

국외출장노트(일본 도쿄도)

부서 : 서울공공투자관리센터

과제코드 : 2025-AR-10

출장자: 주재홍, 반동인, 이상미

작성일 : 2025년 9월 25일

게시요망일 : 2025년 9월 26일

제목 : 일본 도쿄도 지역포괄케어시스템 및 복합복지시설(PFI) 사례조사

※ 서울연구원은 2012년 10월부터 해외출장보고서를 발췌, 요약하여 공개하고 있습니다.

1. 출장개요

1) 개요

- 출장지: 일본 도쿄도
- 출장 기간: 2025년 8월 26일(화) ~ 8월 28일(목)

2) 출장 목적

- 서울공공투자관리센터에서 수행중인 「서초복지돌봄재단 설립 타당성검토」와 관련하여 복지돌봄재단의 사업구조와 운영모델을 참고하기 위한 해외사례 조사를 목적으로 함
- 특히 일본은 지역포괄케어시스템을 기반으로 지역복지 거버넌스, 사회복지법인, 중간지원조직 기능 수행 등에서 선진적인 제도를 운영하고 있어, 복지돌봄재단 설립 및 운영계획 검토에 실질적인 참고가 가능함
- 이에 따라 도쿄도 및 지방자치단체를 대상으로 복지정책 관련 담당자 면담과 시설 방문답사를 통해 복지돌봄재단의 기능 정립 및 운영전략 검토를 위한 구체적이고 실질적인 시사점을 도출하고자 함

3) 주요 방문기관

- 도쿄도 복지국 고령자시책추진부
- 도쿄도 나카노구 지역상호지원추진부
- 에고다노모리(江古田の森) 복합복지센터

2. 도쿄도 복지국 고령자시책추진부 면담

1) 인터뷰 개요

- 일시: 2025년 8월 26일(화) 16시
- 장소: 도쿄도청 제1청사 26층(고령자시책추진부)
- 목적
 - 2025년 단카이세대(団塊世代)의 75세 진입에 따른 복지·介護(개호) 시스템 변화 확인
 - 도쿄도 및 기초자치단체(구·시·정·촌) 간 협력체계 파악
 - PDCA(성과평가·정책개선) 프로세스, 한국에 대한 시사점 조사

2) 인터뷰 주요 내용 요약

Q1. 2025년 단카이세대¹⁾와 지역포괄케어시스템

- Q1-1. 단카이세대의 75세 진입이 실제로 도쿄도의 복지·돌봄 시스템에 미친 주요 변화는 무엇입니까?
Q1-2. 당시 마련된 대응책(인프라, 인력 등)은 현장에서 효과적으로 작동하고 있다고 보시는지요?

A. 선제적 계획 수립과 장기적 시야

- ‘단카이세대’가 75세가 된 시점에 대응한 것이 아니라, 2015년부터 2025년·2040년을 내다본 계획을 마련하여 지역포괄케어시스템을 단계적으로 구축
- 제9기 계획(2024~2026)은 단카이주니어세대가 고령자가 되는 2040년까지 내다보고 케어시스템 심화·지속적 강화를 목표로 설정

Q2. 도쿄도와 기초자치단체 간 협력

- Q2-1. 도쿄도와 구·시·정·촌 간의 역할 분담 체계는 어떻게 구성되어 있습니까? 협력 과정에서 특히 주목할 만한 성과나 어려움이 있다면 말씀 부탁드립니다.

A. 역할분담 및 주요 협력 내용

- 운영 주체: 구·시·정·촌이 개호보험 운영 담당
- 도쿄도의 역할: 자문·지원·감독, 요개호인정 적정화, 케어매니지먼트 질 향상, 보험자 기능 강화 지원
→ 지속가능한 개호보험제도 유지

Q3. 성과평가(PDCA)와 정책 개선

- Q3-1. 현재 활용되고 있는 대표적인 성과평가 지표나 모니터링 방법은 무엇입니까?
Q3-2. 평가 결과는 실제로 제도 개선에 어떻게 반영되고 있습니까?

