보건·복지 Issue & Focus
Korea Institute for Health and Social Affairs
ISSN 2092-7177
제92호 (2011-24) 발행일 : 2011. 06. 24

장기요양기관 평가제도의 검토 및 정책과제

- 노인장기요양보험제도 도입 3년차로 제도는 점차 안정화되고 있으며, 국민들의 제도에 대한 인지도도 상당수준 높아진 것으로 나타남. 노인장기요양보험제도에서는 장기요양기관 평가제도를 통해 서비스에 대한 품질관리를 실시하고 있음
- 제도도입 이후 2009-2010년 요양시설과 재가기관에 대한 평가가 실시되었음. 평가결과 향후 평가의 목적을 명확히하고, 평가체계에 대한 보완이 요구되며 이를 통해 제도의 서비스 질 관리가 가능할 것으로 기대되어짐

1. 장기요양기관 평가 제도 검토

□ 장기요양기관의 평가 근거

○ 장기요양보험법 제54조 장기요양급여의 관리 평가와 시행규칙 제38조 장기요양기관 평가방법 등에 근거하여 장기요양기관의 평가를 실시함

○ 또한 장기요양보험법 제38조 3(장기요양급여의 가감조정 지급)과 시행규칙 제31조의 2(장기요양급여의 가감지급기준)에 따라서 기관평가결과에서 우수한 평가를 받은 기관에 대해 인센티브를 제공하고 있음

· 장기요양기관 평가지표 등의 구체적 평가의 실시 계획은 고시를 통해 평가전에 밝히고 있음. 장기요양기관 평가는 현재 2009년 요양시설 평가와 2010년 재가 장기요양기관 평가를 통해 평가지표 및 절차, 평가결과 활용 등의 제도 수정보완이 이루어지는 단계로 볼 수 있음

□ 장기요양기관 평가 추진 경과

○ 장기요양기관의 평가제도는 보험제도 도입과 함께 평가지표 및 매뉴얼 개발, 모의평가(2006-2009.4)를 실시하여 장기요양기관 평가체계를 구축함

○ 노인장기요양보험제도가 도입된 이후 요양시설(2009)과 재가 장기요양기관(2010)에 대한 평가를 실시하고, 평가결과를 공고하고 향후 평가제도의 개편안을 제시함(2011. 6)

□ 평가대상

○ 장기요양기관 평가의 대상은 장기요양기관으로 지정된 전 기관을 대상으로 함. 그러나 2009-2010년 이루어진 장기요양기관 평가에서는 1기 평가라는 점을 고려하여 평가를 희망하는 기관에 한하여 평가를 실시하였음

KIHASA 한국보건사회연구원 Korea Institute for Health and Social Affairs

· 2009-2010년까지는 제도가 안정되지 않은 초기라는 점을 고려하여 평가를 희망하는 기관에 한정하여 평가제도를 실시하였으나, 평가 2기에 접어드는 2011년 평가부터는 평가대상 기관 전 기관을 대상으로 의무적으로 평가를 받도록 하고 있음

□ 평가지표

○ 장기요양기관의 평가지표의 구성은 5개 대분류와 14개 중분류의 평가지표를 가지고 있으며, 급여유형에 따라 내용을 달리구성하고 있음. 평가지표의 대분류는 기관운영과 환경 및 안전, 권리 및 책임, 급여제공 과정과 급여제공결과로 구성됨

· 기관운영은 기관관리, 인적자원관리, 정보관리와 질 관리를 위한 행정적 조치 및 준비사항을 평가함

· 환경 및 안전에서는 위생 및 감염관리, 시설 및 설비관리, 안전관리로 구성됨

· 권리 및 책임에서는 수급자 관리, 기관 책임 문항을 평가하도록 구성됨

· 급여제공 과정에서는 급여의 개시, 급여계획, 급여 제공에서 이루어져야 할 평가항목으로 구성됨

· 급여제공 결과항목으로는 수급자의 상태 및 만족도를 평가하도록 함

〈표 1〉 평가지표의 대분류 및 중분류

대분류(5)	중분류(14)
기관운영	기관관리, 인적자원관리, 정보관리, 질관리
환경 및 안전	위생 및 감염관리, 시설 및 설비관리, 안전관리
권리 및 책임	수급자 관리, 기관책임
급여제공 과정	급여개시, 급여계획, 급여제공
급여제공 결과	수급자 상태, 만족도 평가

○ 평가 지표의 구성은 장기요양기관이 제공해야 할 서비스의 기준을 제시하는 의미가 있음. 장기요양기관 평가의 목적은 기관들이 제공하는 서비스의 질을 일정수준 이상 유지시키고 이를 통해서 수급노인의 기능상태 유지 또는 상승과 함께 만족도를 높이는 것이라고 할 수 있음

