



송윤아 연구위원

요약

- 장기요양급여는 수급자가 가정에서 장기요양을 받는 재가급여 우선 제공을 원칙으로 함
 - 수급자 중 장기요양 1~2등급은 재가급여 또는 시설급여를 이용할 수 있고, 3~5등급은 재가급여를 원칙으로 하나, ① 가족 내 수발이 곤란한 경우, ② 주거환경이 열악하여 시설입소가 불가피한 경우, ③ 치매 등에 따른 문제행동으로 재가급여를 이용할 수 없는 경우에 한해 시설급여가 검토됨
- 노인요양시설 이용자가 2008년 제도 도입 이후 지속적으로 증가하여 2022년 234,280명에 이른 가운데, 재가급여를 원칙으로 하는 3~4등급이 노인요양시설 이용자의 약 69%를 차지함
 - 노인요양시설 이용자의 요양등급을 살펴보면, 3등급이 36.3%로 가장 높은 비율을 차지하고, 4등급 23.6%, 2등급 22.9%, 1등급 11.9%, 5등급 1.8% 순임
 - 3등급과 4등급 인정자 중에서 노인요양시설 이용자는 각각 16.9%, 6.1%에 불과하나, 3등급과 4등급의 장기요양급여 이용일수 중 노인요양시설 이용일수가 차지하는 비율은 각각 36.6%, 20.5%에 달함
- 보건복지부의 장기요양실태조사(2019)는 인정자가 1인가구 또는 무배우자일수록 재가급여의 돌봄공백 발생으로 인해 불가피하게 요양시설을 이용할 가능성이 높음을 시사함
 - 분석 결과, 먼저, 건강 악화 시 노인요양시설 입소 의향에 대해 재가급여 수급자 본인과 가족의 응답은 현저한 차이를 보이는데, 수급자 본인(43.3%)의 요양시설 입소 의향이 가족(69.5%)에 비해 낮음
 - 둘째, 건강 악화 시 노인요양시설 입소 의향에 대해 재가급여 수급자 본인과 가족의 응답은 가구형태별로 상이한데, 요양시설 입소 의향이 있다는 응답은 1인가구(본인 46.6%, 가족 80.1%)에서 가장 높음
 - 셋째, 시설급여 수급자의 건강 호전 시 집으로 모실 의향에 대해 집으로 모실 의향이 있다는 수급자 가족의 응답은 25.4%에 불과하며, 이는 1인가구(시설 입소 전)에서 19.6%로 가장 낮음
 - 넷째, 수급자의 건강상태 변화에 따른 주거형태 변화에 대한 가족의 응답은, 응답자가 수급자의 배우자인지 여부에 따라 뚜렷한 차이를 보이는데, 응답자가 배우자일수록 재가급여 이용 응답 비율이 높음
- 재가급여 우선 제공 원칙을 유지하되, 고령 1인가구 증가세와 함께 노인요양시설 이용 수요 증가에 대비해 지역사회 계속 거주에 방점을 둔 요양시설 확충과 시설서비스 내실화 방안을 검토할 필요가 있음
 - 75세 이상 1인가구는 2023년 98만 명에서 2030년 140만 명으로 불과 7년 사이 1.4배 이상, 85세 이상 1인가구는 26만 명에서 45만 명으로 1.7배 이상 증가할 것으로 전망됨



