

노인가구의 제특성과 정책방향



曹愛姐

한국보건사회연구원 책임연구원

보건·의료기술의 발달로 인한 사망률 감소 및 평균수명의 연장으로 노년인구가 증가하고 있으며, 그에 따라 인구의 노령화가 진전되고 있다. 통계청 자료(1996)에 의하면 1970년 3.1%이던 65세 이상 인구는 1990년에는 5.1%로, 2010년에는 9.9%로 증가할 것으로 전망하였으며, 같은 기간동안에 노년부양비는 5.6에서 7.4, 그리고 14.1로, 그리고 노령화지수는 7.3에서 19.9와 49.7로 증가할 것으로 전망하고 있다.

이러한 인구의 노령화는 출산율의 지속적인 감소로 인한 생산인구의 감소와 함께 가족의 부양부담을 증가시키는 요인이 되고 있다. 또한 산업화, 도시화의 영향으로 인한 젊은 층의 도시로의 이동과 가족부양의식의 변화 등으로 노인들만의 가구가 증가하고 있다. 반면 가족내에서 노인들의 부양을 책임지던 여성들의 취업기회의 확대 및 자아실현을 위한 욕구가 늘어남에 따라 가족에 의한

노인부양은 점차 어려워 질 전망이다, 따라서 노인부양에 대한 사회적 책임이 더욱 강조될 것으로 보인다. 특히 노인가구는 그 유형에 따라 구성원인 노인이나 가구의 특성을 달리하고 있어 그에 따른 노인들의 복지욕구 또한 다양해질 것으로 전망된다. 따라서 이들을 위한 복지정책 역시 고령화라는 사회변동과 함께 노인가구의 제반 특성이 감안되어야 할 것이다.

이러한 점에서 본고에서는 1998년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사 자료를 중심으로 노인가구의 제특성을 살펴보고 그에 따른 정책방향을 모색해 보고자 한다.

1. 노인가구의 분포 및 규모

1998년 노인생활실태 및 복지욕구조사결과 조사완료된 총 9,355가구 중 65세 이상 노인이 1명 이상 있는 노인가구는 20.9%, 64세 이하 가구원만으로 구성된 비노인가구는 79.1%이다. 지역별로 보면 동(洞)부는 노인가구가 17.0%인데 비해 읍(邑)·면(面)부는 35.3%로 읍·면부에 노인가구가 18.3%포인트가 더 많다. 이는 그 동안의 도시화현상으로 인한 젊은 층의 이농현상에 의한 결과로 볼 수 있다.

1998년 노인생활실태 및 복지욕구조사결과 조사완료된 총 9,355가구 중 65세 이상 노인이 1명 이상 있는 노인가구는 20.9%, 64세 이하 가구원만으로 구성된 비노인가구는 79.1%이다.

표 1. 지역별 가구유형별 분포

(단위: %, 가구)

지 역	노인가구	비노인가구	계
전 국	20.9(1,958)	79.1(7,397)	100.0(9,355)
동 부	17.0(1,253)	83.0(6,103)	100.0(7,356)
읍·면부	35.3(705)	64.7(1,294)	100.0(1,999)

자료: 한국보건사회연구원, 1998년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구 조사 자료, 1998.

전체 노인가구 중 노인 혼자 살고 있는 노인독신가구는 20.1%, 노인부부만이 살고 있는 가구는 21.6%, 자녀와 동거중인 노인가구는 53.2%, 기타노인가구는 5.1%로 1/2 이상이 자녀와 동거하고 있는 노인가구이다. 노인독신이나

노인부부만이 살고 있는 노인단독가구도 41.7%나 되고 있어 노인부양 문제에 대한 지속적인 관심이 요구됨을 보여주고 있다. 지역별로는 동부는 읍·면부보다 자녀동거 노인가구와 기타노인가구의 비율이 높고, 읍·면부는 동부에 비해 노인독신가구나 노인부부가구의 비율이 높다.

이들 가구의 규모를 보면 노인가구는 전국 3.07명, 동부 3.17명, 읍·면부 2.91명이고, 비노인가구는 전국 3.23명, 동부 3.24명, 읍·면부 3.20명으로 노인가구의 규모가 비노인가구의 가구규모에 비해 더 적고 동부에 비해 읍·면부의 가구규모가 적다.