· 2009-2010년 요양시설과 재가기관 평가에 활용된 평가지표의 영역별 가중치를 살펴보면, 서비스 제공의 최종결과인 급여제공 결과영역 즉, 수급자의 상태와 만족도 영역의 비중은 전체 100점 만점의 요양시설은 9점, 재가시설은 5-8점으로 타 영역에 비해서 높지 않음을 볼 수 있음

· 현재의 평가지표 체계는 적절한 서비스 제공을 위한 기반인 기관운영, 환경과 안전, 권리 및 책임을 위한 항목의 비중이 상당히 높음을 볼 수 있음. 또한 영역별 비중이 가장 높은 것은 급여제공 과정에 대한 평가로서 현재의 평가지표는 결과중심의 평가보다는 과정중심의 평가체계로 볼 수 있음. 이는 향후 본 평가의 목적을 고려하여 지표 구성 및 가중치의 적절성에 대한 고려가 이루어져야 함

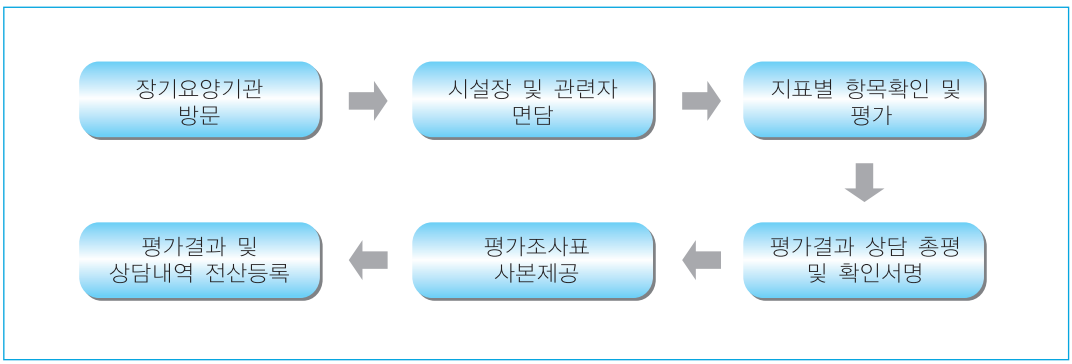
〈표 2〉 급여유형별 평가지표 및 가중치

평가지표 영역	요양시설		재가기관									
			방문요양		방문목욕		방문간호		주야간보호		단기보호	
	지표	가중치	지표	가중치	지표	가중치	지표	가중치	지표	가중치	지표	가중치
전체	98	100	53	100	50	100	52	100	58	100	56	100
기관운영	19	18	16	23	15	22	15	22	17	27	17	24
환경 및 안전	24	24	5	8	5	11	5	11	8	14	9	16
권리 및 책임	10	8	12	25	12	25	12	24	10	17	8	15
급여제공 과정	40	41	16	36	16	37	18	38	21	37	19	38
급여제공 결과	5	9	4	8	2	5	2	5	2	5	3	7

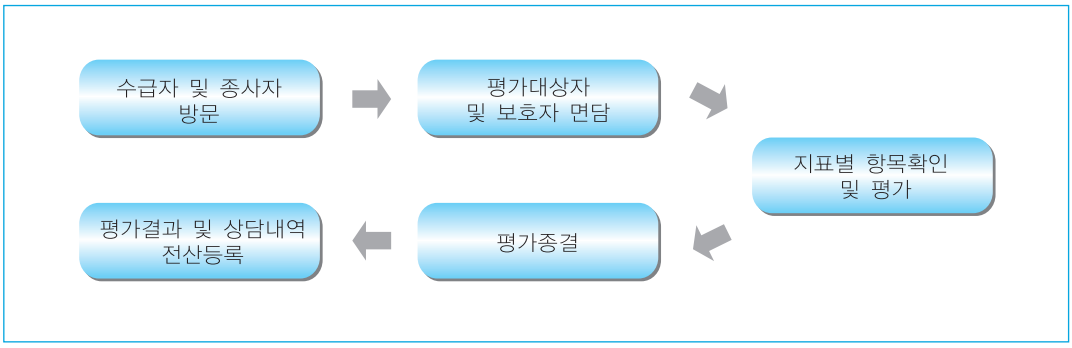
□ 평가수행체계

○ 장기요양기관의 평가는 장기요양기관 평가와 수급자와 종사자 평가로 이루어짐. 장기요양기관평가는 건강보험공단 직원으로 구성된 평가자 2인의 기관평가를 통해서 이루어지며, 수급자와 종사자 평가는 평가자 1인의 방문을 통해 이루어짐