1. 서론

- 장기요양급여는 수급자가 가족과 함께 생활하면서 가정에서 장기요양을 받는 재가급여 우선 제공을 원칙으로 하며,¹⁾ 지난 8월, 정부는 재가서비스의 양적·질적 강화를 주요 골자로 하는 제3차 장기요양기본계획을 발표함
 - 장기요양급여는 재가급여와 시설급여로 구분하며,²⁾ 재가급여는 방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주·야간보호와 단기보호, 복지용구 제공 서비스를, 시설급여는 노인요양시설 또는 노인요양공동생활가정에 장기간 입소한 수급자에게 신체활동 지원 등의 서비스를 제공함
 - 제3차 장기요양기본계획(2023~2027)은 구체적으로, 돌봄필요도가 높은 1·2등급 수급자의 재가급여 월 한도액(2023년 1,885,000)을 시설입소자 수준(2,452,500원)으로 단계적 인상, 통합재가서비스 확대, 재가서비스 다양화 및 내실화, 재택의료서비스 및 방문간호 확대, 주거환경 개선 지원 등을 포함함³⁾
 - 시설급여와 관련해서는 공급부족 지역 중심 공립 노인요양시설 확대와 요양시설 진입제도 개선 검토를 제시함
- 다만, 재가급여 강화 노력에도 돌봄공백이 불가피한 독거·무배우자 노인가구가 증가하고 있음에 주목해야 함
 - 건강상태가 급격히 악화되는 85세 이상 고령자는 2023년 약 102만 명에서 2030년 158만 명으로, 85세 이상 1인가구는 약 26만 명에서 45만 명으로 7년 사이 1.7배 이상 증가할 것으로 전망됨⁴⁾
 - 동 기간 75세 이상 고령자는 399만 명에서 550만 명으로, 이 중 1인가구는 98만 명에서 140만 명으로 증가함
- 본 고에서는 노인요양시설 이용 현황과 그 이용에 영향을 미칠 것으로 추정되는 인구·사회학적 특성을 살펴보고, 이에 근거하여 지역사회 계속 거주를 위한 노인요양시설 공급 확대와 시설서비스 다양화 필요성을 제시함
 - 장기요양급여 인정자 개개인의 특성과 급여이용 결정을 관측할 수 있는 원시자료를 이용할 수 없으므로, 가용자료 내에서 노인요양시설 이용에 영향을 미치는 이용자의 특성을 추론함



2. 장기요양급여 인정자의 노인요양시설 이용 현황

- 수급자 중 장기요양 1~2등급은 재가급여 또는 시설급여를 이용할 수 있고, 3~5등급은 재가급여를 원칙으로 하나, 가족돌봄이 곤란한 경우 등 예외적으로 시설급여를 이용할 수 있음⁵⁾

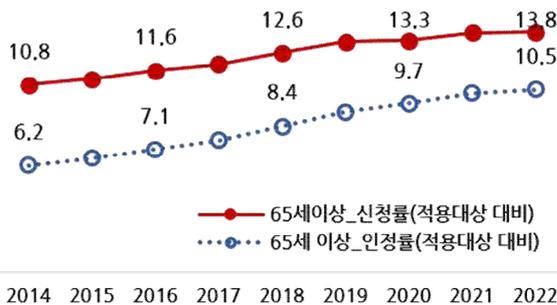
1) 「노인장기요양보험법」 제3조(장기요양급여 제공의 기본원칙) 제3항
 2) 이외 특별현금급여(가족요양비)는 수급자가 도서·벽지 등 장기요양기관이 부족한 지역에 거주할 경우 현금으로 요양급여를 제공함
 3) 상세한 내용은 다음을 참조 바람(보건복지부 보도자료(2023. 8. 17), “초고령사회 대비 장기요양서비스 확충과 품질관리 나선다”
 4) 통계청의 2020년 기준 장래인구추계(중위)와 장래가구추계에 근거함
 5) 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」 제2조(급여제공의 일반원칙)

- 요양등급은 심신의 기능상태 장애로 일상생활에서 다른 사람의 도움이 '전적으로'(1등급), '상당 부분'(2등급), '부분적으로'(3등급), '일정 부분'(4등급) 필요한지 또는 치매 정도(5등급, 인지지원등급)로 판정함⁶⁾
- 3~5등급에 해당하는 자 중 ① 주수발자인 가족구성원으로부터 수발이 곤란한 경우, ② 주거환경이 열악하여 시설입소가 불가피한 경우, ③ 치매 등에 따른 문제행동으로 재가급여를 이용할 수 없는 경우에 해당하여 등급판정위원회로부터 시설급여가 필요한 것으로 인정받은 자는 시설급여를 이용할 수 있음

○ 2014~2022년 기간 동안 장기요양등급 신청 및 인정률이 증가세를 보인 가운데, 3~5등급과 인지지원등급이 빠르게 증가하여 장기요양급여 인정자는 2022년 들어 1백만 명을 넘음

- 동 기간 65세 이상 장기요양 적용대상 대비 신청자의 비율은 동기간 10.8%에서 13.8%로, 적용대상 대비 인정자의 비율은 2014년 6.2%에서 2022년 10.5%로 증가함(〈그림 1〉 참조)⁷⁾
- 동 기간 1~2등급 인정자는 연평균 약 3% 증가한 반면, 3등급 5.6%, 4등급 14.7%, 5등급 30.4% 증가함
 - 장기요양 인정자의 등급별 구성비는 2022년 기준 4등급이 45.1%로 가장 많고, 3등급 27.3%, 5등급 11.2%, 2등급 9.2%, 1등급 4.9%, 인지지원등급 2.3% 순임(〈그림 2〉 참조)

