“사회서비스 인증제도 성과 및 개선 방안 연구” 착수 보고회

2017.04.21.

서울시복지재단

연구위원 송인주
연 구 원 황혜신

I·SEOUL·U

서울시복지재단
Seoul Welfare Foundation

보고 목차

1. 추진배경 및 진행일정

2. 문제제기 : 공공성강화, 서비스 질 제고, 이용권 확대, 수준 견인

1.1 장기요양 공공성 강화와 서비스질 제고 정책과 지자체 역할 및 인증제의 기능

1.2 서비스 이용권 강화 및 수준 견인

1.3 주요 연구문제

3. 서울형 인증제 추진연혁과 변화

4. 서울형 인증제 현황

5. 서울형 인증제 성과 분석

6. 서울형 인증제 한계

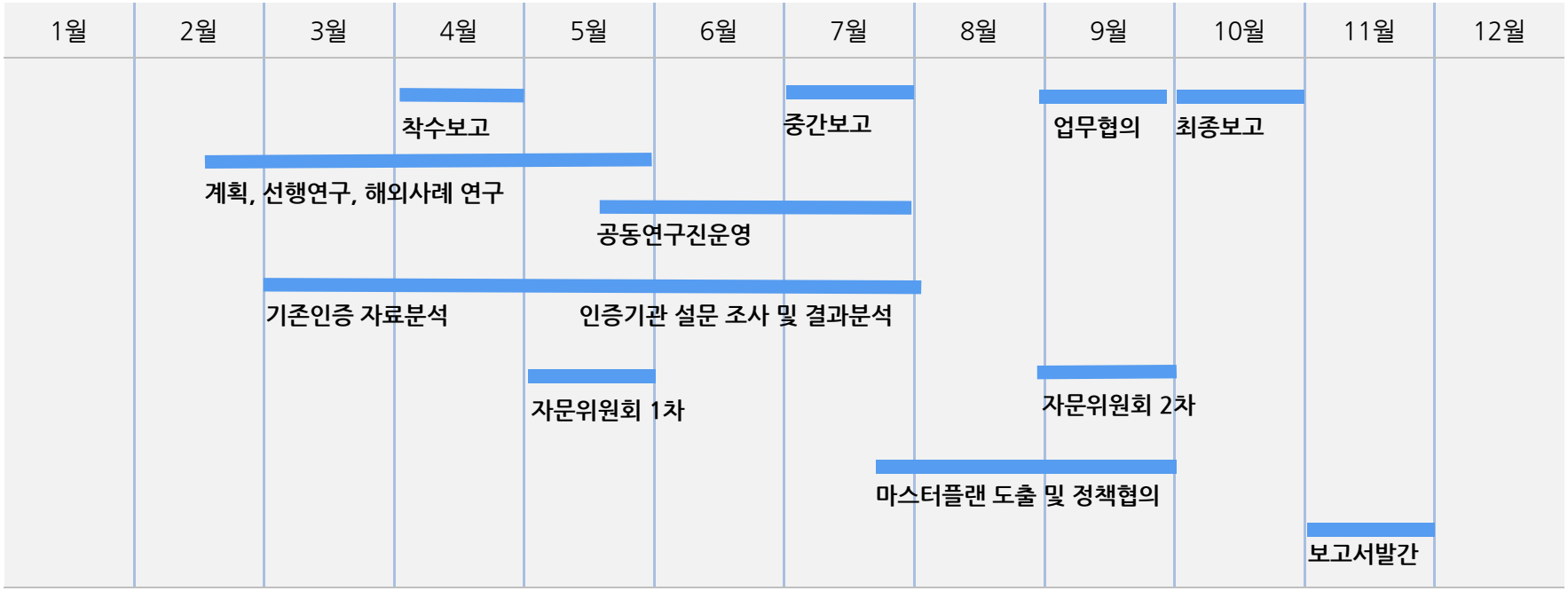
7. 새로운 인증의 방향과 적용

7.1 사람중심서비스개념의 인증제 적용

7.2 (가칭) 좋은 돌봄 인증제의 플랜

추진배경 및 진행일정

1. 좋은돌봄 시책연구 의뢰(서울시) 및 서울시복지재단 내부연구제안
2. 좋은돌봄 시책연구 요청
 - 인증제 성과분석 및 평가, 좋은 돌봄 범위와 내용, 인증지표, 인증체계 제안
 - 마스터플랜(기관별 인증제, 좋은돌봄 인증제 전환방안, 기관별 인센티브 세부방안 등)
3. 연구진행일정



