

위드 코로나 시기 생활권 공공시설의 대응실태와 개선방안 연구

Neighborhood Public Facilities during COVID-19 Period
: Lessons from their experiences for more resilient communities

남궁지희 Namgung, Jihee
김신성 Kim, Shinsung
변은주 Byun, Eunjoo
김영지 Kim, Youngji

(a u r i

기본연구보고서 2023-18

위드 코로나 시기 생활권 공공시설의 대응실태와 개선방안 연구

Neighborhood Public Facilities during COVID-19 Period :
Lessons from their experiences for more resilient communities

지은이 남궁지희, 김신성, 변은주, 김영지
펴낸곳 건축공간연구원
출판등록 제2015-41호 (등록일 '08. 2. 18.)
인쇄 2023년 12월 29일, 발행: 2023년 12월 31일
주소 세종특별자치시 가림로 143, 8층
전화 044-417-9600
팩스 044-417-9608

<http://www.auri.re.kr>

가격: 25,000원, ISBN: 979-11-5659-445-1

이 연구보고서의 내용은 건축공간연구원의
자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와 다를 수 있습니다.

연구진

연구책임	남궁지희 부연구위원
연구진	김신성 연구원 변은주 연구원 김영지 연구원
외부연구진	백일순 서울대학교 아시아연구소 선임연구원
연구보조원	강이화 조사원 김명조 조사원 장유진 조사원 정혜윤 조사원 최경민 조사원

연구심의위원	염철호 선임연구위원 조영진 연구위원 성은영 연구위원 이왕건 국토연구원 선임연구위원 김세훈 서울대학교 교수
연구자문위원	김혜순 시흥시 중앙도서관 민지선 시흥시 평생교육원 박민자 선유지역아동센터 손창우 인제대학교 교수 신현미 시흥시 중앙도서관 안 혁 시흥시 교육자치과 유다은 이화여자대학교 교수 이영안 수원시정연구원 연구위원 이진경 팔전축사사무소 소장 이희현 한국교육개발원 연구위원 임리사 한국과학기술원 교수 임현성 공간연구소 올림 소장 장수정 건축권장 소장 조성훈 시흥시 평생교육원 최윤경 육아정책연구소 선임연구위원 최이명 두리공간환경연구소 부소장 홍다솔 팔전축사사무소 소장

제1장 서론

본 연구는 생활권 공공시설의 대응실태를 중심으로 지난 코로나19 대응 과정의 특성과 문제점을 되돌아봄으로써, ‘방역과 일상의 균형’이라는 관점에서 대응력 제고를 위한 개선방안을 모색하는 기초연구이다. 본 연구는 ‘위드 코로나 시기’ 전환기의 과제에 중점을 두고, 크게 다음과 같은 층위에서 필요성에 대응하였다.

첫째는 지나온 대응과정과 경험에 대한 체계적인 점검과 성찰이다. 초기 연구들은 제한된 정보와 몇 가지 징후, 선제적 예측을 바탕으로 진단과 처방을 제시해왔으나, 이제는 그동안 축적된 경험과 근거를 바탕으로 이들의 실제 적용 및 작동 양상과 유효성, 지속성에 대한 종합적 검증이 필요한 시점이다.

둘째는 ‘방역과 일상의 균형’에 대한 원칙과 방향 정립이다. 감염병 확산을 방지하기 위한 초기 조치들은 일상적 활동과 사회적 접촉의 기회를 원천적으로 차단하는 방향으로 작동했다. 비상대응체계가 장기화됨에 따라, 감염 위험을 적정 수준으로 억제하면서도 단절되고 위축된 일상을 점진적으로 회복하는 것이 중요한 과제였다. 방역과 일상의 균형을 찾기 위해, 지난 대응과정에서 무엇을 지키기 위해 무엇을 포기했는지, 부족하거나 과한 부분은 없었는지 충실히 되돌아볼 필요가 있다.

셋째는 생활권 공공시설 전반의 대응체계 재정비이다. 감염병 등 사회적 위기 상황에서 교육, 돌봄 등 필수 영역의 최전선에서 작동하는 생활권 공공시설의 역할은 매우 중요하다. 기존 대응과정에서 드러난 문제점들을 보완하여 시설 및 생활권 단위에서 발생하는 필수영역의 공백을 최소화하고 취약계층을 더욱 두텁게 보호할 수 있는 체계로 개편 방안이 요구된다. 이는 코로나19라는 특수한 상황에 국한되기보다는, 잠재적인 위기와

불확실성에 대한 수용과 적응, 회복 능력을 포함하는 ‘보편적 대응역량’의 향상을 지향한다.

본 연구의 목적은 ‘생활권 공공시설의 코로나19 대응과정을 방역과 일상의 균형 관점에서 되돌아보고, 대응체계 재정비 차원에서 개선방안을 제시하는 것’이다. 그동안 분야별, 시설유형별로 대응과정과 보완방향에 대한 논의가 활발히 이루어져 왔으나, 본 연구는 각 시설의 실질적인 이용 및 영향권에 해당하는 공간적 단위에 주목하여, 인접 시설 간의 상호작용을 아우르는 통합적 관점에서 살펴본다는 점에서 차별성을 가진다.

제2장 개념과 쟁점 고찰

2장에서는 문헌 고찰을 통해 연구의 주요 개념인 ‘위드 코로나 시기’와 ‘생활권 공공시설’에 대한 조작적 정의와 범위를 구체화한 후, 대응과정의 단계와 세부 시설유형에 대한 분류기준을 제시하고 주요 쟁점과 과제를 도출하였다.

먼저 본 연구에서 ‘위드 코로나 시기’라는 표현은, 코로나19를 경험했던 지난 대응과정에서 ‘일상적 대응체계’로의 점진적인 이행과정을 포괄하는 아우르는 의미로 사용한다. 이 중 ‘대응과정’에 해당하는 중점 분석 대상으로, 중앙재난안전대책본부 차원의 비상대응체계가 가동되어 온 약 3년 4개월의 기간(2020.1.20.~2023.5.31.)을 설정하였다. 이는 다시 방역 기조의 중대한 변화 시점을 기준으로 다음 3단계로 구분하였다.

코로나19 대응단계별 특성

대응단계	특성
초기(봉쇄기) 2020년 1월 말 ~ 2020년 5월 중	▶ 신종 감염병 발생과 국내 유입의 초기 단계로 개학 연기, 공공시설 폐쇄, 외출 자제와 사적 모임 제한 등 ‘고강도 사회적 거리두기’ 조치를 시행하던 시기입니다. 감염병의 지역사회 확산 가능성을 원천 차단하기 위해 초기 확진 사례에 대한 철저한 역학조사를 실시하였고, 감염경로와 정보를 확인하여 대응지침을 수립했습니다.
중기(억제기) 2020년 5월 중 ~ 2021년 11월	▶ 전면 봉쇄되었던 시설 등의 운영을 순차적으로 재개하며 감염 위험과 시설 특성에 따라 세분화된 단계별 방역 지침을 적용하는 ‘생활속 거리두기’를 시행하던 시기입니다. 모임과 활동, 인원제한을 통해 사회적 접촉을 줄이고 확진자와 접촉자, 유증상자를 조기진단 및 격리하여 감염병 확산 속도를 억제하는데 주력했습니다.
후기(회복기) 2021년 12월 ~ 2023년 5월	▶ 백신 보급을 통해 집단면역이 형성되었고, 오미크론 변이 이후 전파력과 확진자 수는 급증했지만 치사율이 낮아지면서 ‘단계별 일상 회복’을 준비하던 시기입니다. 확진자 수 억제보다 원활한 치료와 관리에 주력하고, 방역 관련 규제와 부담을 점진적으로 완화하면서 자율과 권고 중심의 일상적 대응체계로 전환하였습니다.

출처: 연구진 작성

‘생활권’의 범위는 문헌에 따라 유동적, 다층적으로 정의되고 있다. 본 연구에서는 ‘일상생활에서 이용하는 시설들의 영향권이 중첩된 범위’로 간주한다. ‘공공시설’은 운영

및 서비스 측면에서의 공공성과, 사람들이 모이고 공유하는 공공장소로서의 특성과 역할을 고려하여, 공공이 직접 설립, 운영하는 협의의 공공시설 뿐 아니라 민간 부문의 공공서비스 및 비영리 시설까지 포함하는 광의의 개념을 채택하였다. 이 중에서 다시 ‘이용행태’ 관점에서 본 연구 목적에 부합하는 시설을 선별하였다. 이용자들이 ‘공간’을 공동으로 이용하는 시설, 방역조치로 인해 시설 운영과 이용에 직접적인 제약을 받았던 시설을 중심으로, 교육시설, 돌봄시설, 문화체육시설, 주민공동이용시설의 4가지 유형의 시설을 본 연구의 중점 분석 대상으로 선정하였다. 시설유형별 주요 특성과 해당 세부시설 유형은 다음과 같다.

생활권 공공시설 유형별 특성

구분	교육시설	돌봄시설	문화체육시설	주민공동이용시설
주요 기능 및 서비스	정규 교육과정	돌봄 서비스	문화체육프로그램	자율 이용
운영 및 이용 특성	재학생을 대상으로 학급 편성, 정해진 등하교시간 및 학사일정에 따라 운영	돌봄이 필요한 영유아나 아동, 노인, 장애인 등 취약계층을 대상으로 보호 및 돌봄서비스 제공 (일시 또는 긴급 돌봄 포함)	프로그램별로 시간과 장소, 참석인원 등이 사전에 정해져 있고, 공지, 신청 및 예약 등을 통해 이용	불특정 다수의 인원에게 개방 또는 대여하여, 이용자가 원하는 시간에 자유롭게 방문, 체류하며 이용하는 시설
세부시설	유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교, 대학교, 특수학교, 대안학교	어린이집, 초등돌봄교실, 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 주야간보호센터	방과후학교, 강좌형 문화체육/체험활동, 영화/공연/경기장, 도서관, 박물관, 미술관, 전시 및 관람시설	공동육아나눔터, 경로당, 마을회관, 실내외 놀이공간, 공유공간(회의실 대관)

출처: 연구진 작성

제3장 코로나19 대응과정 분석

3장에서는 코로나19 단계별 대응과정에서 ‘시설’에 대한 대응이 어떻게 달라졌는지를 살펴보았다. 먼저 정부 차원에서의 공통 대응에서, 시설을 대상으로 적용되는 대응지침이 어떻게 달라져 왔는지 전반적인 흐름을 고찰하고, 이어서 생활권 공공시설의 4가지 유형별로 기존 문헌을 통해 제기된 단계별 특성과 쟁점을 고찰하였다.

- 코로나19 시기 시설에 대한 대응체계의 변화과정

코로나19 기간 동안 감염 확산 차단을 위한 조치로, 시설 자체의 폐쇄 및 휴업 명령부터, 재택 및 온라인 서비스 전환, 이용인원 및 시간 제한, 밀집도 완화, 실내취식 등 특정 활동 제한, 출입과 유증상자 관리, 공용 공간 및 물품 관리, 환기·소독 등 위생 관리 조치 등이 활용되어 왔다. 이러한 조치들은 감염병 확산 단계 뿐 아니라, 시설별 필수도 및 위험도에 따라 다르게 적용되었다. 코로나19 확산 초기의 불확실한 상황에서도 의료기관, 교육 및 돌봄기관, 사회적 약자나 취약계층에 대한 지원, 일상생활 및 생계유지를 위한 활동 등, 사회적 필수 기능들을 유지하기 위해, 부문별 비상대응 및 지원체계가 긴밀하게 작동했다. 반면 유흥, 여가, 문화체육, 종교 및 집회, 사적 모임 등 비필수, 고위험 활동의 경우, 각종 금지 및 제한조치가 더 강하고 오래 적용되는 경향이 있었다.

‘집단 및 다중이용시설’은 코로나19 초기부터 중점 관리 대상으로 언급되어 왔으나, 그 안에서 세부적인 관리 및 규제 대상과 명칭, 분류체계 등이 수시로 바뀌어 왔다. 일반적인 재난 관리 및 대응체계는 특정 용도나 일정 규모 이상의 ‘고위험시설’ 위주로 더욱 엄격한 규제를 적용하는 방식으로 작동해왔으나, 코로나19의 경우 소규모 공간, 인원이라도 밀접접촉을 통해 감염의 확산이 가능하다. 종교시설, 콜센터와 물류센터, 쪽방촌과 고시촌, 요양시설, 교정시설 등 사각지대에서 집단감염 사례가 발생할 때마다 해당 시설 또는 업종을 고위험시설 목록에 추가 편입하면서, 관리 대상 시설을 점차 확대 및 세분화해왔다. 그러나 규제의 대상이 되는 특정 시설을 지정하는 방식 자체가, 감염 위험을 통제하고 유연하게 대응하기에 근본적인 한계를 안고 있었다.

후기로 갈수록 감염에 취약한 환경적 조건, 사람이 모이는 공간과 활동 자체의 위험성에 직접적으로 대응하는 경향이 나타난다. 즉, ‘식사, 대화, 업무’ 등 구체적인 활동이나 ‘밀폐된 지하공간’ 등 환경 자체에 내재한 위험요인을 고려하여, 위험한 활동, 위험한 환경에 대해서는 ‘시설’의 유형이나 규모와 무관하게 지켜야 할 보편적 생활방역수칙들이 제시되었다. 시설별 특성을 고려할 수 있도록 자체적인 위험도 평가에 따라 관리방안을 수립하고, 관리자의 책임과 역량을 강화하는 방식이 제안되었다.

- 시설유형별 현안과 쟁점 차이

생활권 공공시설의 유형에 따라 이용 행태 및 공간 특성, 사회적 기대와 요구사항, 관리 및 대응체계가 서로 달랐고 그에 따라 코로나19 기간 동안 경험한 어려움과 쟁점의 양상도 달랐다.

교육시설의 경우 교육부와 교육청, 교육지원청, 일선 학교로 이어지는 대응체계가 유기적으로 작동하였다. 필수 교과과정의 운영방안을 중심으로 학사일정 조정, 온라인 개학, 밀집도 완화 조치, 출결관리기준 등이 논의되었다. 개인의 사회경제적 상황과 학습 환경 차이에 따른 학습, 교육, 발달의 지연과 격차 문제, 학교의 테두리를 벗어난 위기가동이 결식과 방임, 폭력의 위험에 노출되는 문제, 돌봄 공백으로 인해 가계 소득 저하, 고용 불안정을 심화시키는 문제 등, 사회 다른 분야에 미치는 파급효과가 제기되었다.

돌봄시설의 경우 대표적인 필수 고위험시설로서, 취약계층에 대한 돌봄의 공백을 최소화하기 위해 긴밀하게 대응해왔다. 코로나19 초기부터 긴급돌봄을 위한 범부처 협력체계를 구축하여, 다른 시설들이 휴교, 휴업에 들어간 극단적인 봉쇄 기간 동안에도 긴급돌봄 서비스는 중단 없이 운영되었다. 일상 회복의 단계별로 이용 수요가 급증하면서 서비스 공급자의 부담이 가중, 누적되는 문제가 노출되었다. 돌봄시설 중에서도 세부유형에 따라 가용공간과 인력의 차이가 컸는데, 특히 소규모 민간시설에서 시설 내 환경과 밀집도 관리의 어려움, 연계형 체험활동의 기회 제한에 따른 운영의 어려움이 있었고, 다양한 틈새 공백에 대응할 수 있는 서비스 지원체계의 개편 필요성이 대두되었다.

문화체육시설은 대표적인 다중이용시설이자 비필수시설이다. 도서관은 자율채류형, 박물관과 미술관은 순회관람형, 강의 및 공연장은 동시입장형으로 공간 이용 특성에 따른 사회적 접촉의 양상에 차이가 있었고, 공공체육시설의 경우 종목별 특수성에 따라 공간-활동 위험도의 편차가 컸다. 시설별 재량에 따라 휴관 상태가 장기화되는 사례들이 있었고, 보수적인 운영으로 시민들의 건강 증진과 문화 향유에 대한 공적 기회가 위축되는 문제가 제기되었다. 일부 서비스나 활동을 비대면으로 대체하는 방안이 활발히 모색되었으나, 이 과정에서 공간 이용을 매개로 하는 공적 역할의 대체불가능성, 지역 사회와의 연계 프로그램 등의 중요성이 대두되기도 하였다.