〈그림 1〉 65세 이상 신청·인정률(2014~2022년)
(단위: %)



자료: 노인장기요양보험통계연보, 각 연도

〈그림 2〉 장기요양등급별 인정자(2014~2022년)
(단위: %, 만 명)



주: 그래프 수치는 연평균 증가율임
자료: 노인장기요양보험통계연보, 각 연도

○ 3~5등급 인정자가 급증하면서 장기요양급여 인정자 대비 노인요양시설 이용자의 비율은 감소세를 보이나, 노인요양시설 이용자는 점진적으로 증가하여 2022년 기준 234,280명에 달함

- 장기요양급여 인정자 대비 노인요양시설 이용자의 비율은 2014년 33.5%에서 2022년 23%로 감소하였으나, 동 기간 노인요양시설 이용자는 약 14만 명에서 23만 명으로 증가함(〈표 1〉 참조)
- 노인요양시설 1인당 이용일수와 급여비용은 2022년 기준 각각 271일, 1,909만 원임

6) 상세한 내용은 「노인장기요양보험법 시행령」 제7조(등급판정기준 등)를 참조하기 바람

7) 이하 본문에서 '적용대상'은 장기요양보험가입자 또는 그 피부양자와 의료급여 수급권자를, '신청자'는 장기요양급여를 신청한 자를, '인정자'는 장기요양급여 수급가능 등급(1~5등급, 인지지원등급)으로 판정받은 자를, '이용자' 또는 '수급자'는 인정자 중 실제 급여를 이용한 자를 의미함

〈표 1〉 노인요양시설 이용 현황(2014~2022년)

(단위: 명, %, 일, 천 원)

구분	장기요양 인정자	노인요양시설 이용자	장기요양 인정자 대비 노인요양시설 이용자			노인요양시설 이용자 1인당 이용일수			이용자 1인당 급여비용
			전체	남	여	전체	남	여	
2014년	424,572(27)	142,382(24)	33.5	29.3	35.1	261	236	269	12,807
2016년	519,850(27)	164,221(24)	31.6	28.2	32.9	266	239	274	13,861
2018년	670,810(27)	189,615(24)	28.3	25.0	29.5	262	237	270	15,546
2020년	857,984(27)	203,037(24)	23.7	20.7	24.8	276	250	284	18,443
2022년	1,019,130(28)	234,280(25)	23.0	20.4	24.0	271	242	281	19,092

주: 1) 괄호 안은 남자의 비율을 나타냄

2) 이용자, 이용일수, 급여비용은 노인요양시설 급여에 해당하는 값이며, 급여비용은 공단부담금과 본인부담금을 포함함

자료: 노인장기요양보험통계연보, 각 연도

○ 재가급여를 원칙으로 하는 3~4등급이 노인요양시설 이용자의 약 69%를 차지하는데, 이는 가족 내 돌봄 불가, 열악한 주거환경, 또는 치매 등으로 불가피하게 노인요양시설을 이용한 인정자가 적지 않음을 의미함

- 노인요양시설 이용자의 요양등급을 살펴보면, 3등급이 36.3%로 가장 높은 비율을 차지하고, 4등급 32.4%, 2등급 19.8%, 1등급 9.2%, 5등급 2.2% 순임(〈표 2〉 참조)
- 3등급과 4등급 인정자 중에서 노인요양시설 이용자는 각각 33.9%, 18.3%이며, 3등급과 4등급의 장기요양급여 이용일수 중 노인요양시설 이용일수가 차지하는 비율은 각각 36.6%, 20.5%에 달함

〈표 2〉 요양등급별 노인요양시설 이용 구성비(2022년)

(단위: 명, %, 만 일, 억 원)

구분		1등급	2등급	3등급	4등급	5등급
노인요양 시설	이용자	23,963(9.2)	51,534(19.8)	94,469(36.3)	84,179(32.4)	5,744(2.2)
	이용일수	560(8.8)	1,269(20.0)	2,381(37.5)	2,007(31.6)	135(2.1)
	급여비용	4,463(10.0)	9,382(21.0)	16,270(36.4)	13,691(30.6)	921(2.1)
노인요양 시설 이용률	인정자 기준	48.0	54.7	33.9	18.3	5.0
	이용일수 기준	56.9	56.3	36.6	20.5	6.9
	급여비용 기준	62.4	61.3	43.0	25.3	8.5

