

영국 NHS

1948년에 설립된 영국 국가보건 의료서비스는 일반 재정을 재원으로 삼는 보건의료체계로는 그 규모가 세계에서 가장 크다. 영국은 2013년 기준으로 GDP의 8.5%, 1인당 3,235달러를 의료비로 지출했으며, 이 중 83%가 일반 재정에서 집행되었다. OECD에 따르면 2015년 영국의 보건의료체계는 그 성과가 접근성을 제외한 다른 모든 영역에서 OECD 평균에 미치지 못하는 것으로 평가된다.

NHS

‘국가보건의료서비스법(National Health Service Act 1946)’에 의해 1948년에 설립된 영국 국가보건의료서비스(이하 NHS)는 일반 재정을 재원으로 삼는 보건의료체계로는 그 규모가 세계에서 가장 크다. NHS는 ‘모든 국민은 지불능력에 상관없이 의료 욕구에 따른 의료서비스를 받을 수 있어야 한다’는 설립 원칙 아래 오늘에 이르기까지 무상 의료를 실현하고 있다. 합법적인 영국 거주자(6개월 이상 체류하는 유학생 포함)는 안과·치과 진료, 처방약, 장기요양 서비스를 제외하고는 모든 의료서비스를 무료로 이용할 수 있으며, 응급의료나 감염병 치료는 단기 방문자에게도 무상으로 제공된다.

스코틀랜드, 북아일랜드, 잉글랜드, 웨일즈는 모두 독자적으로 NHS를 운영하는데, 규모¹⁾에서는 5천만 인구를 대상으로 1,000억 파운드의 예산을 운영하는 잉글랜드 NHS가 독보적이다.

한편 영국은 2013년 GDP의 8.5%(OECD 평균 8.9%, 프랑스 10.9%, 독일 11%), 1인당 3,235달러(OECD 평균: 3,453달러)를 의료비로 지출했다. 의료비의 83%는 일반 재정으로 충당되었다.

NHS의 기능

NHS가 수행하는 기능은 다음과 같이 (1) ‘위탁(commissioning)’, (2) 서비스 전달, (3) 규제·감시, (4) 훈련·개발로 나눌 수 있다.

| 위탁

영국에서는 의료 구매를 ‘위탁(commissioning)’이라고 부른다. 위탁은 구매뿐 아니라 의료 수요에 대한 예측과 우선순위 결정 등의 의료 기획 기능도 포함하는 개념이다. 위탁을 수행하는 NHS 조직은 ‘의료위탁그룹’과 NHS잉글랜드이다. 잉글랜드에는 약 211개의 의료위탁그룹이 적게는 6만1천 명에서 많게는 86만 명에 이르는 지역 주민을 각각 책임진다. 의료위탁그룹은 해당 지역의 일반의로 구성되며, 간호사, 전문의, 일반인(2명), 재정 담당관, 회계 담당관 등을 포함하여 최소 6명으로 구성된 이사회를 두어야 한다. 최소 요건을 갖출 경우 이사회의 구성과 규모는 의료위탁그룹이 재량껏 조정할 수 있다. 의료위탁그룹에 의한 의료 구매는 일반의를 방문한 환자를 일반의가 상급 의료기관이나 다른 의료 공급자에 의뢰함으로써 이루어진다.

일반의가 일반의의 의료서비스를 직접 구매할 수는 없기 때문에 일반의의 의료 서비스에 대한 구매는 NHS잉글랜드가 담당한다. NHS잉글랜드는 그밖에도 특수 의료(희귀 질환 치료나 비교적 소수의 병원에서만 제공되는 의료서비스 - NHS 예산의 10% 차지), 군(軍) 의료, 교도소·특수시설 수감자 및 보호대상자 서비스 등의 구매를 맡고 있다.

NHS는 '위탁지원단(Commissioning Support Unit),' '의료자문위원회(Clinical Senate),' '전략의료 네트워크(Strategic Clinical Network)'를 두어 의료 기획·구매와 관련된 경영, 계약, 협상, 정보·데이터 분석 업무 지원 및 다양한 자문을 의료위탁그룹에 제공한다.

보수당은 내부 시장을 공공보건체계 안에 도입함으로써 공급자 간 경쟁을 유도해 의료의 효율성을 높이고자 했다.