주민공동이용시설은 별도의 서비스나 프로그램을 제공하지 않고 자율적으로 이용하는 시설이기 때문에, 다른 시설유형에 비해 운영주체나 관리대응체계가 명확하지 않다는 것이 가장 큰 특성이다. 공동육아나눔터는 초기에는 감염 우려로 인해 이용자가 급감하였고, 교육 및 돌봄시설의 공백을 대체하기 위한 공간으로 이용되었다. 경로당의 경우

감염 시 치사율이 높은 노인들의 집단감염우려가 높은 시설로 국지적 확산세에 따라 단기적 시설폐쇄 및 집합금지 명령이 적용되었다. 그 외의 기간에는 외출과 사적 모임 자제, 실내취식 금지 등 일반적인 다중이용시설의 지침을 적용받았으나 자율 이행 여부는 확인이 어렵다. 경로당 폐쇄로 외출과 사회 활동 기회가 줄어들면서 노인의 사회적 고립 우려가 제기되었다.

- 기존 대응의 한계와 쟁점

코로나19 초기 대응 과정에서 노출된 사각지대를 보완하기 위해서는, 시설별 규제 위주의 수직적 관리체계와, 공간-활동의 보편적 위험성에 따른 일상적, 자율적 대응체계가 상호보완적으로 작동하는 것이 바람직하다. 고위험시설에 엄격한 규제를 적용하고, 적법한 관리주체에게 명시적인 의무와 책임을 요구하는 수직적 대응 체계는 대규모 확산 위험을 신속하고 효율적으로 통제하기에 유리하지만, 시설의 분류와 관리체계에 내재된 가지는 경직성 때문에 법적, 행정적 근거가 명시되지 않은 다양한 환경과 상황에 유연하게 대응하기는 어렵다. 사회적 안전망 강화 차원에서 감염에 취약한 공간-활동 특성에 직접적으로 적용할 수 있는, 보편적 관리 기준과 지원의 근거를 마련하여 병행함으로써 초기의 혼란과 공백에 더 안정적으로 대응할 수 있을 것이다.

교육 영역의 문제를 교육시설만으로, 돌봄 영역의 문제를 돌봄시설만으로 해결하기는 어려우며, 인접 및 유관 시설 간 연계 협력의 중요성에 대한 공통의 문제인식을 볼 수 있다. 코로나19 대응기간 동안 등교 인원 제한에 따른 돌봄 영역의 부담 가중, 문화체육 연계 프로그램 중단에 따른 이용자의 어려움, 돌봄 공백의 대체재로서 공유공간의 이용 증가 등, 하나의 시설이 안고 있는 쟁점은 인접한 다른 시설 및 지역 사회 차원에 연쇄적인 영향을 미쳤다. 인접 시설들은 서로의 공백을 완화해주는 대체 및 보완재로서 잠재력을 가지고 있지만, 특정 영역에 위험부담이 편중될 경우 지역 차원의 통합대응역량이 오히려 저해될 우려가 있다. 그러나 교육, 돌봄, 문화체육, 주민공동이용시설 등 시설유형별과 관리주체별로 세분화된 대응체계의 특성 상 지역 내 인접시설 간의 상호작용과 연계 가능성을 충분히 고려하기 어렵다. 지역 단위에서 다양한 시설 자원을 아우르는, 통합적 진단과 연계 대응방안이 요구된다.

제4장 지역 단위 대응 사례 분석

제4장에서는 실제 사례지역인 경기도 시흥시를 대상으로 생활권 공공시설의 코로나19 대응실태를 분석하였다. 분석의 목적은 제3장에서 주요 쟁점으로 도출한 ① 시설별 접

근의 한계, ② 시설 현장의 다양성과 특수성, ③ 시설간 연계와 상호작용 부족이 실제 생활권 단위의 지역적 환경 및 개별 시설 차원에서 어떻게 나타나는지 구체적인 실상을 확인하는 것이다.

□ 지역 현황 및 대응 특성

시흥시는 지역 차원에서 평생학습도시, 아동친화도시, 생태문화도시, 혁신교육지구, 미래형 교육자치 협력지구 등의 정책을 적극 추진해왔다. 교육 분야를 예를 들면, 평생교육원과 도서관, 마을학교, 체험형 시설, 학습동아리 등 지역의 교육 문화 자원을 발굴하고, 교육지원청과 지자체, 지역사회 주체들이 참여하는 협력체계를 구축하는 등, 교육 생태계 조성을 위해 많은 노력을 기울여왔다. 교육시설과 돌봄시설, 공공문화체육시설과 주민공동이용시설, 복합시설 등 각 부문별로, 시 차원의 고유 브랜드를 앞세운 특화 및 확충 전략이 추진되고 있으며, 이 과정에서 시청 내 운영 및 지원부서와, 일선 시설의 기획 및 운영 과정 사이에 긴밀한 연계 협력체계가 작동하고 있었다.

코로나19 상황에서는 지역 재난안전대책본부 차원의 정기적인 회의에서 각 부서별, 시설별 요구사항을 통합 심의하는 방식으로, 휴관 및 개관 여부, 부족한 인력과 물품 지원, 지역 내 자원의 연계 활용 등 결정과 조율이 필요한 각종 현안에 대하여 지자체 재량을 발휘할 수 있었다. 이용자들과 직접 만나는 시설 현장에서도 사회적 역할과 공백을 최소화하기 위해 다양한 자구책을 모색하였다. 그러나 시설 간의 수평적 협력이나 정보 공유가 원활하지 못했다는 아쉬움이 제기되었다. 지역 내 유휴공간 자원이 있어도 관련 정보가 실시간으로 제공되지 않거나, 감염에 대한 우려와 책임 부담, 이용권한 및 절차의 부재 등으로 제대로 활용되기 어려웠다.

□ 생활권 단위 공공시설의 분포 현황과 대응 여건 차이

시흥시 전체에 대한 일반 현황 분석과 함께, 2010년대 조성된 배곧 생활권과 1990년대 조성된 정왕 생활권을 세부적인 비교 대상으로 선정하였다. 먼저 두 지역에서 생활권 단위의 공공시설 분포 특성이 매우 상이하게 나타났다. 배곧에서는 공공시설 용지나 공동주택 단지 내 공간에 계획적으로 공급되는 신규, 대형, 거점, 복합시설의 비중이 높았다. 정왕에서는 배곧보다 시설의 개수가 약 2배 많고 다양한 위계와 규모의 시설이 생활권 전체에 분산되어 있으나, 협소하거나 노후화된 시설, 주택이나 상업용 건물의 일부 공간에 입주한 시설들이 많다. 개별 시설의 공간적 여건은 배곧이 더 양호하지만, 소수의 거점시설에 역할이 집중되어 휴교 등으로 인해 공백이 발생할 경우 대안이 많지 않으며, 단지 내 시설의 경우 거주자 외에는 접근과 이용에 제약이 예상된다.

생활권 공공시설 특성에 따른 대응여건 차이

구분	배곧 생활권	정왕 생활권
지역	2010년대 조성 신도시	1990년대 조성 신도시
특성	대규모 공동주택 단지 위주 인구 약 67,000명 학령인구 25%(과대, 과밀학군), 고령인구 6%	중층 아파트단지와 다세대다가구 혼재지역 인구 약 87,000명 학령인구 12.4%, 고령인구 11.3%
공공 시설	총 79개소 - 대형, 거점, 복합시설 위주 계획적 공급 - 너나들이센터, 아이누리돌봄센터, 공동육아나눔터, 어울림센터 등 신규 시설 유치	총 160개소 - 다양한 규모와 위계의 시설 - 생활권 전체에 산발적으로 분포 - 인접 주거지 간 공원 및 공공시설 공유
예상 문제점	- 학교 등 소수시설에 의존도 높음 - 초기 수요 대응 긴급돌봄 시설 부족 - 아파트단지 내 시설 개방 및 접근성 제약 예상	- 시설 노후화 및 유희공간 부족(저층지역) - 취약계층 이용시설 간 복합화, 또는 일반 상업용 건물 입주로 타 시설과 공용부 공유

출처: 연구진 작성

□ 시설 운영자 대상 설문조사 결과

사례지역인 시흥시 내 생활권 공공공공시설의 운영자를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 이를 통해 개별 시설 차원에서 코로나19 대응실태에 대한 실증적인 현황 자료를 확보하고, 중앙정부와 지자체 차원의 코로나19 대응지침이 적용되는 일선 현장에서의 경험과 어려움을 확인하고자 하였다. 먼저 시설 유형과 규모, 공간 특성에 따라 관련 지침에서 제시하는 운영 및 공간 측면의 변화 조치들이 실제로 얼마나 활용되었고, 그 과정에서 어떤 어려움을 겪었는지를 확인하였다. 나아가 코로나19 대응여건과 취약성에 영향을 주는 요인들과 시설 유형 및 특성에 따른 차이점을 종합적으로 비교 분석하여, 개선 및 지원방안을 구체적으로 도출하고자 하였다.

조사 결과를 통해 일률적이고 일방적인 대응지침이 시설 현장의 다양성과 특수성을 충분히 고려하지 못하는 문제점이 확인되었다. 시설 유형별로 준수 또는 참고해야 하는 지침의 종류가 많고 수시로 바뀔에 따라 현장에서는 지침의 부재와 공백, 지연과 혼란을 경험했다. 지침을 이행하는 단계에서 효력이나 권한 부족으로 이용자들을 통제하고 협조를 구하기에 많은 어려움을 겪었다. 시설별 규모와 위계 차이, 프로그램별 세부 공간-활동 특성, 가용 공간과 시설 자원의 부족, 과중한 업무부담으로 인해 지침을 그대로 따르기 어려웠고, 기준에 부합하지 못하는 시설들이 대안이나 지원 없이 방치되는 문제가 지적되었다. 소규모 민간 시설에서는 이용 수요 급감, 연계 프로그램 제한, 대체 및 전문인력 확보의 어려움 등이 운영난으로 이어졌다. 지침의 적용 대상과 범위가 모호한

영역에 대해 담당자의 자의적 판단과 탄력적 운영이 요구되었지만, 이에 대한 위험과 책임 부담은 각자 감당해야 했다. 이는 현장의 적극적, 자율적인 의사결정과 업무수행을 가로막는 걸림돌로 작용했다.

특히 코로나19 대응 단계별 위험의 수준을 측정하기 위해 시설 내 확진 등을 경험한 횟수를 비교하였는데, 초기 봉쇄기 소규모(이용자 10~20인) 및 돌봄 서비스 관련 시설들이 상대적으로 높은 위험에 노출되었다. 이는 시설별 이용제한 조치를 통해 감염 위험을 인위적으로 억제하는 과정에서, 특정 시설에 위험이 편중되었음을 보여준다. 또한 동종 시설이라도 공간적 여건에 따라 단계별 어려움과 쟁점이 달라졌는데, 이를 크게 대규모, 소규모 시설로 구분하여 비교해보면 다음과 같다.

생활권 공공시설 특성에 따른 대응여건 차이

구분	대규모 시설	소규모 시설
운영 특성	· 방역 업무 분담 및 전담 인력 확보에 용이 · 운영 및 고용 안정성 유지 · 절차와 규정/통제 권한과 책임 소재 문제로 경직된 대응 · 서비스와 운영체계의 공정성과 형평성 · 소규모 개별 시설에서 대응하기 어려운 공백 지원 역할	· 적은 인력, 방역 관련 업무부담 과중 · 인력 및 운영난 · 시설별 자율과 재량에 따라 유연한 운영, 시설간 편차 큼 · 취약계층에 대한 밀착관리 제공 · 지역사회 연계시설과의 협력/역할분담
공간 특성	· 시설 자체의 가용 공간자원 풍부 - 격실 확보/영역 및 동선 분리/거리두기에 용이 - 환기 및 관련 설비 기준의 충족도-활용도 높음 - 실내외 다양한 공간 보유, 공간 연계 활용에 용이	· 시설 자체의 가용 공간자원 부족 - 공간 부족으로 격실/분리/거리두기가 어려움 - 실내 밀집도 증가 또는 이용인원 제한 불가피 - 자체 외부공간이 없거나 연계 활용의 제약
이용 특성	· 확진 및 격리대상자의 발생빈도 높음 · 시설 규모에 따른 접촉인원-영향인원 증가 · 위험의 공유, 집단감염 확산에 취약	· 확진 및 격리대상자 발생빈도 낮음 · 접촉인원-영향인원 적음 · 위험의 분산 통제, 공백의 횡수/기간이 짧음
억제기 쟁점	· 집중 및 의존도가 높아 폐쇄규모/범위/영향이 큼 · 공간-인력 자원의 활용도 저하	· 기관별 별도 운영 가능, 공백 완화 가능 · 돌봄 공백 최전선에서 유연하고 적극적인 대응 가능
회복기 쟁점	· 확진-접촉에 의한 상시 결원에 안정적 대응 가능 · 시설 내 공간/프로그램별 탄력적 운영 가능	· 부분 결원에 따른 타격이 큼 · 가용 공간과 프로그램의 제약이 지속

출처: 연구진 작성

제5장 결론

5장에서는 앞의 문헌 및 사례 분석 결과를 종합하여 시설 및 생활권 단위에서 구조적인 취약점을 보완하고 중장기적인 대응역량을 강화하기 위한 개선방향과 원칙을 제시하고, 이에 따른 정책과제와 개선방안을 제시하였다.

우선 코로나19 대응과정에서 ‘시설별 접근’이 가지는 경직성과 사각지대를 보완하기 위해, 시설 유형이나 규모에 구애 받지 않고 공간-활동의 위험성에 직접 대응할 수 있는 ‘보편적 접근’을 병행하는 체계가 필요하다. 또한 ‘대응지침’이라는 형식 안에서 내용적으로 보완이 필요한 사항과, 시설 운영을 위한 소통과 협력, 관리, 지원 등을 포함하는 전반적인 ‘대응체계’ 차원의 개선이 필요한 사항을 구분하여, 기존 대응과정의 문제점을 보완하고 향후 대응력을 제고하기 위한 개선방안을 제시하였다. 이는 다음과 같이 요약할 수 있다.

생활권 공공시설의 대응력 제고 방안

구분	현황과 문제점	개선방안
시설환경	시설별 여건에 대한 고려와 조율 미흡 취약시설에 위험과 부담 과중	필수·취약시설에 대한 안전망과 지원 강화
대응지침	시설별 수직적 대응체계의 경직성 시설 현장 여건과 대응지침의 불일치	공간-활동 기반의 보편적 대응과 자율성 강화
대응체계	인접-유관 시설 간 상호작용 고려 부족 지역차원의 연계 협력 위축	지자체 차원의 연계 협력 강화

출처: 연구진 작성

본 연구의 시사점과 차별성은 다음과 같다.

먼저 코로나19 대응 지침과 적용되는 현장 사이의 괴리에 주목하였다. 지침의 변화 과정과 전달체계, 실제 현장에서의 적용 여부를 연계 검토하여, 지침이 제대로 작동하지 않는 지점과 구조적 한계들을 구체적으로 확인하였다. 시설별 대응체계의 사각지대를 보완하기 위하여, 이용자-활동유형-공간특성을 고려하는 보편적인 대응지침과 병행하는 대안을 제시하였다.

둘째로 기존의 시설별 논의에서 다루기 어려웠던 시설 간 연계 및 상호작용에 주목하였다. 방역조치에 밀접한 영향을 받는 ‘교육시설, 돌봄시설, 문화체육시설, 주민공동이용시설’의 4개 유형을 대상으로 대응 체계와 과정, 공간 및 이용 특성을 비교하여 시설별 쟁점과 취약성을 종합 검토하고, 이것이 다른 시설 및 지역차원에 연쇄적으로 영향

을 미치면서 발생하는 다양한 문제점들을 확인하였다. 이를 통해 생활권 단위의 통합적 진단과 연계대응의 필요성을 제시하였다.

