

이달의 초점

지방소멸시대의 노인돌봄정책

지방소멸 시기의 노인돌봄 수요와 자원의 공간적 불일치

|조성애

소멸위험지역 노인돌봄체계의 현황과 과제:

지방소멸 대응과 중앙정부 노인돌봄체계의 대응을 중심으로

|김세진·정찬우

인구감소지역의 노인돌봄 사례와 시사점

|이선희



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

인구감소지역의 노인돌봄 사례와 시사점¹⁾

Eldercare in Depopulating Areas: A Study of Regional Cases and Policy Implications

이선희 한국보건사회연구원 사회서비스정책연구실 부연구위원

대한민국은 본격적인 인구 감소 사회로 진입하였고, 정부는 이에 대한 행정 및 재정적 지원을 추진하고 있다. 그럼에도 불구하고 급격한 인구구조 변화로 인해 거주지역에 따라 돌봄권을 비롯한 기본적인 권리 보장 수준에서 차이가 나타나고 있다. 이 같은 문제의식에 기반하여 이 글에서는 인구감소지역 중 적극적으로 노인돌봄에 대응하고 있는 세 지역을 선정하여 해당 지역이 지닌 특성 및 노인돌봄과 관련한 구체적 대응 방안 등을 구체적으로 살펴보았다. 이를 통해 해당 지역의 노인돌봄 대응 정책이 갖는 공통의 시사점을 도출하였으며, 지속적이고 안정적인 돌봄체계 구현을 위해 마을 단위의 다기능 돌봄 서비스 대응, 지역 주민의 필수적 욕구에 대한 대응, 서비스 인력의 지역 정착 및 순환 구조에 대한 설계 등에 대해 제언하였다.

1 들어가며

한국은 2020년 사망자 수가 출생아 수를 앞지르며 본격적인 인구 감소 사회로 진입하였다. 이에 정부는 지역의 인구 감소 위기에 대응하고자 인구감소지역을 지정하고 그에 따른 행정 및 재정적 지원

을 추진하고 있다.

인구감소지역은 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조 및 동법 시행령 제3조에 따라 5년 단위로 지정되는데, 현재 89개 시군구가 이에 해당한다. 2025년 기준 기초자치단체가 256개임을 감안할 때, 인구감소지역은 전체 지자체의 약

1) 이 글은 김세진, 정찬우, 강은나, 이선희, 조성아. (2024). 지역소멸위기 대응 노인돌봄체계 개편 방안의 제4장 1절을 중심으로 재구성한 것이다.

3분의 1 수준으로 적지 않은 규모를 차지한다.

인구감소지역은 자연적 인구 감소와 사회적 인구 유출 등 복합적인 경험을 하고 있고, 대다수 농산어촌 지역이 해당된다는 공통점을 갖는다. 65세 이상 고령인구가 밀집한 지역이 다수를 차지한다는 점 역시 해당 지역의 공통된 현상이다. 다만 고령화율이 높은 지역의 경우 지역 구성원들의 의료 및 돌봄 수요가 높을 수 있으나 관련 공급 기반은 매우 취약하다는 점에서 문제가 제기된다.

노인의 돌봄권은 누구나 향유되어야 하는 기본권 중 하나이다. 그러나 현재 우리 사회가 겪고 있는 급격한 인구구조 변화로 인하여 거주지역에 따라 돌봄권을 비롯한 기본적인 권리 보장 수준에서 차이가 발생하고 있다. 따라서 누구나 자신의 거주지역에서 기본적인 권리를 향유할 수 있는 방안을 마련하는 것이 중요하다. 이 같은 측면에서 인구감소지역에 거주하는 노인들의 생활 편의성 제고 및 삶의 질 향상을 위한 논의의 의미를 지닌다. 이에 이 글에서는 89개 인구감소지역 중 적극적으로 노인돌봄에 대응하고 있는 세 지역을 선정하여 해당 지역이 지닌 특성 및 노인돌봄과 관련한 구체적 대응 방안 등에 대해 살펴보고자 한다. 이를 통해 인구감소지역의 노인돌봄과 관련한 정책적 시사점을 도출하는 것에 목적을 둔다.