의료위탁그룹을 도입한 목적은 일선에서 의료 수요를 가장 잘 파악할 수 있는 일반의가 의료 구매를 맡도록 함으로써 의료 재원을 가장 효율적으로 활용하는 데 있다.

의료 구매와 공급의 분리

NHS에서 구매와 서비스 전달이 처음부터 분리되었던 것은 아니다. 구매와 서비스 전달의 분리는 1991년 대처 수상이 보수당 내각이 준-시장 메커니즘인 '내부 시장(internal market)'을 도입하면서부터 시작되었다. 보수당은 내부 시장을 공공보건체계 안에 도입함으로써 공급자 간 경쟁을 유도해 의료의 효율성을 높이고자 했다.

'2012년 보건사회복지법(Health and Social Care)'이 도입되기 전까지는 '일차의료트러스트(primary care trust)'가 영국 의료 서비스의 기획과 구매를 담당해 왔다. 일차의료트러스트는 지역의 1차 의료서비스 공급과 2차 의료 서비스 구매를 담당한 NHS의 대표적 조직이었으나, 보건사회복지법의 도입으로 일반의 중심으로 구성된 의료위탁그룹이 일차의료트러스트의 업무를 대체하게 되었다. 의료위탁그룹을 도입한 목적은 일선에서 의료 수요를 가장 잘 파악할 수 있는 일반의가 의료 구매를 맡도록 함으로써 의료 재원을 가장 효율적으로 활용하는 데 있다.

| 서비스 전달

NHS의 서비스 전달에 참여하고 있는 공급자들은 1차 의료 공급자, 2차 의료 공급자(acute trust), 응급 의료 공급자(ambulance trust), 정신 의료 공급자(mental health trust), 지역 의료 공급자(community health service)로 구분된다.

- 1차 의료 공급자: 일반의, 치과, 안과, 약국, 상설 진료소(walk-in center), NHS 111(전화 상담 서비스)이 여기에 포함된다. 잉글랜드에는 7,500개 이상의 일반의 진료소가 있다.
- 2차 의료 공급자: 2차 의료와 특수 의료 서비스를 제공하는데, 대부분의 2차 의료 서비스는 의료위탁그룹에 의해 이뤄지며, 특수 의료 서비스는 NHS잉글랜드가 구매한다.
- 응급 의료 공급자: NHS 999 서비스를 포함한 응급 서비스를 제공한다. 일부 지역에서는 병원 이동 서비스와 NHS 111 서비스도 제공된다.
- 정신 의료 공급자: 폭넓은 범위의 정신 및 심리 질환 서비스를 제공한다. 정신 의료는 의료위탁그룹이 구매한다.
- 지역 의료 공급자: 지역 의료 서비스에는 간호, 방문 간호, 학교 간호, 지역 전문 서비스, 가정 방문, NHS 상설 진료소, 가정 재활 등이 포함된다.

NHS 재단트러스트

영국에서는 'NHS 트러스트(NHS Trust)'가 지역의 2차 의료(병원)나 특정 영역(예, 응급 트러스트)에 속한 의료를 공급해 왔다. 영국 보건부는 현재 NHS 트러스트를 모두 'NHS 재단트러스트(NHS Foundation Trust)'로 대체해 의료에 관한 의사결정권을 중앙정부에서 지역사회로 이양하는 정책을 펼치고 있다. NHS 재단트러스트는 지역 주민을 회원 및 이사로 둔 일종의 협동조합으로 지역 수요에 보다 잘 빠르게 대응하는 의사결정구조를 갖고 있다. 2016년 2월 기준으로 잉글랜드에는 152개의 NHS 재단트러스트가 있다.