셋째로 생활권이라는 구체적인 단위에서 시설의 분포와 상호작용에 주목하였다. 사례 지역에 대한 종합적인 조사 분석을 통해 인접한 여러 시설들이 서로 연계되어 작동하는 양상과, 현장의 문제점 및 요구사항을 도출하였다. 무엇보다 시설 규모나 여건 차이에 따라 대응 양상과 어려움의 차이를 비교하여, 특정 시기, 특성 유형과 규모의 시설에 위험 부담이 편중되는 구조적 취약성을 실증적으로 확인할 수 있었다. 지침의 실제 적용 여건과 실효성에 대한 종합적인 모니터링을 통해, 제대로 작동하지 않았던 지점에 대한 개선 및 지원방안을 도출하였다.

다만 지난 3년이라는 기간 동안 분야별로 생산, 축적된 방대한 연구문헌과 정책자료들을 소화하기가 쉽지 않았다. 여러 분야와 영역에 걸친 논의들을 넓고 얇게 다루는 틀에서, 개별 시설의 현안에 대한 이해나 대안의 구체성이 다소 떨어진 점이 아쉽다. 또한 밀도 있는 분석을 위해 분석 대상 사례를 시흥시 단일 지역으로 한정된 것은 본 연구의 한계이다. 시흥시는 특례시 규모의 지자체로서 가용자원이 풍부하고, 기존의 부문별 정책을 통해 역량과 협업체계가 잘 구축되어 있었으며, 시설 현장에서 공백을 최소화하기 위한 적극 행정의 의지가 강했다. 다른 지자체를 아우르는 대표성을 기대하기는 어려우나, 생활권 단위의 대응과 지원 주체로서 지자체가 할 수 있는 역할에 대하여 하나의 가능성을 보여주는 사례로서 의의를 부여하고자 한다. 이밖에 미진한 부분은 후속연구를 통해 구체화할 수 있기를 바란다.

주제어

코로나19 대응체계, 팬데믹에서 엔데믹으로 전환, 생활권 공공시설, 시설별 대응지침, 지역사회 대응역량

차례 CONTENTS

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적	1
1) 연구의 배경	1
2) 연구의 목적	3
2. 연구의 범위 및 방법	4
1) 연구의 범위	4
2) 연구의 방법	5
3) 연구의 흐름	6
3. 선행연구 검토 및 연구의 차별성	7

제2장 개념과 쟁점 고찰

1. 위드 코로나 시기와 단계별 대응과정	11
1) 위드 코로나 개념의 조작적 정의	11
2) 국내 코로나19 대응과정과 단계별 특성	15
2. 생활권 공공시설의 정의와 유형	21
1) 생활권 공공시설의 정의	21
2) 생활권 공공시설의 분류와 유형	33
3) 중점 분석 대상 시설	38
3. 생활권 공공시설의 대응 전략과 과제	41

제3장 시설 유형별 대응과정 분석

1. 시설별 대응체계 검토	47
2. 시설유형별 특성과 현황	63
3. 시설 유형별 대응과정 분석	73
1) 교육시설	73
2) 돌봄시설	81
3) 문화체육시설	90
4) 주민공동이용시설	95
4. 시설유형별 대응과정의 시사점	99

제4장 지역 단위 대응 사례 분석

1. 분석의 개요	103
2. 사례지역 현황 분석	105
1) 일반 현황	105
2) 공공시설 현황	106
3) 생활권 단위 시설 분포 현황	114
4) 단계별 대응 조치와 공백	121
5) 시설 단위의 공간적 여건 차이	128
3. 시설 운영자 대상 설문조사	133
1) 조사 개요	133
2) 조사 결과	135
4. 코로나19 대응실태와 문제점	142

제5장 결론

1. 정책적 개선방안	147
1) (시설 환경) 필수 취약시설에 대한 안전망과 지원 강화	148
2) (대응지침) 공간-행태 기반의 보편적 대응과 자율성 강화	151
3) (대응체계) 지자체 차원의 연계 협력 강화	155
2. 연구결과 종합	158

참고문헌	159
------	-----

SUMMARY	163
---------	-----

부록	166
----	-----

1. 감염병 대응 공간계획 사례조사	166
2. 생활권 공공시설의 코로나19 대응 실태 조사(설문)	183

표차례 LIST OF TABLES

[표 1-1] 주요 기관별 코로나19 대응 백서	7
[표 1-1] 건축도시 분야 주요 선행연구 검토	9
[표 2-1] 정부 및 지자체 차원의 공통 대응지침의 단계별 특성정리 (작성 중)	19
[표 2-2] 코로나19 대응 단계별 주요 특성	20
[표 2-3] 생활권의 다층적 분류 기준 (예시)	22
[표 2-4] 공공시설 관련 용어 검토	24
[표 2-5] 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 공공시설	26
[표 2-6] 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 기반시설의 분류	26
[표 2-7] 공공·문화체육시설의 세부분류	27
[표 2-8] 「사회복지사업법」에 따른 주요 사회복지시설의 종류	28
[표 2-9] 「민간투자법」에 따른 사회기반시설의 분류	28
[표 2-10] 「주택법」의 시설 정의	29
[표 2-11] 복리시설과 주민공동시설의 비교	29
[표 2-12] 「도시재생특별법 시행령」에 따른 공동이용시설의 범위	30
[표 2-13] 기초생활인프라 범위 및 최저기준	31
[표 2-14] 공공시설의 운영 주체와 방식에 따른 구분	32
[표 2-15] 생활SOC 3개년 계획 - 분야별 추진 내용	33
[표 2-16] 부산형 15분 도시 계획 - 일상생활 10대 기본 요구와 관련시설	33
[표 2-17] 사회서비스 영역 분류체계	34
[표 2-18] 사회서비스 유형별 이용 경험	35
[표 2-19] 시설의 필수도와 위험도 구분	36
[표 2-20] 생활권 공공시설의 집중화와 분산화 전략 비교	37
[표 2-21] 중점 분석 시설 검토 기준	38
[표 2-22] 시설유형별 중점 분석 대상의 특성	40
[표 2-23] 감염병 대응을 위한 공간계획 기준에 관한 연구	41
[표 3-1] 시설 유형별 대응지침의 종류	48
[표 3-2] 집단시설 및 다중이용시설의 종류	50
[표 3-3] 다중이용시설 관련 정의	52
[표 3-4] 생활속 거리두기 체계의 활동별 분류체계	54
[표 3-5] 다중이용시설 위험도 자가점검표	55
[표 3-6] 다중이용시설 방역관리 위험도 개선방법 예시	55
[표 3-7] 핵심방역수칙 적용 대상 고위험시설	56

[표 3-8] 증점관리시설 및 일반관리시설의 종류	57
[표 3-9] 사회적 거리두기 단계별 기준 및 방역 조치	57
[표 3-10] 코로나19 생활방역수칙	59
[표 3-11] 생활방역수칙 적용 대상시설	59
[표 3-12] 코로나19 위험요인 종합	60
[표 3-13] 사회적 거리두기 해제에 따른 생활방역수칙 변화	60
[표 2-14] 교육시설별 코로나19 대응 특성 비교	63
[표 3-15] 아동돌봄시설의 특성 비교 (학교돌봄)	64
[표 3-16] 아동, 청소년 복지 돌봄 시설의 특성 비교	66
[표 3-17] 공공문화체육시설의 특성 비교	68
[표 3-18] 주민공동이용시설의 특성 비교	70
[표 3-19] 공간-활동의 유형화	71
[표 3-20] 세부시설별 특성 종합	72
[표 3-21] 코로나19 대응 단계별 학교시설 관련 운영 기준 변화	73
[표 3-22] 코로나19 초기 확진자 발생 시 시설 이용제한 범위	75
[표 3-23] 학년별 등교수업 재개 기준	76
[표 3-24] 사회적 거리두기 단계별 학사 및 돌봄 운영 기준(2021년 1학기)	76
[표 3-25] 사회적 거리두기 단계별 학사 및 돌봄 운영 기준(2021년 2학기)	77
[표 3-26] 코로나19 단계별 교육시설 특성과 쟁점 종합	80
[표 3-27] 코로나19 대응 단계별 돌봄시설 관련 운영 기준 변화	81
[표 3-28] 학교 개학연기와 온라인 개학 단계에서 긴급돌봄 운영 기준	83
[표 3-29] 학사운영 방법에 따른 초등돌봄 운영 방안(2020.5.)	84
[표 3-30] 코로나19 단계별 돌봄 시설 쟁점 종합	89
[표 3-31] 공공문화체육 시설 코로나 19 대응 일지	90
[표 3-32] 코로나19 초기 공공도서관 지역별 휴관 현황(2020.3.)	91
[표 3-33] 코로나19 단계에 따른 문화체육시설 주요 쟁점	94
[표 3-34] 주민근린시설 코로나 19 대응 일지	95
[표 3-35] 코로나19 단계에 따른 주민공동이용시설 주요 쟁점	98
[표 3-36] 시설유형별 대응 특성과 문제점	100
[표 4-1] 시흥시 내 주요 공공시설과 담당부서 현황	107
[표 4-2] 배곧 생활권의 주요 인구 구성 특성	114
[표 4-3] 배곧 생활권의 관련 시설 현황	116
[표 4-4] 정왕 생활권의 주요 인구 구성 특성	117
[표 4-5] 정왕 생활권의 관련 시설 현황	119
[표 4-6] 생활권 공공시설 특성에 따른 대응여건 차이	120
[표 4-7] 시설별 기준 활용 지침	121
[표 4-8] 배곧 생활권 관련 시설 현황	122
[표 4-9] 정왕 생활권 관련 시설 현황	123

[표 4-10] 코로나 시기(2단계) 시흥시 소재 공공체육시설 대상 운영조치	126
[표 4-11] 시설 단위 입지 및 공간적 특성	132
[표 4-12] 주요 설문항목	134
[표 4-13] 시설 유형별 응답 현황	135
[표 4-14] 생활권 공공시설의 규모에 따른 대응여건 차이	144
[표 5-1] 생활권 공공시설의 대응력 제고 방안	147
[표 5-2] 소규모 취약시설 개선 사업에 적용 가능한 사회공헌사업 사례	149
[표 5-3] 소규모 공공시설 개선사업 활용 가능성 검토가 필요한 기금 목록	149

그림차례 LIST OF FIGURES

[그림 1-1] 연구의 흐름도	6
[그림 2-1] 국내 코로나19 발생 현황 ('20.1.20.~'23.6.1)	12
[그림 2-2] 워드 코로나 개념과 시간적 범위	15
[그림 2-3] 국가 감염병 위기관리 종합체계도	17
[그림 2-4] 공간 규모와 밀도 분산 전략 예시	42
[그림 2-5] 시설 내 공간 및 영역 분화 방안 예시	43
[그림 2-6] 공간 개방성과 유연성 확보 전략 예시 예시	45
[그림 2-1] 코로나19의 '집단시설 및 다중이용시설 대응지침'의 세부 분류	53
[그림 3-2] 2020년 상반기 긴급돌봄 학생 참여 추이(2020년 3~7월)	82
[그림 3-3] 서울시 초등학교 대상 통합 돌봄 체계 운영방안 (예시)	88
[그림 4-1] 시흥시의 중생활권 구분 및 연구대상지(남부중생활권) 위치	106
[그림 4-2] 시흥시 공공시설 분포 현황	107
[그림 4-3] 시흥시 내 주요 공공시설의 관리체계	109
[그림 4-4] 시흥시 코로나19 대응 체계	112
[그림 4-5] 중앙정부 및 시흥시 차원의 시설 소관부서별 코로나 대응체계	113
[그림 4-6] 배곧 생활권의 공공시설 분포 현황	115
[그림 4-7] 정왕 생활권의 공공시설 분포 현황	118
[그림 4-8] 배곧 생활권(상)과 정왕 생활권(하) 내 공공시설의 1단계 운영 상황	125
[그림 4-9] 배곧 생활권(상)과 정왕 생활권(하) 내 공공시설의 2단계 운영 상황	127
[그림 4-10] 배곧 아이누리 돌봄센터(배곧2어울림센터)의 공간적 여건	129
[그림 4-11] 정왕 아이누리 지역아동센터의 공간적 여건	130
[그림 4-12] 정왕 충인 지역아동센터의 공간적 여건	131
[그림 4-13] 시설 유형별 응답 현황	135
[그림 4-14] 응답자, 종사자 및 이용자 특성	137
[그림 4-15] 방역 관련 업무 분담 방식과 현황 기록 여부	137
[그림 4-16] 단계별 확진 관련 경험 비교	139
[그림 4-17] 운영 및 공간 측면의 변화 경험 여부와 어려움	139
[그림 4-18] 대응여건과 취약요인	140
[그림 4-19] 개선 및 지원 필요성	141
[그림 5-1] 대응체계의 이원화와 관련 지침 작성 주체(예시)	151
[그림 5-2] 공간-행태 기반의 대응 지침 작성시 고려 사항	152
[그림 5-3] 가이드라인 주요 내용	153

[그림 5-4] 중간지원조직협의체 구성안(시흥시 아동돌봄시설 예시)	156
[그림 5-5] 공공시설 통합관리 플랫폼의 기능과 역할	157

제1장 서론

- 1. 연구의 배경 및 목적
 - 2. 연구의 범위 및 방법
 - 3. 선행연구 검토 및 연구의 차별성
-

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경

□ 방역과 일상의 균형, 위드 코로나 시대의 새로운 과제

2020년 1월, ‘팬데믹(pandemic)’이 갑자기 찾아왔다. 이후 3년이 넘는 기간 동안 전 세계는 영향의 범위나 규모, 지속기간 등 여러 관점에서 전례 없는 위기를 경험해왔다. 우리나라는 코로나19 확산 초기부터 범정부 차원의 비상대응체계를 가동하고, 진단, 추적, 진료(3T) 중심의 선제적인 대응을 통해 지역사회 확산을 안정적으로 통제했다. 초기의 고강도 봉쇄 조치 이후 일상생활을 선택적으로 제한하는 ‘사회적 거리두기’의 기간이 이어졌고, 이후 ‘단계적 일상회복’의 조치들을 점진적으로 시행해오다가, 2023년 6월 1일자로 마침내 ‘엔데믹(endemic)’ 체제로의 공식 전환을 선언했다.¹⁾ 이로써 그동안 전사회적, 초국가적 재난에 맞서온 범부처 차원의 총력 대응체계가 보건 및 방역 당국 중심의 상시적 관리체계로 이행되고, 규제와 의무 중심의 방역수칙 대부분이 자율 및 권고 기조로 전환되었다.

여기에서 ‘전환’이란 코로나19 이전의 삶으로 다시 돌아가는 것이 아니라 ‘새로운 일상’의 시작을 의미한다. 코로나19가 완전한 종식 대신 ‘법정 감염병’의 체계 안에 자리잡으면서 계절성 독감처럼 주기적으로 재유행할 가능성이 아직 남아 있을 뿐만 아니라, 코로나19를 겪으면서 감염병을 비롯한 사회적 위기에 대한 인식이나 수용성이 근본적으

1) 질병관리청. (2023). 코로나19 위기단계 하향 및 주요 방역조치 전환. 정례브리핑 보도자료(2023.5.31.).

로 달라졌다. 일상화된 재난의 시대에, ‘방역과 일상의 균형’은 모든 사회적 활동과 공공시설의 계획과 운영에서 상시적이고 필수적인 고려사항이 되었다. 방역과 일상의 요구 사이에서 적정 수준의 균형을 어떻게 유지할 것인지의 문제에 대하여, 지난 코로나 19 대응 과정에서 적용된 각종 방역 관련 조치들의 적정성을 검토하고 유효한 원칙과 방향을 재정비할 필요가 있다.

□ 생활권 공공시설의 위기와 역할

코로나19는 특히 사람 간 접촉을 통해 쉽게 전파되는 특성으로 사적 모임과 대화, 식사, 이동, 소비 등 일상생활과 사회경제적 활동에 직접적인 제약을 초래했다. 이는 감염병 대응과 직접적으로 관련된 보건, 의료와 행정 시스템 뿐 아니라 주거와 업무공간, 소비와 여가 문화, 이동 및 물류 서비스, 교육, 문화, 복지 등 사회 전 영역에 복합적이고 다층적인 변화를 가져왔다. 또한 비상대응체계가 장기화됨에 따라 직간접적인 손실과 피해가 누적되었고, 의료, 교육, 돌봄 등 필수 영역의 공백과 사각지대 발생, 공공 부문 인력의 과중한 업무 강도와 소진, 취약계층의 소외와 고립, 사회경제적 불평등의 고착화 등 다양한 문제점들이 대두되었다. 이를 계기로 우리 사회의 역량과 한계, 취약성과 사각지대가 극명히 드러남에 따라, 분야별로 기존 정책 구조의 재편 방안이 활발히 논의되고 있다.

