

노인요양시설 사건사고에 관한 미디어 내용 분석

진영란¹, 이효영²‡

¹청운대학교 간호학과, ²동서대학교 보건의료계열 보건행정학과

Contents Analysis on the Media about Problems of Long-Term Care Facilities

Young-Ran Chin¹, Hyo-Young Lee²‡

¹Nursing Department of Chungwoon University,

²Health administration Department of Dongseo University

<Abstract>

The purpose of this study is to analyze contents on media about the problems of long-term care facilities. For achieving this purpose, we reviewed 'KINDS(<http://www.kinds.or.kr/>)' from July, 2008 to May, 2012 which was an synthetic newspaper and TV news searching system. Among 320 articles, we finally analyzed 72 articles: 218 articles were duplicated and 30 articles did not directly related or were not objective.

The results were divided with seven parts: 'long-term care facilities', 'employee' 'health care and accidents', 'providing and management of service', 'meals related problems', 'maltreatment of client', 'disorders & unfairness long-term care benefit. Among these seven parts, we could confirm specific and major problems, which were lack of safety management, incompleteness facilities & equipments, shortage of long-term care manpower, insufficient service providing low quality of service, hiding money from elderly's accounts, and providing some money to get national subsidies.

For resolving these problems, the long-term service guidelines must be prepared and the related facilities must cooperate each other for providing high quality of service. In addition, the efficient systems must be made to find out long-term care problems and unfairness of service providing and strict management rules or sanctions must be needed.

Key Words : Long-Term Care Facilities, Long-Term Care, Long-Term Care Insurance

‡Corresponding author(princesa@gdsu.dongseo.ac.kr)

I. 서론

1. 연구 필요성

노인장기요양보험은 노인수발의 문제를 사회보험으로 해결하려는 정책적 목적 하에 2008년 7월 전면 도입되었다. 제도 도입 4년이 경과한 현재 제도의 성과와 만족도가 긍정적으로 평가되고 제도도 안정화되어 가고 있지만, 이면에 제도의 한계 및 문제점에 대해 의견도 많다.

제도의 수급대상자를 넓히고 수급액도 늘려야 한다는 재정 및 정부 정책기조와 밀접한 관련으로 논란이 되는 사안은 차치하고, 모든 국민이 빠른 시간 내에 해결되어야 한다고 공감하는 문제 - 노인요양시설의 화재, 안전관리 미흡, 위생관리, 부정수급, 횡령 등의 사건이 심심치 않게 보도가 되고 있다. 언론 기사는 얼마간 대중성 확보를 전제로 쓰여진다는 점에서 현상을 온전히 반영한다고 간주할 수는 없지만, 사실을 근거로 쓰여지고 국민이 노인장기요양보험제도의 유용성을 판단하는 잣대가 된다는 측면에서 그 중요성 및 파급력은 매우 크다고 하겠다.

여기에 더하여 언론기사가 더욱 중요한 이유는 장기요양보험제도의 문제가 신문이나 텔레비전 등 언론에서 사건 보도되면 관계당국이 이에 대해 해명 또는 조치하는 식으로 진행되는 경우가 많다는 점이다. 즉, 보건복지부 및 노인장기요양보험을 관리하는 공단에서 해당문제를 먼저 간파하고 해결하는 과정에서 언론기사가 보도되는 것이 아니라, 언론이 장기요양의 문제를 먼저 발견하여 제도발전을 견인하는 측면이 있다. 이러한 현상이 발생하는 이유는 여러 가지로 다양하겠으나, 매일 장기요양보험료를 지불하고 향후 장기요양보험서비스를 이용할 국민의 입장에서 보면 불안한 일이 아닐 수 없다.

노인장기요양보험법에 따르면 시군구는 장기요양기관의 신고 접수, 행정처분 및 폐쇄 명령, 국민건강보험공단은 부정수급 관리 및 수급질서 확립, 소방방재청·중앙재난안전대책본부는 자살, 화재 등 사건관리, 노인보호전문기관은 폭행 및 인권침해 등에 대하여 장기요양기관의 실천현황을 모니터링하고, 이에 대한 문제 및 관리현황을 공개해야 하지만 실제로는 그렇지 않다.

노인요양시설 내 사건사고 관련 문제는 건축, 간호서비스, 질 평가, 만족도 등 관련 연구에서 살펴볼 수 있긴 하나, 직접적 사건사고 발생상황이 아니라 제한된 샘플조사결과에서 지적된 문제들을 토대로 사건사고를 예측할 수 있을 뿐이다. 보다 자세한 사건사고의 내용을 확인할 수 있는 방법으로 언론보도를 통해 그 내용과 문제점 등을 확인할 수 있을 것이다.

이에, 본 연구에서는 노인장기요양보험제도 도입 이후 현재까지 언론보도에 노인요양시설의 사건사고와 관련 현황을 종합적으로 분석하여 노인요양시설 서비스 질 향상 방향을 수립하는데 시사점을 발견하고자 한다.

2. 연구 목적

노인장기요양보험제도 도입 이후 현재까지 언론보도에 나타난 노인요양시설 내 사건사고를 종합적으로 분석하여 노인장기요양보험제도의 보완방향을 제시하고자 한다. 구체적인 목적은 다음과 같다.

첫째, 노인장기요양보험제도 도입 이후 현재까지의 기사에서 노인요양시설 사건사고와 미디어 보도현황을 파악한다.

둘째, 언론보도에 나타난 노인요양시설 관련 문제를 토대로 향후 노인장기요양보험제도의 문제개선 및 보완방향을 제시한다.