문제제기: 공공성확보, 서비스 질 제고, 이용권강화, 수준견인

1. 장기요양 공공성 강화, 서비스 질 제고 정책과 지자체의 역할 및 인증제의 기능

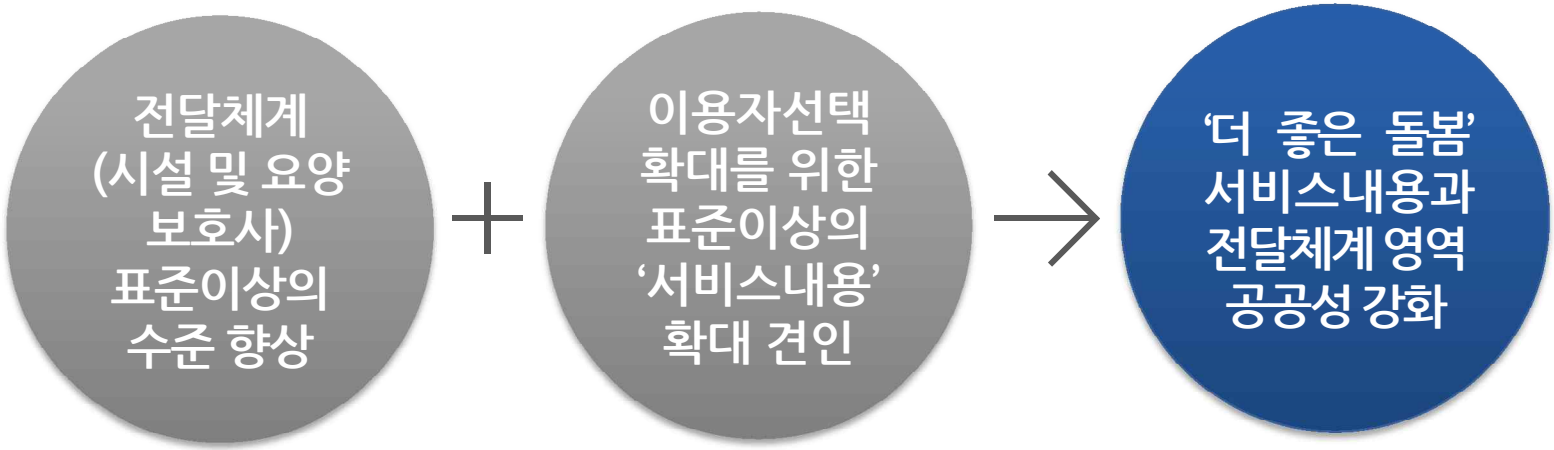
구분	내용	중앙의 역할과 접근 및 평가		서울의 역할과 접근 및 평가	
		보건복지부 장기요양보험공단	평가및보완과제	서울시	평가및보완과제
[대상] 수급대상설정과 보장성관리	● 수급자(1~5등급,등급외A,B)	●등급관리(5등급신설) ● 장기요양수급자추계 및 관리	●대상의충분성부족 :노인대비수급율 서구16%,한국6%정도 ☞수급율확대대상설계확대	●서울형기초보장 :장기요양등급받은취약계층노인 본인부담금지원 ●돌봄종합서비스 :등급외A,B(가구중위소득160%이하)	●서울형기초보장사업대상확보어려움 ☞기존정책실효성분석및개편 ☞서비스취약계층서비스관리미흡
[재원] 장기요양수가와 적절성	●수가산출 ●수가재원관리운영 ● 본인부담금(취약계층)관리	●수가재정구조관리 ●재원적절성관리 ●중앙과지방매칭	●효율성강화제계운영 ☞비급여통제와유지필요 : 보건의료(비급여서비스 확대개발문제)사례참조	● 기초수급자, 의료 급여자 본인부담금분담금전액시.구비충당 ●돌봄종합서비스연66억	●기존충당금유지 ●서울형기초보장재원충당 ●돌봄종합대상자지속증가대비
[급여내용] 급여내용설계	●시설급여 ●재가급여 ●보장구급여 ●치매급여 ● 통합.시범서비스(가족상담)	●급여개발:치매급여등 ● 통합서비스 가족상담 시범사업운영(신규급여모델개발)	●급여의다양성부족 ●돌봄서비스연계성부족 ☞ 지역통합서비스 및 호스피스 사업등확대등연구	●치매관리사업(치매관리법)	☞지자체별 돌봄 서비스 연계성 강화 접근필요 : 보험수가로 운영되는 요양시설 및 국.시비 지원 돌봄사업 통합적 설계 및 호스피스사업 실험필요
[전달체계] 급여전달체계 관리및요양보 호사관리	●제공기관평가 ●부정수급관리 ●이용자정보제공 ●장기요양요원육성관리	●제공기관운영관리평가 ●부정수급행정조치 ●이용자만족도조사 ●이용자정보공개 ●서비스표준마련보급 ●요양보호사자격제보완 ● 요양보호사교육내용제안 및교육기관지정	●전달체계진출입관리부족 ☞진입규제법적권한마련 ●윤리경영조치강화 ☞법인회계,급여기준공시 ●국가서비스표준 및 서비스 질 관리체계마련 미흡 ☞ 총괄서비스 관리 가구제안 : 질,인력,제공기관관리 (영국CQC모델)	●요양시설 설립 (30개소) ●데이케어센터(3-ten) 설립 ●서울형 인증제(09~) ●공공장기요양시범사업(1개소) ● 돌봄종사자종합지원센터 설립:훈련과휴식 (2개소) ●좋은돌봄추진단,대체인력	☞시설 건립후 민간위탁 지양,공영시설 확대,시장견인실시 ☞인증제도차별화 및 확대필요 ☞요양보호사 일자리 안정성강화 제도 마련 필요:인력공단or제조합 접근 ☞요양보호사전문성강화, 경력직운영필요