거시적인 위기는 근린 단위에서 작동하는 ‘생활권 공공시설’의 운영과 이용에도 적지 않은 영향을 미쳤다. 기존 생활권 계획에서는 기본적으로 집에서 가까운 거리에 사람들이 모이고 만날 수 있는 다양한 공공공간과 장소를 충분히 제공함으로써 자연스러운 사회적 접촉을 활성화하는 것이 바람직하다는 전제를 가지고 있었다. 교육, 돌봄, 문화체육, 주민공동이용시설 등은 기본적인 사회서비스 제공이나 일상생활의 편의 증진 뿐 아니라 공동체 형성의 구심점, 사회경제적 안전망으로서 중요한 역할을 담당해왔다. 그러나 지난 3년 동안 사적 모임과 사회적 활동, 공간과 경험의 공유 등은 감염병 확산을 억제하기 위해 금지 또는 자제해야 할 ‘위험요인’으로 간주되었다. 특히 고위험시설의 폐쇄, 고위험활동의 금지, 시설별 이용인원과 밀집도 관리 등 사람 간 밀접 접촉의 기회를 원천적으로 차단, 억제하는 ‘사회적 거리두기’ 계열의 이용 제한 조치들은, 생활권 공공시설 고유의 역할이나 가치와 근본적으로 상충하는 것이었다.

시설 유형에 따라 긴급돌봄 등 필수기능을 중단 없이 유지해야 하는 경우, 방역과 일상이 부딪히는 최전선에서 다양한 어려움과 한계에 직면했다. 상대적으로 비필수로 분류되는 시설과 활동, 서비스들은 이용 제한의 수위가 더 강했고, 지속기간도 더 길었다. 국민의 생명 및 건강과 직결되는 긴박한 위기 상황이었던 만큼, 불확실한 위험을 감수하

기보다 보수적인 대응으로 기울어질 수밖에 없었다. 시설별 이용 제한 조치가 이용자나 다른 시설, 다른 사회 영역에 미치는 잠재적이고 중장기적인 영향까지 충분히 고려하기는 어려웠다. 다만 사후적으로라도, 대응체계와 대응과정 전반에 대한 면밀한 점검을 통해 취약지점에 대한 보완방안이 제시될 필요가 있다. 시설별로 각자 경험했던 공백과 어려움을 넘어, 생활권 단위에서 시설 간 차이와 상호작용, 연계 가능성까지 아우르는 체계적인 실태조사와 진단이 필요한 시점이다.

2) 연구의 목적

본 연구의 목적은, ‘생활권 공공시설의 코로나19 대응과정을 방역과 일상의 균형 관점에서 되돌아보고, 대응체계 재정비 차원에서 개선방안을 제시하는 것’이다. 이에 크게 다음 세 가지 측면에서 ‘위드 코로나’의 전환기 과제에 대응하고자 한다.

첫째는 지나온 대응과정과 경험에 대한 체계적 점검과 성찰이다. 초기 연구들이 제한된 정보와 몇 가지 징후, 선제적 예측을 통해 감염확산 방지를 위한 진단과 처방을 제시해왔다면, 이제는 그동안 축적된 경험과 근거를 바탕으로 이들의 실제 적용 및 작동 양상과 유효성, 지속성에 대한 종합적 검증이 필요한 시점이다. 지난 대응과정에서 부족하거나 놓쳤던 지점들을 되돌아보는 과정이 필요하다.

둘째는 ‘방역과 일상의 균형’에 대한 원칙과 방향을 재정립하는 것이다. 수많은 대응 지침들이 제시되었지만, 더 안전하게 일상을 영위할 수 있는 방법보다는 사회적 접촉의 기회를 원천적으로 차단하는 데 주력했다. 방역을 위해 일상을 포기하는 구도를 넘어 제3의 균형을 모색해야 한다. 이는 ‘규제의 해제’가 아니라, 그 아래 가려져 있던 일상의 가치를 다시 인식하는 것에서 시작된다. 그동안 우리 일상에서 단절되고 위축되어 있던 부분들을 어떻게 회복할지, 바로잡을 것은 무엇이고, 지키고 유지할 것은 무엇인지의 질문들이 남아 있다.

셋째는 생활권 공공시설의 대응체계를 재정비하는 것이다. 감염병 등 사회적 재난에 따른 위기 상황에서 교육, 돌봄 등 필수 역의 공백에 대응하는 최전선으로서 생활권 공공시설의 역할과 잠재력은 매우 중요하다. 일차적으로 기존에 드러난 문제점들을 보완하여 시설 단위의 공백을 최소화하고 취약계층을 더욱 두텁게 보호할 수 있는 체계로 개편 방안이 제시되어야 한다. 이는 지나간 코로나19라는 특수한 상황에 국한되기보다는, 잠재적인 위기와 불확실성에 대한 수용, 적응, 회복 능력을 포함하는 ‘보편적 대응 역량’의 향상을 의미한다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

□ 시간적 범위

코로나19 대응을 위해 중앙재난안전대책본부 차원의 비상대응체계가 가동되어 온 약 3년 4개월의 기간을 분석대상으로 선정하였다.

- 시작일 : 2020년 1월 20일 (코로나 19 국내 확진자가 처음 발생한 날짜)
- 종료일 : 2023년 5월 31일 (감염병 위기단계 ‘심각’에서 ‘해제될 때까지’)

코로나19 대응과정을, 전후 기간을 포함하여 아래와 같이 총 5개의 단계로 구분하였다. 관련 근거와 기준은 제2장 제2절에서 기존 대응과정 및 단계별 대응의 기초 변화를 검토하여 도출하였으며, 구체적인 내용은 ‘위드 코로나 시기’의 개념과 범위를 다루는 제2장 제1절에서 다시 논의하고자 한다.

- (0기) 코로나19 발생 이전
- (1기) 코로나19 초기
- (2기) 사회적 거리두기 기간
- (3기) 단계적 일상회복 기간
- (4기) 비상대응체계와 각종 의무와 금지 조치가 해제된 시기로 구분

□ 공간적 범위

- ‘생활권 공공시설’의 개념과 범위는 제2장 제2절에서 구체화

‘생활권’은 ‘일상생활과 시설이용의 영향권이 중첩된 범위’로 문헌 및 개별 시설에 따라 유동적, 다층적으로 정의되고 있다. ‘공공시설’은 운영 및 서비스 측면에서의 공공성과, 사람들이 모이고 공유하는 공공장소로서의 역할을 고려하여 공공이 직접 운영하는 시설 뿐 아니라 민간 부문의 공공서비스 및 비영리 시설까지 포함하는 광의의 개념으로 정의하였다. 코로나19 방역 조치의 특성 상 시설 운영과 이용에 직접적인 제약을 받았던 시설들을 중점 분석 대상 시설로 선정하였으며, 교육시설, 돌봄시설, 문화체육시설, 주민공동이용시설의 4가지 시설유형에 대하여 유형별 비교 분석을 진행하였다.

- 사례분석의 대상으로 '경기도 시흥시' 선정

사례지역 선정 기준으로 아래 4가지를 고려하였다. ① 감염병 대응과정과 영향을 고찰하기 위해, 초기부터 확산의 영향을 받은 수도권 도시지역 중에서 선정, ② 생활권 특성에 따른 비교를 위해 하나의 도시 내에서 다양한 생활권이 형성되어 있는 지역을 검토, ③ 인구구성 상 고령자 및 아동²⁾ 인구집단의 비율이 평균 이상인 지역을 선정, ④ 교육, 돌봄, 문화체육, 주민공동이용시설 각 부문에서 다양한 정책적 시도를 통해 지자체의 역할을 보여줄 수 있는 사례이다. 이상의 기준에 부합하는 여러 후보지역 중에서, 전문가 자문과 사전 검토를 거쳐 '경기도 시흥시'를 최종적으로 선정하였다.

2) 연구의 방법

본 연구는 문헌 및 제도고찰, 전문가 자문과 면담, 사례지역에 대한 공간분석 및 설문조사, 정책 제안의 방법으로 수행하였다. 문헌 및 제도 고찰에서는 재난안전관리와 감염병 및 생활권 공공시설 관련 법령, 정부 및 관계기관의 코로나19 대응 관련 지침, 보도자료 및 각종 통계조사 결과, 연구보고서와 가이드라인 등을 고찰하였다.

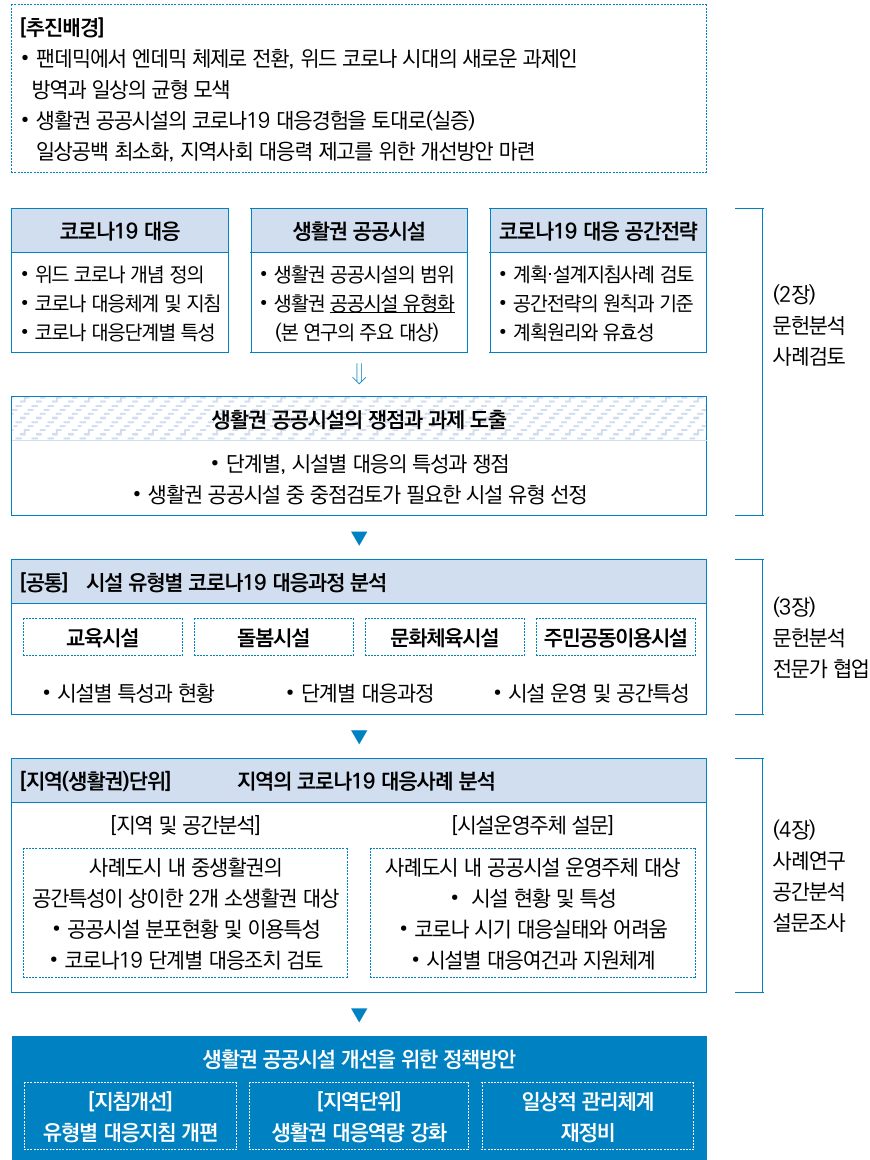
분야별 전문가 자문은 (보건 분야) 코로나19 대응체계와 대응지침 특성, 단계별 고려사항 검토, (시설 운영 분야) 시설 이용 공백의 문제점과 현안, 쟁점 도출, (공간계획 분야) 공간 대응 지침의 유효성 검토, 보완 및 개선방안 도출에 관한 내용으로 수행하였다. 특히 생활권 공공시설의 유형별 관계자와 전문가를 대상으로 면담조사를 실시하여 구체적인 경험과 현안을 공유하고 개선 방향과 쟁점을 도출하였다.

사례지역에 대한 공간분석 및 설문조사는 GIS와 공공데이터를 활용하여 생활권 단위의 공공시설 현황과 분포특성을 분석하였고, 지자체 차원의 대응체계와 관련 정책 추진 현황 검토, 시설 운영자 대상의 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 시설 규모나 공간 특성에 따른 실제 운영 및 이용, 공간적 변화를 확인하고, 시설별 대응여건의 차이 비교 및 개선 및 지원방안을 도출하였다.

정책 제안은 앞선 조사분석 결과를 종합하여, 생활권 단위 대응역량 강화를 위한 정책적 개선 및 지원 방안을 관련 자료 및 대안과 함께 제시하였다.

2) 이들 인구집단은 일상생활의 활동 반경이 상대적으로 생활권 반경 안에 집중되기 때문에, 생활권 공공시설에 대한 수요가 활성화되어 있을 것으로 예상

3) 연구의 흐름



[그림 1-1] 연구의 흐름도

출처: 연구진 작성

3. 선행연구 검토 및 연구의 차별성

□ 코로나19 대응 과정과 경험에 관한 실증적 연구

- 선제적 예측과 대응을 넘어, 축적된 경험과 근거 기반 실증 논의로 전환 필요

코로나19 초기 연구들이 제한된 정보와 몇 가지 징후, 선제적 예측을 바탕으로 감염확산 방지를 위한 진단과 처방을 제시했다면, 이들의 실제 적용 및 작동 양상과 유효성, 지속성에 대한 종합적 검증이 필요한 시점이다. 이와 관련하여 돌봄, 복지, 의료, 행정 등 주요 분야에서 긴박했던 현장의 대응과정과 경험을 되돌아보는 체계적 기록과 성찰의 시도들이 이어지고 있다. 기관별 '백서' 형식으로 발간되는 1차 자료들은 현 시점에서 축적된 정보와 데이터를 토대로 지난 대응과정에서 과하거나 놓쳤던 지점들을 되돌아봄으로써, 지속 가능한 대응체계로의 재편 방안을 논의하기 위한 중요한 기초자료를 제공한다.

아동권리보장원(2020)은 아동돌봄시설을 지원하는 기관으로서 초기 대응과정에서의 역할과 주요 활동, 쟁점들을 잘 보여주며, 김아름 외(2020), 손창우 외(2021)은 보육정책 및 건강도시 분야에서 초기 대응 과정에 대한 정책평가를 통해 방향을 제시하였다. 2022년 이후로는 코로나19 사태의 장기화와 단계적 일상회복 시기까지 아우르는 전반적인 대응 과정을 종합, 평가하려는 시도들이 있다. 돌봄, 교육 및 사회서비스 분야, 기초 및 광역 지자체 차원에서 본 연구에서 참고한 주요 문헌들은 아래 표와 같다.

