

# 사물인터넷 환경에서 영구임대아파트 단지 내 사회복지관 부설 어린이집 용도변경에 관한 연구: 부산광역시 영구임대아파트 단지를 중심으로

이미라\*

동명대학교 사회복지학과 부교수

## A Study on the Change of Use of Childcare Centers Affiliated with Social Welfare Center in Permantet Rental Apartment Complex in the Internet of Things Environment: Centering on the pernanet rental apartment complex in Busan

Lee, Mi-Ra\*

Associate Professor, Department of Social Welfare, Dong-eui University

**요약** 영구임대아파트 단지 내 사회복지관은 「주택건설기준 등에 관한 규정」의 주민공동시설 설치 규정에 의하여 500세대 이상은 어린이집을 설치하여야 한다. 그러나 단지 내 거주민의 특성상 노인과 장애인 가구가 증가하고 있어 아파트 단지 내에서는 어린이집을 이용할 수 있는 원아 모집이 어렵고, 영구임대아파트에 대한 부정적 이미지로 아파트 단지 외부에서 신규 원아 모집이 용이하지 않다. 이에 영구임대아파트 단지 사회복지관에서 운영 중인 어린이집들 중 일부는 휴·폐원 상태에 놓여있다. 하지만 관련 법규의 미검토를 비롯한 관할 구·군과의 협의가 이루어지지 않아 폐원한 어린이집 공간을 적절하게 활용하지 못하고 있는 상황이다. 이에 본 연구에서는 영구임대아파트 단지 내 사회복지관 공간과 어린이집 운영현황, 관련 법규 검토를 통하여 폐원한 어린이집의 유휴공간을 어떻게 활용할 것인가에 대한 안을 제시하고자 하는 목적을 가진다. 연구 결과 다수의 임대단지 내 사회복지관의 건물소유 주체가 LH 또는 주택관리공단의 무상임대 방식이기 때문에 공간 용도변경 시 건물 소유 주체와의 논의와 함께 영구임대아파트 거주민의 욕구를 반영한 공간으로 활용할 수 있도록 주민들의 적극적 의견제시가 필요할 것으로 보여지며, 또한 용도 변경에 대한 구·군의 협조가 필요하다.

**주제어** : 영구임대아파트, 사회복지관, 어린이집, 용도변경, 사례연구

**Abstract** Social welfare centers in permanent rental apartment complexes shall be established in accordance with the regulations on the establishment of childcare center for residents. However, due to the increasing number of elderly and disabled households within the complex, it is difficult to recruit children to use the daycare center within the apartment complex, and the negative image of permanent rental apartments makes it difficult to recruit new children from outside the apartment complex. Accordingly, some of the childcare centers operated by the social welfare center in the permanent rental apartment complex are closed or closed. However, it is not possible to properly utilize the closed childcare center space due to the lack of consultation with the competent ward and county, including the review of related laws and regulations. In this study, we would like to propose a plan on how to utilize the idle space of closed childcare centers through a review of the social welfare center space in the permanent rental apartment complex, the operation status of daycare centers, and related laws. As a result of the study, it was found that when changing the use of childcare centers, it is necessary to reflect the needs of residents and discuss with building owners and public institutions in social welfare centers.

**Key Words** : Permanent Rental Apartment, Social Welfare Center, Childcare Center, Change of Use, Case Study

\*이미라(miracle9025@naver.com)

접수일 2025년 08월 20일

수정일 2025년 09월 04일

심사완료일 2025년 10월 03일

## 1. 서론

사회복지관은 '지역사회를 기반으로 일정한 시설과 전문인력을 갖추고 지역주민의 참여와 협력을 통하여 지역 사회복지 문제를 예방하고 해결하기 위하여 종합적인 복지서비스를 제공하는 시설'로 정의하고 있다[1]. 특히, 저소득층의 주택문제를 해결하기 위해 영구임대주택을 건립하였고, 1977년 「주택건설촉진법」과 1978년 제정된 「주택건설촉진시행령」의 관계 규정을 개정하고 「주택건설기준 등에 관한 규정」제5조 ⑥항에 사회복지관(종합사회복지관)을 이용시설로 의무화하였다[2]. 즉, 일정 가구수 이상의 영구임대아파트가 건립될 때 일정 규모의 사회복지관을 의무적으로 건립하게 됨에 따라 사회복지관의 양적 확대가 이루어지게 되었고, 전국에 총 173개의 영구임대아파트 단지 내 사회복지관이 운영되고 있다[3]. 영구 임대아파트 단지는 노인, 장애인을 포함한 저소득, 취약계층이 밀집하여 거주하는 곳이기 때문에 각종 사회복지 서비스에 대한 욕구가 다른 지역에 비해 높고, 단지 내 사회복지관이 위치하여 주민들에게 집중적인 서비스 제공이 가능하다는 장점이 있다. 또한 단지 내 사회복지관을 통해 입주주민들이 필요한 경제적 지원, 결식예방, 정서지원, 고독사 예방, 유관기관과의 연계, 문화 복지 서비스 제공 등의 긍정적인 측면을 제시하고 있다. 그러나 영구임대아파트 단지 내 가장 큰 문제점으로 아파트 내 정신질환자 및 알코올중독자의 증가에 따른 주민들과의 마찰, 쓰레기 무단투기와 각종 소음, 영구임대아파트 지역에 대한 사회적 편견, 돌봄이 필요한 취약계층의 증가 등의 문제점을 확인할 수 있다[4]. 그럼에도 불구하고 영구임대아파트 단지 내 복지관 설치를 통해 아파트 거주민들의 사회복지관 서비스 접근성은 높아진 것은 자명한 사실이라 할 수 있다.