문제제기: 공공성확보, 서비스 질 제고, 이용권강화, 수준견인

2. 서비스 이용권 강화 및 수준 견인

- 장기요양서비스의 경험재(experience good)적 성격에 따른 서비스 보완 필요
- 사회서비스는 제도 설계 시부터 소비자의 선택권 보장과 제공기관 시장의 민간 개방을 중심으로 설계
- 하지만 장기요양서비스는 경험재적 성격을 가지고 있는 재화로 경험한 사람들의 이야기를 듣고 선택함
- 서울시는 경험재인 장기요양서비스에 대해 '시민의 눈과 귀'가 되어 서비스 인증제를 실시함
- 제공기관의 서비스 질 제고 및 일자리 질 향상의 다양한 견인책으로 기능 수행

인증(認證, accreditation)제도가 사회서비스 공공성에 기능하는 영역

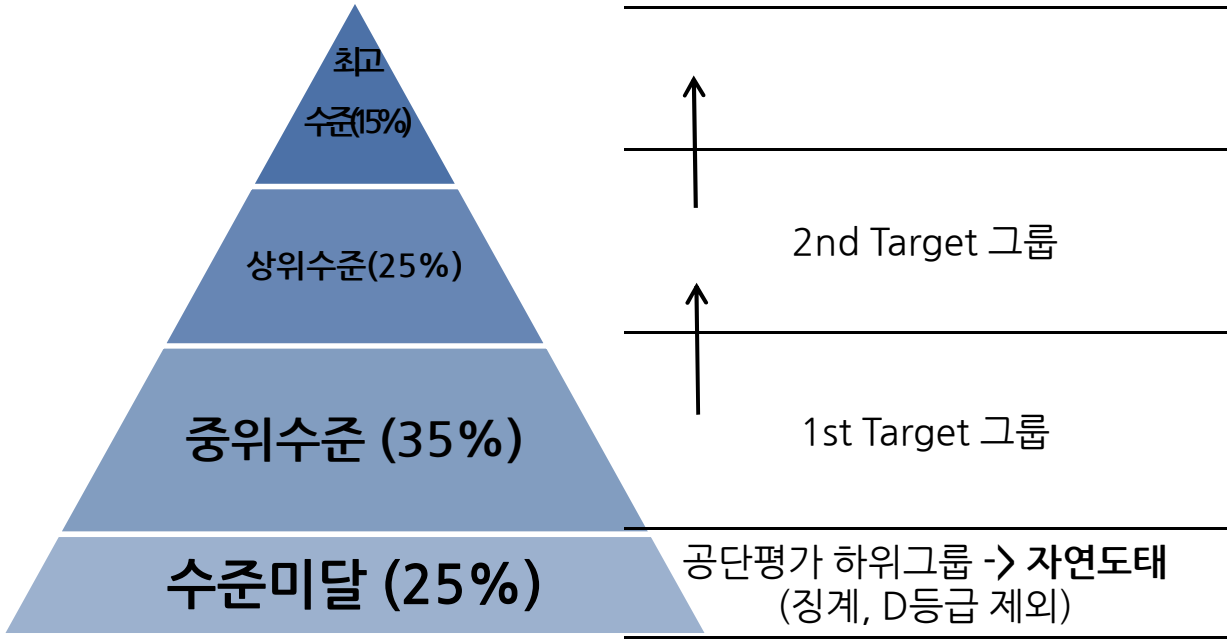


문제제기: 공공성확보, 서비스 질 제고, 이용권강화, 수준견인

3. 주요 연구 문제

- 서울형 인증제도 기여 분석 : 서울형인증제의 현황과 성격분석, 개별기관 인식 평가, 변화방향 제시
- 지자체의 장기요양서비스 공공성 강화 방안 서울형 인증제도의 성격변화와 영역확대
- 서울형 인증제에서 (가칭) 좋은 돌봄 인증제 전환 방안 도출
- 새로운 인증제도의 세부내용과 운영체계 제안(마스터플랜 제안)

최종목표 : 제공기관 및 서비스내용의 수준 상향, 서비스 질 향상, 이용자 선택권 증대
인증제도의 포괄영역 구상 (주요 결정 사항)



서울형 인증제 추진 연혁과 변화

- 06년부터 서울시 주야간 보호시설의 수준향상을 위한 인증제 운영 후 08년 보험제도 도입으로 중앙제도로 편입
- 야간, 공휴일, 이동 가산이 된 2013년 이전까지는 관련 서비스 제공을 위한 추가지원으로의 인증제도 기능 수행

연도/ 기간	제도환경 변화	인증제 내용	대상영역	주요 성격 변화
2017		인증제도 변화 연구 실시	검토 중(방문요양까지)	인정제도의 성격과 방향 변화 검토
2016	요양급여비용인상 인건비 지급 기준 공개	서울형 인증제도 확대	공동생활가정	운영비지원기준으로 인증 활용
2015		서울형 인증제도 확대	요양시설	