1) 단카이세대: 일본 베이비붐 세대(1947~1949년생)

A. 성과평가와 PDCA(Plan-Do-Check-Act)

- 제9기 도쿄도 고령자 보건복지계획(2024~2026)에 목표·지표를 상세히 규정
- 3년마다 계획을 수립하고 목표·지표 설정 → 모니터링 → 차기 계획 반영의 PDCA 사이클 운영
- 정량 지표(시설 정원, 예방사업 참여율) + 정성 지표(건강수명, 삶의 보람 등)를 모두 활용
- 계획 수립·관리 과정에 전문가, 보건·복지 관계자, 기초자치단체 참여 → 투명성·합리성 확보

Q4. 현재 도쿄도가 당면한 중요한 과제

Q4-1. 현재 도쿄도가 직면하고 있는 가장 중요한 고령자 복지정책상의 과제는 무엇이라고 보십니까?

Q4-2. 이를 해결하기 위한 새로운 정책적 시도나 모델이 있다면 소개 부탁드립니다.

A. 당면한 주요 과제는 돌봄인력 확보·육성 종합대책

- 돌봄 인력의 확보·정착·육성이 주요한 과제
- 또한 지역공생사회(地域共生社会)의 전개, 가족·연고가 없는 고령자 등에 대한 대응, 의료·돌봄 체계 연계가 보다 잘 이루어질 수 있도록 하는 방안도 고민 필요

Q5. 한국에 대한 조언

Q5-1. 급속한 고령화에 대응하고 있는 한국에 있어서, 참고가 될 수 있는 주요 시사점은 무엇이라고 생각하십니까?

A. 개호 인력 정책 강화 및 디지털 전환(DX)·스마트 돌봄

- 한국도 돌봄 인력 확충·처우 개선이 필요할 것임
- 자격 취득 및 교육지원, 직무만족도 제고, 외국인 인력 활용 체계 마련
- 디지털 전환 흐름에 따라 AI·IoT·돌봄 로봇 도입으로 생산성 향상
- 의료·돌봄 데이터 연계·공유 시스템 구축 → 맞춤형 서비스 제공

3) 주요 시사점

• 초고령사회에 대비한 장기적·계획적 대응

- 도쿄도는 이미 2015년부터 2025년, 2040년을 대비한 중장기 계획을 수립해 고령자 정책을 추진
- 갑작스러운 인구구조 변화가 아니라 사전 대비형 정책으로 안정적 대응을 목표로 함
- 초고령사회에 선제적으로 대응할 수 있도록 예방·돌봄 관련 정책 및 시설 계획을 미리 고민해야할 필요

• 돌봄·노쇠 예방 및 사회참여 촉진

- 단순히 개호서비스 제공이 아닌 건강 유지·노쇠 예방·사회참여 확대 등 삶의 질 향상을 정책 목표로 설정
- 건강수명 연장, 삶의 보람(Well-being) 지표를 활용해 정책 성과 관리
- 건강한 고령자층을 늘리는 방향으로 설계 필요(운동·영양·커뮤니티 참여 프로그램 확충 등)

- 인력 확보, 처우개선, 외국인 활용에 대한 고민 필요
 - 개호 인력 부족 문제 심각 → 자격 취득 지원·교육 강화, 급여 수준 향상 필요
 - 외국인 인력 활용 시 언어 교육·문화 적응 지원을 보조금 형태로 지원
 - 돌봄 인력의 사회적 인식 개선, 처우개선, 외국인 인력의 체계적 활용 방안 마련 필요
- 디지털 전환(DX)과 데이터 활용
 - 개호·의료 현장의 생산성 향상을 위해 AI·IoT·돌봄로봇 도입 및 데이터 연계추진 검토 필요
 - 의료·개호·행정 데이터 공유로 효율성 제고 및 맞춤형 서비스 제공 가능
 - 디지털 헬스·스마트 돌봄 기술을 공공 돌봄 시스템에 적극 도입하는 것을 검토할 필요
- 성과 모니터링과 지표 관리
 - 도교도는 건강수명·삶의 보람 등 지표를 설정하고 모니터링 후 다음 계획에 반영
 - 통합돌봄의 성과를 정량·정성 지표로 관리하고, 평가와 연동하여 주기적으로 계획을 업데이트하는 방안 고려 필요