영구임대아파트에 거주하고 있는 주민들의 특성을 살펴보면 저소득층의 노인 및 장애인 가구가 다수이고, 수급권자, 독거노인, 치매노인, 장애인, 정신질환자 및 알코올중독자가 증가하고 있어 이들에 대한 서비스가 필요한 실정이다[4]. 이러한 영구임대아파트 거주민의 특성을 반영한 서비스를 제공하기 위해서는 노인과 장애인 세대를 위한 시설의 재구조화 혹은 맞춤형 공간 조성이 필요하다. 그러나 「주택건설기준 등에 관한 규정」 55조2(주민공동시설)에 의하면 ① 100세대 이상의 주택을 건설하는 주택단지에는 다음 각 호에 따라 산정한 면적 이상의 주민공동시설을 설치하여야 하고, 150세대 이상은 경로당과 어린이놀이터, 300세대 이상은 경로당, 어린이놀이

터, 어린이집, 500세대 이상은 경로당, 어린이놀이터, 어린이집/주민운동시설, 작은도서관, 다함께돌봄센터를 설치해야 한다는 규정을 가지고 있다[2].

2022년 7월 기준, 영구임대아파트 단지 내 사회복지관의 단지 규모는 296세대부터 3072세대까지 확인되고 300세대 미만은 1개소, 300~500세대는 18개소, 501~1000세대는 54개소, 1001~2000세대는 80개소, 2001세대 이상은 19개소인 것으로 확인되어 1001세대 이상 2000세대 이하 단지가 80개소(46.5%)로 가장 많았다[3]. 즉, 다수의 사회복지관은 「주택건설기준 등에 관한 규정」에 따라 주민공동시설을 설치해야 하는데, 영구임대아파트 단지 내 사회복지관 중 관리사무소 등 타시설과 건물을 공유하는 시설로는 관리사무소(135개소), 경로당(118개소)과 어린이집(114개소) 순으로 나타나고 있다[3].

그러나 이들 시설 중 어린이집은 영구임대아파트 거주민의 인구사회학적 특성을 고려한다면 다른 용도로의 전환을 고민할 필요가 있을 것으로 보여진다. 이러한 현실을 고려하여 부산광역시의회 행정문화위원회 김효정 의원은 제 317회 정례 5분 자유발언에서 영구임대아파트 단지 내 어린이집 유휴공간 용도변경과 관련하여 부산시에 선제적이고 주도적인 역할의 필요성을 피력했다. 부산시 내 영구임대아파트 21곳 중 6개 단지 내 어린이집이 2년간 폐원하거나 운영을 중단했지만 폐원에 따라 발생하는 유휴공간이 비어있는 채로 방치되고 있다[5]. 이는 기존의 「공동주택관리법 시행령」에 따라 어린이집 공간은 용도를 변경할 수 없기 때문이다.

영구임대아파트 단지 내 위치한 사회복지관의 경우 주민공동시설 설치에 대한 규정으로 어린이집을 설치·운영해야 하나 고령인구가 주로 거주함에 따라 아파트 단지 내에서는 입소 가능한 아동을 찾기 힘들고, 아동 보호 시간대에 음주, 폭력, 고성 등으로 인한 경찰 출동이 빈번하게 발생하는 등의 문제로 보호자들이 영구임대아파트 단지 내 어린이집을 선택하지 않아 어린이집 원아감소는 심화되고 있는 실정이다. 따라서 본 연구에서는 영구임대아파트 단지 내 사회복지관 부설 어린이집의 운영 현황을 살펴보고, 어린이집 운영이 불가능한 사회복지관의 경우 주민들의 욕구를 반영한 공간으로서 용도변경 가능성을 검토하고자 한다.

1) 단, 시설설치 현황 등을 고려할 때 사업계획승인권자가 설치할 필요가 없다고 인정하는 시설이거나 입주예정자의 과반수가 서면으로 반대하는 다함께돌봄센터는 설치하지 않을 수 있다.

## 2. 사회복지관 공간 관련 선행연구

사회복지관은 시설물이지만 물리적인 공간규모에 대한 규정이 존재하지 않는다. 다만 「사회복지사업법 시행규칙 제23조(사회복지관의 설치기준)에는 강당 또는 회의실과 방음설비를 갖춘 상담실을 갖추어야 하고 사회복지관의 업무수행에 필요한 공간을 확보할 것을 제시하고 있다. 그러나 사회복지관은 건평을 기준으로 가형(2,000㎡이상), 나형(1,000㎡~2,000㎡미만), 다형(1,000㎡미만)으로 구분되고 유형에 따라 사회복지사 인력과 보조금이 달라지게 된다. 사회복지관 공간 관련된 선행연구를 살펴보면, 첫째, 사회복지관 적정 공급 규모를 검토한 연구, 둘째, 대상별 적정 공간에 대한 연구, 셋째, 시설에 대한 접근성을 검토한 연구 등으로 확인되어 진다.

첫째, 지방자치단체들이 사회복지관을 추가로 설치하기 위한 수요추정 방법을 제시하였다. 이를 위해 기존 시설 공급에 대한 방법론을 검토하고 국토교통부의 기초생활 인프라 공급 기준 등을 검토하여 수요추정모형을 구성하였고, 이를 성남시에 적용하여 사회복지관 공급의 적정기준안을 제시하였다[6]. 또한 서울시 사회복지관 신규 건립의 필요성을 점검하고자 공간적 접근성, 입지할 당모델 등을 적용하여 서울시 사회복지관은 여전히 공급 부족 상태에 놓여 있고, 특정 지역 내 사회복지관의 추가 건립을 제안하였다[7].