[표 1-1] 주요 기관별 코로나19 대응 백서

연구과제명	연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
아동권리보장원. (2020). 코로나19 대응활동 기록서.	코로나19 대유행에 따른 아동 권리보장원의 대응활동에 대한 정리 및 평가, 향후 감염병 유행 등 급격한 사회 변화 시 효과적인 대응 방안 모색	·문헌고찰 ·설문조사	·코로나 19의 특성과 국내·외 현황 ·아동권리보장원의 코로나 19 대응과정 및 대응활동 ·아동권리보장원의 코로나19 대응 평가
김아름 외. (2020). 코로나19 관련 보육정책 대응 백서. 육아정책연구소.	포스트 코로나 시대 대비하여 2020.8.까지의 정부 대응과정 정리, 향후 담당자들에게 상황에 따른 대응(시기별, 항목별)에 용이하도록 방안 정리, 보육 정책에 관한 종합적인 대응 가이드라인 제시.	·문헌연구 ·전문가 자문회의 및 간담회, 정책연구실무협의회 개최	·보건복지부, 중앙방역대책본부, 고용노동부, 여성가족부 등에서의 보육정책 대응사항 정리, 대응사항 관련 단계에 따른 순차적 정리와 항목별 내용 검토 ·코로나19 대응지침에 따른 현장 요구 및 개선사항을 검토, 코로나19 관련 보육정책 대응에 관한 평가와 향후 과제 제시
손창우 외(2021). 위드코로나 시대 서울시 코로나19 평가와 건강도시	코로나19를 사례로 감염병 대응력에 초점을 맞추어 건강도시 평가, 코로나19 이전의 건	·문헌 고찰 ·사례 검토 ·설문 조사	·건강도시의 개념과 현황 ·해외 건강도시 코로나19 대응 사례 ·감염병 대응력 측면에서의 건강도시 평가

연구과제명	연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
정책방향, 서울연구원.	강도시 사업 방향과 코로나19 이후의 건강도시의 방향과 패러다임 제시		·서울시 미래 건강도시 정책 방향
교육부. (2022). 2022 교육분야 코로나19 대응.	2020년 이후 2022년까지 교육 분야 코로나19 대응 종합, 코로나19 및 유사 감염병 확산 상황에 효과적 대처를 위한 참고자료 제공	·문헌고찰	·코로나19 대응과정을 수차와 연표 형식으로 요약 ·대응체계, 학사운영, 원격교육, 학교방역, 예방접종, 돌봄지원 등 주제별로 단계별 주요 조치 소개
서울시사회서비스원. (2022). 서울시사회서비스원 코로나19 백서.	코로나19 발생 이후 긴급돌봄 지원체계와 과정 기록, 성과평가를 통해 유사 위기 상황에서 돌봄공백 방지를 위한 공공 돌봄체계 구축과 개선방안 제시	·문헌고찰 ·내용분석 ·사례분석	·서울시사회서비스원 소개 ·서울시사회서비스원의 코로나19 대응과정 ·서울시사회서비스원 긴급돌봄서비스 운영 및 지원 현황 ·포스트 코로나 시대의 서울시사회서비스원 정책 과제 (관련 법 제정, 사각지대 없는 돌봄 안전망 구축, 긴급돌봄 서비스 상시화)
시흥시청. (2022). 시흥시 코로나19 대응백서.	포스트 코로나, 감염의 위험에 대비한 지침서 역할.	·문헌고찰 ·사례검토 ·설문조사	·코로나19에 대한 개요와 발생현황 ·코로나19 대응현황 ·방역 및 생활 속 거리두기 지침 ·지원정책, 시민들의 노력, 사례 ·대응에 대한 평가와 제안사항
경기도. (2023). 경기도 보건의료부문 코로나 19 대응 백서	지난 3년의 대응과정 기록, 분야별 영향과 정책평가 및 향후 과제 발굴을 통해 미래 보건위기 대응역량 확충	· 문헌고찰 · 전문가 자문단 운영	· 경기도 코로나19 대응 요약 · 경기도 코로나19 대응 평가 · 유행 시기별 대응 기록

출처: 연구진 작성

□ 코로나19로 인한 공간 변화와 계획기준 개편 방안 논의

- 코로나19 이후 달라진 삶과 새로운 표준(new normal)에 대한 논의

2020년 이후, '코로나19로 인한 사회 변화와 대응 방안'은 거의 모든 분야에서 지배적인 연구주제로 부각되고 있다. 감염병 대응과 직접적으로 관련된 보건, 의료와 행정 시스템 뿐 아니라 주거, 업무, 교육, 상업, 교통, 여가 등 사회 각 부문에서 기존의 주요 개념과 원칙, 담론들을 코로나19 경험과 요구를 토대로 재편하려는 경향이 나타나고 있다.

건축 및 도시 분야에서도 코로나19 이후 공간 이용 행태와 요구가 어떻게 변화하고 이에 어떻게 대응해야 하는지에 대한 연구가 활발하게 진행되고 있다. 초기에는 코로나19로 인해 달라진 삶과 사회 여러 부문에서 일어나고 있는 급격한 변화를 고려할 때, 앞으로의 공공 정책과 계획에서도 지금까지와는 전혀 다른, 새로운 표준을 정립해야 한다는 주장이 광범위하게 제기되었다. 예상되는 쟁점과 대응 방안을 선제적으로 제시하고, 중장기적 정책 방향과 의제 설정을 위한 탐색적 연구들이 이어졌다.

공공 정책과 계획에서의 방향 전환에 관한 연구로, 1) 감염병 전파의 핵심 요인인 ‘사회적 접촉’에 관련하여 밀도 조절, 거리 확보, 동선의 분리와 통제, 가변공간 확보 등의 공간적 대응 방안을 제시한 연구(손동필 외 2021), 2) 밀집 및 밀폐된 실내공간 대신 생활권 내 공원녹지나 공공공간의 역할 및 중요성에 주목한 연구(김용국 외. 2021), 3) 비대면, 비접촉 사회로의 전환 속에서 오히려 초근린 생활기반이 활성화되는 현상에 주목한 연구(장민영 외, 2022) 등이 있다.

[표 1-1] 건축도시 분야 주요 선행연구 검토

연구과제명	연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
손동필 외. (2021). 포스트코로나 사회변화에 대응하는 언택트 어버니즘 전략 연구. 건축공간연구원.	코로나 시대의 사회 변화상에 대한 미래예측을 통해 사회적 위기 발생 시 신속하게 대응할 수 있는 건축 및 도시공간 전 략 제안	· 문헌고찰 · 텍스트분석 · 델파이 분석	· 위드코로나와 포스트코로나 시대의 주요 이슈와 키워 드를 도출하고 미래 공간변화의 시나리오 예측 · 주요 시설 및 공간별로 적용 가능한 대응 원리와 전략 을 종합하여 가이드라인 제시
김용국 외. (2021). 포스트 코로나 시대의 생활권 공원녹지 개선방안. 건축공간연구원.	코로나19 발생 전후 생활권 공원녹지의 이용행태 변화 분 석을 통해 포스트 코로나 시대 에 대응한 생활권 공원녹지 개 선방안 제시	· 통신사 데이터 분석 · 사례분석 문헌조사 · 전문가 자문단 운영	· 코로나19 발생 전후 시민들의 생활권 이동 특성과 보행 기반의 생활권 공원녹지 이동량 변화 실증 분석 · 포스트 코로나 대응 생활권 공원녹지 개선요소 도출 · 생활권 공원녹지 개선 가이드라인 시범 적용, 관련 법· 제도 개선 방안을 제시
장민영 외. (2022). 동네 생활권 개념 도입을 통한 근린재생 활성화 방안 연구. 건축공간연구원.	코로나19 장기화로 가속화되 고 있는 하이퍼로컬 서비스 확 산과 변화된 일상생활에 대응 가능한 근린재생 활성화 방안 을 제시	· 문헌고찰 · 공간분석 및 통계분석 · 현지조사 및 관계자 인터뷰 · 설문조사, FGI, · 워크숍	· 하이퍼 로컬 기반 근린재생의 개념 정의와 특징, 서비 스 제공의 공간적 범위와 설정기준 분석 · 동네 단위 근린재생 정책의 공간범위와 사업추진체계 분석 · 동네단위의 지역커뮤니티 및 공간이용행태 변화 분석 · 근린재생 활성화를 위한 동네생활권 단위 도입 및 활 용방안 제시

출처: 연구진 작성

□ 선행연구와의 차별성

코로나19 대응 초기 정책 연구들은 제한된 정보와 선제적 예측을 바탕으로 새로운 방향을 제시하였다. 본 연구는 발발 초기부터 확산, 장기화, 일상화에 이르는 단계별 대응지침의 변화 과정을 되돌아보고 이들의 실제 유효성과 영향을 검증하려는 시도라는 점에서, 일차적인 차별성을 가진다.

또한 코로나19에 따른 사회경제적 변화, 공간이용 행태 변화, 방역 차원의 고려사항을 반영하여 새로운 도시구조나 설계기준을 제안하는 선행연구는 적용대상이 신도시 및 신축시설 일부에 국한되며, 기존 시설들의 주어진 공간적, 입지적 특성에 따라 적용가능성 및 작동양상이 어떻게 달라지는지에 대한 고려는 상대적으로 부족했다.

코로나19 공간적 대응지침들은 감염병 확산 조건인 ‘밀폐, 밀집, 밀접’에 대응하여 격리와 통제, 비대면 전환 위주의 해법이 활발히 논의되어왔는데, 이로 인한 일상의 제약과 부정적 영향을 어떻게 감수해왔고, 그 안에서 잃거나 지켜온 것은 무엇인지, 감염 위험과 사회적 손실 사이의 균형에 대한 논의는 부족했다.

이상 본 연구에 기대되는 학술적, 정책적 효과는 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 코로나19 대응 과정에 대한 실증적 점검과 고찰을 통해 계획 담론을 재검토
- 공공시설의 역할을 중심으로 생활권 단위 대응역량 진단 및 강화방안 제시
- 위드 코로나 시기 방역과 일상의 균형의 관점에서, 공간적 대응체계 정비

제2장 개념과 쟁점 고찰

1. 위드 코로나 시기와 단계별 대응과정
 2. 생활권 공공시설의 정의와 유형
 3. 생활권 공공시설의 대응 전략과 과제
-

1. 위드 코로나 시기와 단계별 대응과정

1) 위드 코로나 개념의 조작적 정의

□ 코로나19 누적 발생 현황

국내 코로나19 누적 발생 현황은 다음과 같다. 2020년 1월 20일 국내 첫 확진자 발생 이후 2023년 5월 31일까지, 국내 총 사망자 수는 34,804명, 누적 확진자 수는 31,728,037명으로 집계되어 전체 인구의 약 60%가 확진을 경험하였다.³⁾ 해당 기간의 누적 확진자 및 사망자 수를 100%로 볼 때, '단계별 일상회복' 체계로 개편된 2021년 11월 1일까지의 확진자수는 1.15%, 사망자수는 8.21% 미만을 유지하였다.⁴⁾ 2022년 2월 경 시작된 5차 유행으로 국내 코로나19 확진자 및 사망자가 폭증하였으나, 이미 백신 보급을 통한 집단 면역이 어느 정도 형성되고, 오미크론 바이러스 변이로 치명률이 크게 낮아진 이후였다(그림 2-1).

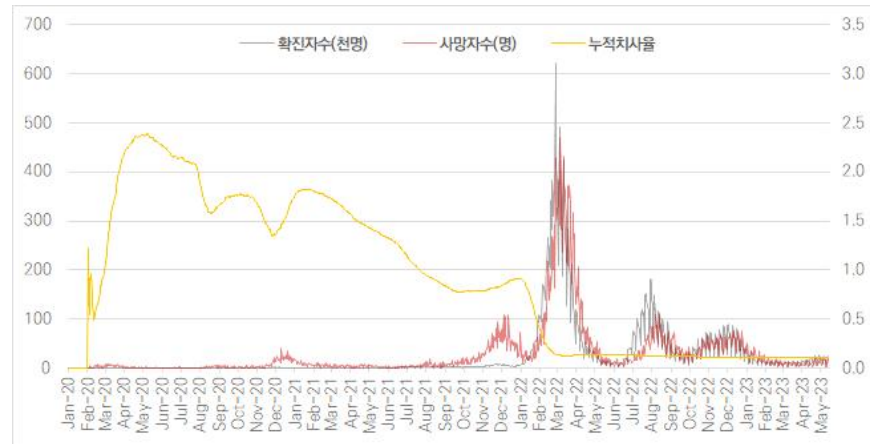
우리나라는 코로나19 발생 초기부터 전면적인 국경 폐쇄나 도시 봉쇄(Lock-down)에

3) 중앙방역대책본부. (2023). 코로나바이러스 감염증-19 확진환자 일자별 발생(국내발생+해외유입) 및 사망 현황. (2023.6.1. 00시 기준) <https://ncov.kdca.go.kr/> (검색일: 2023.6.2.); <https://covid19.who.int/data> (검색일자: 2023.6.5.)

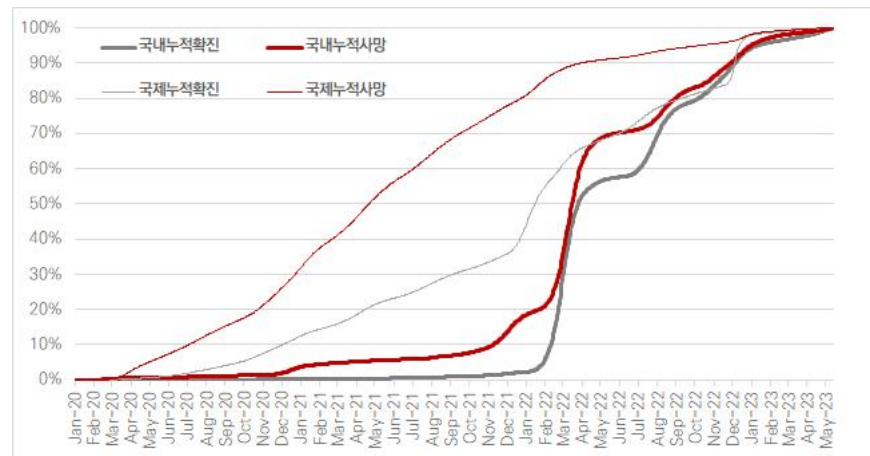
4) 같은 기간 전 세계 누적 확진자 약 7.67억 명, 사망 6,939,998명. 치명률 약 0.9%를 기록하였는데, 국내 치명률 0.11%은 약 1/8 수준에 불과

이르지 않으면서도 진단, 추적, 진료(3T) 중심의 선제적인 대응체계를 구축하여 지역 사회 확산을 안정적으로 통제해 왔다. 국제 누적 확진 및 사망자 추이와 비교해보면, 거리두기를 통해 확진자 폭증의 시기를 최대한 늦춤으로써, 대응체계 구축과 역량 확보, 집단면역 형성을 위한 시간을 벌 수 있었고, 결과적으로 전체 인명 피해의 규모를 줄이는 데 소기의 성과를 거두었다고 볼 수 있다.

국내 코로나19 일일 발생 현황



국내외 코로나19 누적 확진 및 사망자수 증가 추이



[그림 2-1] 국내 코로나19 발생 현황 ('20.1.20.~'23.6.1)

출처: 원 데이터를 근거로 연구진 작성

원데이터: 질병관리청(2023). 코로나바이러스감염증-19 확진환자 일자별 발생(국내발생+해외유입) 및 사망 현황

ncov.kdca.go.kr, (검색일: 2023.6.5.);

WHO. (2023).<https://covid19.who.int/WHO-COVID-19-global-data.csv> (검색일: 2023.6.7.)

□ 코로나19 관련 용어 및 개념 검토

본 연구에서 채택할 용어와 개념을 구체화하기 위해 ‘위드 코로나’와 유사한 의미로 사용되는 용어들을 비교해볼 필요가 있다. 기존 정책이나 연구문헌, 언론 보도자료에서 코로나19 관련 현안을 지칭하기 위해, ‘위드 코로나’ 외에도 포스트 코로나, 팬데믹, 엔데믹 등이 사용되어 왔다.

먼저 ‘위드 코로나’라는 표현은 코로나19 유행의 장기화 과정에서 ‘감염 위험을 안전하게 통제하면서 일상생활을 영위’할 수 있도록, ‘코로나와 함께 안전하게 살아가기’를 준비해야 한다는 의미로 사용되었다.⁵⁾ 명확하고 쉬운 우리말로 순화하기 위해 ‘코로나 일상’, ‘단계적 일상 회복’ 등의 대체어 사용을 권고하기도 했으나⁶⁾ 그 이후로도 정부 공식 브리핑이나 보도자료 등에 ‘위드 코로나 시대를 살고 있습니다(2020.9.9.)’, ‘위드 코로나를 앞두고(2021.10.12.)’, ‘다음 달에 위드 코로나를 시행하면(2021.10.29.)’과 같은 표현이 종종 등장한다.