2013	주야간보호-야간, 공휴일 가산 및 이동서비스 비용 지원신설			기존 인증제도가 가졌던 야간보호, 이동 필 요경비 지원의 명분 약화
			재가노인지원센터	평가사업대상(~07)에서 인증으로 전환
2009	9988치매없는 서울 데이케어 3-Ten 프로젝트 (10분 안,10시까지,구별 10개소)	서울형 인증제도 실시	주야간 보호시설 (데이케어센터)	기존 주간 보호 시설 야간보호 포괄 시설회계관리 등 조건으로 지원금 운영 (시설과 서비스 인증방식, 예산범위 안에 서 지원 을 위한 인증심사 운영)
2008. 7.	장기요양보험제도 실시			장기요양보험공단설립 장기요양제공기관 시장 형성 보험수가 적용 및 평가 체계 마련 기존 주야간 보호 시설의 수가적용지원 (지원단위 수급자수와 시간 으로 변화)
2006~2010		서울시복지재단 시설 인증제 운영	사회복지시설 전체 영역 (주간보호 시설포함)	지표개발 및 서비스 인증

서울형 인증제 현황(2016. 12.현재)

서울시 장기요양 수급자 비율과 기관수 현황 및 인증기관 분포 : 주야간보호기관중심, 수급자 적용범위 낮음

구분	서울시(명/개소)	비율(%)/정원(명)	서울시인증현황
주민등록 인구(명)	10,204,057		
65세 이상 인구 수	1,300,877	기준값	
노인인구 비율(%)	13	12.7	
장기요양 신청자 수	115,083		
장기요양 인정자 수	75,478		
급여이용 수급자수	73,190	97	
65세 이상 인정자 수	71,245	5.5	
기관 계	2,866	22,127	
시설 기관	542	14,475	52
재가 기관	2,324	7,652	
주야간보호기관 수(2017.4.)	324		187
방문요양기관 이용자수		51,063	

1.적용인구 : 주민등록 인구(서울통계정보 시스템, 2017.4.17 검색)

2.장기요양 인정자(신청자 중 중복 및 사망건 제외) : 2016년 12월말 기준 누적 신청자, 실거주지 관할 관리운영센터별 등급판정결과(운영센터별 등급판정현황-2016년 12월 기준)

3.방문요양 기관 수 및 인력 현황 : 2016년 6월말 장기요양기관 소재지 기준, 재가기관의 정원은 단기보호와 주야간보호만 해당(2016년 상반기 노인장기요양보험 주요통계.pdf)