표 2. 전체 노인가구에 대한 노인가구형태별 분포

(단위: %)

지 역	노인가구				계(가구)
	노인독신	노인부부 ¹⁾	자녀동거	기타	
전 국	20.1	21.6	53.2	5.1	100.0(1,958)
동 부	18.1	18.3	57.6	6.0	100.0(1,253)
읍·면부	23.6	27.5	45.4	3.5	100.0(705)

주: 1) 노인부부가구는 부부 중 1인만 65세 이상인 경우와 부부 모두 65세 이상인 경우 모두를 포함한 것임.

자료: 한국보건사회연구원, 1998년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사 자료, 1998.

표 3. 지역별·가구유형별 평균 가구원수

(단위: 명)

지 역	노인가구	비노인가구	전체
전 국	3.07	3.23	3.20
동 부	3.17	3.24	3.23
읍·면부	2.91	3.20	3.10

자료: 한국보건사회연구원, 1998년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사 자료, 1998.

2. 가구주의 일반특성

가구유형별 여자가구주의 비율은 노인가구의 경우 27.5%, 비노인가구는 14.5%로 노인가구의 여자가구주 비율이 높다. 가구주의 평균연령은 노인가구의 가구주(59.7세)가 비노인가구 가구주(42.2세)보다 고령층으로 구성되어 있으며, 성별로는 남자가구주보다 여자가구주의 평균연령이 높다. 이는 여자

의 평균수명이 남자에 비해 길고, 여자노인 독신가구의 비율이 높은 것에 기인하는 것으로 볼 수 있다.

노인가구 가구주의 66.1%가 유배우인데 비해 비노인가구 가구주는 79.7%로 노인가구 가구주의 유배우율이 낮은 반면, 사별·이혼·별거 등의 무배우율은 노인가구 가구주(28.7%)가 비노인가구의 가구주(10.4%)에 비해 높다¹⁾. 이는 노인가구의 경우 65세 이상 노인이 가구주인 비율이 55.8%인 것과 관련하여 비노인가구의 젊은 층의 가구주보다 사별률이 높기 때문에 나타난 결과로 보여진다. 가구주의 성별 결혼상태는 노인가구와 비노인가구 모두 남자가구주가 유배우율이 높고, 여자가구주는 무배우율이 높다. 특히 노인가구의 여자가구주는 무배우율이 92.2%로 비노인가구의 여자가구주의 무배우율(85.1%)보다 높게 나타나고 있다.

교육수준에 있어서도 노인가구의 가구주와 비노인가구의 가구주간에 차이를 보여 노인가구의 가구주는 중학교 이하의 교육수준이 63.3%인데 비해 비노인가구의 가구주는 30.0%로 노인가구의 가구주가 비노인가구의 가구주보다 낮은 학력수준을 보이고 있다. 성별로는 노인가구의 경우 남자 가구주는 중학교 이하가 53.7%인데 비해 여자 가구주는 중학교 이하가 88.7%로 대부분을 차지하고 있어 성별에 따른 교육수준의 차이가 뚜렷하다. 비노인가구의 경우도 남자가구주보다 여자가구주의 교육수준이 낮기는 하나 노인가구와 같이 차이가 심한 편은 아니다.

취업률은 노인가구 가구주는 62.1%, 비노인가구의 가구주는 85.4%로 비노인가구의 가구주 취업률이 23.3%포인트 높다. 이는 비노인가구의 가구주가 노인가구의 가구주보다 저연령층, 고학력으로 구성되어 있는 점과 관련이 있다고 하겠다. 이들 가구주 중 취업자만을 대상으로 취업중인 직종을 살펴보면, 노인가구의 가구주 중 약 1/3이 농·어·축산업 등에 종사하고 있으며, 그 다음은 단순노무직 및 기타(17.1%), 그리고 서비스·판매직(14.6%) 순이다. 비노인가구

비노인가구의 가구주가 노인가구의 가구주보다 저연령층, 고학력으로 구성되어 있으며, 비노인가구 가구주의 취업률(85.4%)이 노인가구 가구주의 취업률(62.1%)보다 높다.

1) 미혼가구주의 비율(노인가구 25.2%, 비노인가구 9.9%)이 제외된 것임.