3. 도쿄도 나카노구 지역상호지원추진부 면담

1) 인터뷰 개요

- 일시: 2025년 8월 27일(수) 13시
- 장소: 나카노구청 신청사
- 목적
 - 나카노구 고령자복지정책 및 PFI추진 복지시설 현황 파악
 - 나카노구 지역포괄지원센터 운영현황 파악
 - 서울시 자치구에 적용가능한 복지돌봄모델 시사점 도출

2) 발표 및 인터뷰 내용

(1) 주제 1: 나카노구의 고령자 정책과 PFI/PPP 사업

□ 나카노구 현황 및 인구 특성

- 나카노구 개요
 - 위치: 도쿄 23구 서쪽, 주요 교통 요충지(나카노역·도쿄역 접근성 양호)
 - 인구: 약 34만 명(2025년), 고령자 비율 19.6%(전국 평균보다 높음)
 - 특징: 단독세대 비율이 62.3%로 매우 높고, 75세 이상 후기고령자 비율(58.3%)이 증가 추세

- 인구 및 사회적 과제
 - 2025년 문제: 전후 베이비붐 세대(단카이 세대)가 75세 이상 초고령자로 진입 → 의료·돌봄·사회보장비 부담 증가, 인력 부족 심화
 - 2040년 문제: 단카이 주니어 세대가 65세 이상 진입 → 초고령사회 심화, 인구 감소로 지역경제·산업 위축 우려
 - 대응 필요성: 젊은 세대부터 건강증진, 고립 예방, 자립 지원 강화
- 정책적 시사점
 - 지역포괄케어시스템: 고령자 돌봄·보건·복지 통합 지원체계 구축 필수
 - 인프라와 서비스 연계: 지역 생활권에서 계속 거주할 수 있도록 주거·의료·돌봄 기능 통합
 - PFI/PPP 활용 가능성: 복지·보건 인프라 확충 시 민관협력 모델 적용 여지 있음

□ 나카노구 고령자복지 시스템 및 시설현황

- 지역포괄케어시스템
 - 구성요소: 주거·의료·개호·예방·생활지원의 통합 제공
 - 운영 방식: 지역포괄지원센터·케어매니저가 중심이 되어 서비스 연계·조정
 - 목표: 고령자들이 익숙한 지역에서 생애말기까지 생활 가능하도록 지원
 - 특징: 30분 이내 접근 가능한 생활권 단위에서 서비스 제공, 치매고령자 증가 대비, 지역사회 내 생활 유지 지원, 보험자(구)와 도도부현이 지역 특성에 맞게 설계
- 개호노인복지시설(특별양호노인홈) 현황
 - 총 정원 947명, 12개 시설 운영 (2023년 말 이용자 899명)
 - 「에고타노모리」 등은 PFI 방식으로 조성, 민간사회복지법인이 운영
 - 단기입소·재택연계 기능을 갖춘 지역밀착형 시설 중심
- ICT 기반 연계(나카노 메디·케어넷)
 - 내용: 재택 환자의 의료·개호 정보를 전자시스템으로 공유
 - 2024 실적: 238개 사업소 등록, 환자 155명
 - 약물지원, 정보 공유, 응급대응 등에 활용 → 서비스 공백 해소 및 케어 연속성 확보