둘째, 사회복지시설 공간과 관련하여 가장 많은 연구가 실시된 유형으로 공간에 대한 범주를 사회복지관으로만 한정하지 않고, 사회복지시설 전체로 확대하여 대상자별 적정 공간에 대한 연구를 진행한 연구들이다. 장애인 그룹홈의 거주유형별 공간적 특성을 분석하여 경기도에 위치한 장애인 그룹홈의 내부와 지역사회 환경을 분석하여 향후 장애인 그룹홈의 공간 방향성을 제시하였다[8]. 또한 노인인구가 증가하고 있지만 노인여가복지시설에 대한 수요와 공급의 공간적 불일치성을 탐색하고, 공간 효율성과 형평성을 고려한 노인복지센터의 최적 입지 대안을 제시하였다[9]. 그리고 2010년 중반부터 건립된 서비스 결합형 공공임대주택지를 대상으로 사회복지시설 규모계획에 필요한 소요공간의 내용과 규모 및 면적비율을 고찰하였고, 초령화 사회에 직면한 우리나라 상황에 적합한 사회복지시설 공간계획에 대한 안을 제시하였다[10].

셋째, 시설에 대한 접근성 연구로 GIS 공간분석을 통해 취약주거지 중심의 아동 돌봄서비스의 시설 접근성을 살펴보고, 지역사회 돌봄서비스의 확충을 위해서는 이

용자의 생활반경 중심의 돌봄서비스 체계구축과 질적 측면이 보완이 필요함을 제시하였다[11]. 또한 GIS를 활용하여 부산광역시 해운대구는 장애인복지관이 필요하며, 이를 위해 관 내 4개 사회복지관 중 일부 사회복지관이 장애인복지관으로 기능을 전환하거나 특화기관으로 지정되어야 한다고 제시하고 있다[12].

그 외에도 공공임대주택단지를 대상으로 도시공동체 활성화를 위하여 아파트 공용공간을 어떻게 설계할 것인지와 관련된 연구도 진행되었다[13]. 그러나 사회복지관(시설) 공간 관련 된 연구들 중, 사회복지관 공간을 공유해서 사용했던 어린이집의 폐원으로 인한 공간 사용에 대한 문제점을 살펴본 연구는 전무하다는 것을 확인할 수 있다. 이에 본 연구에서는 다양한 유형의 사회복지관들 중, 영구임대아파트단지 내에 위치한 사회복지관들의 사례를 통해서 사회복지관 공간 활용에 대한 이슈를 검토해보고자 한다.

## 3. 영구임대아파트 단지 내 사회복지관

### 공간과 어린이집 운영 현황

#### 3.1 전국 영구임대아파트 단지 내 사회복지관 어린이집 운영 현황

한국사회복지관협회 홈페이지(2024.1.2.일 기준)에 게시되어 있는 영구임대아파트 단지 내 사회복지관은 총 173개소이고[14], 이들 사회복지관에서 어린이집을 운영하고 있는지 여부를 확인하고자 각 기관의 건축물대장을 확인하였다. 각 사회복지관의 건축물대장은 정부24에서 확인하였고(2024.3.2.~4.12검색)[15], 전체 영구임대아파트 단지 내 사회복지관 117개소의 건축물대장을 확인하였으며, 건축물대장 내 보육시설 설치 여부를 확인하였다. 건축물대장은 건축물의 위치, 면적, 구조, 용도, 층수 등 건축물의 표시에 관한 사항을 담고 있기 때문에 각 사회복지관의 공간 관련 사항을 확인하는 중요한 자료가 될 수 있다. 또한 정부24를 통해 확인되지 않은 사회복지기관은 포털사이트(네이버, 다음) 검색을 통해 보육시설 운영 여부를 확인하였다.

〈Table 1〉에서 확인할 수 있듯이 사회복지관이 보육시설을 운영 중에 있지만, 건축물대장에서 관련 내용을 확인할 수 없는 기관이 존재했다. 또한 건축물대장을 통해 건축물 현황의 용도를 통해서 확인 가능했다.

〈Table 1〉 Current Status of the Building Register of Social Welfare Centers in Permanent Rental Apartment Complexes nationwide

	Building register	Installation of childcare facilities (Display status)
Yes	137	65
No	36	108
Total	173	173

다수의 영구임대아파트 단지 내 사회복지관들이 건립된지가 상당기간 지났음에도 불구하고 공식자료(건축물대장)를 통해 어린이집 운영 여부를 확인하기가 용이하지 않았다. 이에 정부24와 포털사이트 검색을 통해 영구임대아파트 단지 내 사회복지관과 어린이집은 건축물대장이 없는 경우, 건축물대장은 있으나 보육시설설치 여부가 없는 경우, 단지 내 어린이집이 없는 경우, 보육시설 용도 외 다른 용도로 사용하는 등의 사례들을 확인할 수 있었다.

### 3.2 부산광역시 사회복지관 내 어린이집 운영현황

〈Table 1〉에서 확인하였듯이 공식자료(건축물대장)를 통해서 전국에 위치하고 있는 영구임대아파트 단지 내 어린이집 현황 파악이 불가능하였다. 이에 지역별로 검토하였을 때 다수의 건축물대장과 어린이집 운영 현황을 확인할 수 있는 부산광역시 자료로 한정하여 영구임대아파트 단지 내 어린이집의 상황을 검토하였다. 〈Table 2〉에서 확인할 수 있듯이 부산광역시에는 영구임대아파트 단지 내 사회복지관이 총 18개소이고, 이 중 9개소는 사회복지관 내 어린이집이 휴폐원(예정)인 곳으로 확인되었다(2024.3월 기준).

〈Table 2〉 Operation status of daycare center in Busan Metropolitan City Social Welfare Center

The number of daycare centers in social welfare centers			Closed (scheduled) of daycare centers in social welfare centers in permanent rental apartments		
Total	General area	Permanent rental area	Total	Closed	Temporary Closed
38	20	18	9	8	1

〈Table 3〉을 통해 부산광역시 영구임대아파트 내 사회복지관 어린이집 휴폐원(예정) 기관 현황을 확인할 수 있다. 이들 지역뿐만 아니라 부산광역시 내 영구임대아파트 지역현황을 살펴보면, 영유아, 아동, 청소년들은 줄

어지고 있는 반면에 노인/장애인 가구는 증가추세에 있어[3] 어린이집 휴폐원은 어쩔 수 없는 상황임을 인지할 수 있다.