2) 2024년 3월 31일 기준이다.

2 국내 사례 분석 개요

가. 지역 선정 이유 및 개요

이 글에서는 인구감소지역이 지닌 서로 다른 특성을 포괄하기 위해 분석 대상을 경상권, 전라권, 충청권 3개 권역으로 구분하였다. 전문가 자문 및 문헌 고찰 등의 과정을 거쳐 연구 목적에 가장 부합한다고 판단된 경상남도 거창군, 전라남도 영광군(묘량면), 충청남도 홍성군(장곡면)을 최종 사례지로 선정하였다.

사례 분석은 해당 지역을 중심으로 전개되는 민·민, 민·관 협력 기반의 노인돌봄 모델 운영 기제를 파악하는 데 주안점을 두었다. 이를 위해 각 사례 지역의 고유한 특성과 당면한 노인돌봄 현안을 진단하고, 이에 대한 구체적인 대응 방식을 고찰하는 방식으로 내용을 구성하였다.

나. 선정 지역의 개괄적 특성

1) 경남 거창군

경남 거창군은 803.38km²의 면적에 약 6만 명의 군민이 거주하며, 2025년 기준 면 12개, 행정리 267개, 자연마을 420개로 구성되었다(거창군, 2025a). 이 중 약 4만 명이 거창읍을 기준으로 모여 있는 읍 지역 집중 구조를 띠며,²⁾ 이 외의 면 지역은 거주 면

적 대비 인구밀도가 낮다. 또한 거창읍을 제외한 면 지역은 고령화율이 50% 이상에 육박하는 초고령화 상태에 봉착해 있다. 일련의 특징은 읍 지역을 제외한 면 지역은 거주민이 의료 및 돌봄 등과 같은 필수 서비스를 이용하는 데 접근성이 떨어짐을 의미한다. 실제로 거창읍에는 의료시설((요양)병원 및 의원, 치과 등) 97곳이 있는데, 유관 장기요양 인프라 역시 해당 지역을 중심으로 집중되어 있다(거창군, 2025b). 따라서 외곽 지역에 거주하는 노인들의 경우 서비스에 접근하는 데 제약이 따른다.

2) 전남 영광군

전라남도 영광군은 474.51km²의 면적에 약 5만 명이 거주하며, 2025년 기준 3개 읍과 8개의 면, 292개의 행정리, 898개의 반으로 구성된 전형적인 농촌 지역이다(영광군, 2025a). 이 중에서도 묘량면은 44.7km²로 영광군의 9.4%를 차지하며, 18개의 행정리와 52개의 반이 모여 있다. 2025년 10월 말 기준으로 영광읍에 약 2만 3000명이 거주하는 등 앞서 거창군과 마찬가지로 읍 지역에 집중된 구조를 띤다(영광군, 2025b). 영광군(2025b)에 따르면 이 중 묘량면은 1719명이 거주하고 있어 지역의 면적 대비 인구밀도는 낮지만, 65세 이상 비율이 약 50% 이상을 차지하여 노인돌봄에 대한 지역의 관심이 매우 높은 것으로 나타났다.

3) 충남 홍성군

충남 홍성군은 54.9km²의 면적을 차지하며 3개

의 읍과 8개의 면으로 구성되었다. 2025년 10월 기준 약 10만 명이 거주하며, 이 중 65세 이상 인구는 약 2만 8000명으로 전체 홍성군 인구의 28.1%를 차지한다. 홍성군 역시 읍 지역을 중심으로 대다수의 인구가 밀집해 있는데, 홍북읍에 3만 6185명(36.1%), 홍성읍에 3만 4478명(34.4%), 광천읍에 7229명(7.2%)이 거주하는 등 읍 지역에만 약 80%가 머물고 있다(홍성군, 2025a). 장곡면은 8개의 면 지역 중 하나로 2025년 10월 말 기준 총 2683명이 거주하는데, 홍성군 전체 인구의 2.7%가 거주하는 수준이다. 같은 해 기준으로 홍성군의 사회복지 시설은 79곳, 병(의)원 등의 의료기관은 총 111곳이 있으나(홍성군, 2025b), 앞선 지역들과 마찬가지로 읍 지역에 집중된 양상을 보인다. 특히 장곡면은 생활 인프라 및 서비스 공급이 지속적으로 축소되는 문제를 나타내고 있다. 노인복지와 관련해서는 돌봄시설은 전무하며, 여가복지시설로 경로당만이 운영되고 있다.