[그림 1] 장기요양기관 평가 업무 수행절차 흐름도



[그림 2] 수급자 및 종사자 평가 업무 수행절차 흐름도



□ 평가결과 활용

○ 평가결과 상위 30% 기관에 대해서는 명단을 공개하고, 상위 10% 우수기관에 대해서는 가산금 5%를 지급하며 우수기관 마크를 부착하도록 함으로써 우수기관에 대한 인센티브와 소비자의 알권리 및 선택권 향상에 기여하고 있음

○ 또한 평가결과에 대해 평가등급, 점수, 기관의 강점과 약점 등에 대한 평가결과 환류 강화 및 하위 10% 기관에 대해서는 정기적인 모니터링 강화로 서비스 수준 향상을 유도하고 있음

2. 장기요양기관 평가결과

□ 2009~2010년 장기요양기관 평가 개요

○ 평가대상

· 2009년 요양시설 평가는 2008년 12월 31일 운영중인 장기요양기관 1,664개 기관을 대상으로 평가신청을 받아 1,228기관이 평가를 신청하고, 이중 1,194기관이 평가를 실시함. 즉, 운영기관 중 약 72%가 평가를 받음

· 2010년 재가요양기관 평가는 2009년 12월 31일까지 재가장기요양기관으로 지정되어 평가신청일 현재 운영중인 16,089개 기관 중 휴 · 폐업이나 행정처분을 받은 기관 또는 청구실적이 없거나 미미한 기관을 제외한 8,786개 평가 신청 대상기관 중 6,057개 기관이 신청하여 5,794개 기관에 대해 평가를 실시함. 즉, 대상기관 중 약 66%가 평가를 받음

○ 평가기간 및 절차

· 2009년 요양시설의 평가는 2009년 7~11월에 걸쳐 평가계획 공고를 시작으로 공단내 평가전담팀 구성, 교육, 장기요양기관 신청 접수와 현장평가를 실시함. 2010년 2월 장기요양평가위원회의를 통해 2009년 입소시설 평가결과를 보고하고, 평가결과 활용방안을 결정함

· 2010년 재가 요양기관 평가는 2010년 7~12월에 걸쳐 재가요양기관 평가방법 고시 개정과 2010년 평가를 공고하고 실시함. 2011년 6월 재가시설 평가결과를 공표함

□ 요양시설과 재가기관 평가결과

○ 요양시설과 재가 요양기관의 영역별 평가결과를 살펴보면, 요양시설의 평가점수는 100점 만점 76.9점이며, 재가 요양기관은 81.2점으로 재가기관이 요양시설에 비해서 약 5점 높게 나타남

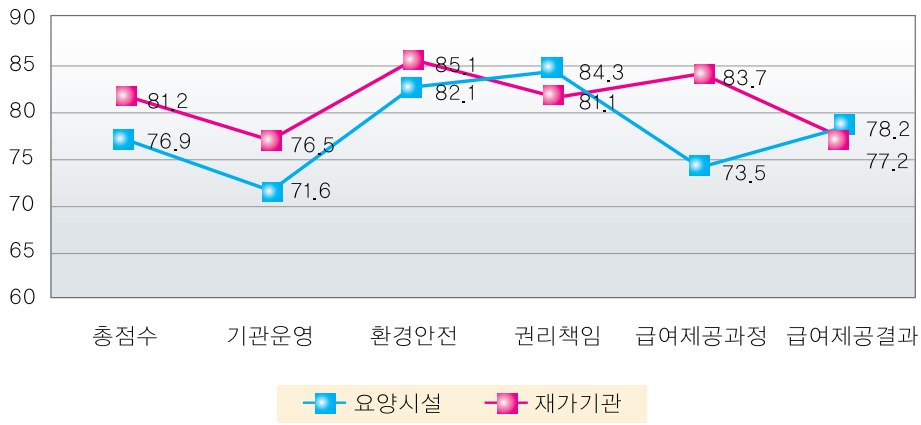
○ 평가 영역별 요양시설과 재가 장기요양기관간의 평가결과를 살펴보면, 재가 장기요양기관이 기관운영, 환경안전, 급여제공과정 영역에서는 요양시설 평가결과에 비해서 높게 나타남. 특히 급여제공과정 영역에서는 10점의 점수차이를 나타내고 있음