〈Table 3〉 Status of the closed (planned) institution of the social welfare center daycare center in the permanent rental apartment in Busan Metropolitan City

No	Name of the welfare center	Closed
1	A	O
2	B	O
3	C	O
4	D	O
5	E	Will be closed(2024)
6	F	O
7	G	O
8	H	O
9	I	O

### 3.3 E종합사회복지관 내 「국공립J어린이집」 사례검토

본 연구에서는 2024년 상반기 어린이집 폐원 예정인 E종합사회복지관 내 국공립 J어린이집 사례를 검토하여 영구임대아파트 단지 내 사회복지관 내 위치하고 있는 어린이집의 현 상황을 검토하고자 한다. 이를 위해 E종합사회복지관 관장, 국공립 J어린이집 원장과 어린이집 운영 관련 인터뷰를 진행하였다.

#### 3.3.1 국공립 J어린이집 현황

1994년 개금2지구 BMC아파트 내 E종합사회복지관이 개관하였고, 1995년 국공립 J어린이집이 개원하였으며 어린이집 정원은 80명이었다. 그러나 아파트 단지 거주민이 노인과 장애인세대 위주로 증가하기 시작하면서 점차 어린이집 원아 수가 감소하기 시작하였고, 2024년 2월 기준 원아 현황을 살펴보면 J어린이집은 80명 정원 시설임에도 2024년 최초 재원신청을 17명만 하였고, 이후 재조사시 어린이집을 이용하겠다는 아동은 0명인 것으로 확인되었다. 또한 2024년 2월 6일 기준 재원 원아들의 거주지별 현황을 살펴보면, E종합사회복지관이 위치하고 있는 개금3동 원아가 가장 많은 것으로 확인되었다. 특히, 개금3동은 인구가 지속적으로 감소하고 있고, 부산진구 관내에서도 평균연령이 높은 지역으로 분류가 되고 있다. 이에 개금3동에 위치한 기존 어린이집과 유치원들(4곳)도 이미 폐원을 하였고, 이는 지역 내 원아 감소와 지리적(환경적) 문제로 파악된다.

### 3.3.2 국공립 J어린이집 원아 감소요인과 어린이집 폐원 근거

E사회복지관 관장, 국공립 J어린이집 원장과 어린이집 운영 관련 인터뷰를 통해 확인할 수 있었던 어린이집 원아 감소요인은 다음과 같다.

첫째, 보육 환경적 요인이다. J어린이집은 백양산 중턱에 위치한 개금 2지구 BMC 영구임대아파트단지에 위치하고 있고, 건립한지 30년이 된 복지관 내 위치하고 있다. 특히 영구임대아파트 단지라는 특성으로 인해 다수의 보호가 필요한 대상자들이 단지 내에 거주하고 있고, 거주민들에 의해 발생하는 음주, 폭력, 고성 등의 문제가 어린이집 보육시간대에도 빈번하게 발생하고 있다. 아동의 등하원 시간대에도 어린이집 출입구 인접 노상에서 흡연, 음주, 고성방가, 노상방뇨 등이 지속적으로 발생하여 보호자들의 민원이 제기되었으나 문제의 근원적 해결이 불가능한 부분이 있어 보호자들이 영구임대아파트 지역에 대한 부정적인식이나 편견을 가지게 되었고, 이는 J어린이집 재원을 선택하지 않게 하는 주요 원인인 것으로 확인되었다. 이상과 같은 이유로 부산광역시 영구임대아파트 내 복지관 어린이집 현황을 살펴보면, 영구임대아파트 단지 내 사회복지관 어린이집 중 18개월 중, 8개월이 폐원하였고 1개월이 휴원을 하여 영구임대아파트 단지 내 위치한 어린이집 중 50%가 휴폐원한 것을 확인할 수 있다.

둘째, 원아 감소 문제이다. 인구통계자료 「2022 시구군별 합계출산율」을 살펴보면 부산진구 합계출산율은 0.62명으로 전국 평균 0.78명과 부산광역시 평균 0.72명보다 낮으며, 부산광역시 내 16개 구군 중 부산중구 0.46명, 금정구 0.58명, 사상구 0.60명, 부산남구 0.612명에 이어서 다섯 번째로 출산율이 낮은 지역인 것으로 나타났다. 또한 E종합사회복지관과 J어린이집이 위치한 개금3동 지역은 2024년 1월 기준 평균연령이 48.1세이고 여성 평균연령은 49.3세로 부산진구 내 21개 동 중 평균연령도 높은 상황이라 개금3동 지역의 출생아 수 증가는 현실적으로 불가능한 상황이라 할 수 있다. 그리고 2023년도 12월 기준 개금3동은 9세 74명, 1세 88명, 2세 94명, 5세 131명 총 합계 601명이 거주하고 있고, 이는 개금3동에 위치한 전체 어린이집과 유치원의 정원에 한참 못 미치는 인구수이기 때문에 향후 어린이집 원아는 더욱더 감소할 수 있음을 예상할 수 있다.

셋째, 재정문제이다. 재원 아동의 급감으로 향후 J어린이집의 안정적 운영을 위해서는 연간 7천만원에서 1억 이상의 재정적 어려움이 발생할 것으로 예상되어 진다.

이는 사회복지관과 어린이집을 위탁 운영하고 있는 법인에게도 재정적 부담으로 작용할 수 있고, 법인에서 일정 수준 이상의 재정을 투입하더라도 양질의 보육을 제공할 수 있을지는 의문인 상황이다. 또한 「여객자동차 운수사업 시행규칙」에 따라 어린이집 통학차량의 경우 일정 사용기간이 경과하게 되면 유상운송이 불가능하기 때문에 기사, 차량비 등을 법인에서 자체 부담해야하기 때문에 더 많은 재원이 투입되어야 할 것으로 예상되어 진다.