□ 나카노구 복지시설(PFI) 사례: 에고다노모리(江古田の森) 프로젝트

- 역사적 변천: 1920년 국립요양소(결핵병원) → 1993년 병원폐지 → 2007년 복합개발 착수
- 부지 활용 변화: 국유지 11.5ha를 분할 → 공원(4.4ha), 복지시설, 간호학교, 주택단지로 재편
- 운영개시(2007년 4월): 복합복지시설(케어하우스, 특별양로노인홈, 장애인 지원시설 등)

- 사업방식(PFI-BOO) 특징

- 배경: 국립병원 이전·폐지 후 나카노구가 복합 복지·의료 거점으로 개발 추진
- BOO 방식으로 추진
- 구(자치단체)가 실시방침·모집요강 제시 후 민간사업자 선정, 민간이 설계·시공·운영
- 사회복지법인(사업자)은 시설 설치·운영 주체가 됨
- 금융기관 융자·정부 보조금·자치단체 지원 등으로 사업비 조달, 시설 운영 수익으로 장기 상환

- 사업 주요 추진일정

- 2003/5/12 실시방침 공표
- 2003/10/20 특정사업의 선정, 모집요강 등 공표
- 2003/10/24 모집요강 등에 관한 설명회
- 2004/1/5~9 참가표명 및 자격심사 신청서류 접수, 1차 심사 서류 접수
- 2004/1/16 1차 심사 결과 제출자 공표
- 2004/1/23 자격심사 결과 통보, 자격심사 결과에 대한 설명 요청 접수
- 2004/2/20 1차 심사 결과 공표
- 2004/4/22~23 2차 심사 서류 접수
- 2004/6/11 2차 심사 결과 공표, 우선협상대상자 결정
- 2004/6/30 사업계약 체결, 업자에 대한 국·도 보조 협의 준비 개시

(2) 주제 2: 나카노구의 포괄지원센터 운영현황

□ 지역포괄지원센터 개요

- 설립근거: 2005년 개호보험법 개정으로 창설, 2006년부터 전국 운영 시작
- 설립목적
 - 고령자가 요양상태가 되는 것을 예방하고, 요양상태가 되더라도 익숙한 지역에서 일상생활을 계속 할 수 있도록 지원. 이를 통해 지역사회 전체가 고령자·장애인을 지원하는 체계를 구축
- 설치현황: 전국 5,451개소, 직영 20%, 위탁 80%(사회복지법인 등)
- 나카노구 설치현황: 8개소 설치
 - 나카노구 고령자 인구 66,913명(2024년 4월 기준), 약 7,000~10,000명당 1개소 배치
 - 운영은 주로 사회복지법인 위탁, 구청 내에는 기본형 포괄지원기능 부서 존재
- 주요인력: 보건사·간호사, 사회복지사, 주임 케어 매니저
- 주요업무: 종합 상담지원, 개호 예방 관리, 권리 옹호, 네트워크 구축

□ 주요기능(4대 업무)

- ① 종합 상담·지원, ② 개호예방 케어 매니지먼트, ③ 권리 옹호, ④ 네트워크 만들기
 - 보건·의료·복지 전반에 관한 상담, 행정·개호 서비스·자원봉사 단체 등과 연계, 적절한 서비스 이용 지원
 - 개호보험 대상 가능성이 있는 사람 대상, 개인별 생활·심신 상황에 맞춘 생활지원 계획 수립
 - 고령자 학대 방지·조기 발견, 치매인 권리 보호, 성년후견제도 이용 필요자의 신청 지원
 - 지역 내 보건·복지·의료·개호 관련기관과 연계, 통합적 지원 체계 형성