3 선정 지역의 주요 노인돌봄사업

가. 경남 거창군

경남 거창군은 노인돌봄서비스 제공과 관련하여 크게 두 가지 측면의 문제에 노출되어 있다. 첫째, 거창군 내 읍면 지역 간 서비스 격차이다. 앞서 언급한 바와 같이 면 지역에 거주하는 고령자들은 교통편 및 서비스 기관까지 동행해 줄 인력의 부재로

서비스 이용에 제약을 받고 있다. 또한 인구밀도 및 접근성이 떨어지는 면 지역의 경우 서비스 제공 기관들의 진입 유인이 낮아 절대적인 공급량 자체가 적은 상황이다. 둘째, 행정 단위와 서비스 단위 간의 상충이 발생한다는 점이다. 행정적 편의 등을 위해 기존 복지 전달체계는 면 단위를 중심으로 서비스가 제공되나, 실제 주민들의 생활은 자연마을을 단위로 형성되어 있다. 이러한 구조적 괴리로 인해 물리적 접근성 저하, 공동체성 구현에 한계가 있다는 점 역시 문제로 지적된다. 이 같은 문제에 봉착한 거창군은 보건복지부의 지역사회 통합돌봄 시범 사업을 적극 유치하고 지역 특성에 맞춰 두 가지 특화 모델인 공유냉장고 보물창고, 아리골 온봄 공동체 사업을 추진하였다. 군은 예산 지원 및 조례 제정 등을 통해 시스템을 구축하였으며, 실질적 운영은 마을 활동가 및 지역사회보장협의체가 주도하는 민·민 협력 방식을 취했다는 점에서 주목할 만하다.

1) 공유냉장고 ‘보물창고’

거창군은 2020~2022년 경남형 지역사회 통합돌봄 시범사업에 참여하였으며, 참여 성과를 기반으로 2023년부터 ‘거창형 통합돌봄 사업’을 운영하고 있다. 지역적 제약에도 불구하고 지속적인 돌봄체계를 구축하고자 2020년부터 조례를 바탕으로 지역사회 통합돌봄 시범사업을 진행하고 있다. 해당 사업은 돌봄이 필요한 거창 군민에게 지역사회에서 자립적 생활을 할 수 있는 환경을 조성해 주고 삶의 질 향상을 지원하기 위한 목적으로 수행되었다. 2020년 가조권역 설치를 시작으로 남상, 위천권역에 이어 2025년 거창읍 권역까지 4개의 권역 체계를 달성함으로써 지역 내의 촘촘한 돌봄망을 구축하는 것에 목적을 둔 사업이다.

통합돌봄과 관련하여 특화사업 중 하나인 공유냉장고 ‘보물창고’는 지역 주민의 영양 불균형 문제를 해결하기 위해 시작된 사업이다. 지역 주민들의

[그림 1] 거창군 공유냉장고 ‘보물창고’



출처: “지역소멸위기 대응 노인돌봄체계 개편 방안”, 김세진 외, 2024, 한국보건사회연구원, p. 153. 재인용.

자율적인 운영 방식으로 이루어지며, 주민들의 식생활을 지원하고 상호 간에 자발적인 나눔활동을 유도한다는 목적하에 수행된다. 일방향의 후원 방식이 아니라 상호 간의 공유 방식으로 이루어진다는 점에서 지역 공동체성 회복에도 기여하는 것으로 평가된다. 거창군의 12개면 지역 중 22곳에서 운영되는데, 주된 관리는 마을 활동가인 온봄지기가 수행하는 방식이다.

