

연구공동체 건강과대안
이상윤

스페인 마드리드 의료 민영화 반대 투쟁의 경과와 의미

- 일명 '흰색 물결(White tide)'을 중심으로

스페인 의료 체계 변천

- 1931-36 : 저소득 노동자를 위한 의료보험 도입
- 프랑코 독재기간 동안(1942-75) 사회보험 형식의 보편적 의료보장의 점진적 확대
 - 50년대까지는 적용 대상과 급여 범위가 매우 제한적 : 42년에는 적용대상 인구 20%, 50년에는 30%, 60년에는 45% 수준이었음
 - 78년이 되어서야 적용 대상 인구가 81.7% 수준에 이름
- 6,70년대에 공공병원 확충
 - 이 때 이후 전체 병상의 70%가 공공병원, 전체 의사의 7-80%가 공무원
- 1978년 새로운 헌법 제정 이후 지방분권화 가속
- 1986년 사회보험체계에서 국영의료체계로 전환
 - 전국민을 포괄하는 무상의료 체계
 - 일반 조세로 재정 충당
 - 1차 의료 강화

스페인 의료 체계(1)

- 스페인 국민들이 자랑스러워 하는 것들 중 하나
- OECD 국가 중 평균수명 4위(82.4세, 2011)
- 2000년에 WHO가 수행한 평가 결과, 세계에서 7번째로 우수한 의료 시스템
- 1986년 이후 조세 중심의 보편적 무상의료 시행
 - 65세 미만에게 처방된 약에 대해서는 40% co-payment 존재
- 산재와 직업병은 사업주가 보험료를 부담하는 별도의 사회보장 시스템에서 해결
- 공공 시스템 내에서도 15-20%에 해당하는 특정한 서비스는 민간의료기관(영리, 비영리 포함)과 계약을 통해 제공
 - 고해상도 영상진단 서비스, 외래 수술 등 일부 서비스에 대해 민간 계약
 - 전체 의료서비스를 민간 계약을 통해 제공하는 사례는 극히 드뭄
 - 군인, 공무원만이 예외적으로 국영의료시스템에서 제외해 줄 것을 요청할 수 있음

스페인 의료 체계(2)

- 의료비 중 공공보장 비율 71%, 민간의료보험 비율 5.5%, 본인부담 22.4%
 - 본인부담의 대부분은 65세 미만 처방약제비, 성인 치과진료비, 안경 제품비 등
- 공공부담 의료비 중 54%가 전문치료비, 16%가 1차 의료비, 19.8%가 약제비, 1.4%가 예방 및 공중보건사업비
- 대략 인구 3500명당 1개꼴로 공공 1차 의료기관 존재: 팀으로 운영되는 1차 의료기관
 - GP 1명이 담당하는 인구수는 평균 1410명
- 개수로는 40%가 공공병원, 병상수로는 71.2%가 공공병원
- 의료 체계 운영에 대한 책임은 17개 지방정부에게 일임: 지방분권화
- 지방정부 예산의 30-40%가 보건의료 예산
- 전체 공공의료 예산의 90%를 지방정부가 관리 운영
- 중앙정부는 일부 재정적, 법적 관리만 담당
 - 국제보건, 의약품 정책, 지방정부간 협력 사안은 중앙정부가 담당