표 4. 가구유형별 가구주의 성별 특성

(단위: %)

특 성	노인가구			비노인가구			
	전체	남자	여자	전체	남자	여자	
가구주 구성률	100.0	72.5	27.5	100.0	85.5	14.5	
평균 연령(세)	59.7	56.7	67.5	42.2	41.9	44.2	
유배우율	66.1	88.2	7.8	79.7	90.6	14.9	
중학교이하 학력	63.3	53.7	88.7	30.0	25.5	55.1	
취업률	62.1	69.4	42.6	85.4	88.5	67.2	
직 종 ¹⁾	고위임직원·관리자	6.5	7.9	0.6	9.4	10.6	0.4
	전문가	4.2	4.7	2.3	6.8	7.0	4.7
	기술공·준전문가	4.9	5.7	1.5	8.2	8.3	7.1
	사무직원	4.7	5.4	1.6	12.0	12.3	9.9
	서비스·판매직 근로자	14.6	12.7	22.6	19.6	16.9	39.9
	농·어·축산업 종사자	32.1	32.9	28.7	8.0	7.8	9.8
	기능원·관련기능근로자	10.7	11.9	5.6	16.0	17.2	6.8
	기계장치조작원	5.3	6.5	-	8.4	9.5	0.4
	단순노무직 근로자 및 기타	17.1	12.5	37.0	11.7	10.5	20.9

주: 1) 취업자만 대상으로 함.

자료: 한국보건사회연구원, 1998년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사 자료, 1998.

의 가구주는 서비스·판매직이 19.6%로 가장 높은 비율을 차지하고, 기능직 16.0%, 사무직 12.0%였으며, 고위공무원, 관리직, 전문가, 준전문가 등의 비율은 노인가구의 가구주보다 높은 비율을 차지하고 있다. 성별 취업상태는 노인가구의 경우 남자가구주의 취업률은 69.4%이나 여자가구주의 취업률은 42.6%에 지나지 않는다. 또한 비노인가구도 남자가구주의 취업률(88.5%)에 비해 여자가구주(67.2%)의 취업률이 낮은 편이며, 비노인가구보다는 노인가구 가구주의 취업률이 남녀 모두 낮은 편이다. 취업직종은 노인가구의 경우 남자가구주는 농·어·축산업에 종사하는 율(32.9%)이, 여자가구주는 단순노무직 및 기타에 종사하는 율(37.0%)이 가장 높다. 비노인가구의 남자가구주는 기능직 종사율(17.2%)이 가장 높고, 여자가구주는 서비스·판매직 종사율(39.9%)이 가장 높다. 전체적으로 볼 때 노인가구는 비노인가구보다 농·어·축산업과 단순노무직 종사율이 더 높고, 고위 관리직 및 전문직과 사무직, 서비스·판매직 종사율은 비노인가구의 가구주가 더 높은 종사율을 보이고 있다. 그리고 전반적으로 여자가구주보다는 남자가구주의 종사율이 더 높게 나타나고 있다.

3. 노인가구의 사회·경제적 특성

가. 주택유형

노인가구 및 비노인가구 모두 단독주택에 거주하는 비율이 가장 높으며, 가구유형별로는 노인가구가 비노인가구보다 단독주택 거주율이 더 높고, 아파트 거주율은 노인가구보다는 비노인가구에서 더 높은 비율을 차지하고 있다. 지역별로는 단독주택 거주율이 동부보다 읍·면부에서 높으며, 특히 읍·면부 노인가구의 경우 단독주택 거주율이 90.4%나 되어 비노인가구의 단독주택 거주율(67.6%)보다 월등히 높은 것으로 나타났다. 아파트 거주율에 있어서는 읍·면부보다는 동부에서, 그리고 노인가구보다는 비노인가구에서 거주하는 비율이 높다.

표 5. 가구유형별 주택유형

(단위: %)

주택유형	노인가구			비노인가구		
	전국	동부	읍·면부	전국	동부	읍·면부
단독주택	71.3	60.5	90.4	52.3	49.1	67.6
아파트	18.5	26.5	4.4	32.9	36.5	16.0
기타 ¹⁾	10.2	13.0	5.3	14.8	14.4	16.4
계 (가구)	100.0 (1,958)	100.0 (1,252)	100.0 (705)	100.0 (7,397)	100.0 (6,103)	100.0 (1,294)

주: 1) 기타는 연립주택, 다세대주택, 상가주택 등임.

자료: 한국보건사회연구원, 1998년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구 조사 자료, 1998.

나. 자가소유율

노인가구의 76.8%, 그리고 비노인가구의 63.1%가 자가 소유한 상태이다. 지역별로는 동부 및 읍·면부 모두 노인가구가 비노인가구보다 자가소유율이 높으며, 특히 읍·면부의 자가소유율은 동부보다 높은 편이다.