기존 복지관 등에서 수행되는 밑반찬 배달사업 등은 일방향으로 대상자 가정에 방문하여 현물을 전달하는 방식으로 이루어졌으나, 공유냉장고는 지역 주민들이 함께 반찬을 만들고 공유하며 나누는 점에서 이전 복지사업들과는 차별화되는 지점이 있다. 무엇보다 사업 참여자들이 모두 지역 주민이라는 점, 특히 서비스를 받는 수동적인 시각에서 벗어나 함께 기여하고 나누는 주체성을 갖게 된다는 점에서 의미를 지닌다.

2) 아림골 온봄 공동체

아림골 온봄 공동체 사업 역시 거창군의 지역사회 통합돌봄의 일환으로 2020년부터 거창군이 독자적으로 수행해 오고 있다(이태현, 2024. 4. 11.). 통합돌봄 사업의 지속성을 담보하기 위해서는 인력 공급이 뒷받침되어야 한다는 점에서 거창군은 '마을 돌봄'을 돌파구로 선택하였으며 그 일환으로 마을 활동가인 온봄지기를 발굴 및 양성하고 있다. 온봄 공동체 사업 역시 통합돌봄사업의 연속선상에서 진행되는 것으로, 앞서 공유냉장고 사업처럼 마을

의 공동체성을 회복하고 주민이 주민을 자조적으로 돕는 돌봄체계를 구축하는 것에 목적을 둔다. 이 과정에서 거창군의 지역사회보장협의체가 중요한 역할을 담당한다. 12개의 면을 중심으로 1개의 마을을 선정하여 주민의 직접적인 참여하에 마을복지계획 수립 및 시행이 가능하도록 지원한다. 인구감소 지역의 특성상 외부 자원 유입에 전적으로 기대는 것은 한계가 있다는 점에서 자조성을 기반으로 돌봄체계를 구축하고자 한다는 점에서 의의를 가진다고 볼 수 있다.

나. 전남 영광군 묘량면

전남 영광군 묘량면 역시 앞서 살펴본 거창군의 사례와 같이 크게 두 가지 측면에서 문제에 봉착해 있다. 첫째, 서비스 접근성의 지리적 한계이다. 고령화율이 높은 지역이나, 실제 돌봄 인프라는 인접한 읍면 지역에 집중되어 서비스 접근성 및 돌봄 수요 간의 간극이 발생한다는 점이다. 서비스 제공 기관이 대다수 묘량면 인근인 영광읍, 대마면 등에 위치하여 실제 묘량면에 거주하는 돌봄 수요자들과의 연계는 미흡한 실정이다. 둘째, 지역 내에서 돌봄을 위한 자구책을 마련함에도 불구하고 자연적 인구 감소 및 읍으로의 전출이 지속되고 있다는 점이다. 이는 곧 공동체 기반의 지속성 및 안정성이 약화될 수 있다는 문제와 맞닿게 된다. 이러한 위기를 타개하기 위해 묘량면은 여민동락 공동체를 중심으로 단계별 정부 지원 사업을 전략적으로 유치하여 지

속 가능한 돌봄 생태계를 조성하고 있다.

1) 여민동락 공동체 진입기: 인프라 구축

여민동락 공동체는 2007년 이후 전남 영광군 묘량면이 당면한 인구 감소 및 노인돌봄 문제를 해결하기 위해 출범하였다. 농촌 거주 노인의 돌봄 문제 해결을 위해 출범한 이 공동체는 노인복지센터 설립 및 재가노인복지사업을 통해 사업의 물고를 텃었다. 현시점에서는 다소 평이한 사업으로 분류될 수 있지만, 여민동락 노인복지센터는 영광군 지역 내 면 단위에서 최초로 설립된 재가노인복지시설이자 자립형 농촌복지시설이었다는 점에서 의미를 지닌다. 이후 장기요양보험제도 도입을 통해 현재는 주간보호센터로 운영되는 등 공적 돌봄의 공백을 메웠다.