### 3.3.3 국공립 J어린이집의 운영방안 검토

E종합복지관과 J어린이집에서는 어린이집을 지속운영하고자 향후 운영방안을 검토하였으나, 어린이집 폐원의 가장 큰 원인인 원아수 감소는 기관 차원의 노력으로 해결될 수 없는 사항임을 재확인하게 되었다.

첫째, 지역사회 내 원아모집 홍보강화를 통한 일반 어린이집 유지 운영방안이다. J어린이집은 1995년도에 개원하여 개금3동 대표 국공립 어린이집으로 운영되어왔으나, 출생아수 감소와 개금3동 지역의 고령화로 원아수가 급격히 감소하고 있는 추세이다. 사회복지관 주민공동시설 설치 규정에 따라 어린이집을 지속적으로 운영하기 위해 원아모집 홍보를 더욱 강화하고 있으나, 재원 가능한 아동이 없는 상황에서 일반어린이집 유지는 어려울 것으로 예상된다.

둘째, 영아전담 또는 장애아동전문어린이집으로의 전환 운영방안이다. 어린이집이 위치하고 있는 건물은 1994년 주공 당시 아파트 관리동, 상가동으로 설계건축된 이후 주민공동시설 의무 설치로 어린이집이 설치되었다. 그러나 30년 동안 건축물의 노후화와 함께 어린이집 특성 전환 시(장애아동전담시설) 필수시설인 승강기, 경사로 등의 접근성 강화와 치료교실 설치를 위한 화장실 등의 개보수가 필요한 상황이고, 향후 특성 전환 필요시 건물소유자인 부산도시공사와의 협의를 통한 리모델링이 필요한 실정이다.

셋째, 법인 재정지원방안이다. E종합사회복지관과 J어린이집을 위탁 운영중인 법인에서는 2024년도 재원 신청 아동수(33명, 실제 0명)를 기준으로 한 예산을 산정한 결과 연간 7천 만원에서 1억 이상의 재정이 투입이 필요하다는 것을 확인하였다. 정원, 면적 축소, 기사 겸직, 전입금 전환 방법 등 어린이집 운영에 따른 부족을 최소화하기 위한 방안을 확인하였으나 1회성 지원이 아닌 매년 7천만원 이상의 재정을 투입하는 것은 사회복지시설을 운영하는 법인에서도 재원을 마련하기 어려운 상황이다. 이상과 같이 국공립 J어린이집 운영방안에 대하여 검토

토하였으나, 출생수 감소라는 사회적 문제에 대하여 개별 법인이나 사회복지관이 대응하기는 불가능할 것으로 예상되어 진다. 또한 이러한 문제는 E종합사회복지관의 문제만은 아니며, 타 지역에 위치하고 있는 영구임대아파트 단지 내 위치한 어린이집에서도 발생을 예상할 수 있는 문제라 할 수 있다.

### 3.3.4 부산광역시 영구임대아파트 내 사회복지관 어린이집 폐원 후 공간 사용 현황

〈Table 4〉을 통해 부산광역시 영구임대아파트 내 사회복지관 어린이집들 중 이미 폐원을 결정한 8개 사회복지관을 대상으로 '사회복지관 부설 어린이집 폐원 관련 조사'를 실시하였다. 특히, 폐원 과정과 폐원 과정시 힘들었던 점, 폐원 이후 어린이집 공간 활용여부를 비롯한 지차제와 논의된 사항을 중심으로 조사를 진행하였고, 관련 내용을 잘 알고 있는 기관장 또는 중간관리자를 통해 서면 답변을 제공받았다. 또한 추후 추가적인 질문은 전화통화를 통해 각 기관의 상황을 구체적으로 확인할 수 있었다.

〈Table 4〉 Whether to utilize the space after closing the daycare center

No	Name of the welfare center	Contents of Use
1	A	x
2	B	x
3	C	temporary opening
4	D	Warehouse
5	E	Will be closed(2024)
6	F	toy rental store
7	G	Psychological Counseling Center
8	H	program room
9	I	x

'사회복지관 부설 어린이집 폐원 관련 조사' 결과에 따르면, E종합복지관 사례와 유사한 이유(원아감소)로 7개 사회복지관 부설 어린이집이 모두 폐원 결정을 하였다. 7개 어린이집 모두 지속적인 원아 감소 및 운영비 축소로 인한 재정적 어려움으로 인해 폐원을 결정하게 되었으나, 폐원과정과 폐원후 공간활용 여부는 각 지자체와의 논의 과정에 따라 상이한 결과를 도출하고 있다.

먼저, 폐원 과정에 대한 논의 내용을 살펴보면, 원아 감소에 대한 어려움을 사회복지기관뿐만 아니라 각 구청이 인지하여 폐원을 원만하게 진행한 지자체가 있었다. 하지만 다수의 사회복지관 어린이집들은 폐원 과정에서

해당 구청의 입장과 사회복지관 어린이집의 의견이 상충하여 협의과정이 원활하지 않았다고 응답하였다.

다음으로 폐원 이후 어린이집 공간 활용여부를 살펴보면, 3개 사회복지관은 기관에서 필요한 공간으로 어린이집 유휴공간을 활용하고 있었다. 그러나 4개 사회복지관이 어린이집 공간을 비워두거나, 적극적으로 활용하지 못하고 임시공간(창고 등)으로 사용하고 있었다. 이는 어린이집 공간의 특성상 개보수를 하지 않을시 특정 용도로 사용하기가 용이하지 않고, 관계부서에서 보육시설 이외의 사용을 금지, 공간 활용 시 책임 소재(구청, 사회복지관, LH, BMC) 등의 이유인 것으로 확인되었다.

실제 다수의 사회복지관들과 사회복지관을 관할하고 있는 구청에서는 원아감소로 인한 어린이집 폐원에 대하여 일부 합의를 하고 있지만, 폐원 이후 어린이집 유휴공간 활용에 대해서는 관련 법규와 조례로 인해 어려움을 제시하였다.