노인가구 형태별로는 노인부부가구의 자가소유율이 가장 높고(84.4%), 노인독신가구의 자가소유율이 가장 낮다

노인가구 및 비노인가구 모두 단독주택에 거주하는 비율이 가장 높으며, 가구유형별로는 노인가구가 비노인가구보다 단독주택 거주율이 더 높고, 아파트 거주율은 비노인가구에서 더 높은 비율을 차지하고 있다.

(61.5%). 동부의 경우 노인부부가구와 자녀동거 노인가구의 자가소유율이 각각 75.6%와 76.0%로 비슷한 수준을 보이고 있으나, 기타노인가구는 61.1%, 노인독신가구는 46.3%로 낮은 주택소유율을 보여주고 있다. 읍·면부의 경우 노인부부가구와 자녀동거노인가구는 94.5%와 90.9%로 대부분이 자가를 소유하고 있으며, 노인독신가구와 기타노인가구도 각각 82.3%와 81.1%로 동부 지역보다 자가소유율이 높은 것을 알 수 있다. 즉, 동부의 노인가구가 읍·면부보다 주택소유율이 낮으며, 노인부부가구와 자녀동거가구보다 기타노인가구와 노인독신가구가 주거상 불안정하며, 경제상태도 어렵다는 것을 간접적으로 알 수 있다.

표 6. 지역별 노인가구유형별 자가소유율¹⁾

(단위: %)

지 역	노인가구					비노인가구
	노인독신	노인부부	자녀동거	기타	계	
전 국	61.5	84.4	80.8	66.1	76.8	63.1
동 부	46.3	75.6	76.0	61.1	69.6	59.9
읍·면부	82.3	94.5	90.9	81.1	89.5	78.6

주: 1) 현재 자가에 거주하는 경우와 전·월세에 거주하나 별도 자가를 소유하고 있는 경우를 포함한 것임.

자료: 한국보건사회연구원, 1998년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사 자료, 1998.

다. 생활비 충당방법

노인가구 중 동거가족원이 없어서 생활하는 경우는 70.0%인데 비해 비노인가구는 90.3%로 비노인가구의 경우 노인가구보다 동거가족원의 수입으로 생활하는 비율이 더 높고, 그 외 부동산, 집세, 저축이자 등의 재산소득이나 연금, 퇴직금, 국가의 지원으로 생활하는 경우 등은 노인가구가 비노인가구보다 더 높은 비율을 보인다. 비동거가족원의 도움 역시 노인가구가 비노인가구보다 약 5배 정도 더 높은 비율을 보여 노인가구의 생활의존도를 엿볼 수 있다.

지역별로도 비슷한 양상을 보이는데 동부의 경우 동거가족원이 없어서 생활하는 노인가구는 64.5%, 비노인가구는 89.5%이고, 읍·면부의 노인가구는 79.7%, 비노인가구는 94.2%로 동부보다 읍·면부의 경우 동거가족의 수입에 의해 생활하는 비율이 높다. 부동산·집세·저축이자 등의 재산소득과 연금·

퇴직금에 의한 생활비 충당은 동부, 읍·면부 모두 비노인가구보다 노인가구에서 높은 편이다. 비동거가족원의 도움으로 생활하는 경우 역시 동부, 읍·면부 모두 노인가구가 비노인가구보다 높으며, 노인가구만을 비교하면 읍·면부 노인가구가 동부 노인가구보다 더 높은 비율을 보인다.

노인가구형태별 생활비 충당방법을 보면 노인독신가구는 다른 가족유형에 비해 비동거가족원의 도움을 받는 비율이 가장 높으며, 국가의 지원을 받는 비율도 가장 높아 가장 의존적인 가구임을 알 수 있다. 노인부부가구는 동거가족원의 수입과 비동거가족원의 도움을 받는 경우가 비슷한 수준으로 높으며, 부동산 등의 재산소득으로 생활하는 비율이 다른 가구유형에 비해 가장 높다(18.5%). 자녀동거노인가구는 동거가족원의 수입에 의해 생활비를 충당하는 비율이 가장 높으며, 비동거가족원의 도움으로 생활하는 비율은 가장 낮은 것으로 나타났다.

이 외 기타노인가구는 비동거가족원의 도움을 받는다는 비율이 가장 높으며, 노인부부가구를 제외한 다른 가구유형에 비해 부동산 등의 재산소득에 의해 생활비를 충당하는 비율이 높다.