4.장기요양 급여실적(지급기준) : 2016년 12월말 기준 지급 누계액, 주민등록주소지 기준(국민건강보험공단 내부자료-정보공개청구)

5.서울시 방침문서 (어르신복지과-2916, 2017.2.13) +공동생활가정인증 포함

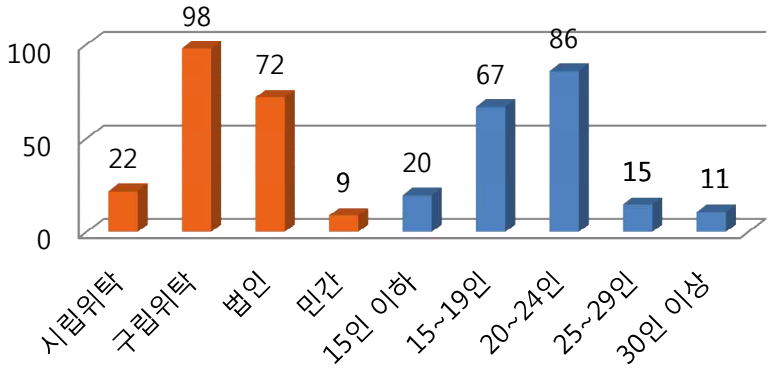
서울형 인증제 현황

1. 서울형 인증제(09~16) 인증현황 및 인증기관 성격 및 인증 히스토리 분석(예시) : 위탁법인, 중소규모, 유지
2. 서울형 데이케어 외 시설 현황 분석 및 인증유형 분석

(1) 연도별 인증현황(3년마다 갱신, 서울형데이케어)

		계	적정	부적정	조건부	보류	취소
2009		103	80	18	1	0	4
2010		106	41	33	28	4	0
2011		62	29	5	28	0	0
2012	신규	38	8	13	7	0	0
	갱신	82	79	1	2	0	0
2013	신규	22	16	6	0	0	0
	갱신	44	42	2	0	0	0
2014	신규	40	20	6	10	1	3
	갱신	32	26	4	2	0	0
2015	신규	50	42	3	5	0	0
	갱신	81	72	1	8	0	0
2016	신규	23	13	8	0	1	1
	갱신	41	41	0	0	0	0
	재인증	21	21	0	0	0	0

(2) 인증기관 성격 및 현원규모(서울형데이케어)



(3) 인증 결과 히스토리 분석(서울형 데이케어)

유형	개소	비율
적정 -> 적정	203	71.48
부정적 -> 부적정	31	10.92
적정 -> 부적정	8	2.82
부적정 -> 적정	25	8.80
적정 -> 부적정 ->적정 -> 부적정	5	1.76
조건부 -> 조건부	8	2.82
적정 -> 포기	4	1.41
계	284	100

서울형 인증제 성과 분석

1. 인증 참여기관 (유형별) 인증제 인식과 평가 전수조사 및 개선사항 제시

	인증제 참여기관 전수조사 영역
제공주체	인증제 기관 현황(인력, 기관장특성, 공간, 수급자, 수입지출, 인건비), 인증 지표 및 인증과정 만족도, 개편의견, 요양보호사 근로 만족도 및 교육 및 일자리 인증 의견 조사
이용주체 (수급자 및 가족)	서비스 만족도, 서비스 이용빈도, 개선요구사항

2. 인증 체계 개발과 운영에 대한 평가(인증 심사위원 등), 개선사항 제시

평가지표와 인증지표 비교 (보건복지부 평가지표와 서울형인증제도 주야간보호 인증지표 비교, 2017년 현재)

장기요양기관 평가지표(보건복지부)		서울형 인증제도 인증지표(서울시)	
기관운영	기관운영,관리,원칙체계 직원관리, 복리후생, 직원교육, 질관리	기본요건	기관의 비전, 전문인력(교육 및 수퍼비전), 쾌적한 환경과 설비운영, 윤리경영(재정회계관리), 정보문서관리
환경 및 안전	안전관리(낙상, 소방, 질병), 위생,감염관리,시설관리, 응급관리	안심케어	안전설비(시설 외부 위험요인 방지, 화재대책교육, 재해방지) 전염병 대책(청결 등), 위생 및 건강체크(투약 등)
권리 및 책임	수급자 알권리, 상담관리, 관리자 의무, 수급질서 확립, 정보제공	이용권 보장	시설 이용 정보 제공 서비스 계약안내 이용자와 가족 의견반영 사생활보장, 의사존중 등
급여제공과정	계약, 사정, 기록, 급식 투약관리, 기능향상, 특화프로그램, 의료기관 연계, 이동, 사례회의, 수급자연계	맞춤케어	서비스계획(사례회의, 재사정, 영양식사, 조리) 치매성 노인 대응서비스 송영서비스 신체기능유지 및 인지기능유지 야간이용서비스
급여제공결과	만족도 평가		

서울형 인증제 한계

1. 제도 성격 분석 : 서울형 인증제, 평가인가? 인증인가? 평가제도에 가까운 인증이다.