## 4. 영구임대아파트 내 사회복지관 폐원 어린이집 공간 활용 방안

사회복지관은「주택건설기준 등에 관한 규정」에 따라 주민공동시설 중 어린이집을 설치해야 하기 때문에 어린이집 폐원에 따른 공간을 활용하기 위해서는 관련 법률의 검토가 필요하다.

### 4.1 「공동주택관리법」 시행령 검토

「공동주택관리법 시행령」에 따라 어린이집이 폐원을 하더라도 어린이집 공간은 용도를 변경할 수 없다. 부산광역시에 위치한 영구임대아파트 단지 내 어린이집들의 경우 관련 법령으로 인해 어린이집 폐원에 따라 발생하는 유휴공간을 비어있는 채로 방치하고 있다. 이러한 문제점을 반영하여 2023년 11월 「공동주택관리법 시행령」 일부개정에 따라 어린이집 입주자 공유인 복리시설에 해당될 경우, 「영유아보육법」제43조에 따라 폐지 후 6개월이 경과하거나 사용검사 후 운영되지 않고 1년이 경과한 경우에 한하여 시·군·구 건축위원회를 거치면 그 전부를 용도변경 할 수 있도록 허용한다고 입법예고 되었다.

이를 반영하여 「공동주택관리법 시행령」(시행 2024.1.1)을 확인해보면, [별표3]1.용도변경 다.2) 「주택건설기준 등에 관한 규정」제55조의 2제1항 각 호에 따라 산정한 면적기준에 적합하지 않은 경우로서 다음의 구분에 따른

동의요건을 충족하여 주민공동시설을 다른 용도의 주민 공동시설로 용도변경을 하는 경우. 이 경우 필수시설은 어린이집 및 경로당이 아닌 시설만 시·군·구 건축위원회 심의를 거쳐 용도로 변경할 수 있다. 또한 필수시설로 용도변경을 하는 경우 : 전체 입주자등 2분의 1 이상의 동의, 그 밖의 경우: 전체 입주자등 3분의 2 이상의 동의가 필요하다고 명시되어 있다. 따라서 과거와는 달리 어린이집 폐원 시 기존 어린이집 공간을 다른 용도로 활용할 수 있는 법적 근거는 마련이 되었다. 또한 공동주택 행위허가신고 실무 가이드라인에서 복지시설의 용도변경에 대한 내용을 담고 있다[16]. 여기서 복지시설이란 주택단지의 입주자 등의 생활복리를 위한 다음 각 목의 공동시설을 의미하고(주택법 제2조제14호), 관련 조항 가. 어린이놀이터, 근린생활시설, 유치원, 주민운동시설 및 경로당 등이 포함된다[2].

#### 4.2 「공공주택 업무처리지침 일부개정령안」 검토

국토교통부는 2024년 1월「공공주택 업무처리지침 일부개정령안」을 행정예고 했고, 제34조의4(어린이집) ② 어린이집은 다음 각 호의 정원기준에 따라 규모로 설치한다. 다만, 산정된 정원이 30명 미만인 경우에는 어린이집을 설치하지 않을 수 있다 라는 조항에서 '설치하지 않을 수 있다'를 설치하지 않을 수 있고, 입주대상이 쪽방거주자 등 1인가구 중심의 취약계층으로 특화된 경우에는 해당 지방자치단체와 협의하여 어린이집을 설치하지 않거나 다른 주민공동시설(주책건설기준 등에 관한 규정 제2조제3호에 따른 시설을 말한다)로 대체할 수 있다 로 변경되었다.

또한 국토교통부는 취약계층으로 특화된 공공 임대주택에 대해서는 어린이집 설치를 면제할 방침인데, 현재 500가구 이상의 신규 공동주택에는 국공립어린이집을 의무적으로 설치해야 하지만, 어린이집 외에 주민이 선호할만한 시설인 경로당, 운동시설, 도서실, 휴게시설 등을 지을 수 있도록 대체근거를 마련할 계획이다[17].

#### 4.3 폐원 어린이집의 공간을 어떻게 용도변경 할 것인가?

「공동주택관리법 시행령」과 「공동주택 업무처리지침 일부개정령안」행정예고 등은 변화하고 있는 우리사회의 인구사회학적 특성과 영구(공공)임대주택에 거주하고 있는 주민들의 특성을 반영한 결과라 할 수 있다. 임해원과 이도원(2023)은 서울에 위치한 종합사회복지관

을 중심으로 GIS를 활용하여 종합사회복지관 이용자 특성을 분석하고 이를 바탕으로 공간개선 방향을 제시하였는데, 연구결과를 살펴보면 노인, 1인가구, 독거노인, 저소득가구, 외국인의 인구가 증가하고 있기 때문에 이용자 특성을 반영한 종합사회복지관의 공간개선이 필요하다고 주장하였다. 특히, 군집 분석을 통해 종합사회복지관을 4가지 유형으로 구분하여 군집별 대표사례인 종합사회복지관을 선택하고 향후 공간 개선방향성을 제시하였다[18].