II. 이론적 배경

1. 미디어 내용 분석

미디어 내용 분석은 실증적 관찰과 측정을 토대로 사회학에서 많이 사용해온 연구방법으로 근래에 와서는 문학이나 예술 등 인문학, 스포츠, 환경, 사회복지 등 다양한 영역에서 활용된다. 연구자들은 미디어 분석을 통해 이론상으로 관련되어 있거나 작동하는 개념들을 확인하고, 미디어에 나타난 현실 속에서 개념들을 설명하거나 관계를 밝힌다[1].

우리나라 미디어 내용분석 연구로 1998~2007년까지 뉴스기사 986건을 분석하여, 청소년 범죄가 겨울밤, 길가, 소도시, 인터넷 범죄가 많았다는 것을 발견하였다[2]. 1998~2007년까지 범죄자에 대한 뉴스기사를 분석한 연구에서는, 범죄자의 심리·행동적 특성에 초점을 두어 일종의 환상을 기반으로 한 내용이 많은 것을 지적하였다[3].

이렇듯 미디어 분석연구는 현실에 존재하는 문제로 의심되지만 관련 자료가 많지 않은 경우 현실의 문제를 발견하는 하나의 방법으로 활용될 수 있다. 또한, 미디어가 의도하던 의도하지 않던 일반 대중의 여론을 중립적이지 않거나 공익과 반하는 방향으로 이끌어 가는지도 확인할 수 있다.

미디어를 분석하는 방법은 사진이나 그림 등 이미지, 문장의 행간의 의미를 분석하는 질적 내용분석방법과 특정 사안이나 견해가 나타나는 빈도를 분석하는 양적 분석방법이 있다. 미디어 메시지 분석에서도 일반적 양적, 질적연구방법과 마찬가지로 각 방법의 장단점이 있어 연구주제와 목적에 더 잘 맞는 방법을 선택하거나 가능한 병행할 것을 권장하고 있다.

2. 노인요양시설 서비스 질 관리 기관

우리나라 장기요양보험제도는 보건복지부, 국민

건강보험공단, 시군구, 장기요양기관이 주축이 되어 운영 중이다.

보건복지부는 노인장기요양보험법 및 노인복지법 등 관련법을 제·개정하고, 노인장기요양보험 재정 확보 등 큰 틀에서 제도를 운영한다. 다른 나라보다 비교적 짧은 준비기간을 거쳐 제도를 도입한 터라 제도도입 초기에는 장기요양서비스 공급차질을 우려하여 장기요양기관 확충에 초점을 두었고, 제도가 진행되어 갈수록 제도의 재정적 안정화, 지속가능성 유지를 주축으로 서비스의 질 향상을 꾀하고 있다.

국민건강보험공단은 노인장기요양보험의 보험자 및 관리운영기관으로 보험료 징수 및 급여, 등급판정위원회 운영 및 장기요양등급 판정, 표준장기요양이용계획서 작성·교부, 장기요양급여의 관리 및 평가, 부당이득금의 부과·징수 등의 역할을 수행한다(법 제48조). 국민건강보험공단은 '장기요양급여의 관리'를 하도록 법적으로 명시되어 있지만, 행정처분 및 가감산 등 실제적인 통제수단이 시군구에 있는 상황이라 적정급여에 미흡한 서비스를 제공하더라도 이에 대한 실제적 관리가 어렵다고 토로하고 있다[4]. 이 외에도 공단은 장기요양기관의 수급질서가 매우 혼란스럽다는 것만 막연히 파악하고 있을 뿐 방법 및 빈도 등을 분석한 자료가 없는 상황이다.

지자체(시장·군수·구청장)는 해당 지역의 장기요양기관을 확충하고(법 제4조), 장기요양기관의 신고 접수(법 제32조) 및 휴폐업 명령, 행정처분 등을 담당한다. 장기요양기관 지정을 취소하는 경우는 장기요양기관의 종사자 등이 수급자의 신체에 폭행을 가하거나 상해를 입히거나, 성적 수치심을 주는 성폭행, 성희롱을 하거나, 보호·감독을 받는 수급자를 유기하거나 의식주를 포함한 기본적 보호 및 치료를 소홀히 하는 방임행위를 한 경우 등이다(법 제37조). 그러나 장기요양기관 담당 공무원이 장기요양기관 관리 이외에도 여러 가지 업무

를 담당하는 경우가 많아 실질적인 관리가 미흡하고, 지역의 장기요양서비스 공급차질을 우려하여 휴폐업 명령을 내리는 경우는 많지 않다. 휴폐업 명령을 받아도 기관명과 대표자 이름만 바꾸어 다시 운영하는 경우가 많아 사실상의 제재조치가 되지 않는다는 것이 관련업계의 전언이다. 지방자치단체의 장기요양기관 관리활동이나 결과를 공개하는 경우는 거의 없는 실정이다.

소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률(소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률 제11조 소방시설기준 적용의 특례) 및 동법 시행령에 노유자시설의 소방안전 등에 관하여 규정하고, 노인보건복지사업 안내에도 화재예방 및 발생 시 노인대피 등 조치사항에 관련 내용을 규정하고 있다[5]. 하지만, 대피로 조차 없는 노인요양시설이 다수이고, 소방서가 노인요양시설의 소방설비 구비 및 소방대피 훈련 현황을 파악하고 있지 못하고 있고, 재해연보에도 장기요양기관의 화재 건수 및 원인을 제시하지 않고 있다. 사실상 소방안전에 관한 책임을 장기요양기관의 자율에 일임하고 있는 상황이어서 반복되는 화재를 예방하지 못하고 있다[6].

노인보호전문기관은 주민의식 개선 및 학대예방 활동을 전개하고 있지만, 학대 이외의 관리 소홀 등 서비스 제공의 질은 사실상 관리하지 않아 효과는 제한적이며 학대는 꾸준히 발생하고 있다. 경찰청은 학대를 신고받은 건에 대해서만 제한적으로 조사 및 처벌절차에 가담하고 있다.