동거가족원이 없어서 생활하는 경우는 비노인가구가 노인가구보다 더 높은 반면, 재산소득이나 연금, 퇴직금, 국가의 지원으로 생활하는 경우 등은 노인가구가 비노인가구보다 더 높다.

표 7. 지역별·가구유형별 생활비 충당방법¹⁾

(단위: %)

생활비 충당방법	노인가구			비노인가구		
	전국	동부	읍·면부	전국	동부	읍·면부
동거가족원이 없어서	70.0	64.5	79.7	90.3	89.5	94.2
부동산·집세·저축이자 등	15.7	18.5	10.8	8.4	9.0	5.8
연금·퇴직금	3.9	5.3	1.5	1.5	1.6	1.0
비동거가족원의 도움	35.4	33.7	38.5	7.1	7.1	7.0
국가의 도움	7.8	8.0	7.6	1.0	0.9	1.1
기타 ²⁾	3.9	4.2	3.3	4.5	4.8	3.3

주: 1) 각각의 생활비 충당방법 중 사용하고 있는 경우만의 비율이며 중복응답 결과임.

2) 기타는 선교단체, 친척 및 기타 등의 도움으로 생활비를 충당하는 경우임.

자료: 한국보건사회연구원, 1998년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사 자료, 1998.

표 8. 노인가구형태별 생활비 총당방법¹⁾

(단위: %)

생활비 총당방법	노인가구					비노인 가구
	노인독신	노인부부	자녀동거	기타	계	
동거가족원이 없어서	35.6	58.0	90.0	48.1	70.0	90.3
부동산·집세·저축이자 등	15.6	18.5	14.4	18.2	15.7	8.4
연금·퇴직금	1.7	5.9	4.0	2.6	3.9	1.5
비동거가족원의 도움	59.3	56.3	15.7	58.8	35.4	7.1
국가의 도움	19.9	6.3	3.5	11.7	7.8	1.0
기타 ²⁾	5.0	3.4	3.7	3.7	3.9	4.5

주: 1) 각각의 생활비 총당방법중 사용하고 있는 경우만의 비율이며 중복응답 결과임.

2) 기타는 선교단체, 친척 및 기타 등의 도움으로 생활비를 총당하는 경우임.

자료: 한국보건사회연구원, 1998년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사 자료, 1998.

라. 주관적 생활정도

가구유형별로 소득, 교육, 직업, 재산 등을 고려한 주관적인 가구의 생활 정도는 노인가구의 경우 하층에 속한다는 비율이 가장 높아 59.3%였으며, 중간층은 40.0%, 그리고 상층에는 0.7%만이 속한다고 응답하여 주관적으로 느끼는 생활수준은 그리 높지 않은 것으로 보였다. 이에 비해 비노인가구는

표 9. 지역별 노인가구유형별 주관적 생활정도

(단위: %)

주관적 생활정도	노인가구			비노인가구		
	전국	동부	읍·면부	전국	동부	읍·면부
상상	0.2	0.1	0.5	0.2	0.1	0.3
상하	0.5	0.3	0.7	0.5	0.5	0.8
중상	16.0	17.3	13.6	22.0	22.4	20.0
중하	24.0	23.4	24.9	35.1	35.5	33.2
하상	26.8	26.1	28.1	24.8	24.6	26.0
하하	32.5	32.8	32.2	17.4	17.0	19.7
계 (가구) ¹⁾	100.0 (1,943)	100.0 (1,242)	100.0 (701)	100.0 (7,386)	100.0 (6,094)	100.0 (1,292)

주: 1) 무응답 26가구 제외

자료: 한국보건사회연구원, 1998년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사 자료, 1998.

중간층에 속한다는 비율이 노인가구보다는 높아 57.1%였으며, 하층에 속한다는 비율은 42.2%로 노인가구보다 17.1%포인트 낮아 주관적으로 느끼는 생활정도 역시 비노인가구가 노인가구보다 높다. 지역별로 보면 동부의 노인가구는 비노인가구에 비해 상층과 중간층에 속한다는 비율은 낮은 반면, 하층에 속한다는 비율은 높아 노인가구가 58.9%, 비노인가구는 41.6%였으며, 특히 가장 낮은 층인 하의 하층에 속한다는 비율이 비노인가구보다 높게 나타났다. 읍·면부의 경우는 노인가구와 비노인가구 모두 하층에 속한다는 비율이 동부지역의 가구에 비해 높았으며, 중간층에 속한다고 응답한 노인가구의 경우는 38.5%에 지나지 않는다.