3) 주요 시사점

- 급속한 고령화 대응 전략
 - 나카노구의 65세 이상 인구 비율은 지속 상승하여 2010년도에 20%를 넘었고, 인구구조상 초고령 사회에 진입
 - 고령자 증가 속도에 맞추어 고령자인구 정책을 수립하여 대응. 또한 PFI방식의 사회복지시설 추진을 통해 변화하는 인구구조에 따른 돌봄·요양·주거 수요를 선제적으로 충족하고, 지역 내에서의 생활 지속(aging in place)을 지원하는 기반을 마련
- 통합적·포괄적 지원체계
 - 지역포괄지원센터는 예방(개호예방 관리), 권리옹호, 종합상담·연계, 네트워크 형성을 포괄적으로 수행
 - 단순한 돌봄 서비스 제공이 아니라 상담·연계·위기 대응까지 포괄하는 '지역 케어 거점'으로 기능
 - 상담 실적 분석 결과, 절반 이상이 개호보험 관련(요개호 인정·갱신, 서비스 신청), 나머지는 권리 옹호, 케어매니저 지원 등 다층적으로 나타남
- 고립·위기 상황의 조기 발견·대응
 - 실제 상담 사례에서 쓰러져 있던 고령자 발견·응급 이송, 가정 내 위생문제 해결, 경찰·민생위원 등과의 협력 등 위기 개입 기능이 매우 중요함을 알 수 있음
 - 민·관·지역사회 네트워크와의 연계가 신속한 대응을 가능하게 함 → 지역 기반 돌봄체계의 핵심 요소
- 예방 중심 정책의 중요성
 - 개호 상태가 되기 전 단계에서 건강관리·예방 지원을 중점적으로 제공 → 시설 입소 지연, 자택 거주 지속 가능
 - 상담과 개입의 상당 부분이 심리·생활 안정 지원에 집중 → 사회적 고립 예방이 큰 목표.
- 서울시(자치구) 복지돌봄시설 도입 검토시 시사점
 - 초고령사회 진입 대응 전략 수립: 인구구조 변화에 선제적으로 대응하기 위해 자치구별 고령자정책 로드맵을 마련하고, 지역 특성을 고려한 맞춤형 통합돌봄시설 설치·운영을 지원할 필요가 있음
 - 통합적 서비스 거버넌스 구축: 단순 서비스 공급 중심에서 벗어나, 상담 → 예방 → 서비스 연계로 이어지는 전주기 통합지원체계를 설계하고 실행할 필요

- 위기 대응 및 조기발견 체계화: 독거·취약 고령자의 위험 징후를 조기 포착할 수 있도록 민생위원·경찰·보건소·자원봉사단체와의 상시 협력 네트워크 제도와 검토
- 민관협력형 모델 활용: PFI(민간투자사업) 등 민관협력 방식을 활용하여 복지·돌봄·의료·주거 기능을 아우르는 복합복지시설 개발 모델 검토 (재정 부담 완화와 서비스 혁신을 동시에 달성)

4. 에고다노모리(江古田の森) 복합복지센터 현장답사

1) 인터뷰 및 답사개요

- 일시: 2025년 8월 27일(수) 15시 30분
- 장소: 에고다노모리 복합복지시설 (3 Chome-14-19 Egota, Nakano City, Tokyo 165-0022)
- 목적
 - PFI 추진 복합복지시설 시설구성 파악 및 운영 사례조사
 - 지역포괄케어 거점시설 기능 및 역할 파악