2) 여민동락 공동체 성장기: 자립 기반 마련

2009~2010년은 여민동락 공동체의 정체성이 굳혀지게 되는 시기로, 지역 주민들에 대한 욕구조사를 통해 모싯잎 송편 생산 공장을 가동하기 시작하였다. 지역의 정주 여건으로 안정적인 일자리가 갖추어져야 한다는 지역 주민들의 욕구에 부응하고자 지역 특산물과 연계하여 이 사업을 시작하게 되었다. 이후 시장형 노인일자리사업으로의 연계, 여민동락 영농조합법인 설립 등 다양한 방안으로 사업의 안정화를 도모한 바 있다.³⁾ 정부 재원 조달 방

식에 의존하는 것이 아니라 사회적경제 방식으로 자립 기반을 마련하였다는 점에서 차별화된다.

3) 여민동락 공동체 확산기: 일상생활 지원 서비스 확대

2010년에는 묘량면에 있던 유일한 소매점의 폐점으로 인해 지역 주민들이 겪는 불편을 최소화하고자 2011년 동락점빵(마을가게)과 이동점빵 운영을 시작하였다. 생필품을 구매하려면 읍 지역까지 이동해야 하지만, 지역 주민들의 연령대 및 지역 여건 등을 고려할 때 교통 및 거동 불편 등의 이유로 생필품의 원활한 구매가 어려운 상황을 맞이하게 된 것이다. 따라서 새로운 유형의 사회서비스가 필요해졌고, 이 같은 욕구에 부응하고자 등장한 것이 생필품 구매점으로 볼 수 있다. 현재는 사회적협동조합 형태로 전환하여 운영되고 있다. 사업은 고정점포를 통해 지역 주민들이 많이 사용하는 물품들을 미리 수급하여 판매(동락점빵)하거나, 탑차 개조를 통해 주민들이 필요로 하는 물건들을 판매(이동점빵)하는 방식으로 진행된다. 단순히 식료품을 판매하는 소매점 역할만 수행하는 것이 아니라 정기적인 대면 접촉을 통해 지역 주민들의 욕구를 파악하고 안부를 확인하는 등 사례관리 기능도 수행한다. 특히 면 지역 특성상 중심 지역 접근성이 떨어지는 점을 고려하여 이동점빵 등의 형태를 고려한 점이 차별화된다고 볼 수 있다.

3) 현재는 참여자들의 고령화 및 수익성 등의 문제로 노인일자리사업은 중단된 상태이다.

[그림 2] 동락점빵과 이동점빵 모습



출처: "지역소멸위기 대응 노인돌봄체계 개편 방안", 김세진 외, 2024, 한국보건사회연구원, p. 163. 재인용.

이 외에 농한기 장암산마을학교, 농번기 품앗이 학교 등의 사업 역시 지역 주민들이 직접 참여하여 문화 여가 프로그램을 운영하고 상호 간에 교류할 수 있는 기회를 마련하였다는 점에서 대표적인 민·민 협력 사례로 평가된다. 여민동락 공동체는 돌봄 뿐 아니라 지역사회 환경 변화 및 이로 인한 지역 주민들의 욕구에 민첩하게 대응하였다는 점, 무엇보다 지역 주민들의 직접적인 참여에 기반하여 이루어졌다는 점에서 의미가 있다.

다. 충남 홍성군 장곡면

충남 홍성군은 2023년에 초고령사회에 진입하였다. 이 중에서도 장곡면은 홍성군에서 세 번째로 고령화율이 높은 지역이다. 장곡면 역시 앞선 두 지역과 마찬가지로 면 지역의 복지 인프라 부족 및 이동권의 취약성이 두드러진다. 특히 버스 운행이 없

거나 하루에 1회만 운행되는 지역이 다수로 지역 주민들이 공통의 불편을 호소하고 있다. 둘째, 사업의 지속성을 담보할 수 있는 인력이 부족하다. 현재는 지역 내 대다수의 사업을 주민들이 행하고 있으나, 활동가들의 고령화를 고려할 때 사업의 안정성을 담보하기 어렵다.