표 1 NHS 재단트러스트와 NHS 트러스트의 차이

| | | NHS 재단트러스트 | NHS 트러스트 |
|-------|----|--|-----------|
| 정부 개입 | | 정부로부터 직접 통제를 받지 않아 자유로운 전략적 의사결정 가능 | 정부의 직접 규제 |
| 규제 | 재정 | 모니터 | 트러스트개발국 |
| | 질 | 의료질위원회 | 의료질위원회 |
| 재정 | | 법이 정한 틀 안에서 재무 결정을 자유롭게 내릴 수 있으며 수익을 트러스트에 재투자할 수 있음 | 정부 재정 |

| 규제와 감시

NHS는 의료 종사자의 자질과 서비스의 질을 높이기 위해 여러 규제 기관을 두고 있다. 그중 ‘모니터’는 NHS 재단트러스트의 재무를 규제하는 기관이며, ‘의료질위원회(Care Quality Commission)’는 영국 의료 서비스의 질과 안전을 규제한다. 의료질위원회는 경고 발행, 서비스 제한, 과징금 부과, 면허 정지 및 취소, 공급자 기소 등의 권한을 갖는다. ‘헬스와치(Healthwatch)’는 소비자 감시 단체이다. 이 외에도 NHS에는 의료 종사자별 감독·규제기관들이 있다.²⁾

| 훈련·개발

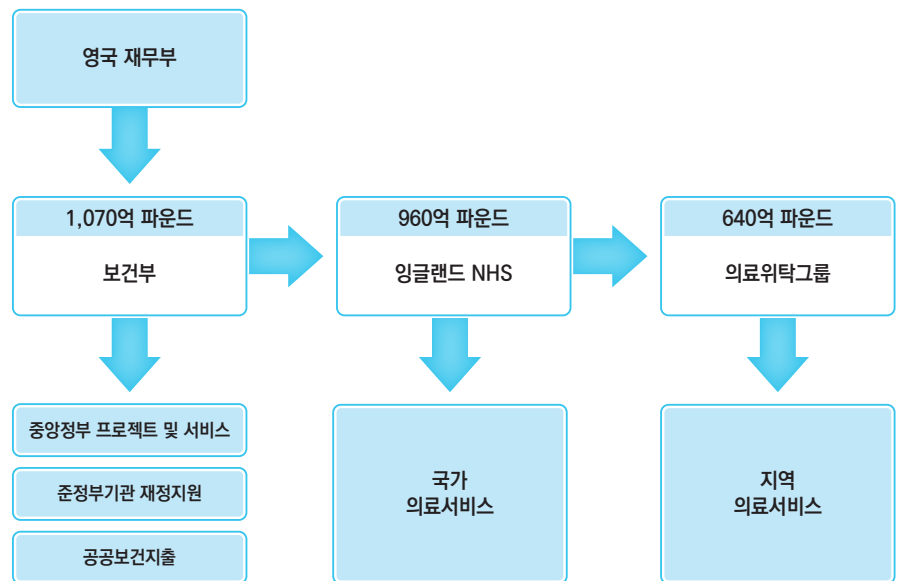
영국 NHS 종사자의 적정 수 배출 및 종사자의 지속적 훈련·개발은 ‘영국보건교육원(Health Education England)’이 담당한다. 영국보건교육원은 연간 49억 파운드의 예산을 13개 지역교육 훈련위원회(Local Education and Training Board)에 배분하여 의료 종사자의 훈련·교육에 투자한다.

NHS는 재원의 대부분을 일반재정으로 충당하며, 일부(2015년 약 12%)는 민간의료보험과 사용자 부담금으로 충당한다.

재정

NHS는 재원의 대부분을 일반재정으로 충당하며, 일부(2015년 약 12%)는 민간의료보험과 사용자 부담금으로 충당한다. 영국 재무부는 매 2년 혹은 3년마다 예산검토(Spending Review)를 통해 예산을 편성하는데, 보건부문은 교육(530억 파운드)이나 국방(250억 파운드)보다 큰 비중을 차지한다. 보건부 예산 중 거의 대부분이 NHS잉글랜드로 배분되며, 이중 절반 이상은 인두제 방식으로 의료위탁그룹에 배분된다(그림 1 참조). 영국 정부는 2003-04년에 ‘성과에 따른 지불(Payment by Results, 이하 PbR)’이라는 성과수가를 도입해 현재 NHS 지출의 30%를 PbR 방식으로 지출한다.