‘포스트 코로나’는 코로나19 이후를 지칭하는데, 주로 거시적인 진단이나 미래 예측, 향후 과제 등을 선언적으로 제시하는 표현으로 사용된다. 포스트 코로나 논의에서 코로나19는 하나의 사건이나 한시적 경험에 머물지 않고, 영향의 규모나 범위, 다층성, 지속 기간 면에서 전혀 없는 위기이자 하나의 큰 전환점으로 간주된다. 이를 계기로 달라진 인식의 틀은 사회 구조적 차원에서 본질적이고 비가역적인 변화들로 이어진다.

코로나 19 전후를 구분하는 기준을 코로나19의 ‘발발’로 보는지, ‘종식’으로 보는지에 따라 서로 다른 의미로 혼용되고 있다. 전자에 따르면 ‘포스트 코로나 시기’는 코로나19의 발발과 동시에 이미 시작되었고, 끝나지 않고 지속되고 있다. 코로나19로 인해 새롭게 등장한 현상이나 변화에 주목하여, 이전과는 완전히 다른 새로운 사회 및 시대를 지칭하는 표현이다. 후자에서 코로나19 대응이 한창 진행 중인 시기를 위드 코로나로, 종식 이후를 포스트 코로나로 구분하는 경우도 있다. 결론론적으로 코로나19가 완전히 종식되지 않았다는 점에서, 후기로 갈수록 이러한 분절적인 시기 구분의 설득력이 약해졌다.

5) 중앙방역대책본부. (2020). 코로나바이러스감염증-19 국내 발생 현황. 대한민국 정책브리핑 속기자료 (2020.7.13.). <https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=156400852#goList> (검색일: 2023.8.20.)

6) 문화체육관광부. (2020). 정례브리핑. 대한민국 정책브리핑 속기자료 (2020.8.24.). <https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=156407425>; 중앙재난안전대책본부. (2021). 코로나19 중앙재난안전대책본부 정례브리핑. 대한민국 정책브리핑 속기자료(2021.11.17.). <https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=156481224> (검색일: 2023.8.20.)

‘팬데믹(pandemic)’은 ‘사람들이 면역력을 갖고 있지 않은 질병이 전 세계로 전염·확산 되는 현상’⁷⁾을 지칭하며, 직역하면 ‘범유행’, ‘세계적 대유행’ 등에 해당한다. 세계보건 기구(World Health Organization, WHO)가 발령하는 전염병 경보단계 중 최고 위험 등급인 6단계에 해당하는데, 등급 선정은 전염성과 대륙 간 전파, 인명 피해 여부 등에 따라 좌우된다. ‘엔데믹(endemic)’은 원래 영어에서 ‘풍토병’이라는 의미로 쓰이는데, 어떤 감염병이 풍토병화, 토착화되어 특정 지역에서 주기적으로 발생하는 현상, 또는 그러한 병을 지칭하며 ‘감염병 주기적 유행’으로 대체할 수 있다.⁸⁾ ‘코로나19 위기단계 조정 로드맵’에 따르면 비상대응체계가 점진적으로 해제되고 계절적 독감(인플루엔자)과 같이 상시 관리 가능한 일반의료체계로 전환되는 과정을 ‘엔데믹화’, 전환이 완료된 3단계를 ‘엔데믹화 이후’로 지칭하고 있다.⁹⁾ ‘팬데믹’이 종료되고, ‘엔데믹’이 시작하는 시점은 정확히 언제일까? 위기단계 조정의 1단계 전환 조치가 시작된 2023년 6월 부터, 또는 3단계 전환 조치까지 완전히 이행된 이후로 볼 수도 있다.

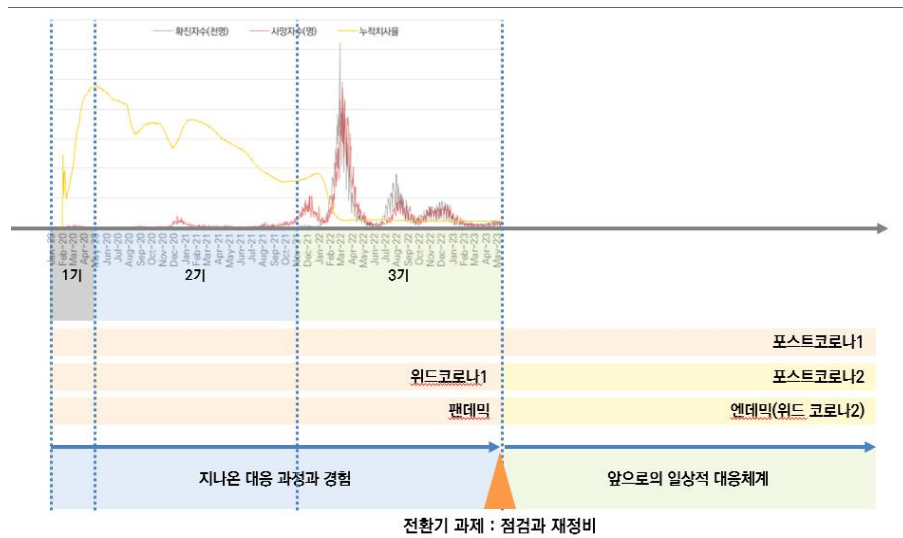
‘위드 코로나 시기’에 대해서도, 용례나 맥락에 따라 해석이 달라질 수 있다. 코로나19 발발 직후부터 이미 함께 살아왔다고 볼 경우 넓은 의미에서의 ‘포스트 코로나 시기’와 유사하고, 늦으면 엔데믹 전환이 완전히 마무리된 이후에야 진정한 위드 코로나가 시작 된다고 볼 수도 있다. ‘생활 속 거리두기’, ‘단계적 일상회복’, 또는 ‘일상적 대응체계로 전환’ 등의 조치가 시행된 시점을 기준으로 삼을 수도 있고, 아예 특정 시점이나 조치에 국한되지 않고, 일상으로 돌아가기 위한 점진적인 변화 과정을 은유적으로 지칭하는 개념이라고 볼 수도 있다.

어느 쪽이든, ‘위드 코로나’라는 개념에는 공통적으로 코로나19를 앞으로 함께 살아가야 할 삶의 조건으로 인정하고, 위기와 어려움 속에서도 개인의 일상생활과 사회적 필수기능을 회복, 유지하기 위해 포용과 균형을 강조하는 태도가 깔려 있다. 본 연구는 이러한 관점에서, 코로나19를 경험했던 지난 대응 과정과, 일상적 대응이 필요한 앞으로의 대응 과제를 아우르는 의미로 ‘위드 코로나 시기’라는 표현을 사용하고자 한다. 현재 시점에서 대응 과정에서 제시된 원칙과 기준들을 점검함으로써, 지속가능한 체계로 재정비하기 위한 정책 방향 및 과제를 제안하고자 한다.

7) 기획재정부. (2020). 시사경제용어사전, <https://www.moef.go.kr/sisa/dictionary/detail?idx=2735> (검색일 : 2023.08.20.)

8) 문화체육관광부. (2020). ‘엔데믹’은 ‘감염병 주기적 유행’으로, 보도자료(2020.06.01.). 대한민국 정책브리핑 <https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156393065> (검색일: 2023.8.20.)

9) 질병관리청. (2023). 코로나19 위기단계 조정 로드맵 발표. 정책브리핑 보도자료(2023.3.29.).



[그림 2-2] 위드 코로나 개념과 시간적 범위

출처: 연구진 작성

2) 국내 코로나19 대응과정과 단계별 특성

□ 신종감염병 대응체계¹⁰⁾

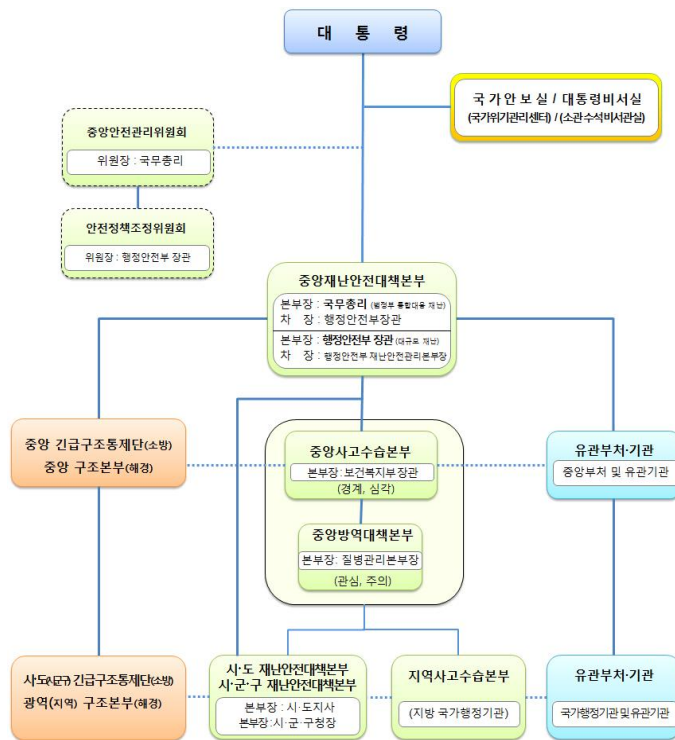
- 국제법에 근거한 신종 감염병 대응체계

세계보건기구(WHO)에 감염병 관리를 위한 권한을 부여한 「국제보건규칙(2005)」제12조와 제15조에 따라, 국제적 공중보건 비상사태(Public Health Emergency of International Concern, PHEIC) 여부를 결정하고 선포하고, 이와 관련하여 회원국들에게 잠정적인 긴급조치를 권고할 수 있으며, 이에 따라 2020년 1월 30일 세계보건기구 사무총장은 코로나19에 대해 국제적 공중보건 비상사태를 선포하였고, 비상사태 위원회가 권고한 내용을 임시 권고(temporary recommendations) 형식으로 발표하였다.

- 국내 법령에 근거한 신종 감염병 대응체계

「재난 및 안전관리 기본법」 제3조에서는 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 법정 감염병을 사회재난의 일종으로 정의하고 있다. 대규모 재난 발생 시 국가적 대응체계의 핵심기구로 중앙재난안전대책본부(중대본) 및 중앙사고수습본부(중수본)을

10) 국회입법조사처. (2020). 코로나19(COVID-19) 대응 종합보고서. pp.13-20.



[그림 2-3] 국가 감염병 위기관리 종합체계도

출처: 보건복지부, (2019). 감염병 재난 위기관리 표준매뉴얼. p.10.

설치할 수 있다(제14조 및 제15조의2). 또한 「재난 및 안전관리 기본법」 제34조의5를 근거로 작성, 운용되는 「감염병 위기관리 표준매뉴얼」에 감염병 위기에 대한 관리체계와 절차, 관계 기관의 임무와 역할, 위기경보 단계별 대응체계, 기관별 대응수칙 등을 규정하고 있다(그림 2-3).

• 코로나19 초기 대응체계 구축 과정

2020년 1월 3일 중국 우한시에서 원인불명 폐렴 발생이 보고된 이후 질병관리본부 내 「우한시 원인불명 폐렴 대책반」을 구성하고 24시간 긴급 대응체계를 가동, 원인병원체가 확인되기 전까지 ‘신종감염병증후군¹¹⁾’으로 간주하여 검역, 격리, 역학조사 등 적극적인 대응 조치가 적용되었다. 2020년 1월 20일 국내 첫 확진자 발생 이후, 1월 27일 감염병 위기 경보 단계를 ‘주의’에서 ‘경계’수준으로 상향하고, 중수본(본부장: 보건복지

11) 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제2조제2호타목에 의한 1급 감염병, 「검역법」제2조제1호아목에 의한 긴급검역조치가 필요하다고 인정하는 감염병에 해당

지부장관) 설치 및 중앙방역대책본부(본부장: 질병관리본부장)를 확대 운영하였다. 이후 2020년 2월 23일 감염병 위기 정보 단계를 ‘경계’에서 ‘심각’수준으로 격상하면서 범정부 차원 대응을 위해 중대본(본부장: 국무총리)을 설치하였다.

□ 국내 코로나19 단계별 대응 과정과 특성

• 단계 구분 기준

코로나19 대응 과정은 방역기조 상의 중대한 변화가 있었던 시점을 기준으로 다음과 같이 4단계로 나눌 수 있다.

- (봉쇄기) 신종 감염병의 국내 유입과 지역사회 확산을 막기 위해 진단, 추적, 격리 등 초기 방역 체계를 구축하고 이동과 모임을 강력히 제한하던 시기
- (억제기) 알려진 정보를 바탕으로 방역수칙과 지침 구체화, 시설특성 및 확산 단계별 거리두기 운영을 통해 사회적 접촉과 감염 확산을 억제하던 시기
- (회복기) 백신 보급 이후 확진자 수 억제보다 원활한 치료와 고위험군 관리에 주력하며, 거리두기 관련 규제를 점진적 완화하던 시기
- (관리기) 감염병 위기경보 및 등급 하향, 방역 관련 규제 해제, 확진자 격리와 마스크 착용이 권고사항으로 바뀌며 일상적 관리체계로 전환된 시기

• (봉쇄기) 2020년 1월~2020년 5월 초까지

감염원의 국내 유입과 지역사회 확산 가능성을 원천 차단하기 위해 입국자 대상 관리검역을 강화한 시기이다. 초기 확진자를 대상으로 철저한 역학조사를 실시하면서, 3T(검사, 추적, 치료) 체계 구축에 대응역량을 집중하였다. 또한 재택근무, 개학연기, 외출 자제 등을 포함하여 일상 및 사회활동을 엄격하게 제한하는 ‘고강도 사회적 거리두기’ 조치가 시행되었다. 신종 감염병 관련 정보가 부족하고 백신, 치료제가 없는 상황에서 높은 치사율을 지닌 초기 바이러스에 대응해야 했기 때문에, 방어적, 보수적인 대응이 불가피했다. 위험 그 자체만큼이나 불확실성과 불안이 미치는 영향이 컸다. 시설 개관 자체가 제한적이었고, 개방된 시설에서도 감염 우려로 인해 방문 및 대면 서비스 이용이 위축되었다. 고강도 거리두기 조치에도 불구하고, 방역체계의 사각지대에서 집단감염 사례들이 국지적, 간헐적으로 이어지며 결국 지역사회 확산 단계로 넘어가게 되었다.