스페인 의료 체계의 문제점

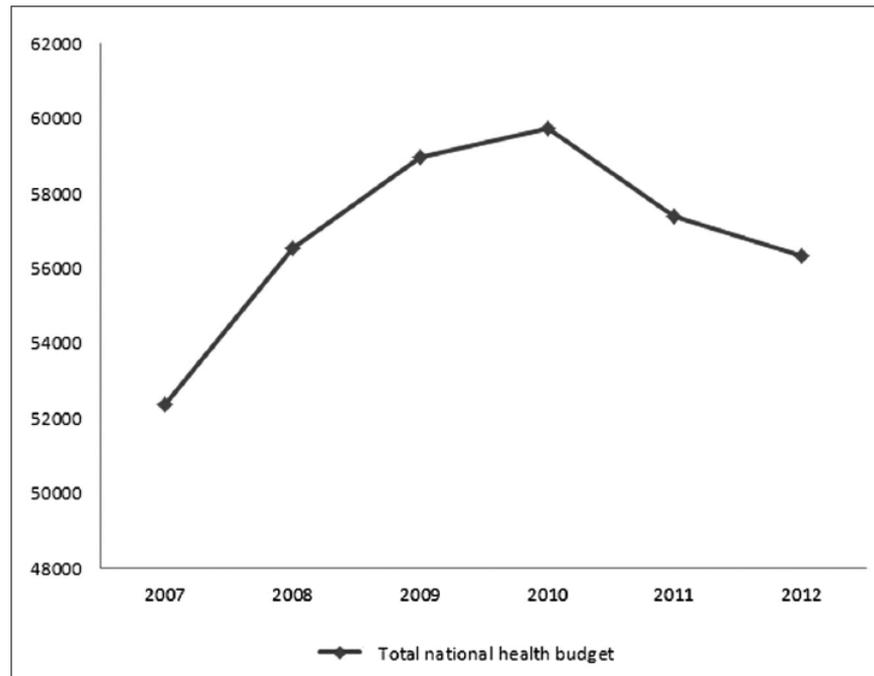
- GDP 성장을 뛰어넘는 의료비 증가
 - GDP의 7.3%(2002) -> 9.3%(2011)
- 중앙 정부의 책임성, 조정 능력 약화
 - 적은 예산, 지방정부간 전략적 조정 능력 부재, 장기적 관점의 부재, 기술 중심의 발전 경로
- 경제위기로 재정 문제가 심각해지자 의료 체계의 문제가 드러남

경제위기 이후 의료 예산의 변화(1)

Autonomous Community	2007	2008	% change 07-08	2009	% change 08-09	2010	% change 09-10	2011	% change 10-11	2012	% change 11-12
Andalusia	8731	9565	9,6	9827	2,7	9827	0	9379	-4,6	9394	0,2
Aragon	1636	1747	6,8	1880	7,6	1908	1,5	1849	-3,1	1847	-0,1
Asturias	1339	1368	2,2	1559	13,9	1640	5,2	1552	-5,4	1656	6,7
Balearic Islands	1087	1197	10,2	1258	5	1176	-6,5	1176	0	1188	0,9
Canary Islands	2522	2804	11,1	2930	4,5	2857	-2,5	2541	-11,1	2471	-2,7
Cantabria	721	755	4,6	794	5,1	796	0,3	730	-8,3	730	0
Castile and Leon	3,048	3333	9,4	3409	2,3	3519	3,2	3462	-1,6	3462	0
Castile-La Mancha	2406	2634	9,5	2853	8,3	2919	2,3	2814	-3,6	2814	0
Catalonia	8684	9160	5,5	9426	2,9	9888	4,9	9201	-7	8507	-7,5
Valencia	5090	5456	7,2	5660	3,7	5720	1,1	5515	-3,6	5492	-0,4
Extremadura	1460	1600	9,6	1718	7,4	1664	-3,1	1572	-5,5	1481	-5,8
Galicia	3388	3639	7,4	3767	3,5	3728	-1	3547	-4,9	3531	-0,5
Madrid	6500	6954	7	7122	2,4	7081	-0,6	7134	0,8	7168	0,5
Murcia	1571	1766	12,4	1854	5	1985	7,1	2023	1,9	1856	-8,3
Navarre	807	873	8,2	907	3,9	987	8,8	972	-1,5	915	-5,9
Basque Country	2925	3268	11,7	3546	8,5	3630	2,4	3506	-3,4	3396	-3,1
La Rioja	467	441	-5,7	453	2,7	412	-9	434	5,4	419	-3,5
TOTAL	52383	56559	8	58961	4,2	59738	1,3	57408	-3,9	56324	-1,9

경제위기 이후 스페인 지방정부별 보건 의료 부문 예산 변화(단위 : 백만 유로)
 자료 : Xavier Bosch, Pedro Moreno, Alfonso López-Soto, The painful effects of the financial crisis on Spanish health care, International Journal of Health Services, Volume 44, Number 1, Pages 25-51, 2014.

경제위기 이후 의료 예산의 변화(2)



경제위기 이후 스페인 전체 국가 보건 의료 예산 변화(단위 : 백만 유로)

자료 : Xavier Bosch, Pedro Moreno, Alfonso López-Soto, The painful effects of the financial crisis on Spanish health care, International Journal of Health Services, Volume 44, Number 1, Pages 25-51, 2014.