- 이는 요양시설과 재가 장기요양기관의 평가시기가 1년의 차이로 인하여, 재가 기관에서 평가지표에 대해 익숙해지고, 준비할 시간이 더 많았기 때문으로 보여짐. 또한 요양시설의 경우 제도도입이후 1년의 평가로서 요양시설들이 새로운 제도에 대한 적응이 부족할 수도 있기 때문으로 보여짐
- 그러나 권리 책임 영역과 급여제공결과 영역에서는 요양시설이 재가 장기요양기관 평가점수에 비해서 약간 높거나 유사하게 나타남

○ 재가 장기요양기관 평가결과 전체 평균점수는 100점 만점 81.2점이며, 기관운영 영역이 76.5점, 환경안전 85.1점, 급여제공과정이 83.7점이였으며, 급여제공 결과가 77.2점으로 나타남

- 서비스 제공의 최종결과를 측정하는 항목이라고 할 수 있는 급여제공결과 영역의 점수가 타 영역에 비해서 낮은 것으로 나타남

[그림 3] 요양시설과 재가 장기요양기관의 영역별 평가결과



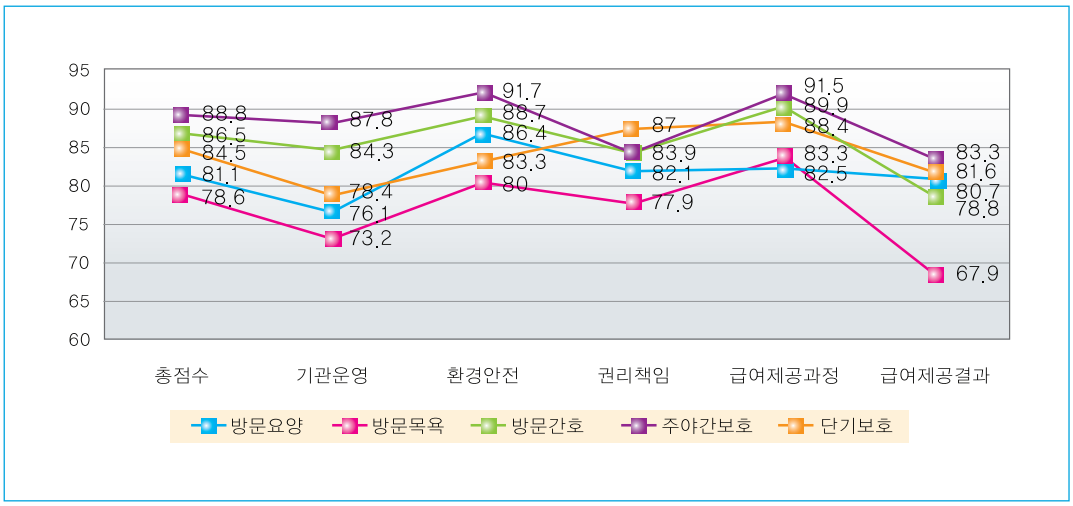
□ 재가 장기요양기관의 급여유형별 평가결과

○ 방문요양과 방문목욕, 방문간호, 주야간보호, 단기보호의 재가 장기요양기관 종류별 평가결과를 비교하면, 주야간보호가 가장 좋은 평가결과를 나타냄. 다음으로는 방문간호, 단기보호, 방문요양, 방문목욕의 순으로, 재가 급여의 높은 비중을 차지하는 방문요양과 방문목욕의 평가결과는 낮게 나타남

- 주야간보호는 전 영역에서 높은 수준의 평가결과를 나타냈으며, 방문목욕의 경우 급여제공결과 평가에 있어 특히 낮은 점수를 나타냄

○ 재가 장기요양기관 중 방문요양기관과 방문목욕기관이 차지하는 비중이 매우 높게 나타남. 그러나 재가기관 중 이들 기관의 평가결과는 가장 낮게 나타나며, 특히 방문목욕의 급여제공결과는 매우 타 급여에 비해서 매우 낮아짐을 볼 수 있음. 또한 방문간호도 타 영역에 비해 급여제공결과는 5개 기관 종류 중 2번째로 낮게 나타나고 있어, 방문목욕과 방문간호의 최종 질 향상을 위한 노력이 요구됨을 나타냄

[그림 4] 재가 장기요양기관 급여유형별 평가점수



○ 재가 장기요양기관의 평가결과 기관별 점수의 차이가 크게 발생하여, 최고 100점에서 최저 15점으로 기관간 질적 수준의 차이가 나타남. 기관별 서비스 질의 차이가 크게 발생하고 있어 일정수준 이상의 서비스 질 유지를 위한 조치가 요구되어짐

