 11월 12일 코로나19의 6차 유행에 대비하는 대책을 결정함(아사히 신문 2021년 11월 13일자)
- 그 핵심 내용은 1) 의료제공 체제의 강화, 2) 백신 접종의 촉진, 3) 치료약의 확보, 4) 무증상자 무료 검사의 확대 및 접종증명서 디지털화를 통한 일상생활의 회복임
- 일본 정부가 내놓은 대책에서는 감염이 판명되었을 때 다음 날까지 감염자와 연락을 취해 보건소와 의료기관이 연계하여 건강관찰을 하는 체제를 정비하도록 각 지방정부에 요구하고 있음

### 해명되지 않은 일본의 코로나19 감염자의 급감 원인

- <그림1>에서 보았듯이 5차 유행기 이후 코로나19 감염자가 급감하였는데, 어떤 이유로 갑작스럽게 줄어들었는지에 대해서는 아직 명확한 답을 내놓기 어려움
- 5차 유행기 때까지는 ‘아날로그적 대응, 기정사실 엮매이기, 애매한 책임 주체’ 등의 이유로 코로나19에 대한 일본의 미숙한 대응에 비판의 목소리가 높았었음
- 그 비판이 틀렸다고 할 수는 없으나 2021년 9월 이후 감염자가 급격히 감소한 데에는 무언가 다른 요인이 작용하고 있다고 보아야 할 것임
- 코로나19에 대한 정부의 정책이 잘 되었다고 하기보다는 역사적으로 정주성(定住性)이 강하고, 위생관념이 높으며, 대책 요청에 대한 협조성이 강한 일본인들의 속성이 감염자를 줄이는데 한몫 하였다고 할 수 있음

## 시사점

- 코로나19 대책 수립에 있어 사령탑 기능이 잘 발휘되어야 한다는 점과 정보 투명성 기능의 중요성도 두드러졌다고 할 것임
- 코로나19가 진행되면서 '디지털'과 '원격근무'라는 기존 틀과는 근본적으로 다른 행동방식이 요구되고 있으므로 이에 따른 대비가 요구되고 있음
- 일본인들의 속성과는 달리 한국인들은 상황에 '알아서' 대처하는 성향이 강함
- 한국으로서 조심해야 할 것은 불쑥 튀어나온 일탈자가 선의를 갖고 일하는 직원의 수고와 노력에 재를 뿌리고 전체적으로도 막대한 피해를 초래하는 막무가내 행동이 나타날 때 이를 어떻게 제어할 수 있는가 하는 것임
- 안정성 지향의 스톡(stock) 속성이 강한 일본과는 달리 한국은 이쪽저쪽으로 흔들리기 쉬운 플로(flow) 속성이 강하다는 점을 인식한다면, 불필요한 이동 자제 및 대책 요청에 대한 협조성이 높은 일본 사회의 장점을 음미할 필요가 있음

---

**국중호** 통신원

(요코하마시립대 경제학 교수)

kook@yokohama-cu.ac.jp