평가제도와 인증제도의 차이 (석재은 외, 2015)

평가제도 (결과중심)	평가지표개발 일회성 결과평가 인증요원 활용 및 운영		평가결과 공표 (환수, 지정취소 등 조치)
인증제도 (관계중심)	인증지표개발 인증심사운영 전문 인증인력 지속 관리 운영	**인증 후 모니터링 미인증 기관 교육과 자문**	**인증결과 시민공표 정기진단 관계 유지**

2. 인증제 운영체계 한계

- 요양, 공동생활가정, 주야간보호, 재가노인지원센터 인증 운영에 재단수행인력 1명(팀장 제외)으로 부족
- 인증심사위원제도 운영 내용 및 체계 활성화 한계

3. 인증제 한계 개선 과제

	내 용
내용과 지표	서울시만의 서비스 가치를 구현하는 과정 중심의 인증제도로 개편
인력과 절차	인증 컨설팅 위한 전문체계 마련, 추진인력, 심사 및 컨설팅 인력 확대 운영 계획 수립
범위와 목표	데이케어 규모별 인증필요, 방문요양 확대 범위 검토, 기존 인증기관 인증 개편 방향 제시

새로운 인증의 방향 제안

- 다양한 인증내용과 지표 제안 : 치매 인증, 방문요양 서비스 방식 제안
- 일자리 인증 필요 : 요양보호사 교육강화 인증, 승진체계 운영 인증 등
- 기관인증의 다각화 필요 : 시설 규모별 인증(소, 중, 대)
- 인증수용성 강화를 위한 다각적 인센티브 제시 : 단순 경비 지원이 아닌 교육제공, 서비스 훈련 등
- 인증과 컨설팅 : 내용별 인증 이후 지속적인 컨설팅과 견인책 운영, 심사에서 탈락 경우, 컨설팅 지원
- 인증기능 중 이용자 정보제공의 기능 : 시장화된 장기요양시설에 대한 정보를 이용자들에게 제공목적 달성

사람 중심 서비스(좋은 돌봄) 개념의 인증제 추진

사람중심서비스의 내용과 가치	-Humanitude(Human+Attitude) -Human centered care(Person centered care)개념 연구 -좋은 돌봄 관련 국내 연구 정리를 통한 핵심지표 개발 및 구현	**사람중심 서비스를 위한 인증제**	- 서비스 내용적 견인책 구체화 : 서비스 내용의 변화를 통한 공공성 획득방안 제시 -서비스 인증제를 위한 구체적 방안 -인증 서비스별 주요 지표제안
요양보호사 일자리 질 향상을 위한 인증제	- 요양보호사 승진체계 및 역할 강화를 위한 교육 지원 제시 - 요양보호사 좋은 일자리(decent job)를 위한 방안 제시 : 요양보호사 참여형 운영 등	**요양시설 경영합리화를 위한 인증제**	규모별(소, 중, 대) 인증제도 구현 요양시설 윤리경영 및 준법운영을 위한 컨설팅 제공

(가칭) 좋은 돌봄 인증제 플랜

〈목표안〉
서비스 이용자와 제공자를 포함한 사람 중심 돌봄(Human centered care) 실현
장기요양 서비스 전 영역으로 확대하여 적용하며 단계적 확산
기관인증을 탈피한 서비스 인증, 제공 인력 인증 등 인증의 다변화로 효과성 제고
인증과 인증관리용 컨설팅체계 마련을 통한 인증 성과 수용성 증대

좋은 돌봄 인증제 마스터 플랜 구상(안)

- 단계적 성과 목표 도출(2018~2021)
- 좋은 돌봄 인증의 세부 영역과 내용과 지표 도출
- 좋은 돌봄 인증 추진 체계 운영안 도출
- 기존기관 좋은 돌봄 전환방향 도출
- 소요예산 및 환경변화 고려사항 도출

감사합니다