2) 인터뷰 주요 내용

- 시설개요 및 특성
 - 복합시설 구성: 케어하우스(경증 고령자 주거), 특별양호노인홈(중증 장기요양), 개호노인보건시설(재활·가정복지 중심), 데이서비스, 장애인 지원시설, 지역교류 공간 등 입소·통원·방문 서비스 통합
 - 규모: 입소 정원 324명, 데이서비스·쇼트스테이 포함 총 400명 이상 수용
 - 부지 및 건물: 나카노구 소유 부지(무상임대), 건물 연면적 약 18,000㎡
 - 운영방식: PFI(BOO) 방식으로 사회복지법인이 건설·소유·운영 (30년 계약 후 재계약)
- 운영 철학·컨셉
 - 유니버설 디자인: 고령자·장애인·지역주민 모두 이용 가능
 - 개방성: 숲·공원과 연계, 주민 교류공간 제공, 축제 개최 등 지역사회 허브 역할
 - 접근성: 대중교통(버스) 편리, 방문자·이용자 모두 접근 용이
 - 삶의 마무리까지 지원: 병원보다 '집 같은 환경'에서 생애 말기를 보낼 수 있도록 설계
- 인력 및 운영
 - 직원 약 390명, 간호사·재활전문인력 다수 배치
 - 외국인 근로자(베트남 등) 14명 근무, 매년 증가 추세
 - 태블릿으로 실시간 케어기록 관리, 유닛별 담당자 배치
- 지자체와의 관계
 - 나카노구는 사업자 선정·모니터링·계약 관리, 시설 운영은 전적으로 법인 책임
 - 긴급 상황시 2차 피난소로 활용, 지역 위탁사업(개호예방, 세미나) 수행

• 주요시설 안내

- 케어하우스: 경증 고령자 10인 단위 유닛 케어, 자립적 생활 지원
- 특별양호노인홈: 중증 입소자 대상 24시간 케어, 개인실 중심
- 개호노인보건시설: 병원-가정 중간 단계, 재활·회복 후 가정복귀 목표
- 데이서비스: 재활·입욕·송영 포함, 지역사회 개방
- 장애인 지원: 입소·통원 병행, 지역 포용 모델 구현

3) 시설개요

- 나카노구를 중심으로 인근 지역 주민을 대상으로 개호보험 서비스, 장애인·노인 복지, 재활·의료 지원을 통합적으로 제공하는 일본 최대급의 복합 복지시설

구분	내용
설립연도	2007년 4월 (PFI 사업으로 건설·운영 시작)
운영형태	PFI 방식 (BOO: Build-Own-Operate) 민간 자본 + 국고 보조금
주요기능	- 케어하우스(60명), 특별양로노인홈(120명, 단기 20침대) - 노인보건시설(100명) - 장애인 지원시설(입소 40명, 통원 30명) - 통원 리하빌리테이션(75명) - 고령자 데이서비스(57명) - 방문간호·재택케어 지원
시설규모	입소 정원 324명, 통원 정원 162명 지상 7층, 지하 1층 (전망욕실·산책로·공원 연계)
입지 특성	공원 내 위치, 자연환경 우수, 인근 종합도쿄병원과 긴밀 연계
편의시설	직원 전용식당, 시설 내 편의점
인력구성	총 390명 (의사, 간호직, 개호복지사, 작업치료사, 사회복지사, 사무직 등)