1) 장곡면 2030 발전계획 및 사회적농업 네트워크 활동

장곡면 2030 발전계획은 지역 내 다양한 주체가 참여하여 계획을 수립하였다는 점에서 의미가 있다. 발전계획은 특히 농업 및 경제, 복지 및 돌봄, 생활 및 환경, 교육 및 문화 등과 같은 4개의 대 주제를 통하여 지역이 처한 문제에 대한 의견을 수렴하고 중장기적 측면에서의 대안을 모색하였다.

계획의 일환으로 2021년 장곡면에서는 사회적 농업 네트워크를 발족하였는데, 이 중 노인돌봄과

관련해서는 마을별 돌봄 조사를 통해 치매 예방 활동 및 독거어르신 대상 밥상(반찬) 나눔, 생활관리 지원 사업 등을 수행하였다. 앞서 영광군 묘량면 사례에서와 같이 관료적 시각에서 사업을 결정하는 것이 아니라 지역 주민들의 욕구조사를 통해 행해졌다는 점에서 긍정적인 것으로 평가된다.

2) 주민자치회 및 사회적협동조합

장곡면은 2020년부터 약 2년간 주민자치회를 설립하였는데, 앞서 수행하였던 마을별 수요 조사

및 간담회 운영이 보다 공식적인 절차로 수행된 것으로 이해할 수 있다. 자치회 주도하에 주민들의 생활에 필요한 의제-이를 테면 마을 돌봄체계 구축, 이동 서비스 부족 등-를 도출하고, 생활권 단위에서 돌봄권을 구축하기 위한 대안을 마련해 나가기 시작하였다.

그 일환으로 2022년 8월부터 현재까지 ‘함께하는 장곡 사회적협동조합’을 운영 중이다. 특히 지역의 주된 산업인 농업의 특성을 살리되 경제활동과 돌봄을 함께 실현할 수 있도록 공동체 모델을 마련

[그림 3] 2022년 제2회 주민총회 및 2023년 장곡면 자치 계획



출처: “지역소멸위기 대응 노인돌봄체계 개편 방안”, 김세진 외, 2024, 한국보건사회연구원, p. 178. 재인용.

하였다는 점에서 의의가 있다. 노인돌봄과 관련해서는 ‘우리 마을 돌봄 반장’ 사업을 통해 마을별로 생활 돌봄을 실천할 수 있는 기제를 마련하였다. 현재 32개 마을 중 절반이 넘는 22개 마을에서 진행되고 있다. 주된 돌봄 활동으로 밥상 나눔, 주거 수리, 효도택시, 마중버스 등의 사업 역시 행해지고 있다.

이와 함께 농촌 돌봄마을 조성 사업을 2026년까지 계획하고 있는데, 사회적농업과 연계하여 복지시설, 주민 교류시설, 사회통합 주택단지 등을 조성할 예정이다. 지역 특성(농업)을 살리면서 돌봄과 결합할 수 있는 방안을 단계적으로 모색한다는 점에서 이전 지역들과 차별된다고 볼 수 있다.

4 나가며

가. 시사점

현재까지 인구 감소 현상을 경험하고 있는 세 지역의 노인돌봄 대응 방안에 대해 살펴보았다. 상기 지역들은 크게 두 가지 측면에서 유사한 대응 방안을 펼치고 있다. 첫째, 지역의 내부 자원 및 주민조직에 기반한 돌봄을 실천한다는 점이다. 외부 자원이 갖는 이점도 있으나, 해당 지역들은 내부 생활권에서 자급 가능한 돌봄 모델을 구현하고자 하였다. 앞서 살펴본 바와 같이 거창군의 통합돌봄센터 운영 및 온봄지기 활용, 영광군 묘량면의 여민동락 공동체, 홍성군 장곡면의 주민자치회 등이 이에 해당

한다고 볼 수 있다. 즉 마을 단위의 돌봄체계를 구현함으로써 지역 안에서 실현 가능한 돌봄 모델을 마련하였다. 이는 곧 돌봄 인력 및 인프라가 부족한 인구감소지역의 한계를 고려한 시도로 볼 수 있다. 이 과정에서 중요한 지점은 지역 주민들의 욕구를 파악하고 이를 공론화하는 절차를 마련했다는 점이다. 따라서 주민들이 제안한 내용들로 실제 사업이 구현되었으며, 주민들의 직접 참여를 기반으로 한 의사결정 체계는 사업의 효율성을 높이는 요인으로 작용하였다.