• (억제기) 2020년 5월~2021년 10월까지

감염 확산 경로와 조건에 대한 정보가 어느 정도 밝혀짐에 따라 방역수칙과 지침, 사회적 거리두기 기준을 마련하고 단계별, 시설별로 차등화된 방역지침을 적용하던 시기이다. 백신 보급 이전까지 사회적인 대응역량(방역과 검사, 치료 관련 인력, 격리 공간, 음

[표 2-1] 정부 및 지자체 차원의 공통 대응지침의 단계별 특성정리 (작성 중)

기간	주요 대응	관련 사건 및 쟁점
봉쇄기 2020.1~	감염병 위기경보 '주의' 단계로 격상 ('20.01.20.)	· '우한 폐렴' 국내 첫 확진 환자 발생 ('20.01.20.)
	감염병 위기경보 '경계' 단계로 격상 ('20.01.27.) 감염병 위기경보 '심각' 단계로 격상('20.2.4.)	· 중국 등 해외 입국자에 대한 관리 중심으로 방역조치 시행 · 의사환자 및 조사대상 유증상자에 대한 신고와 대응조치, 확진자와 접촉자 격리 추적 위주의 초기방역대응 · 해외유입이 아닌 지역사회 내 전파사례가 늘어나며, 방문 및 접촉 이력과 무관하게 증상 위주의 관리대상 확대 · 지역사회 확산에 대비한 지자체-법정부 대응체계 구축
	대구 경북 등 특별관리지역 지정('20.2.23.) 사회적 거리두기 도입(2.29.~) 고강도 사회적 거리두기(3.22.~5.5.)	· 국지적 집단감염 발생, 확진자 지속 증가로 감염병의 전국적 확산 - 신천지 대구교회('20.02.17), 구로구 콜센터('20.02.27.), 이태원클럽('20.05.07.), 몰류센터('20.05.25.) 등 · 초중고 개학연기(휴업명령) 비롯, 외출, 모임 및 이동자제 조치 거듭 연장 · 고위험시설 운영 중단, 공공시설 운영제한 등 행정명령 발동 - 종교/실내체육/유흥시설 중단 권고(3~4월), 학원교습소 운영 중단(4월) 등
억제기 2020.5~	생활 속 거리두기 시행(5.6.~)	· 업무, 일상, 여가 부문에 대해 단계별 사회적 거리두기 기준 설정(3단계)
	대면수업 부분 재개(5.20.~) 학교밀집도 최소화조치 시행(5.29.~)	· 지역별 확산 현황, 대응 역량을 고려하여 적용단계 조정 · 영업규제, 집합금지 등 최소화하고 국립박물관, 사회복지시설 등 재개관
	사회적 거리두기 개편(20.11.01.) 백신 예방접종 시작('21.02.26)	· 코로나19의 장기화 대비한 거리두기 체계 재정비 · 운영 과정에서 방역조치 강도 차이를 고려하여 단계를 세분화(3단계→5단계)
	사회적 거리두기 체계 개편('21.06.20)	· 예방접종 완료자를 중심으로 규제 완화 및 거리두기 단계 간소화(5단계→4단계) · 종교/요양/교정시설 등 집단감염으로 취약시설 대응 강화
회복기 2021.11~	단계적 일상회복 ('21.11.1.)	· 백신접종을 제고에 따른 치명률 감소
	백신접종율 70% 달성, 방역패스 도입	· 접종완료자 중심의 단계적 일상회복 방안 마련
	오미크론 대유행('21.12.1~), 일반의료체계 전환('22.1.28~)	· 오미크론 변이의 우세종화, 높은 전파력과 예방접종 효과 감소로 인해 단기간 내 유행 규모 급증, 일상회복 일시중단
	자율격리 재택치료 체계 구축('22.2.7~)	· 고위험군 집중관리 중심으로 패러다임 전환, 중증 및 사망 예방을 위한 선제적 접종과 중환자 병상 확충에 집중
	코로나19 사회적 거리두기 해제('22.4.25.)	· 오미크론 유행상황 감소세, 포스트 오미크론 의료대응체계의 안정적 유지 · 감염병 등급 하향 조정(1급→2급)
	일반의료체계 전환을 통한 지속가능한 감염병 대응 체계 구축('22.5.11.)	· 단계적 일반의료체계 전환 · 재유행 대비 감염병 대응 역량 강화 및 의료현장 혼란 최소화
관리기 2023.6~	감염병 위기경보 '경계' 단계로 하향('23.6.1.)	· 일상적 관리체계로 전환: 방역 관련 일상 규제 전면 해제, 중대본 해제, 확진자 격리, 마스크 착용 등 의무 대신 권고사항으로 완화

출처: 보건복지부. (2023). 코로나-19, 지난 3년간 감염병 대응의 변화, (2023.1.20. 보도자료) 외 시기별 관련 보도자료를 참조하여 작성.

압병상과 중환자 병상, 장례시설 등)을 초과하는 수준으로 확진자수가 폭증하지 않도록 관리하는 역할을 하였다. 이 시기에는 팬데믹 장기화에 따른 피해 누적, 국민 피로도 증가로 고강도의 일상 제한 조치에 대한 수용 및 협조가 지속되기 어려웠다.

- (회복기) 2021년 11월~2023년 5월까지

생활방역 체계로 전환 이후 그동안 억제되었던 사회적 활동이 재개되면서 확진자가 폭증하였는데, 오미크론 우세종의 5차 대유행이 찾아들 때까지 일상회복을 잠시 중단하기도 했다. 백신 보급과 오미크론 변이 확산으로 무증상확진 및 경증 완치자 급증하였고, 확진자 억제보다 고위험군/ 위중증/ 치명률 위주의 관리체계로 전환되었다. 고위험군/중환자를 위한 관리대응체계와, 자율방역/재택치료 가능한 경증환자를 다루는 일반의료체계로 이원화되었다. 2022년 4월 25일에는 사회적 거리두기조치가 전면 해제되고, 코로나19 법정 감염병 등급이 제1급에서 제2급으로 하향 조정되었다. 이후 실외 마스크 착용 의무 해제(2022.9.26.), 실내 마스크 착용 의무 해제(2023.1.30.)가 차례로 적용되는 등 일상 속에 남아 있는 규제들이 점진적으로 완화되었다.¹²⁾

개인방역수칙과 확진자 격리 의무는 유지하면서, 유증상자와 밀접접촉자 대상 검사 및 격리범위, 기간 등이 점진적으로 해제되었다. 백신패스 도입 이후부터는 대면 행사가 재개되고, 시설 운영 및 이용 대부분이 정상화되었다.

- (관리기) 2023년 6월 이후

코로나19 대유행(Pandemic) 3년 여 만에 엔데믹(Endemic) 체제로 전환되면서, 방역 관련 일상 규제가 전면 해제되고 일상화된 관리대응체계가 적용되었다. 2023년 5월 5일 22시(제네바 현지시각 15시)를 기하여 세계보건기구(WHO)의 코로나19 국제공중보건위기상황(PHEIC¹³⁾) 선포가 해제되었고, 2023년 6월 1일 0시, 국내 감염병 위기경보가 '심각'에서 '경계' 단계로 하향 조정되었다. 이와 동시에 중앙재난안전대책본부도 해제되고, 확진자 7일 격리 의무가 5일 격리 권고로, 마스크 착용 등 의무 대신 권고사항으로 완화되었다. 2023년 8월 31일 법정 감염병 등급이 제2급에서 제4급으로 다시 하향되었다. 이로써 전사회적, 초국가적 재난에 대응해왔던 범부처 차원의 총력 대응체계가 보건 및 방역 당국 중심의 상시적 관리체계로 전환의 수순을 밟고 있다.

12) 질병관리청. (2023). 코로나19 위기단계 조정 로드맵 발표. 정례브리핑 보도자료. (2023.3.29.)

13) 국내 첫 확진자 발생(2020.1.20.)으로 '주의' 단계 격상 이후 1229일 만이며, '심각' 단계 발령(2020.2.23.) 이후 1195일간 유지

• 단계별 특성과 쟁점 종합

앞서 구분한 코로나19 대응 단계별 특성과 방역 관련 주요 현안, 일상생활에 관한 제약 및 영향 등의 쟁점을 종합하면 아래 표와 같다.

[표 2-2] 코로나19 대응 단계별 주요 특성

코로나19 대응 단계별 특성	방역 관련 주요 현안	일상생활 관련 제약 및 영향
1기 (봉쇄) - 감염병 대응을 위한 정보 부족 (감염경로, 전파력, 치명률) - 백신 및 치료법 없음 - 불확실성과 사회적 불안	- 감염원의 국내 유입과 지역사회 확산 방지, 전파 가능성 원천 차단에 주력 - 입국자 검역, 확진자 역학조사를 통해 감염경로와 정보 확인 - 접촉자 및 유증상자의 조기 진단, 격리를 위한 위한 선제적인 추적 검사	- 고강도 사회적 거리두기 (외출 및 모임 자제) - 시설 폐쇄, 영업제한, 집합금지 등 행정조치 적용 - 선별진료소, 음압병상, 생활치료센터 등 지역사회 보건의료자원 재편
2기 (억제) - 감염병 대응을 위한 기본 정보 확인 (감염경로, 전파력, 치명률) - 백신 및 치료법 개발 및 보급 단계	- 감염 전파 특성에 따른 방역기준 구체화 (2m 이상, 비말 차단) - 확진자와 접촉자 격리를 통해 확진자 증가 억제 - 지역별 확산세에 따라 단계별 거리두기 기준 적용 - 확진자 급증에 따른 검사, 치료, 격리 및 장례시설 포화도 관리	- 필수 영역을 중심으로 시설 운영 부분 재개, 순차적 확대 - 밀집도와 위험도 완화를 위한 이용 인원 및 시간, 프로그램 제한 - 입실 전 발열체크, 이후 백신 접종에 따른 방역패스 적용 - 대규모 행사 및 모임 자제 - 고위험군 및 고위험시설 중점 관리
3기 (회복) - 백신접종에 따른 집단면역 형성 - 오미크론 변이로 전파력 증가, 치명률 감소 - 단계적 일상 회복을 위해 방역 관련 규제 점진적 해제	- 확진자 수보다 위중증/고위험군/ 치명률 중점 관리, 경증환자는 일반의료체계로 전환 - 사회적 거리두기 해제, 개인방역 유지 - 검사 및 격리대상/범위/기간 등의 의무사항 점진적 완화	- 시설 운영 및 이용 정상화 (공간 및 동선분리 등 유지) - 대면 행사 재개 및 활성화
4기 (관리) - 위드 코로나, 엔데믹 체계로 전환 - WHO 국제공중보건비상사태 해제 선언 (2020.1.30.~2023.5.5.) - 국내 감염병 위기경보단계 '심각'에서 '경계'로 하향 조정 (2020.2.23.~2023.5.31.)	- 방역 관련 일상 규제 전면 해제, 일상화된 관리대응체계로 전환 - 확진자 격리, 마스크 착용 등 의무 대신 권고사항으로 완화	- 감염병 대응에 취약한 공간구조와 시설 개선, 적합한 시설기준 유지, 확대 및 신규 계획에 적용 (환기/위생, 동선분리, 가변형 구조 등) - 지속가능한 개편 방안 논의

출처: 연구진 작성

불확실성이 큰 초기 단계에 한시적으로 '완전 봉쇄'에 가까운 강력한 조치를 도입하였는데, 이 단계는 향후 다른 감염병이 발생하더라도 유효하게 적용될 수 있다. 이후 후기로 갈수록 일상을 제한하는 조치들을 점진적으로 완화하였는데, 이 과정에서 감염병의 전파력과 위험도에 따라, 확산 속도나 지속 기간이 달라질 것이다.

코로나19가 이전에 경험했던 사스나 메르스 사태와 가장 큰 차이점은, 비상대응체계가 장기화되면서 일상생활과 사회경제적 활동의 제약이 3년 이상 지속되었다는 점이다. 이로 인해 방역의료체계와 공공 부문의 부담이 가중되었고, 이에 따른 사회적 손실과 영향이 누적되어 복합적 문제로 나타났다.

2. 생활권 공공시설의 정의와 유형

1) 생활권 공공시설의 정의

□ 생활권 개념과 정의

- 생활권의 사전적 정의

생활권의 사전적 정의는 “행정구역과는 관계없이 통학이나 통근, 쇼핑, 오락 따위의 일상생활을 하느라고 활동하는 범위¹⁴⁾”이며, 그동안 근린주구, 보행권 등의 개념과 유사하게 사용되어 왔다.

- 생활권의 제도적 정의

도시계획 관련 법 제도에서는 「도시·군기본계획수립지침」 등에 생활권의 개념이 명시되어 있는데, 생활권의 규모나 거리, 행정구역의 위계와 같은 ‘공간적인 기준’을 한정하지 않고 ‘주민들의 일상생활활동이 이루어지는 정도’, ‘일상적인 생활 및 생산활동이 이루어지는 범위’와 같이 느슨하게 정의하고 있으며, 그밖에 ‘생활서비스의 공간적 제공 범위와 물리적·사회문화적 공간의 동질성, 각종 자료 취득의 용이성’ 등이 부수적인 기준으로 고려된다.

생활권의 제도적 정의 (「도시·군기본계획수립지침」 내 생활권 개념)

4-3-2. 생활권 설정 및 인구배분계획

③ 생활권의 경계는 생활서비스의 공간적 제공범위와 물리적·사회문화적 공간의 동질성 및 각종 자료 취득의 용이성 등을 고려하여 정한다.

4-13-1. 생활권의 구분

(2) 일상생활권은 주민의 일상생활활동(통학, 사교모임, 근린공공서비스, 장보기 등)이 이루어지는 정도로써 동, 읍, 면이 1개 이상인 규모로 볼 수 있으며 특광역시, 대도시, 일반 시·군 모두 적용 가능한 생활권이다.

4-13-2. 생활권계획의 성격 및 범위

(2) 공간적 범위는 주민들의 일상적인 생활 및 생산활동(통근, 통학, 여가, 친교, 쇼핑, 업무 등)이 이루어지는 범위로 한다.

출처 : 도시·군기본계획수립지침, 국토교통부훈령 제1636호.

- 생활권 정의 관련 문헌 검토

오병록(2012, p.5)에서는 사람들의 공간적 이용행태와 경제성을 기준으로, 가장 기본적인 공공시설인 초등학교를 이용할 수 있는 보행권을 범위로 하는 소생활권, 대중교통을 이용하여 10~15분 이내에 이동가능한 범위인 중생활권, 완결된 공간적 체계를 가지는 도시 범위인 대생활권으로 구분하였다. 장민영 외(2022, p.37)에서는 ‘다양하고 반

14) 국립국어원. (2023). 표준국어대사전. <https://stdict.korean.go.kr/search/searchView.do>(검색일: 2023.05.16.)

[표 2-3] 생활권의 다층적 분류 기준 (예시)

구분		1차	2차	3차	4차	5차
		세(細)생활권	소(小)생활권	중(中)생활권	대(大)생활권	광(廣)생활권
거주하는 사람 범위	도시	약 20,000인	약 100,000인	약 500,000인	약 2,500,000인	약 2,500,000인 이상
	농촌	약 500,000인	약 500,000인	약 500,000인	약 500,000인	100,000인 이상
공간 범위		반경1,000m내외 (집 약 1,000~5,000)	반경2,000m내외 세생활권 약 4개	반경4,000m내외 소생활권 약 4개	반경8,000m내외 중생활권 약 4개	반경8,000m이상 대생활권 약 4개
시간 범위	보행	약 15분	약 30분	약 60분	약 120분	120분 이상
	대중 교통	약 1분	약 5분	약 15분	약 30분	약 60분
행정범위		마을 차원 (주민공동체 중심)	동 차원 (동사무소 중심)	구·군차원 (구·군청 중심)	권역 차원 (시청 중심)	광역 차원 (광역 연합 및 협의회 중심)
도시중심지 위계		마을 중심 (생활 편의 및 주민 공동자원기능 집결지)	지역 중심 (지역 밀착 상업 및 편의시설 집결지)	부도심 (일반 상업 및 업무기능 중심지)	도심 (도시 고차 상업 및 업무기능 중심지)	세계 및 광역 중심 (다국적 기업 및 국제기구 시설 중심지)
관련계획		별도계획 없음	별도계획 없음	구·군장기발전계획 (행정계획)	도시기본계획 등 (법정계획)	국토계획, 광역계획 (법정계획)

출처: 박상필 외. (2021) 공간 민주주의 실현을 위한 부산 생활권 재구축 방안. 부산연구원. p.277.에서 부분 발췌 후 수정

복적인 일상생활활동이 이루어지는 공간적 범위의 도시공간'으로 동네 생활권을 정의 하였으며, 활동의 목적과 이동의 수단, 소요 시간과 빈도에 따라 'n분 생활권'에서 '1일 생활권'까지, 생활권의 규모와 범위를 다층적으로 정의하였다. 한편, 박상필 외(2021; 2022)는 부산의 생활권을 15분 도시 개념으로 구상하며, 생활권을 작게 나눌수록 시민 들의 생활에 가깝게 다가갈 수 있다고 보고, 실제 일상생활이 이루어지는 영역을 가장 작은 '세생활권'으로 설정하고, 세-소-중-대-광생활권까지 5가지 위계에서 각 생활권 의 규모와 범위를 제시하였다. 또한 성은영 외(2021, p.69)에 따르면 관련 정책 및 기준 에서는 보행 기반의 접근성과 연결성을 확보할 수 있는 범위로, 대체로 도보 15분~20분 이하의 범위를 제시하고 있다.

이상 기준 문헌의 내용을 다음과 같이 종합하였다.

- 1) 생활권의 범위는 대체로 단일한 규모보다는 여러 위계가 다층적으로 중첩되어 있는 유동적인 영역으로 정의되며, 위계가 낮을수록 작고 가깝고 자주 이용하는 '생활밀착형'의 영역에 해당한다.
- 2) 실증적 분석 및 연구에서는 개인의 거주지나 특정 시설 등 정해진 구심점으로부터 이 동 및 접근성을 고려하여 이용가능성을 판단하거나, 영향력이 미치는 일정 영역 또는 범위를 밝히고자 하였다.