III. 연구방법

1. 연구 설계

노인장기요양보험제도 도입 이후 현재까지 언론 보도에 나타난 노인요양시설의 문제점을 종합적으로 분석한 미디어 내용 분석연구이다.

2. 용어 정의

사건(事件)은 '사회적으로 문제를 일으키거나 주목을 받을 만한 뜻밖의 일'이고, 사고(事故)은 '뜻밖에 일어난 불행한 일'이라는 의미로 본 연구에서 '노인요양시설 내 사건·사고'란 노인장기요양보험제도 도입 이후 언론에 보도된 노인요양시설에서 발생한 사건·사고 중 '수사당국, 국회, 복지부 및 지자체 등 정부, 국민건강보험공단, 소방서, 노인보호전문기관 등 정부 및 유관기관이 진위를 파악하였거나, 해결에 관여하였다'고 언급된 건을 의미한다.

3. 연구 자료

1단계 : 한국언론진흥재단의 기사통합 검색시스템인 KINDS¹⁾에서 2008.07.01 - 2012.03월 말 현재까지 국내 기사 중에서 '노인요양시설', '노인요양원', '노인+치매/뇌졸중', '노인+요양원' 을 주제로 총 1,498건을 검색하였다.

2단계 : 이 중 노인요양시설에서 발생한 사건·사고 중 '수사당국, 국회, 복지부 및 지자체 등 정부, 국민건강보험공단, 소방서, 노인보호전문기관 등 정부 및 유관기관이 진위를 파악하였거나, 해결에 관여하였다' 고 언급된 보도 및 기사를 총 320건을 선정하였다.

3단계 : 중복 보도된 기사 중 보도내용이 가장 상세한 기사 한 편을 고르고, 그 외 기사는 제외하여 총 72편을 분석대상으로 삼았다.

4. 자료 분석

분석방법은 기사의 내용을 체계적으로 연구하여 현상을 파악하는 체계적인 조사·분석 방법인 내용 분석방법을 활용하였다. 분석대상이 된 기사의 기

1) <http://www.kinds.or.kr>

사 유형(기사, 사설), 보도매체(5대 일간지 및 인터넷 기사, TV), 보도 시기와 미디어 내용을 입력하였다. 미디어 내용 분류는 첫 단계로 모든 사건사고 및 관련 문제점을 서술의 형태로 모두 기록한 후, 두 번째 단계로 비슷한 내용들을 묶어 큰 분류를 확정하였다. 큰 분류는 시설 및 장비관련 문제, 직원관련 문제, 사고관련 내용, 서비스 제공 및 운영, 식사 및 음식관련 문제, 학대, 장기요양보험 수급비리 문제 등의 7영역으로 구분하였다. 7영역의 중 하위 내용은 보도된 내용을 가감하지 않고 보도된 본래의 내용을 모두 포함하는 방법으로 미디어의 보도자료 1건으로 분석하였다. 또한 이 내용 분석 단계에서 1건에 여러 사건사고가 포함되어 있는 경우 각 문제점을 1건으로 처리하여 분석하였다. 문제점을 노인요양시설의 문제점으로 결과를 기초로 연구자 간 합의를 통하여 도출하여 입력들을 구성하였다. 노인장기요양보험관련 연구 10년, 5년 경력자인 각 연구자가 전체 분석대상 기사를 해당 틀에 입력하고 결과를 대조하였다. 분석 틀에 따라 사실만을 근거로 분석하였기 때문에 연구자 간 일치도는 매우 높았고, 입력결과가 다른 일부 내용은 토의를 통해 합의하여 분석의 신뢰도를 확보하였다.

5. 연구 제한점

언론에서 다루는 기사는 사실보도와 함께 수익성을 우선으로 하기 때문에 독자의 이목을 끌만한 내용위주로 작성되는 경향이 있다. 따라서 기사에서 다뤄진 내용은 화재 및 장기요양 이용자의 인권 등 사회적으로 민감한 주제가 많고, 장기요양급여 현장에서 일어나는 작은 문제는 간과되거나 축

소해서 다루어졌을 것으로 예측된다. 이에, 가급적 객관적 사실 위주의 내용만을 분석결과에 포함하였고, 주관적인 논평기사는 제외하였다. 현행 장기요양보험제도의 한계를 체계적으로 분석한 자료가 전혀 없는 현 상황에서 언론 기사를 위주로 분석하는 것도 큰 시사점이 있으리라고 판단된다.

IV. 연구결과

1. 분석대상 기사의 출처 및 보도시기

노인요양시설관련 사건 및 문제점에 대한 국내 언론 기사 대부분(94.4%)이 기사로 나왔고, 신문만을 통해 나온 기사는 전체의 87.5%, TV를 통해 나온 건수는 2건이지만 신문과 TV에 동시에 나온 건은 7건으로 총 9건이었다. 또한 노인요양시설 관련 문제를 언급한 기사는 2011년에 가장 많아 43.1%를 차지하였으며, 월별로는 화재와 실종, 추락사건으로 10월(19.4%)과 11월(20.8%)에 기사가 가장 많았다<Table 1>.

2. 사건사고 내용과 발생지역

노인요양시설 관련 문제가 보도된 지역과 주요 문제점을 나타낸 표이다. 보도된 기사와 관련된 문제는 지역 언급이 없는 경우가 거의 절반을 차지하였고, 그 다음으로 많은 건수는 서울 및 경기(15.3%), 전라도(12.5%), 경상도(11.1%) 순으로 나타났다. 사건 유형을 7영역으로 나누어 어떤 문제가 언급되었는지를 살펴본 결과, 가장 많은 문제는 사고관련 보도 및 노인장기요양보험 수급관련 문제로 총 문제의 각각 25.0%를 차지하였다<Table 2>.