노인가구형태별로 보면 노인독신가구의 경우 중간층에 속한다고 응답한 비율은 19.2%이나 하층에 속한다는 비율은 80.1%로 주관적 생활수준은 아주 못하는 것으로 인식하고 있다.

부부노인가구는 중간층이 32.3%, 하층이 66.8%이고, 자녀동거노인가구는 중간층이라고 응답한 비율은 51.0%, 하층이라고 응답한 비율은 48.4%였다. 기타노인가구는 중간층과

소득, 교육, 직업, 재산 등을 고려한 주관적인 가구의 생활정도는 노인가구 및 비노인가구 모두 하층에 속한다는 비율이 높고, 상층에 속한다고 응답한 비율은 매우 적어 주관적으로 느끼는 생활수준은 그리 높지 않은 것으로 나타났다.

표 10. 노인가구형태별 주관적 생활정도 (단위: %)

주관적 생활정도	노인가구					비노인가구
	노인독신	노인부부	자녀동거	기타	계	
상상	0.3	0.2	0.2	-	0.2	0.2
상하	0.4	0.7	0.4	0.7	0.5	0.5
중상	6.6	11.3	21.4	15.5	16.0	22.0
중하	12.6	21.0	29.6	23.4	24.0	35.1
하상	23.6	28.7	27.2	26.6	26.8	24.8
하하	56.5	38.1	21.2	33.8	32.5	17.4
계 (가구) ¹⁾	100.0 (390)	100.0 (423)	100.0 (1,032)	100.0 (98)	100.0 (1,943)	100.0 (7,386)

주: 1) 무응답 26가구 제외
 자료: 한국보건사회연구원, 1998년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구 조사 자료, 1998.

하층에 속한다고 각각 38.9%와 60.4%로 부부노인가구보다는 하층에 속한다고 생각하는 비율은 낮은 편이다. 주관적인 생활정도에 있어서도 노인단독가구인 노인독신가구와 노인부부가구 모두 본인 스스로 느끼는 생활수준은 자녀동거노인가구에 비해 낮은 편이다.

4. 정책방향

이상에서 살펴본 바와 같이 노인가구유형에 따라 가구규모, 거주주의 특성 및 가구의 경제·사회적 특성에 있어 차이를 보이고 있다. 따라서 노인을 위한 정책은 이러한 가구유형별 특성을 감안하여야 할 것이다.

조사결과에서 볼 수 있듯이 노인가구는 비노인가구에 비해, 그리고 노인단독가구는 자녀동거가구에 비해 경제적으로 취약한 것을 알 수 있다. 특히 노인가구는 자녀를 모두 출가시키고 배우자와 사별하여 홀로 남은 여생을 보내고 있는 여성노인들의 비율이 높은 점을 고려하여 생활안정을 위한 기초소득보장 제도에 대한 개선 및 확충이 이루어져야 할 것이다.

우선 현재 노후소득보장책의 하나로 실시되고 있는 국민연금제도는 이들 여성노인들을 적극적으로 배려하는 방향으로의 제도개선이 요구되며, 국민연금제도 도입과정에서 제외된 노인들을 위해 65세 이상 생활보호대상자 및 정부가 정하는 일정소득 및 자산기준 이하의 저소득층 노인을 대상으로 지급하고 있는 경로연금제도는 대상범위 확대 및 노후소득 보장책으로서 실질적인 수준이 될 수 있도록 급여수준이 제고되어야 할 것이다.

노인가구 중 53.2%가 자녀와 동거중인 노인가구로 이들 노인들을 부양하는 가족에 대한 부양부담을 경감시키기 위한 방안이 마련되어야 할 것이다. 특히 가족내에서 노인부양의 책임을 주로 맡고 있는 취업여성가족원의 경우 노인부양과 직장생활이라는 이중부담을 안고 있다. 따라서 이들 노인부양가족원의 가정과 직장생활의 양립을 위한 정책으로 가족간호휴직제도의 확대실시가 요구된다.

가족간호휴직제도는 1994년 12월 공무원법의 개정에 의해 법적으로 보장되어 1995년 1월부터 시행되고 있으나, 일부 공무원과 기업에서 부분적으로 실시되고 있어 활성화되지 못하고 있다. 이와 함께 노인부양에 따른 자녀세대 부담을 경감시킬 수 있는 방안의 하나로 노부모 부양가족에 대한 소득세 감면혜택 등도 확대되어야 할 것이다. 