그림 1 NHS 재정 흐름도(2010년)



OECD에 따르면 2015년 영국의 보건 의료체계는 접근성을 제외한 다른 모든 영역에서 OECD 평균에 뒤처지는 것으로 나타났다

평가

OECD는 영국의 보건체계를 다음과 같이 평가했다. 첫째, 의료 접근성은 높지만 의료의 질은 다른 OECD 국가에 뒤처진다. 둘째, 만성질환자 입원율이 질환에 따라 차이가 크다. 당뇨환자의 입원율은 낮으나 천식 및 기타 만성호흡기질환자의 입원율은 높다. 셋째, 영국의 1인당 의료비 지출은 2009년 수준에 머물고 있으며, 1인당 의료비와 GDP 대비 의료비가 OECD 평균보다 낮다. 끝으로 조기 사망률의 주된 원인이 되는 심혈관계 질환, 암, 당뇨의 위험요인인 흡연율, 음주율, 비만율이 높아 주의가 요구된다. 결론적으로 OECD에 따르면 2015년 영국의 보건의료체계는 접근성을 제외한 다른 모든 영역에서 OECD 평균에 뒤처지는 것으로 나타났다 (표 2 참조).

표 2 영국의 보건의료체계 성적

| 항목 | | OECD 순위 | 건강 상태 | | OECD 순위 |
|------------------------|------------|---------|----------------------|-------------------|---------|
| 건강 상태 (중간 성적) | 기대수명(남) | 14/34 | 의료의 질 (대체로 낮은 성적) | 자궁경부암 생존율 | 21/23 |
| | 심혈관계질환 사망률 | 9/34 | | 당뇨 입원율 | 5/29 |
| 건강 위험 요인 (낮은 성적) | 흡연율 | 20/34 | 접근성 (좋은 성적) | 불충족된 의료 욕구 | 9/23 |
| | 음주율 | 19/34 | | 대기 시간 - 백내장 수술 | 4/14 |
| | 비만율 | 27/34 | | 대기시간 - 슬관절 치환술 | 2/14 |
| | 아동 비만율 | 32/34 | | 가계 지출 중 의료비 | 3/34 |

출처: OECD

정부 대변인은 “NHS는 점점 더 많은 서비스를 제공하면서도 환자 대기 시간을 꾸준히 줄여 왔으며, 앞으로도 세계 최고의 자리를 유지하기 위해 2020년까지 매년 100억 파운드를 투자할 것이라”고 말했다.

2015년 보건소비자파워하우스(Health Consumer Powerhouse)가 발표한 유로보건소비자지표(Euro Health Consumer Index)에서 영국의 보건의료체계는 유럽에서 14위를 차지했다. 낮은 접근성(OECD 통계와는 다른 결론), 하향식 관리 문화, 낮은 의료의 질이 그 이유로 꼽혔다. 보건소비자 파워하우스는 사회보험방식에 기반한 ‘비스마르크식’ 보건시스템이 영국, 스페인, 이탈리아가 유지하고 있는 ‘베버리지식’ 보건시스템보다 항상 우위에 있어왔다고 주장하기도 했다. 이에 대해 영국보건부는 2014년 연방재단(Commonwealth Fund)이 실시한 조사에서 NHS가 세계에서 가장 효율적인 시스템으로 평가받은 점을 강조하며 NHS를 변호했다. 정부 대변인은 “NHS는 점점 더 많은 서비스를 제공하면서도 환자 대기 시간을 꾸준히 줄여 왔으며, 앞으로도 세계 최고의 자리를 유지하기 위해 2020년까지 매년 100억 파운드를 투자할 것이라”고 말했다.

출처

- OECD (2015), *Health at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris.
- BMJ (2014), *Understanding the New NHS*, BMJ, London
- “National Health Service (England),” Wikipedia
- “Healthcare in the United Kingdom,” Wikipedia
- “Guide to the Healthcare System in England Including the Statement of NHS Accountability,” NHS, May 2013
- “NHS comes 14th in Europe-wide survey on health systems,” the guardian, Jan 26, 2016

1) 스코틀랜드가 인구 530만, 예산 130억 파운드, 북아일랜드가 인구 180만, 예산 43억 파운드, 웨일즈가 인구 320만, 예산 65억 파운드 규모임.

2) 의료 종사자 직업별 규제기관에는 의료위원회(General Medical Council), 간호·조산위원회(Nursing and Midwifery Council), 치과위원회(General Dental Council), 약사위원회(General Pharmaceutical Council), 안과위원회(General Optical Council), 보건의료종사자위원회(Health and Care Professions Council) 등이 있다.