예산 감축에 따른 변화

- 인력과 의약품에 대한 예산이 주로 감축
 - 승진 및 승급 동결, 수당 삭감, 임시직 노동시간 증가, 병동 폐쇄, 당직 시간 감축, 정년퇴임자 미확충, 신규 일자리 감축
- 1차 의료서비스 폐쇄 및 감축
 - 케어센터 폐쇄, 지역의 야간 응급 진료 폐쇄
- Surgical waiting time의 증가
- 미등록 이주노동자 의료 이용 제한 : 응급의료, 출산, 소아과 진료에 한정
- 의사 보수 감소

공공의료 예산 감축에 대한 저항

- 보건의료 종사자와 부문을 중심으로 다양한 반대 행동 및 의견이 제시됨
 - Balearic Islands 지방정부에서 보건의료종사자들의 투쟁으로 2개의 공공병원 폐쇄를 막음(2012)
 - Castile-La Manchad와 Valencia 지방정부에서 조제료 지급 불능에 빠진 지방정부에 항의하는 약사들의 파업 진행
 - 이주노동자 진료 제한에 반대하여 진료하는 의사들의 직접 행동 및 몇몇 지방정부의 지속 진료 방침 발표

마드리드 의료 민영화 정책의 배경

- 스페인 의료비 지출의 25.2%가 민간 부문 지출, 전체 병상의 1/3이 민간 병상
 - 민간보험 시장은 지속적으로 확대
 - 민간 병원과 민간보험은 PPP(public-private partnerships)의 형태로 공공 부문으로 진출하기 위해 노력
 - 하지만, 일부 서비스만을 PPP를 통해 제공할 뿐, 전체의 의료서비스를 PPP를 통해 제공하는 경우는 드문 경우
- Valencia 지방 정부의 사례
 - 보수 정부에 의해 1997년부터 민간 회사가 전체의 20%의 공공의료기관을 운영하도록 계약
 - 의료비 절감에 성공함: 의료비 절감 성공 요인에 대한 논란은 존재

마드리드의 의료 민영화 정책

- 이미 지난 시기 6개의 공공병원에서 비의료 부문 서비스 민영화에 성공한 사례가 있음
- 보수 정부에 의해 Valencia 지방 정부의 사례를 따르려는 움직임이 본격화됨
 - 1차 공공의료 기관의 10%와 모든 공공병원의 부가서비스를 민영화할 계획 발표
 - 6개 공공병원, 4개의 전문 센터와 27개 지역보건센터 운영에 대한 민영화 계획 발표

마드리드 의료민영화 반대 투쟁 - 흰색 물결(White tide)의 경과(1)

- 2012년 11월 2일, 공공병원인 프린세사 병원을 노인센터로 전환하겠다는 마드리드 지방 정부의 계획에 반대하는 병원 직원, 환자, 지역주민의 무기한 연좌 농성으로 시작
- 2012년 11월 18일, 수천 명의 "백색 물결"이 마드리드 거리를 뒤덮음: 이후 이 대중 집회는 매달 세번째 일요일에 열려 15회까지 지속됨
- 2012년 11월 27일, 28일 이틀간 그리고 이어진행된 12월 4일, 5일 이틀간의 보건 의료 노동자 총파업에 거의 대부분의 보건 의료 노동자 참여
- 2013년 5월 13일까지 100개가 넘는 지역사회 조직과 민영화 반대 조직이 연합하여 의료민영화 계획에 반대하는 서명운동을 조직: 서명에 참여한 935,794명의 94%가 의료민영화 계획에 반대하는 뜻을 분명히 함(마드리드 인구는 320만 명 정도, 전 인구의 30% 가량이 서명운동에 동참)



마드리드 의료민영화 반대 투쟁

- 흰색 물결(White tide)의 경과(2)

마드리드 전문의 협의회(Madrid Association of Specialist Physicians, AFEM)의 활동

- 의료 민영화 계획이 알려진 후 AFEM은 의사들의 무기한 파업을 호소하여 5주간 파업 지속
- 2013년 2월에 “파업하지 않는 하루”라는 날을 정해서, 이 날은 정상적으로 근무하며 진료하고 돈도 벌지만, 당일 진료에 대한 급여나 수입은 운동에 필요한 법적 내용이나 데이터를 만들기 위해 전문 연구자들을 고용하는 데 사용
- 사회노동당과 함께 마드리드 정부의 의료 민영화 정책을 법원에 제소하고, 2003년 마드리드 보건부 장관을 사기, 횡령, 공문서 위조 및 왜곡, 뇌물 수수 등의 혐의로 고발
- 이번 의료민영화 정책에도 기업과 정부의 ‘검은 거래’가 있음을 주장
- 마드리드 지방 정부의 의료민영화로 인한 재정 절감 추계 결과에 대한 반박
- 공공병원을 민영화하지 않고 재정을 절감할 수 있는 설득력 있는 방안을 제시