특히, 줄어들고 있는 영유아, 청소년의 인구에 비해 이들이 사용하는 공간이 복지관에서 차지하는 비중이 높은 것으로 분석하고 있다. 사회인구학적으로 공간의 이용대상이 감소한다는 결과에 따라 공간에 대한 욕구가 줄어들었다면 노인 혹은 다른 대상이 그 공간을 활용할 수 있도록 가변적인 공간구성이 필요하다고 제시하고 있다 [18]. 2016년과 2021년도 부산광역시 내 위치한 영구임대아파트 지역 현황조사를 살펴보면, 영구임대아파트 단지 내 거주하는 전체 인구수는 감소하였지만 독거노인은 증가하였고 만 64세 이상 1인 단독 세대수는 모든 영구임대아파트 단지에서 증가한 것을 확인할 수 있었다[4]. 또한 총 18개 지역 중 8개 지역에서는 장애인 인구수가 늘었다. 그러나 1개 지역을 제외하고 모든 지역에서 한 부모 세대는 약 94.1% 감소하는 것으로 나타나고 있는데 이는 미성년자인 영유아, 아동, 청소년층이 영구임대아파트 내에서 급속하게 줄어들고 있음을 나타내는 것이라 할 수 있다. 또한 영구임대아파트 단지 내 돌봄이 필요한 취약계층의 증가(수급권자, 독거노인, 치매노인, 장애인, 정신질환자, 알코올중독자)와 여가(문화생활) 공간 부족에 대한 욕구를 주요 문제점을 제시하고 있다. 그러나 <Table 5>에서 임대단지 내 사회복지관의 건물 소유주체를 확인해 보면 약 84%가 LH, 주택관리공단 등(무상임대) 방식이기 때문에 공간 용도변경 시 건물 소유주체와의 논의와 함께 관할 구군과의 협의가 필요한 실정이다.

<Table 5> building owner

	local government	LH	Corporatoin	Etc	total
No	17	144	10	10	172
%	9.9	83.7	5.8	0.6	100

## 5. 결론 및 제언

이상의 자료를 통해 영구임대아파트 단지 내 입주민의 인구구조 변화 내용을 확인할 수 있었고, 실제 부산광역시에 위치한 영구임대아파트 단지 내 사회복지관 어린이집은 절반 이상이 폐원 상태에 있다. 영구임대아파트 내 사회복지관은 어린이집 폐원으로 유휴공간이 발생했다면 지역주민의 인구사회학적 특성과 욕구에 부합하는 공간을 구성하는 것이 필요할 것으로 보여진다. 이를 위해 우선 고려해야 할 사항이 법적 검토이다. 사회복지관의 설립 자체가 법적 근거에 기반을 두고 있기에 용도 변경 역시 관련 법규의 검토가 선행되어야 한다. 다행히 「공공주택관리법 시행령」일부개정, 「공공주택 업무처리지침 일부개정훈령안」행정예고를 통해 사회복지관들은 더 이상 법령 제약에 따른 조치를 취하지 못하는 어려움은 없을 것으로 보여진다. 특히, 필수시설의 용도변경 시 전체 입주자 중 1/2이상이 동의를 하게 되면 용도변경이 가능해졌다.

그렇다면 유휴공간인 폐원 어린이집 공간을 어떻게 용도 변경해야 할까? 이러한 질문은 영구임대아파트 단지 내 사회복지관에 요구하는 역할, 기능과 관련되어 있다고 생각한다. 향후 영구임대아파트에 위치하고 있는 사회복지관은 돌봄이 필요한 취약계층을 위해 최일선의 역할을 하는 것이 필요하다고 주장한다[4]. 그리고 이를 위해서는 영구임대아파트 내 노인 세대를 위한 시설의 재구조화 혹은 맞춤형 공간 조성이 필요하지만 사회복지관 내 별도 설치 공간이 부족하여 실제 서비스가 필요한 대상자들이 사회복지관을 이용하지 못하고 있다는 것이다. 그러므로 「공동주택관리법 시행령」에서 제시하고 있는 필수시설 용도변경 동의를 구할 시, 입주민들에게 필요한 시설의 유형과 기능에 대한 질문도 동반되어야 할 것이며 이는 각 사회복지관의 용도변경 과정에서 필수적인 절차라 할 수 있다. 즉, 사회복지관 주도로 주민의 욕구를 파악하고 욕구에 부합한 용도 변경이 필요하다.

하지만 다수의 사회복지관은 시·군·구로부터 사회복지관을 위탁받아 운영하고 있고, 영구임대아파트 단지 내 사회복지관 건물의 실제 소유는 위탁 법인이 아닌 LH와 주택관리공단이다. 사회복지관이라는 물리적 공간의 소유와 사회복지관을 운영하는 주체가 상이하기 때문에 어린이집 폐원에 따른 유휴공간이 발생했을 시, 공간에 대한 각자의 생각은 다를 수도 있고 이는 각 단체의 설립목적과도 관련이 있게 된다. 따라서 이미 휴폐원을 경험하고 있는 부산광역시 영구임대아파트 단지 내 사회복지관

을 비롯한 향후 휴폐원을 예정하고 있는 사회복지관들은 주민들의 욕구와 함께 건물을 소유하고 있는 단체와의 원활한 의사소통을 통해 입주민들이 가장 원하는 형태의 시설 용도 변경이 이루어질 수 있도록 해야 하고, 그 과정에서 구·군은 어린이집 휴폐원 처리뿐만 아니라 시설 용도 변경에 따른 행정 절차가 원활히 진행될 수 있도록 지원하는 것이 필요할 것이다.

또한 폐업된 어린이집의 공간을 용도 변경할 시, 공간 활용에 대한 관리운영비도 필요한 것으로 보여진다. 본 연구에서 실시한 '사회복지관 부설 어린이집 휴·폐원 관련 조사'에서도 어린이집 공간을 지역주민의 욕구에 부합하는 공간으로 운영하기 위해서는 기존 복지관 운영비만으로는 부족하기 때문에 추가적인 운영비 지원(시설 리모델링비 포함)이 필요함을 제시하고 있다. 즉, 사회복지관 공간 활용에 대한 적법한 절차를 거쳐 시설을 용도 변경하고 관련 운영비가 지원되어야 폐원된 어린이집 공간을 주민들의 욕구에 부합하는 의미 있는 공간으로 활용할 수 있을 것이다.