둘째, 다양한 정부 지원 사업을 지역의 실정에 맞게 적극적으로 활용했다는 점이다. 해당 지역들은 기존 지역사회의 현안이었던 돌봄 인프라 및 연계 자원 부족 등의 한계를 극복하기 위해 부처별 공모 사업을 전략적으로 활용하였다. 일례로 영광군 묘량면은 행정안전부의 ‘마을기업 지원사업’, 충남 홍성군은 농림축산식품부의 ‘농촌 돌봄마을 조성 사업’ 등을 활용하여 사업 운영비를 확보하는 등의 노력을 하였다. 단순한 예산 활용을 넘어 중앙정부의 지원 사업을 적재적소에 활용하고 단계적으로 실천 모델을 확장해 나갔다는 점 역시 공통된 특징으로 볼 수 있다.

다만 이 같은 노력에도 불구하고 해당 지역들은 여전히 교통 접근성 약화 및 그에 따른 이동권 제약의 문제를 경험하고 있다. 자생적으로 지역 내 공동체를 구현한다고 할지라도 의료시설 등을 이용하기 위해서는 최소 읍 지역까지 나가야 하나, 현재 지역 내의 교통복지만으로는 어려움이 있다. 지역 내 돌

봄 인력의 고령화와 후속 세대의 인력 기반 약화 역시 현재 해당 지역들이 가진 한계점이다. 현재는 지역 내에서 뜻을 같이하는 장년층(50~60대)이 역할을 맡고 있으나, 지역의 인구 유출이 지속될 때 현재의 돌봄체제를 지속할 수 있을지에 대해서는 공통된 문제를 경험하고 있다.

나. 향후 과제

첫째, 마을 단위의 다기능 돌봄서비스 대응이 이루어져야 한다. 현재 다수의 노인복지서비스는 최소 읍 지역을 중심으로 진행되며, 개인 단위의 신청 주의로 이루어진다. 이 같은 접근 방식은 인구감소 지역의 물리적 거리 또는 서비스 인프라를 고려할 때 부적합한 측면들이 존재한다. 또한 단일한 시설을 기반으로 한 서비스 제공 역시 지속 가능성 측면에서는 한계가 있다. 따라서 거주 특성을 고려한 마을 단위의 돌봄 대응이 가능하도록 지원 방식을 재편할 필요가 있다. 기존 복지 전달체계 역시 다기능화하거나 생활권을 중심으로 재배치하여야 한다.

둘째, 지역 주민의 이동권 보장 및 생필품 구입 보장 등 필수적인 욕구에 대한 대응이 필요하다. 현재 홍성군 장곡면의 마중버스, 영광군 묘량면의 이동점빵은 지역 주민의 이동권 보장 또는 생필품 구입에 대응하기 위한 대표적인 사업이다. 단 마중버스는 마을 단위까지는 이동이 어려워 노인들의 욕구를 충분히 반영하는 것에 제한이 있다. 이동점빵 역시 수익성 담보가 기반이 되어야 한다는 점에서

지속성의 어려움을 갖는다. 인구감소지역에서 갖는 문제의식 중 하나인 자생력을 갖추면서 돌봄체제를 구현한다는 측면에서 매우 의미 있는 사업들로 간주되나, 지속성을 갖기 위해서는 중앙 단위에서 체계적인 모델 마련을 통한 개입 방안 모색이 이루어져야 할 것이다.