<Table 1> General characteristics of articles

		N(%)
Type of reports	Articles	68(94.4)
	Editorials	3(4.2)
	Articles and editorials	1(1.4)
Reports media (reports type)	Newspaper	63(87.5)
	TV	2(2.7)
	Newspaper & TV	7(9.7)
Overlapping articles*	Single media	56(77.8)
	Plural media	16(22.2)
Year of reports	2008. 07~2008. 12	9(12.5)
	2009. 01~2008. 12	6(8.3)
	2010. 01~2008. 12	20(27.8)
	2011. 01~2008. 12	31(43.1)
	2012. 01~2008. 03	6(8.3)
Month of reports	January	6(8.3)
	February	1(1.4)
	March	7(9.7)
	April	3(4.2)
	May	4(5.6)
	June	4(5.6)
	July	4(5.6)
	August	4(5.6)
	September	5(6.9)
	October	14(19.4)
	November	15(20.8)
	December	5(6.9)
Total		72(100.0)

* This means duplicated reports which was notified in articles and editorials. The same events were reported from minimum 2times to maximum 9 times among different media.

<Table 2> The regions and major contents of reports

		N(%)
Regions (n=72)	Seoul & Gyonggi	11(15.3)
	Jeonrado	9(12.5)
	Gyeongsangdo	8(11.1)
	Chungcheungdo	4(5.6)
	Jeju Island	5(6.9)
	No comments about a region	35(48.6)
	Major Contents (Compound replies; n=120)	Facilities and equipments
	Long-term care service staffs	10(8.3)
	Health management and accidents	30(25.0)
	Provision and management of service	11(9.2)
	Inappropriate meals	5(4.2)
	Abuse (mistreatment)	22(18.3)
	Unreasonable long-term care benefits	30(25.0)

3. 노인요양시설 사건사고 미디어 내용

노인요양시설 사건사고를 7영역으로 나누어 세부 내용을 살펴보았다<Table 3>. 72편의 기사에 총 120건의 사건사고 및 관련 문제를 확인할 수 있었다. 시설 및 장비관련 문제는 '시설 안전성 부족'이 가장 많았고, 직원관련문제는 '직원 부족'과 '무자

격자 이용'이 가장 빈번하게 보도되었다. 사고관련 문제가 가장 많이 보도되었는데, 특히 '화재'와 '추락사'가 가장 많았고, '보호자 면회차단'과 '익사'의 문제도 보도되었다. 서비스 제공 및 운영 문제는 '노인끼리의 싸움방치', 식사 및 음식관련 문제는 '무신고 영업', 학대관련 문제는 '신체 상해', 장기요양 수급문제는 '횡령', '부당청구'가 많이 보도되었다.

<Table 3> Problems and accidents in long-term care facilities

Facilities and equipments	N	Provision and management of service	N
Lack of safety	4	Lack of programs	3
Lack of moving space	2	Putting a diaper to slight illness person	3
Illegal building	1	Overall lack of management	2
Lack of ventilation	1	Lack of physical activity training	2
Lack of space for leisure activities	1	Isolation of family meeting	1
Narrow clearway	1	No training for staffs	1
No fire alarm	1	Subtotal	11
No fire sprinkler	1	Inappropriate meals	N
Subtotal	12	Operation without notice (No meals check)	2
Long-term care service staffs	N	Exceeding a expiration date	1
Lack of staffs	3	Providing remains of meals	1
Disqualified staff	3	Violation of marking origins	1
Impolite speaking	2	Subtotal	5
Confinement in a night time	1	Abuse (mistreatment)	N
Making duty diary illegally	1	Physical injury	6
Subtotal	10	Leaving fights between elderlies	4
Health management and accidents	N	Overall noninterference	4
Falling	5	Sexual abuse	2
Fire	5	Physical restriction	2
Fracture	4	Emotional abuse	2
Missing	3	Enforcing physical labor	1
Bed sores	2	Giving sedatives	1
Suicide	2	Subtotal	22
Electricity accident	2	Unreasonable long-term care benefits	N
Suffocation	2	Unfair benefit requests	7
Unclear death	1	Unlawful possession from operating funds	7
Food poisoning /dysentery	1	Unlawful possession from meals funds	5
Medicinal poisoning (over use)	1	Offering a bribe	4
Drowning	1	Pinning the elderly	3
Skin disease	1	Unfair contract	2
Subtotal	30	Using other people's accounts	2
		Subtotal	30

1) 시설 및 장비 관련 문제

입소노인의 요양요구에 맞는 시설 및 장비는 서비스의 안전성과 질을 높이고, 직원의 수발부담을 경감한다. 노인요양시설의 시설 및 장비 관련 문제는 화재-화재 대피로가 없거나 협소, 화재경보기·스프링쿨러 미설치 및 미작동과 관련된 기사를 가장 많이 다루었다. 소방서는 노인요양시설은 노유자시설로 분류하고 소방관리를 담당하고 있으나, 강원, 안산, 충청, 포항 지역은 전체 노인요양시설에 대해 소방 설비 및 훈련실태를 조사조차 한 적이 없어 제대로 된 관리를 기대하기 힘들다고 보도하면서 다른 지역도 상황이 다르지 않을 것으로 예측하였다. 실제로 2010.11에 화재가 발생한 포항 노인요양시설에도 화재발견 및 조기진압을 위한 시설장비, 인력이 모두 미흡하여 대량 사상으로 이어졌었다.

광주에서 불법 건축물을 요양시설로 운영하고 있어 위험에 처해있다는 보도도 있었고, 노인요양시설에 환기 장비가 부족하여 악취가 나는 경우도 있고, 계단이나 턱이 있어 이동로가 위험하고 불편하며, 산책 및 여가문화공간이 부족하다는 기사가 있었다. 이러한 문제는 고층건물을 임대하여 시설을 운영하거나, 오피스텔·모텔을 개조하여 시설을 개소한 경우가 많은데, 당초 다른 용도로 지어진 건물이어서 노인요양에 맞지 않은 경우가 많다는 것이다.