주: 1) 괄호 안은 노인요양시설 이용자·이용일수·급여비용의 등급별 구성비를 나타냄

2) 노인요양시설 이용률은 등급별 장기요양급여 인정자·이용일수·급여비용 대비 노인요양시설 이용자·이용일수·급여비용의 비율임

자료: 2022년 노인장기요양보험통계연보



3. 독거·무배우 노인의 노인요양시설 이용 수요

○ 여자의 노인요양시설 이용률은 남자보다 높고, 특히 인정조사 시점 돌봄필요도가 높은 등급에서 성별 주거형태의 차이가 뚜렷한데, 이는 요양시설 이용이 가구형태 및 배우자 유무와 밀접한 관련이 있을 가능성을 시사함⁸⁾

- 성별 요양등급 분포는 유사하나, 여자 인정자 중 노인요양시설 이용자의 비율은 2022년 기준 24%로 남자(20.4%)보다 높고, 여자 이용자 1인당 노인요양시설 이용일수는 281일로 남자(242일)보다 길게 나타남(〈표 1〉 참조)
 - 인정조사 시점 주거상태는 성별 차이를 여실히 보여주는데, 여자의 노인요양시설 거주율은 1등급 32.7%, 2등급 32.3%, 3등급 18.9%, 4등급 6.2%로, 남자보다 각각 16.7%p, 13.3%p, 6.8%p, 0.4%p 높음(〈표 3〉 참조)
- 65세 이상 남자 중 1인·부부가구의 비율은 2022년 기준 각각 15.2%와 68.8%, 65세 여자 중 1인·부부가구의 비율은 각각 28.5%, 45.2%로, 상대적으로 높은 비율의 여자 노인이 가족 내 돌봄을 기대하기 어려움⁹⁾

〈표 3〉 장기요양급여 인정자의 인정조사 당시 성별 주거상태(2022년)

(단위: %)

구분	1등급		2등급		3등급		4등급		5등급	
	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여
주택	46.2	34.2	60.2	46.6	76.7	70.5	89.5	90.1	94.3	95.9
노인요양시설	16.0	32.7	19.0	32.3	12.1	18.9	5.8	6.2	2.2	1.7
요양병원	31.4	28.3	17.4	17.6	8.9	8.4	3.5	2.5	2.3	1.5
기타	6.4	4.9	3.4	3.5	2.3	2.2	1.3	1.2	1.2	0.9
계	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

주: 1) 2022년 말 현재 인정자격 유지자 기준임(사망자 제외)

2) 주거상태는 인정조사 결과를 바탕으로 함

3) '기타'는 노인요양공동생활가정, 단기보호시설, 양로시설, 한센병 집단농원, 기타수용시설 등을 포함함

자료: 노인장기요양보험통계연보(2022)

- 이에 더해, 보건복지부의 장기요양실태조사(2019)는 인정자가 1인가구 또는 무배우자일수록 재가급여의 돌봄공백 발생으로 인해 불가피하게 요양시설을 이용할 가능성이 높음을 보여줌(〈표 4〉 참조)¹⁰⁾
 - 장기요양실태조사(2019) 분석 결과, 먼저, 건강 악화 시 노인요양시설 입소 의향에 대해 재가급여 수급자 본인과 가족의 응답은 현저한 차이를 보이는데, 수급자 본인(43.3%)의 요양시설 입소 의향이 가족(69.5%)에 비해 낮음¹¹⁾
 - 둘째, 건강 악화 시 노인요양시설 입소 의향에 대해 재가급여 수급자 본인과 가족의 응답은 가구형태별로 상이한데, 요양시설 입소 의향이 있다는 응답은 1인가구(본인 46.6%, 가족 80.1%)에서 가장 높음
 - 셋째, 시설급여 수급자의 건강 호전 시 집으로 모실 의향에 대해 집으로 모실 의향이 있다는 수급자 가족의 응답은 25.4%에 불과하며, 이는 1인가구(시설 입소 전)에서 19.6%로 가장 낮음
 - 넷째, 수급자의 건강상태 변화에 따른 주거형태 변화에 대한 가족의 응답은, 응답자가 수급자의 배우자인지 여부에 따라 뚜렷한 차이를 보이는데, 응답자가 배우자일수록 재가급여 이용 응답 비율이 높게 나타남
 - 재가급여 수급자의 건강 악화 시 노인요양시설 입소 의향이 있다는 응답은 배우자가 59.6%, 그 외 가족은 73%,