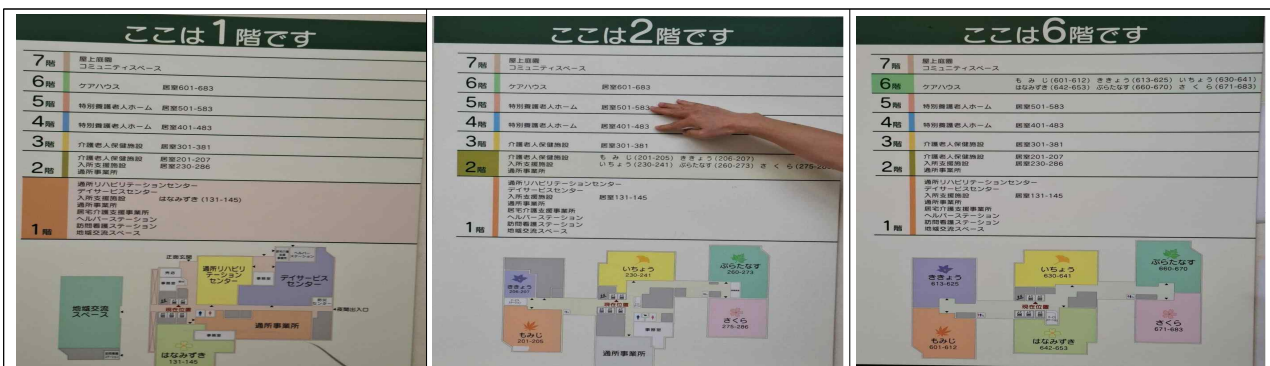


4) 현장사진

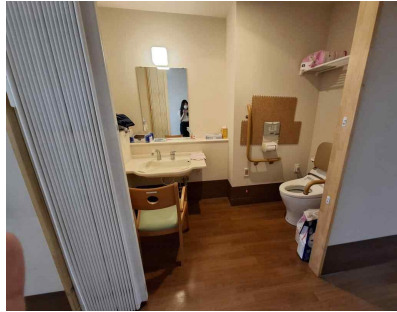
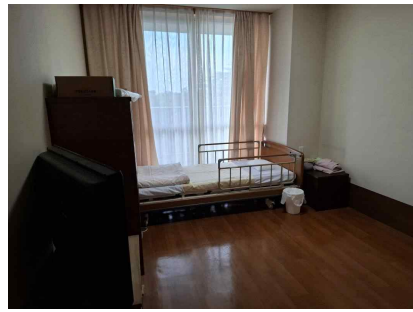
- 시설 외부



- 층별 구성(평면도)



• 시설내부(케어하우스, 개호노인보건시설, 재활공간)



*실제 거주 및 케어공간이므로 사람이 없는 공간 위주로만 촬영

5) 주요 시사점

- 지역 기반 통합돌봄 모델의 구현
 - 케어하우스, 특별양호노인홈, 개호노인보건시설, 데이서비스, 장애인 지원까지 한 건물에 집약 → 입소·통원·재활·재택까지 연속적인 서비스 제공
 - 또한 시설 인근 부지에 병원이 위치하고 있어 긴급상황 발생 시 연계 용이
 - 복지·돌봄·의료·주거 기능을 한 곳에 모은 복합거점형 시설 도입에 참고 가능
- 민관협력(PFI) 방식의 효율성
 - 토지는 나카노구 무상임대, 건물은 민간이 건설·소유·운영 (BOO)
 - 공공은 사업자 선정·계약관리·성과 모니터링에 집중, 민간은 높은 운영 자율성을 가진
 - 복합복지시설 추진 검토 시 민간투자사업(BOO 방식) 도입 가능성에 대한 참고사례로 활용 가능
- 지역사회와의 개방성·연계
 - 주민교류 공간·축제 개최·지역 세미나 등으로 지역 주민이 함께 쓰는 시설로 운영
 - 긴급 시 2차 피난소 기능 수행 → 지역 재난대응 거점 역할
 - 시설을 지역 커뮤니티 허브로 활용하는 설계 참고 가능

※ 참고자료

- 제9기 도쿄도 고령자 보건복지계획(2024년 ~ 2026년)
- 도쿄도 고령자시책추진부 질의응답 답변자료(2025.8.)
- 나카노구 고령자 복지정책 및 민간투자사업(PFI/PPP) 추진 현황 발표자료(2025.8.)
- 나카노구 지역포괄지원센터 운영현황 발표자료(2025.8.)
- 에고다노모리 사업개요 발표자료(2025.8.)

※ 인터뷰 대상자

- 도쿄도 고령자시책추진부 기획과장 浅沼 美和(Miwa Asanuma)
- 도쿄도 고령자시책추진부 기획과 계획조정담당 植田 智史(Satoshi Ueda)
- 나카노구 지역상호지원부장 石井 大輔(Ishii Daisuke)
- 나카노구 의료돌봄 연계추진 담당과장 高橋 かほる(Takahashi Kahoru)
- 사회복지법인 난토호쿠복지사업단(社会福祉法人南東北福祉事業団) 에고다노모리 佐藤 隆司(Sato Takashi)

자료제공 및 문의처: 서울공공투자관리센터 우상미 연구원 (02-2149-1317)