2) 직원관련 문제

충분한 양질의 인력은 질 높은 서비스의 필요조건이다. 노인요양시설의 인력과 관련해서는 직원의 수와 질 측면에서 모두 문제가 지적되었다. 비용절감을 위해서 직원을 고용하지 않거나, 물리치료사 등 인력은 구인이 어려워 직원이 부족하여 서비스 질이 저하되고 있다는 문제와 요양보호사 등 종사자가 노인(수원 등) 및 봉사활동 여학생(서울)을 성적으로 학대하거나, 반대로 성적 학대를 받기도 하

였다. 이 외에도 무자격자를 고용하거나, 근무일지를 편법으로 작성하여 인건비를 착복하거나, 야간에 노인들만 시설에 남겨두고 밖에서 문을 잠그고 전 직원이 퇴근을 해버려 야간에 화재 및 응급상황이 발생하여도 대처할 인력이 전혀 없는 경우도 있다는 사실을 보도하였다.

한나라당 정형근 의원실에서 조사한 결과 전국 촉탁의 중 절반이 무보수 촉탁의여서 이름만 올린 '유령 의사'인 경우가 많아 의료서비스를 제공하기 힘들다고 하였다[7].

3) 사건사고 관련

노인요양시설의 사건에 관한 기사는 자살 및 사고사 등 사망 18건, 골절 4건, 화재 5건, 실종 3건 등 총 30건이었다. 이중 자살여부가 판단되지 않은 경우도 있었지만, 사망은 추락 4건(부천, 서귀포, 사천, 기장군), 목 맬 2건, 익사 2건(거제, 양양), 이물질에 의한 기도 폐쇄 2건(영암), 세균성이질 2건, 화재 등이 원인이었다. 사망은 평소 치매와 우울증을 함께 앓거나, 뇌졸중 후유증으로 인한 신변 비관으로 인한 자살, 관리가 소홀한 사이에 발생한 위험행동으로 인한 경우가 대부분이었다. 직원이 모르는 체 사망한 경우에는 사망의 원인을 둘러싼 의혹이 제기되었다. 화재는 전기선(포항), 전기 찜질기(제주), 열선 내장된 침대(대구), 보일러실(안산) 등에서 발생하였고, 화재가 발생한 기관은 소방서로부터 사전에 소방점검을 받지 않았거나, 받았어도 '이상 없음' 판정을 받은 곳이었다.

4) 서비스 제공 및 운영

요양시설의 건강문제는 요양시설에 입소한 노인들이 대부분 앓고 있는 치매, 뇌졸중 및 고혈압, 당뇨 등 이외에도 우울증, 세균성 이질, 식중독, 골절, 욕창, 피부질환, 패혈증, 폐렴, 호흡곤란 등의 건강문제가 많이 발생하였다. 이러한 질환들은 대부분 지속적인 관리가 필요하나 약물 복용지도 및

관리를 소홀히 하는 문제가 요양병원에서 치매 환자를 잠재우기 위해 신경안정제를 먹이거나(군포, 안산), 복용안한 고혈압과 치매 약 관리를 소홀히 하여 15일분 약을 한꺼번에 복용해서 약물 중독(안양)이 발생하기도 하였다.

가족과 요양시설이 모의하여 건강문제가 있어도 의료서비스를 제공하지 않고 방치하는 경우도 있었고, 요양병원에 들어와서 욕창을 새롭게 얻은 환자도 있었으며, 낙상 등 위험을 핑계로 신체활동을 유도하지 않고 침상에만 머무르게 하여 상태를 더욱 악화시키는 경우도 보도되었다.

5) 식사 및 음식관련 문제

식사와 관련해서는 관리 무신고 영업, 원산지 표기 위반, 유통기한 지난 식재료 사용, 지하수 수질검사 미검수 등의 문제가 있어 식중독, 이질 등(파주)이 발생하기도 하였다. 지자체의 식품위생 단속결과에서도 문제가 발견되었다. 2010년에 경기도 광역특별사법경찰이 도내 노인요양시설내 집단 급식소 158개소의 식품위생 등 일제 단속을 실시한 결과, 유통기한 위반 등 등 18개소, 무신고 영업이 9개소, 원산지 표시 위반 3개소, 영양사·조리사 미고용이 2개소였다. 2002년 부산시에서도 무신고 영업행위 2개소, 유통기한 경과 제품 사용 1개소, 무표시 제품 식품원료 사용 2개소 등이 적발되었다. 예산절감 등을 위해 초등학교 잔반을 사용하거나(울산), 부식비를 횡령하거나(광주), 영양사·조리사를 고용하지 않고(부산), 대소변 처리를 용이하게 하기 위하여 식사를 최소량만 제공하는 경우도 있었다(울산).

6) 학대관련

입소자에 대해 신체적, 성적 학대, 프라이버시 미보장, 반말 사용, 신체적 숙박, 면회 차단, 신경안정제 과량 사용 등의 문제가 있었다. 신체적 학대는 얼굴 멍, 때리기, 꼬집기, 할퀴기, 기저귀 갈

아주지 않거나, 옷을 갈아입히는 동안 과격한 동작으로 상해(갈비뼈 골절)를 입히는 등의 형태였고, 음식에 대해 불평을 했더니 뜨거운 국물을 노인의 얼굴에 끼얹는 사건도 있었다(익산). 또한 존칭 없이 이름을 부르거나, 언어적으로 반말을 사용하고, 노인들끼리 싸움을 방치하고 쳐다만 본다던가, 밖에서 문을 잠그고 전원 퇴근하는 등의 행동이 보도되기도 하였다(대전). 안정제 다량 복용하여 낮에도 잠을 자게하거나(안산, 군포), 소변을 조금만 못 가려도 소변 줄이나 기저귀를 채우는 경우도 있었다. 밤에 소변이 셀까 봐 몸에 테이프를 붙였다 아침에 떼어 내는 경우도 있었다. 스크린 없이 기저귀를 갈거나, 성별이 다른 요양보호사가 목욕을 시키는 등 프라이버시를 보장하지 않기도 하였다.