3. 장기요양기관 평가제도의 개선방안

□ 2011년은 노인장기요양보험제도가 운영된지 만 3년이 되는 시점이며, 제도 도입이후 급속히 증가하던 인정자 규모가 안정세를 보이며, 재가 기관의 무분별한 증가 또한 안정화되어가고 있는 모습을 보이고 있음. 새로운 제도 도입으로 인한 혼란이 비교적 빠르게 정리되고 있음

□ 제도가 안정화되면서 노인장기요양보험에서의 질높은 서비스에 대한 요구가 높아지며, 따라서 서비스의 질 관리의 한 방안인 노인장기요양기관의 평가제도의 중요성이 부각됨

○ 지난 3년간 장기요양기관에 대한 요양시설과 재가 요양기관에 대한 정기 평가가 이루어졌으며, 이를 통해서 평가 제도에 대한 개선 필요성이 제기되었음

○ 장기요양서비스의 질 관리 방안으로서 평가제도가 본 목적을 달성하기 위해 다음과 같은 개선방안을 제시하고자 함

□ 평가제도가 달성하고자 하는 목적을 명확히 함으로서 향후 평가지표의 내용, 평가결과의 활용방법, 평가 방법 등을 달리해야 할 것임

○ 요양기관 평가는 기관에서 제공하고 있는 서비스 질의 일정수준 이상을 유지하도록 하기 위함인지, 서비스 질의 계속적인 발전을 위한 상대평가의 의미, 그리고 평가결과를 통해 소비자의 알권리 및 선택권 강화 중 우선 목적을 명확히 할 필요가 있음

- 요양기관 평가를 통해 기관의 서비스 질의 일정수준 이상을 유지하도록 하기 위함이라면 현 평가제도를 인증제도의 형태를 통해 일정수준의 질을 유지한 기관에 대해서만 서비스 제공을 승인, 그리고 이를 소비자가 요양서비스를 선택할 수 있는 방안으로 활용할 수 있을 것임

□ 평가자의 신뢰성과 전문성

○ 평가자의 신뢰성 및 전문성을 통해서 평가자의 차이로 인한 편차를 감소시키고 평가제도에 대한 신뢰성을 높일 것임

- 현재 공단 직원만으로 구성된 평가자를 외부전문가, 지자체 공무원, 기관 관계자, 그리고 소비자 대표 등으로 다양화하는 것이 적합할 것으로 판단됨
- 사회복지시설평가의 경우 평가자는 교수 및 전문가, 지자체 공무원, 기관 관계자 등으로 구성하여 실시중임

□ 평가지표의 전문성 및 적절성

○ 기관에서 제공되는 서비스의 결과를 종합적으로 파악할 수 있는 성과 지표의 확대

- 현재 지표는 기관운영 등을 비롯하여, 성과를 평가하기 보다는 서비스가 제공되는 과정, 그리고 기관운영을 위해 준비해야 할 항목을 중심으로 제시하고 있음. 따라서 지표의 영역이 넓고 항목의 수가 많음. 향후 이들 서비스 제공을 위한 하드웨어적 기반과 서비스 과정보다는 결과 중심의 성과를 평가할 수 있는 지표 항목으로 변경이 요구됨
- 이를 위해서는 기관별 서비스 제공의 구체적인 지침을 제시할 필요가 있음. 구체적으로 실시해야 할 서비스와 그 내용, 제공하는 방법 등 구체적 지침을 제공함으로서 이들 기준에 부적합한 서비스를 제공할 경우 처벌 또는 제재를 가할 수 있는 제도가 확립되어야 할 것임

□ 평가결과의 우수 기관에 대한 인센티브 뿐 아니라 절대적으로 부적절한 서비스를 제공하는 기관에 대해서는 처벌을 필요로 함

○ 평가결과 제시를 의무화하도록 하며, 소비자의 현명한 선택을 위해 표준장기요양이용계획서 제출시 해당 지역의 기관에 대한 평가결과를 제공하도록 함

○ 평가결과를 통해 우수시설에 대해서는 금전적 인센티브 뿐 아니라 향후 평가의무에 대해서 1회 면제권, 시설에 대한 홍보 등을 적극 실시하도록 함

○ 하위 시설에 대해서는 전문 평가팀 구성의 재 평가를 통해 서비스 질의 수준을 재평가하여 재생불능이라고 판단될 경우 폐쇄조치하거나 집중 관리대상으로 분리하여 관리하도록 함

이윤경(한국보건사회연구원 부연구위원) 문의(02-380-8330)

- 한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다.
http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/public/public_01_01.jsp

발행인 : 김용하 발행처 : 한국보건사회연구원
서울특별시 은평구 진흥로 268(122-705) Tel 02)380-8000 FAX 02)352-9129 http://www.kihasa.re.kr