8) 노인장기요양보험통계연보는 인정자의 성별 이외 인구·사회·경제학적 특성별 주거상태에 대한 정보를 제공하지 않음

9) 통계청 인구총조사에 근거하며, 여기에서 '부부가구'는 부부로만 구성된 가구뿐만 아니라 부부를 중심으로 한 다양한 가구형태를 포함함

10) 장기요양실태조사는 「노인장기요양보험법」 제6조의 2를 근거로 보건복지부가 통계청을 통해 3년마다 실시하며, 현재 2022년 조사 결과가 발표되었으나 본 보고서의 일부 분석에 필요한 원자료는 미공개 상태임

11) 2019년 조사에서는 건강 악화 시 노인요양시설 입소 의향 유무를, 2022년 조사에서는 건강 악화 희망거주형태(① 현재 집에서 계속 거주, ② 자녀·친인척 집으로 이사, ③ 노인요양시설 입소, ④ 요양병원 입원)를 수급자 본인과 그 가족에 물었음. 2022년 조사에서 ①+②로 응답한 비율은 본인 53.5%, 가족 34%로, 2019년 조사결과와 질적으로 큰 차이는 없음

- 시설급여 수급자의 건강 호전 시 집으로 모실 의향이 있다는 응답은 배우자가 36%, 그 외 가족은 24.7%임
- 마지막으로, 재가급여의 돌봄공백이 시설 이용의 주 요인으로 지적됨
 - 시설급여 이용자의 건강 호전에도 불구하고 보호자 등이 노인요양시설 계속 거주를 희망하는 이유로는 ‘지속적으로 돌봐줄 사람이 없음’(74.4%)이 가장 높고, ‘주기적으로 의료건강관리 서비스를 받을 수 있어서’(11.8%), ‘불편한 자택 주거환경’(8.4%) 순으로 높게 나타남

〈표 4〉 수급자의 가구형태·가족관계별 노인요양시설 또는 재가급여 이용 의향

(단위: %)

구분			가구형태				응답 가족	
			전체 가구	1인가구	부부가구 (수급자+배우자)	부부·자녀· 손자녀 등 동거가구	배우자	그 외 가족
재가 급여	수급자의 건강 악화 시	본인응답	43.3	46.6	41.4	37.7	-	-
	노인요양시설 입소 의향 있음	가족응답	69.5	80.1	63.6	65.8	59.6	73.0
시설 급여	수급자의 건강 호전 시 집으로 모실 의향 있음	가족응답	25.4	19.6	31.0	26.5	36.0	24.7

주: 1) 가중치를 적용함

2) '가족' 등은 수급자의 아들, 며느리, 딸, 사위, 손자녀, 손자녀의 배우자, 수급자의 형제자매 등 친인척을 포함함

자료: 장기요양실태조사(2019)



4. 결론

- 독거 또는 무배우 노인의 경우 돌봄공백 발생으로 요양시설 이용 가능성이 높다는 점을 고려하면, 고령 1인가구 증가세와 함께 노인요양시설 수요가 급증할 것으로 예상됨
 - 2022년 기준 노인요양시설의 정원은 약 22만 명(4,372개 소)으로, 대체재인 노인요양공동생활가정 정원(15,707명) 과 요양병원 병상 수(최대 267,725개)를 더하더라도 최대 수용인원이 50만 명에 미치지 못함
 - 건강상태가 급격히 악화되는 85세 이상 고령자는 2023년 약 102만 명에서 2030년 158만 명으로, 85세 이상 1인가구는 약 26만 명에서 45만 명으로 7년 사이 1.7배 이상 증가할 것으로 추정됨
- 재가우선 제공 원칙을 유지하되, 불가피한 요양시설 이용 수요 증가에 대비해 노인의 지역사회 계속 거주에 방점을 둔 요양시설 확충과 시설서비스 내실화 및 다양화 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있음
 - 거주지역 내 요양시설 입소를 가능케 하는 공급 정책을 통해 노인요양시설 거주를 AIP(Aging in Place: 지역사회 계속 거주)의 확대된 개념으로 접근할 필요가 있음
 - 또한, 충분한 재가서비스에도 불구하고 시설 이용이 불가피한 노인층이 존재함을 인정하고 시설에서도 일정 수준 이상의 삶의 질을 유지할 수 있도록 시설서비스의 수준을 제고해야 함