7) 노인장기요양보험 수급비리 관련

장기요양보험제도 운영과 관련해서는 불공정 계약, 부당 청구, 본인부담금 면제, 시설 간 노인 빼가기, 차명계좌를 이용한 돈 빼돌리기, 국가보조금 청탁을 위한 뇌물 수수(광주) 등의 문제가 있었다.

2011년에 공정거래위원회가 서울·경기지역의 116개 중소 요양시설(입소정원 30~50명)의 입소계약서에 대해 전면 실태조사를 실시한 결과, 35%인 41개 시설이 요양보호노인에게 불리한 약관조항을 사용하고 있음을 확인하고, 이를 수정 또는 삭제토록 조치했다는 보도도 있었다. 부당 청구의 경우, 본인부담금을 면제하는 대신 서비스 제공시간을 줄여서 제공하거나, 근무하지 않는 요양보호사가 서비스를 제공한 것으로 하여 급여를 청구한 경우 등이 있었다.

V. 논의

본 연구는 노인장기요양보험제도 도입 이후 언론에 보도된 노인요양시설내 사건·사고와 관련요

인을 체계적으로 수집·분석하여 제도 관련기관 어디에서도 파악하고 있지 않은 사건사고 현황을 파악했다는데서 의의를 찾을 수 있다. 언론보도 분석 내용과 기존 연구결과들을 연계하여 분석하였다.

1) 시설 및 장비 관련

언론보도 분석 결과, 시설 및 장비관련 문제는 '시설 안전성 부족'과 '화재관련 시설장비 미흡'이 가장 중요한 문제였다. 그동안의 연구에서도 이런 문제점들이 지적되고 있었다. 노인요양시설의 사회성, 거주성, 안전성, 쾌적성, 영역성을 건축 및 환경측면에서 평가한 결과, 조사대상 요양시설의 각 12%, 27%, 38%, 40%, 54%가 미흡한 것으로 조사되었다[8]. '장애인, 노인, 임산부 등 편의증진 보장에 관한 법률'이 시행된 후 10여년이 지났음에도 안전 및 접근성, 기능적 지원성을 충족하는 유니버설 디자인을 적용한 시설이 많지 않다는 것이 지적되었고[9]. 일본의 시설과 비교했을 때 안전성, 프라이버시 등 다양한 부분에서 우리나라의 시설의 평가점수가 낮게 나타났다[10]. 향후 노인요양시설의 안전성 및 화재 관련 시설장비에 대한 상세 지침을 마련하고, 이에 대한 모니터링을 강화할 필요가 있다.

2) 직원 관련

직원과 관련해서는 언론보도에서 '직원 부족'과 '무자격자 이용', '성적 학대' 등이 지적되었다.

기존 연구들에서는 인력에 대한 교육 부족 및 학대에 대한 직원들의 다소 허용적 태도를 지적한 바 있었다. 노인요양시설 직원 중 17%는 응급처치에 대한 교육을 받은 경험이 없었고, 특히 비간호직이 그러하였다[11]. 억제대 사용 관련 교육은 47%[12], 노인학대 관련 교육은 57% 직원만 받은 것으로 조사되어 교육이 미흡한 것으로 나타났다[13]. 노인요양시설 종사자의 26.5%가 1년간 노인학대를 1회 이상 목격했으며, 이들 중 91.4%는 신

고하지 않았다고 응답하였다[13].

노인요양시설 서비스의 질은 인력의 질에 따라 좌우되는 만큼 인력에 대한 교육 특히, 노인의 안전 및 학대, 인권에 관한 교육은 강화할 필요가 있다.

3) 사건사고

언론보도에 화재와 추락사가 가장 높은 빈도로 보도되었고, 실종, 자살, 전기관련 사고 등도 보도되었다.

노인요양시설의 피난계획의 제도적 개선방안을 제안한 연구에서 건축재료의 불연화·난연화, 안전구획에 대한 규정이 없고, 보행경로가 30m로 되어 있어 단축할 필요가 있고, 소방계획도 경보설비를 강화해야 하며, 소방설비 등에 대한 관리감독을 강화하고, 관련기관간 협조체계를 갖추어야 한다고 지적하였다[14]. 이러한 문제들 때문에 그동안 노인요양시설에서 화재가 발생하였고, 대처가 미흡하여 인명피해가 컸던 것으로 사료된다.

관련 기관 간 연계부족은 서비스 제공 및 안전에 누락이 발생하여 결국 사건사고 발생 및 서비스 질 저하로 이어지고 있다. 예를 들어, 시·군·구에서 노인요양시설의 행정처분을 내린 경우에도 공단이 알지 못하는 경우가 많으며, 시군구와 공단은 소방서에서 소방점검 여부조차 알지 못한다. 반면, 독일, 호주 등은 노인요양시설을 개소하기 전에 소방 등 안전에 관한 사항은 관련 관청의 엄격한 검증절차를 거쳐 개소를 허락하고 있다.

화재와 추락사, 실종, 자살, 전기관련 사고 등 반복적으로 발생하는 사고의 재발방지를 위해서는 인력교육 훈련 및 시설기준을 강화하고, 관련기관간 협력을 강화해야 할 것이다.