셋째, 서비스 인력의 지역 정착 및 순환구조에 대한 설계가 필요하다. 현재 인구감소지역에서 이루어지는 노인돌봄서비스는 대다수 해당 지역의 부녀회장, 이장 등과 같은 마을의 리더들이 담당하고 있다. 따라서 해당 지역 및 지역 주민들의 특성을 면밀히 알고 그에 대한 신속한 대응이 가능하다는 점에서 이점을 지닌다. 또한 외부 인력에 대한 의존을 줄일 수 있다는 점 역시 장점이다. 다만 현재 이들 역시 고령화되고 있다는 점 등을 고려할 때, 지속적이고 안정적인 서비스 제공을 위하여 다양한 주체(청년, 은퇴자 등)의 참여를 유도할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 다만 이는 지역 단위에서만 해결하기 어려운 문제로, 중앙 차원에서의 접근이 필요하다. 일례로 홍성군 장곡면에서는 마을 단위 활동가의 지속적 양성과 이들의 정주 지속성 확보, 청년층의 이주를 고려한 거주지 마련 등의 요인들을 고려하고 있다. 정주 기반을 포함하여 보상 체계, 전문성 확보 등 구체적 역량 강화 체계 방안을 모색하여야 한다.

넷째, 유연성 및 통합성에 기반한 자원들 간의 연계가 이루어져야 한다. 현재 사례 지역들은 다채로운 방식으로 민·민, 민·관 협력 등을 통해 다양한 자

원을 활용하여 돌봄서비스를 제공하고 있다. 특히 앞서 살펴본 바와 같이 민·관의 협력이 적극적으로 이루어진 점은 매우 고무적인 측면이다. 단 이 과정에서 중앙 단위 정책과의 조정 역시 필요하다. 예를 들어 영광군 묘량면에서 제공하는 지역 내 마을 돌봄서비스는 중앙정부에서 제공하는 노인맞춤돌봄서비스와 일정 부분 중복될 가능성이 높다. 이 경우 서비스 제공 인력 간 역할 중복 문제 역시 발생할 여지가 있다. 따라서 중앙 단위의 정책 및 제도와의 연계를 통해 사업의 지속성, 확장성을 도모하되 마을 단위 돌봄 특성에 따른 유연한 적용 방식 역시 모색되어야 한다. ㉮

이태현. (2024. 4. 11.). 거창군 '아름골 온(溫)봄 공동체 사업' 찾아가는 컨설팅 지원. **경남도민신문**. <http://www.gndomin.com/news/articleView.html?idxno=389395>

홍성군. (2025a). **인구 및 세대현황**. https://www.hongseong.go.kr/bbs/BBSMSTR_000000000905/view.do

홍성군. (2025b). **군정주요통계**. https://www.hongseong.go.kr/kor/sub05_0402.do

참고문헌

거창군. (2025a). **거창소개: 행정구역**. <https://www.geochang.go.kr/00314/00316/00327.web>

거창군. (2025b). **읍면소개: 거창읍**. <https://www.geochang.go.kr/00314/01468/01495.web>

김세진, 정찬우, 강은나, 이선희, 조성아. (2024). **지역소멸위기 대응 노인돌봄체계 개편 방안**. 한국보건사회연구원.

영광군. (2025a). **영광소개: 행정구역**. https://www.yeonggwang.go.kr/bbs/?b_id=demographics&site=headquarter_new&mn=9493&type=view&bs_idx=1153402

영광군. (2025b). **영광소개: 인구현황**. https://www.yeonggwang.go.kr/bbs/?b_id=demographics&site=headquarter_new&mn=9493&type=view&bs_idx=1153402

Eldercare in Depopulating Areas: A Study of Regional Cases and Policy Implications

Lee, Sun Hee

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

Korea's population is on the decline, a problem to which the central government has responded with various administrative and fiscal interventions. Notwithstanding these efforts, rapid demographic shifts have led to regional disparities in guaranteeing fundamental rights, most notably the right to receive adequate eldercare.

In this context, the present study analyzes three regions facing depopulation that have been regarded as proactive in addressing eldercare challenges, identifying their specific contextual factors and examining their concrete policy instruments and implementation strategies.

Based on this comparative assessment, the study offers several key policy implications. To build a sustainable and stable eldercare system, it is vital to: (1) develop multifunctional, community-based care infrastructures; (2) reinforce mechanisms to meet the essential needs of local residents; and (3) establish models for the recruitment and retention of the local care workforce.