본 연구는 정부 24를 통해 전국에 위치한 영구임대아파트 단지 내 보육시설 설치현황과 휴폐원 현황을 확인하고자 하였으나, 각 사회복지관마다 상황이 상이하여 특정 지역(부산광역시) 사례만을 확인하였다. 추후 연구에서는 법적 근거에 기반하여 설립된 사회복지관의 공식 서류(건축물대장 여부) 미비, 실제 보육시설을 운영하고 있음에도 건축물대장에서 관련 내용을 확인할 수 없는 등의 문제를 살펴보고자 하며 이를 통해 전국 단위의 연구를 진행하고자 한다. 또한 사회복지관 부설 어린이집 폐원에 따른 공간 발생에 대한 민간기관의 입장뿐만 아니라, 건물소유주체, 각 구청 담당부서와 공무원, 지역주민들의 입장에 대한 추가적인 연구가 필요한 것으로 보여진다.

또한 예산상의 어려움으로 사회복지기관의 추가 증설이 용이하지 않은 상황에서 지역사회와 주민의 특성에 부합하는 적정공간을 제시하기 위해서는 사회복지관 공간 구성시 사물인터넷(IoT)의 적극적인 활용이 필요할 것으로 보여진다. 즉, 사물인터넷(IoT)을 활용하는 것은 제한된 공간 내에서 지역주민들의 요구에 부합하는 사회복지서비스 수요와 비용 효율성을 높이기 위한 최선의 방법이다. 또한 AI·빅데이터 분석을 통해 이용자들의 행동 패턴에 따른 공간 배치와 서비스 운영이 필요하다. 따라서 향후 사회복지관 공간에 대해서도 ICT·IoT·AI 등 첨단기술을 융합한 맞춤형 스마트 공간 시스템 구축에 대한 연구가 필요함을 제안하고자 한다.

## REFERENCES

- [1] D.C.Yoo. and J.B.Hong, "Community Welfare Theory for Practitioners", Yangseowon. 2016.
- [2] Ministry of Government Legislation. Retrieved from, www.moleg.go.kr (Accessed: March 27, 2024).
- [3] Korean Council of Social Welfare Centers, "Report on the Status of Social Welfare Centers in Rental Housing Complexes, 2024", 2024.
- [4] Busan Association of Social Welfare Centers, "A Study on the Status and Improvement Measures of Social Welfare Centers in Permanent Rental Apartment Complexes: 2021 Permanent Rental Division Research Report", 2021.
- [5] Enewstoday. (2023, November 8). Busan City Council member Kim Hyo-jung Urges Active Consideration of Changing the Use of Idle Spaces in Permanent Rental Apartment Daycare Centers. Retrieved from http://www.ewnews.co.kr
- [6] M.S.Oh and J.Y.Kim, "An Exploratory Study on the Estimation Methods and Application of Demand for Local Government Social Welfare Centers", Proceedings of the Korean Family Social Welfare Association Conference, 2022.
- [7] W.J.Yoo and T.Y.Kim, "A Study on Site Selection for New Social Welfare Centers in Seoul: Focusing on Service Areas and GIS Network Analysis", Korean Journal of Social Welfare, Vol.74, No.1, pp.53-78, 2022.
- [8] S.H.Choi and J.M.Kim, "A Study on the Spatial Characteristics of Residential Types in Group Homes for People with Developmental Disabilities: Focusing on the Interior and Community Environments of Group Homes for the Disabled in Gyeonggi Province", Korean Institute of Spatial Design Journal, Vol.18, No.8, pp.737-752, 2023.
- [9] J.Y.Kim and G.H.Lee, "A Study on the Optimal Location of Small-Scale Senior Welfare Centers in Seoul Using Spatial Optimization Methods: A Multi-Objective Optimization Approach Considering Spatial Efficiency and Equity", Journal of the Korean Cartographic Association, Vol.23, No.3, pp.33-53, 2023.
- [10] J.Y.Jang, "A Study on the Spatial Area Composition of Social Welfare Facilities in Service-Integrated Public Rental Housing", Korean Institute of Spatial Design Journal, Vol.17, No.7, pp.97-108, 2022.
- [11] B.Yoo and J.M.Kim, "A Study on the Physical Accessibility of Child Care Service Facilities: Focusing on Vulnerable Residential Areas", Social Welfare Research, Vol.53, No.2, pp.177-205, 2022.
- [12] K.H.Choi, "A Case Study on the Functional Transformation and Specialization of Social Welfare Centers for the Disabled Using GIS: Focusing on Haeundae-gu, Busan", Journal of the Korean Association for Community Welfare, No.44, pp.99-125, 2013.
- [13] M.O.Han, J.H.Baek, and H.Kim, "A Study on Apartment Shared Space Design for Urban Community Revitalization: Focused on the Space Doctor Project in Public Rental Housing Complexes", Korean Institute of Spatial Design Journal, Vol.16, No.3, pp.107-119, 2021.
- [14] Korean Association of Social Welfare Centers, Retrieved from www.kaswc.or.kr (Accessed: March 22, 2024).
- [15] Ministry of the Interior and Safety.(n.d), Government24. Retrieved from www.gov.kr (Accessed: March 2 - April 12, 2024)
- [16] Ministry of Land, Infrastructure and Transport, "Practical Guidelines for Permit and Notification of Actions in Multi-Family Housing", 2021.
- [17] Chosun Biz, "When Demolishing Shantytowns and Building Rental Housing, Construction Obligations for Daycare Centers and Parking lots are exempted", 2024, January 22.
- [18] H.W.Im and D.W.Lee, "A Study on User Characteristics Analysis and Spatial Improvement Directions of Comprehensive Social Welfare Centers Using GIS: Focusing on Comprehensive Social Welfare Centers in Seoul", Journal of the Architectural Institute of Korea, No.411, pp.43-53, 2023.

이 미 라(Lee, Mi-Ra)

[정회원]



- 2005년 2월 : 부산대학교 일반대학원 사회복지학과(사회복지학석사)
- 2011년 8월 : 부산대학교 일반대학원 사회복지학과(사회복지학박사)
- 2011년 9월 ~ 현재 : 동의대학교 사회복지학과 부교수

<관심분야>

아동·청소년복지, 사례관리, 지역사회복지