4) 서비스 제공 및 운영관련

언론보도에 나타난 건강문제는 약물중독(과다복용), 식중독/이질, 피부질환, 골절, 욕창이었다. 우

리나라는 촉탁의 및 의료기관 연계를 하도록 명시할 뿐 건강문제 발생에 대한 불이익은 없다. 이러한 문제를 예방하기 위한 적정 서비스 기준도 없고, 설사 문제가 발생하더라도 보험 처리하는 것으로 마무리되고 새로운 입소자를 받는 데 지장을 초래하지 않는다. 반면, 미국은 인력이나 시설요건은 권고사항 정도로만 제시하고, 서비스의 결과(욕창, 요로감염, 우울증 유병률, 인플루엔자 예방접종률, 체중감소 등)를 질 지표로 엄격히 관리하고, 이 결과를 대대적으로 공표하도록 강제하여 이용자의 수요에 직접적으로 영향을 주도록 하고 있다. 우리나라에서도 안전 및 건강관리에 대해서는 결과지표를 도입하여 평균 이하 시설에 급여 상 불이익을 준다면, 서비스 질 향상을 위한 자발적 노력을 견인할 수 있을 것이다.

언론보도에 나타난 서비스 제공 및 운영문제는 여가 프로그램 미흡, 신체활동유도 부족, 전반적 관리 소홀, 경증자에게 기저귀 채움, 보호자의 면회 차단, 직원·입소자 화재대피 훈련 미흡 등 이었다. 여가 프로그램 및 신체활동유도가 미흡한 것에 대해서는 보건복지부도 해당 문제를 인지하고 노인장기요양보험 건강개선프로그램 안내 등을 개발 보급하고 있으나, 프로그램 수행을 유인하는데 한계가 있는 것으로 보인다[5].

노인요양시설의 적정 서비스를 더 많이 실천할 수 있도록 기존의 책자형 지침 외에도 시청각 교육매체 등 요양보호사의 특성을 감안한 다양한 교육자료 보급이 필요할 것이다. 또한, 최소 기준에 못 미치는 경우에 대한 급여 감산 등의 장치를 고려해볼 필요도 있다.

5) 식사 및 음식관련 문제

언론보도에 나타난 식사 및 음식관련 문제는 원산지 위반, 유통기간 초과, 초등교 잔반 배식, 무신고영업(급식점점 안받음)이었다. 식중독 및 이질 등 음식과 관련된 건강문제 발생이 있었던 만큼,

이에 대한 관리를 강화할 필요가 있다.

6) 학대관련 문제

'신체 상해'의 문제가 가장 많이 보도되었으며, 노인끼리 싸움방치, 성적 학대, 신체 구속, 언어·정서적 학대 등이 보도되었다. 노인요양시설 종사자의 26.5%는 1년간 노인학대를 1회 이상 목격했으며, 이들 중 91.4%는 신고하지 않았다고 응답하였다[13]. 억제대를 사용할 때마다 윤리적 갈등을 느낌에도 불구하고(73.0%), 억제된 환자를 돌보는 것을 더 편안하게 느낀다고 하였다(50.0%)[12]. 노인학대에 관한 관리감독을 강화하고, 신고포상 등 다양한 방안을 모색할 필요가 있다.

7) 장기요양 수급질서 관련

부당청구와 돈 빼돌리기, 부식비횡령, 국가보조금 청탁뇌물 등의 보도빈도가 가장 높게 나타났다.

국민건강보험공단이 한나라당 원희목 의원에게 제출한 '노인장기요양보험 부정수급 적발현황'에 따르면 2008.7월부터 2010.5월까지 약 2년간 적발된 노인장기요양보험 부정수급 건수는 3만2377건, 부정 지급된 액수도 104억 7,000만원에 달한다고 한다[7].

이러한 문제는 장기요양기관 주도로 이루어지지만, 본인부담금 면제 등은 수급자 가족의 원에 의한 경우도 많다고 한다[4]. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 장기요양급여 제공자와 가족의 도덕적 해이를 적발 및 관리할 수 있는 체계를 강화해야 한다. 우리나라와 유사한 체계로 개호보험제도를 운영 중인 일본은 수급질서 확립과 질 향상을 위하여 제도 운영주체인 지자체에서 엄청난 노력을 기울이고 있다. 일 지자체는 부정수급자 적발을 위해 특별예산을 책정하고, 단기 임시직원 고용 및 급파, 암행 이용, 망원 비디오 카메라 까지 동원하여 수급부정사례를 적발, 엄벌하고 있다[15].

수급자에 대해서도 권리를 보장하되 의무를 지

키지 않거나 비도덕적 행위에 대해서는 강력한 제제가 필요하다. 수급자의 권리는 최소한의 의무를 지키는 사람에게만 보장하고, 성추행을 하거나 본인부담금 면제 강요 및 고의적 상습 미납자에게는 급여를 제한할 필요가 있다. 실제 일본 개호보험법에서도 부당한 행위를 하는 자는 급여를 제공하지 않는다는 것을 법으로 명시하고 있다[16].

시설선택의 기준으로 서비스 수준이 높고, 기능 회복시설이 우수하며, 다양한 프로그램 운영이 높게 나왔던 것과 시설에 대한 만족도가 직원의 친절도와 충분한 설명 그리고 충분한 여가프로그램을 제공하는 경우 높다는 것을 기억하여야 할 것이다[17]. 또한 장기요양인력의 질이 서비스의 질과 직결된다는 점을 고려하면 서비스 인력의 질적 자격관리 및 교육의 측면도 꾸준히 보완되어야 할 것이다[18].

요약하면, 향후 노인요양시설 사건사고에 대해 선제적으로 대응하기 위해서는 크게 다음과 같은 노력이 필요할 것이다.