마드리드 의료민영화 반대 투쟁: 흰색 물결(White tide)의 경과(3)

- 2013년 7월 10일, 마드리드 법원은 마드리드 보건 당국이 제출한 민영화시 발생할 재정 절감 계산이 "대략적인 것이며, 현실에 부합하지 않을 수 있다"고 판시
 - 의료민영화가 국민에게 미칠 영향에 대한 충분한 검토가 이루어지기 전까지는 민영화 정책이 추진되어서는 안된다고 판결
 - 의료 민영화는 헌법에 보장된 평등하게 의료에 접근할 권리를 침해할 수 있다는 마드리드 전문의 협회회의 의견에 손을 들어 준 것(마드리드 전문의 협회회는 이를 "건강아파트헤이트" 로 비유했었음)
- 마드리드 지방정부는 고등법원에 항소했으나 2014년 1월 27일, 마드리드 고등법원은 항소를 기각
- 항소가 기각되는 날, 마드리드시의 곤잘레스 시장은 의료 민영화 계획을 연기한다고 발표
 - 이 계획의 핵심 책임자였던 라퀘티는 보건부 장관직에서 사임



마드리드 의료민영화 반대 투쟁: 흰색 물결(White tide)의 성공 요인(1)

- 마드리드 국민당 정부의 실수
 - 일시에 전면적인 민영화를 단행: 광범위하고 단일한 반대 전선 형성의 빌미를 제공
 - 세탁, 급식, 혈액은행 등의 부가서비스의 민영화가 아니라 전면적인 병원의 민영화를 추진
 - 마드리드 국민당 정부는 처방약에 대한 정액세를 신설하려다 국민당 중앙 정부 및 대법원의 반대로 무산된 바 있음: 오만함, 무능, 자기과신 등에 대한 비판 여론이 이미 형성된 바 있음
 - "민영화된 의료는 양질의 의료"라는 슬로건의 캠페인 실패: 공공의료내 의사들의 반대
 - 민영화의 효과로 절감되는 예산 추계 결과의 신뢰 상실: AFEM이 독자적인 추계를 통해 정부 추계가 틀렸다고 반박하자 재정 절감 효과를 반으로 줄이는 등 혼란스러운 반응을 보임
 - 기업과의 유착 의혹이 있는 가운데 3주만에 3개의 기업과 불투명한 절차를 통해 민영화 계약을 진행
 - 법원에서 의료민영화 정책을 연기하라는 1차 판결이 나오자 50명의 지방법원 판사를 모두 모아 압력을 행사하려 함
 - 이러한 일련의 과정이 언론, 인터넷 등을 통해 폭로되면서 망신을 당함: AFEM의 표현 "이 정부의 의료민영화 정책은 신자유주의 정책조차도 아니다. 마피아의 사기일 뿐이다."

마드리드 의료민영화 반대 투쟁: 흰색 물결(White tide)의 성공 요인(2)

- 광범위한 대중 동원, 민주적, 자발적 운동 조직
 - 보건의료 종사자, 환자, 지역주민, 민영화반대 운동조직, 긴축정책 반대 운동 조직을 총망라
 - 국민당(PP) 지지자까지도 운동의 지지자로 조직
 - 분노한 사람들(Indignado) 운동 모델과 Balearic Islands 교육 민영화 반대 운동 모델을 접목시켜, 노동조합이 적극적으로 참여하면서도 운동 성원 모두가 참여하는 전체 회의에서 중요한 결정을 내리고, 노동조합도 이를 존중
- 법적, 정책적 지원
 - 사회노동당과 AFEM의 법적, 정책적 내용 지원
 - 매시기 필요할 때 적절한 내용으로 정부를 비판하는 내용을 제시하고 대안적 해법을 제시

참고문헌

- Aser Garcia Rada: Protests against the privatisation of healthcare in Spain, BMJ blog, 28 March, 2013.
- Dick Nichols, Spain: Si, se puede! 'White tide' defeats Madrid health privatisation plan, Green Left Weekly, 1 February, 2014.
- García-Armesto S, Abadía-Taira MB, Durán A, Hernández-Quevedo C, Bernal-Delgado E. Spain: Health system review. Health Systems in Transition, 2010.
- J. Gené-Badia et al. Spanish health care cuts: Penny wise and pound foolish?, Health Policy 106, 2012.
- Xavier Bosch, Pedro Moreno, Alfonso López-Soto, The painful effects of the financial crisis on Spanish health care, International Journal of Health Services, 44(1), 2014.