첫째, 정부 당국의 명확한 지침 제시 및 감시 강화이다. 대피로, 스프링클러, 화재경보기 등 화재시설·장비 확보와 화재 대피 훈련, 억제대 사용, 노인 학대, 프로그램 수행, 식자재 안전에 대한 명확한 지침이 없거나, 있어도 감시감독이 미흡하였다.

둘째, 노인요양시설 직원에 대한 교육 강화이다. 노인에 대한 학대 예방, 억제대 사용, 안전성 강화, 프로그램 수행 등에 대해서 다양하고 요양보호사가 쉽게 따라 하기 쉬운 형태로 교육을 강화해야 한다.

셋째, 장기요양보험 유관 기관 간 확대강화이다. 특히, 화재시설 장비 확충 및 화재 훈련, 사건사고 발생 시 사후대처 및 급여에 반영 등 소방, 수사당국과 시군구, 국민건강보험공단 간 확대가 강화되어야 할 필요가 있다.

넷째, 횡령 등의 문제가 많았던 만큼 노인요양시설 수급 비리에 대한 감시 및 징벌체계 강화이다.

VI. 결론

언론보도에 나타난 노인요양시설 관련 문제점을 종합적으로 분석하여 노인장기요양보험제도의 보완방향을 제시하고자 2008.7.1 ~ 2012.3월 말 현재까지 보도된 노인요양시설의 문제와 관련된 기사 72편을 분석하였다. 7영역에서 총 122건의 사건사고 및 관련 문제를 확인할 수 있었다. 시설 및 장비관련 문제는 '시설 안전성 부족', 직원관련문제는 '직원 부족'과 '무자격자 이용', 건강·사고관련 문제는 '화재'와 '추락사', 서비스 제공 및 운영 문제는 '노인끼리의 싸움방치', 식사 및 음식관련 문제는 '무신고 영업', 학대관련 문제는 '신체 상해', 장기요양 수급문제는 '횡령', '부당청구'가 많이 보도되었다.

이러한 문제를 해결하기 위해 첫 째, 노인 학대, 프로그램 수행, 식자재 안전에 대한 정부 당국의 명확한 지침 제시 및 감시 강화 둘째, 노인 학대 예방, 억제대 사용, 안전성 강화, 프로그램 수행 등에 대한 노인요양시설 직원에 대한 교육 강화 셋째, 화재시설·장비 확충 및 대피 훈련, 사건사고 발견 및 사후대처, 급여 등 장기요양보험 유관 기관 간 확대강화 넷 째, 노인요양시설 수급 비리에 대한 감시 및 징벌체계 강화가 필요하다.

REFERENCES

1. H.S. Bae, E.G. Bae(2011), Media contents analysis methods, Seoul: Communication Books, pp.1-325.
2. B.S. Jung, Y.H. Lee(2011), Study on offences committed by South Korean adolescents, Life Science, Vol.4:55-69.
3. J.S. Park, R.B. Choi, S.H. Kim(2011), An analysis of newspaper articles on offender profiling, The Korean Journal of Forensic Psychology, year presentation papers, p.206.

4. Y.R. Chin, H.Y. Lee, W. Kim, H.Y. Sung, E.S. So(2011), Development for long-term care benefits guidelines and standards, Korean Health Industry Development Institute · National Health Insurance Corporation, pp.1-200.
5. Department of Health and Welfare(2011), Guidelines for health and welfare works for the elderly, pp.1-20.
6. National Emergency Management Agency, National Disaster and Safety Center(2010), The year reports of disasters, pp.1-152.
7. Korea National Assembly inner data(2010), The benefit problems of long-term care insurances.
8. H.J. Song, S.H. Cho(2009), A study on the evaluation of treatment conditions of the nursing homes based on the characteristics of the elderly -focusing on the municipal nursing homes in Seoul-, Korea Institute of Health care Architecture, Vol.15(3);31-39.
9. M.J. Jo, S.H. Choi(2009), A study on the application situation and improvement plan for the universal design of nursing home, Korea Institute of Health care Architecture, Vol.15(3);21-29.
10. J.Y. Cho, H.W. Lee(2010), A study on the evaluation of elderly care facilities for elderly people with dementia using the therapeutic environment elements, Korea Institute of Health care Architecture, Vol.16(1);25-33.
11. D.C. Uhm, S.K. Sung(2009), A study on the need for emergency care education in nursing homes, Journal Korean Academy of Society Nursing Education, Vol.15(1);53-61.
12. J.S. Kim, H.Y. Oh(2006), Perceptions and attitude on use of physical restraints among caregivers in Long term care facilities, Journal of Korean Gerontological society, Vol.26(2);347-360.
13. S.H. Yoo, S.A. Kang(2008), Nursing home staffs' knowledge on the 2004 revised older Koreans act for elder Abuse, Reports of elder abuse and attitudes about sanctioning mandatory reporters, Social Welfare Policy, Vol.33(6);311-333.
14. Y.J. Kim, S.J. Kim, M.O. Yoon(2009), A study on the reform of the evacuation planning in the nursing home for the elderly, Korea Institute of Health care Architecture, Vol.15(1);13-22.
15. Toko Newspaper(2008), Japan TosimaGu, Long-term care insurance illegal benefits requests. 2008. 2.19.
16. National Health Insurance Corporation(2009), Long-term care insurance navigation, pp.1-200.
17. K.H. Ahn, T.Y. Sohn, H.-J. Oh(2011), A study of preference and satisfaction factors between senior specialized hospitals and senior care facilities for senior stroke patients, Journal of Health Service Management, Vol.5(1);147-158.
18. J.H. Choi, S.H. Kim, K.W. Cho(2011), Recognition of employees in long-term care facilities on the operating environment changes according to introduction of long-term care insurance, Journal of Health Service Management, Vol.5(3);13-23.

접수일자 2012년 11월 20일

심사일자 2012년 12월 4일

게재확정일자 2013년 3월 15일