3) 생활권 관련 계획 및 정책에서는 행정구역, 통학구역, 지형-도로 등 물리적으로 고정된 경계를 기준으로 생활권을 구획함으로써, 동질적인 집단의 구성원들이 반복적으로 공유하는 영역을 계획의 기본 단위로 설정하고자 하였다.

4) 접근성의 기준은 직선반경, 거리나 이동수단에 따른 시간기준으로 제시되며, ‘일상생활’을 어떻게 정의하고, 그 범주에 어떤 활동들을 포함하며, 이를 어떻게 분류할지에 대해 문헌마다 다양한 기준을 제시하였다.

- 생활권은 ‘일상생활과 시설 이용의 영향권이 중첩된 범위’로 정의

본 연구에서 ‘생활권’이라는 표현을 사용한 의도는 코로나19 기간 동안 다양한 공공시설의 대응실태와 영향이, 실제 일상생활의 영역 안에서 어떻게 나타나는지를 살펴보기 위함이다. 개인 또는 시설별로 접근하면 이용 및 영향권의 범위가 상이하기 때문에, 생활권의 위계나 범위, 경계를 먼저 확정된 후에 그 안에서 시설들의 분포 및 작동을 들여다보는 방식보다는, 구체적인 시설의 종류와 위계, 규모에 따라 생활권의 공간적인 영역을 유동적, 중첩적으로 파악할 필요가 있다.

특히 하나의 시설에서 발생하는 이용제한과 공백이 주변 환경 및 다른 시설로 미치는 영향의 범위가 중요하다. 이 경우 대체수단은 지역 외 시설이나 원격 서비스 등을 제외하고 원래 이용 시설에서 ‘도보로 이동 가능한’ 범위 내에 있는 공간 및 시설으로 한정한다. 시설마다 이용 및 대체가능한 공간적 범위는 서로 다르다. 예를 들어 통학구역이 정해져 있는 초등학교를 구심점으로 공유하는 재학생들이 이용하는 주변 돌봄 및 교육 시설들의 분포 범위를 가정하고, 인접한 2-3개 학구를 묶어 하나의 생활권으로 볼 수 있다.

□ 공공시설의 개념과 정의

- 공공시설의 사전적 정의

공공시설의 사전적 정의는 “국가나 공공 단체가 공공의 편의나 복지를 위하여 설치한 시설¹⁵⁾”을 지칭한다. 이는 ① 소유 및 관리주체가 정부 또는 공공단체 등 공공이라는 점과, ② 설치의 의도 및 목적으로 ‘공공의 편의나 복지’를 위한 시설이라는 두 가지 요건을 모두 충족하는 경우만 인정하는, 협의의 공공시설 개념이다.

- ‘공공시설’과 유사한 용어들과 법적 정의 검토

현행 법령에 정의된 시설 관련 용어들 가운데, ‘공공’이라는 표현을 포함하거나 ‘공동’,

15) 국립국어원(2022). 표준국어대사전 <https://stdict.korean.go.kr/search/searchView.do>(검색일: 2023.05.16.)

‘공용’ 등 ‘공공성’과 관련된 의미를 가진 용어들을 검토하였는데, 아래 7개 법령에 정의된 시설 관련 용어들을 대상으로 정의 및 포함 시설의 범위를 비교하였다.

[표 2-4] 공공시설 관련 용어 검토

근거법령	용어	정의 및 포함되는 시설의 범위
1 국토의 계획 및 이용에 관한 법률	공공시설	도로·공원·철도·수도, 그밖에 대통령령으로 정하는 공공용 시설*
	기반시설	교통시설 도로, 철도, 항만, 공항, 주차장, 자동차정류장, 궤도, 차량검사 및 면허시설
		공간시설 광장, 공원, 녹지, 유원지, 공공공지
		유통 및 공급시설 유통업무설비, 수도공급설비, 전기공급설비, 가스공급설비, 열공급설비, 방송·통신시설, 공동구, 시장, 유류저장 및 송유설비
		공공·문화체육시설 학교, 공공청사, 문화시설, 체육시설, 연구시설, 사회복지시설, 공공직업훈련시설, 청소년수련시설
		방재시설 하천, 유수지, 저수지, 방화설비, 방풍설비, 방수설비, 사방설비, 방조설비
		보건위생시설 장사시설, 도축장, 종합의료시설
	환경기초시설	하수도, 폐기물처리 및 재활용시설, 빗물저장 및 이용시설, 수질오염방지시설, 폐차장
	도시·군계획시설	기반시설 중 도시·군관리계획으로 결정된 시설
2 건축서비스산업 진흥법	공공기관	국가기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 공공기관, 「지방공기업법」의 지방공기업
	공공건축	공공기관이 건축하거나 조성하는 건축물 또는 공간환경
3 사회복지사업법	사회복지시설	사회복지사업법에 따른 사회복지사업을 할 목적으로 설치된 시설
4 사회기반시설에 대한 민간투자법	사회기반시설	각종 생산활동의 기반이 되는 시설, 경제활동의 기반이 되는 시설
		해당 시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설 및 사회서비스의 제공을 위하여 필요한 시설
		국가 또는 지방자치단체의 업무수행을 위하여 필요한 공공시설
		일반 대중의 이용을 위하여 제공하는 공공용 시설
5 주택법	부대시설	주택에 딸린 주차장, 관리사무소, 담장 및 주택단지 안의 도로, 건축설비 등의 시설 또는 설비
	복리시설	주택단지의 입주자 등의 생활복리를 위한 공동시설
	기간시설	도로·상하수도·전기시설·가스시설·통신시설·지역난방시설 등
	간선시설	주택단지 안의 기간시설을 그 주택단지 밖에 있는 같은 종류의 기간시설에 연결시키는 시설
	기반시설	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 기반시설
6 주택건설기준 등에 관한 규정	주민공동시설(★)	해당 공동주택의 거주자가 공동으로 사용하거나 거주자의 생활을 지원하는 시설
7 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법	도시재생기반시설	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 기반시설 또는 주민이 공동으로 사용하는 공동이용시설
	기초생활인프라	도시재생기반시설 중 도시주민의 생활편의를 증진하고 삶의 질을 일정한 수준으로 유지하거나 향상시키기 위하여 필요한 시설

출처: 아래 법령 원문을 참조하여 연구진 작성

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제18310호. 제2조 제6호 및 제13호; 「사회복지사업법」 법률 제18618호. 제2조 제4호;

「사회기반시설에 대한 민간투자법」 법률 제17799호. 제2조 제1호; 「주택법」 법률 제18856호. 제2조 제13호, 제14호, 제15호, 제16호, 제17호;

「주택건설기준 등에 관한 규정」 대통령령 제33023호. 제2조 제3호; 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 법률 제19380호. 제2조 제1항 제10호 및 제11호

「건축서비스산업진흥법」 법률 제19046호. 제2조 제1항 제5호 및 제6호.

- 관련 법령에서 ‘공공성’의 판단기준은 여러 가지 관점에서 제시되고 있음

1) 인프라의 관점에서는 도시 기능 유지에 필수적인 기반 및 기간시설로, 2) 서비스의

관점에서는 공공의 복리와 편익에 기여하는 시설, 일상생활에 필요한 각종 사회서비스를 제공하는 시설로, 3) **공급 및 운영 주체**의 관점에서는 정부 등 공공기관이 직접 소유, 운영하는 시설, 또는 공공이 정책 목적에 따라 계획적으로 공급, 관리, 지원하는 시설로, 4) **이용대상**의 관점에서는 일반 대중에 개방된 시설, 불특정 다수가 공동으로 이용하는 시설로 간주되고 있다.

본 연구에서는 인프라나 공급 및 운영 주체보다 서비스와 이용대상 측면에서의 공공성을 우선 고려하고자 한다. 좁은 의미에서 공공이 직접 소유하거나 운영하는 시설 뿐 아니라, 민간 위탁 또는 민간 운영 시설이라도 공공서비스나 공익활동, 비영리 목적으로 운영되는 시설의 경우 ‘공공성’을 가진다고 보는 것이다. 이에 교육, 돌봄 등 공공서비스를 제공하거나, 주민들이 공동으로 이용하는 복리시설과 주민공동시설, 도시재생 등에 의해 마을 단위로 공급하는 기초생활인프라 등을 포함하는 넓은 의미에서의 공공시설을 다루고자 한다. 반면 공공이 조성, 운영하지만 물리적 공간 실체가 없는 기간시설, 간선시설, 부대시설이나 ‘공공문화체육시설’ 중에서도 일반인의 접근과 이용이 제한되는 공공청사, 연구시설 등의 업무용 공간은 연구범위에서 배제하였다.

□ 법령별 주요 내용 검토

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등에 의한 시설 기준

가장 먼저 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서는 ‘공공시설’이라는 용어를 직접 명시하고 있는데, 이는 ‘도로·공원·철도·수도, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공용 시설’로 정의하고 있다. 이 중 일반이 접근, 이용할 수 있는 시설은 도로, 공원, 항만, 공항, 주차장, 운동장 등이며, 나머지는 대체로 개별 건축물의 형태를 갖추지 않은 시설들로, 동 법의 ‘기반시설’ 중 주로 교통, 공간, 방재 및 환경기초시설에 해당하며, 주택법에서 정의하는 기간 또는 간선시설, 부대시설 및 설비 등에 가까운 개념으로 제시되어 있다.

‘기반시설’은 교통시설, 공간시설, 유통·공급시설, 공공·문화체육시설, 방재시설, 보건위생시설, 환경기초시설 등 7개 범주로 분류(동 법 제2조 제6호)된다. ‘공공·문화체육시설’은 다시 ‘학교, 공공청사, 문화시설, 체육시설, 연구시설, 사회복지시설, 공공직업훈련시설, 청소년수련시설’로 분류(동 시행령 제2조 제4호)된다.

[표 2-5] 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 공공시설

구분	내용
법률	제2조 (정의) 13. “공공시설”이란 도로·공원·철도·수도, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공용 시설을 말한다.
시행령	제4조 (공공시설) 법 제2조제13호에서 “대통령령으로 정하는 공공용시설”이란 다음 각 호의 시설을 말한다. 1. 항만·공항·광장·녹지·공공공지·공동구·하천·유수지·방화설비·방풍설비·방수설비·사방설비·방조설비·하수도·구거(溝渠: 도랑) 2. 행정청이 설치하는 시설로서 주차장, 저수지 및 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 시설 3. 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」 제2조제3호다목에 따른 시설
시행규칙	제2조 (공공시설) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 “영”이라 한다) 제4조제2호에서 “국토교통부령으로 정하는 시설”이란 다음 각 호의 시설을 말한다. 1. 공공필요성이 인정되는 체육시설 중 운동장 2. 장사시설 중 화장장·공동묘지·봉안시설(자연장지 또는 장례식장에 화장장·공동묘지·봉안시설 중 한 가지 이상의 시설을 같이 설치하는 경우를 포함한다)

출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제13호; 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제4조;
「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙」 제2조.

[표 2-6] 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 기반시설의 분류

구분	세부 시설
교통시설	도로, 철도, 항만, 공항, 주차장, 자동차정류장, 궤도, 차량검사 및 면허시설
공간시설	광장, 공원, 녹지, 유원지, 공공공지
유통 및 공급시설	유통업무설비, 수도공급설비, 전기공급설비, 가스공급설비, 열공급설비, 방송·통신시설, 공동구, 시장, 유통저장 및 송유설비
공공·문화 체육시설	학교, 공공청사, 문화시설, 공공필요성이 인정되는 체육시설, 연구시설, 사회복지시설, 공공직업훈련시설, 청소년수련시설
방재시설	하천, 유수지, 저수지, 방화설비, 방풍설비, 방수설비, 사방설비, 방조설비
보건위생시설	장사시설, 도축장, 종합의료시설
환경기초시설	하수도, 폐기물처리 및 재활용시설, 빗물저장 및 이용시설, 수질오염방지시설, 폐차장

출처: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 법률 제18310호. 제2조 제6호
「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 대통령령 제33466호. 제2조

‘공공·문화체육시설’의 세부시설은 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」에서 표2-7과 같이 제시되어 있다.

[표 2-7] 공공·문화체육시설의 세부분류

구분	내용
학교	유치원, 초등학교, 중학교·고등공민학교, 고등학교·고등기술학교, 특수학교, 각종학교, 국립대학(대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학, 방송대학·통신대학), 외국교육기관
공공청사	국가 또는 지방자치단체의 청사, 외교공관, 교정시설
문화시설	공연장, 박물관 및 미술관, 문학관, 종합시설, 문화산업진흥시설 및 문화산업단지, 과학관, 전시시설, 국제회의시설, 공공도서관 및 전문도서관 등
체육시설	공공체육시설(전문체육시설, 생활체육시설), 경기장시설, 종합운동장 등
연구시설	-
사회복지시설	아동복지시설, 노인복지시설, 장애인복지시설, 청소년복지시설, 노숙인시설, 어린이집, 다문화가족지원센터 등
공공직업훈련시설	-
청소년수련시설	청소년수련관, 청소년수련원, 청소년문화의 집, 청소년특화시설, 청소년야영장, 유스호텔

출처: 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 국토교통부령 제882호

- 「건축서비스산업진흥법」에 따른 공공건축

「건축서비스산업진흥법」에서는 ‘공공기관’을 국가기관, 지방자치단체, 지방공기업 등의 기관 또는 단체로 정의하고 있으며, ‘공공건축’은 ‘공공기관이 건축하거나 조성하는 건축물 또는 공간환경’으로 정의하고 있다. 이는 건축 행위의 주체가 공공인 경우, 즉, 국가, 지자체, 공공기관 등이 직접 조성하는 경우만 공공건축으로 인정하는 협의의 개념이다.

- 「사회복지사업법」 등에 의한 시설 기준

‘공공·문화체육시설’의 범주 중 ‘사회복지시설’은 「사회복지사업법」 제34조에 따라 설치하는 사회복지시설¹⁶⁾로 정의된다. 「사회복지사업법」 제2조 제4호에서 사회복지시설을 ‘사회복지사업을 할 목적으로 설치된 시설’로 정의하며, ‘사회복지사업’은 「사회복지사업법」 제2조 제1호에 정의된 총 28개 근거 법령에 따른 사업 모두를 포함되며, 이중 일부 주요 시설을 발췌하면 다음과 같다.

16) 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제107조 제107조(사회복지시설) 이 절에서 “사회복지시설”이란 「사회복지사업법」 제34조에 따라 설치하는 사회복지시설을 말한다. 다만, 해당시설의 주요부분을 분양 또는 임대할 목적으로 설치하는 사회복지시설은 제외한다. <개정 2005. 7. 1., 2010. 3. 16.>

[표 2-8] 「사회복지사업법」에 따른 주요 사회복지시설의 종류

관련 법	시설분류	
「아동복지법」	아동복지시설	아동양육시설, 아동일시보호시설, 아동보호치료시설, 공동생활가정, 자립지원시설, 아동상담소, 아동전용시설, 지역아동센터, 아동보호전문기관, 가정위탁지원센터, 보장원, 자립지원전담기관
「노인복지법」	노인복지시설	노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인여가복지시설, 재가노인복지시설, 노인보호전문기관, 노인일자리지원기관, 학대피해노인 전용쉼터
「장애인복지법」	장애인 복지시설	장애인 거주시설, 장애인 지역사회재활시설, 장애인 직업재활시설, 장애인 의료재활시설
「청소년복지 지원법」	청소년복지시설	청소년쉼터, 청소년자립지원관, 청소년치료재활센터, 청소년회복지원시설
「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」	노숙인시설	노숙인복지시설, 노숙인종합지원센터
「영유아보육법」	어린이집	
「다문화가족지원법」	다문화가족지원센터	
「한부모가족지원법」	한부모가족복지시설	

출처: 「사회복지사업법」 법률 제18618호. 제2조 제1호; 「아동복지법」 법률 제17784호. 제52조; 「노인복지법」 법률 제18609호. 제31조; 「장애인복지법」 법률 제18625호. 제58조; 「청소년복지 지원법」 법률 제18101호.; 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 법률 제17775호.; 「영유아보육법」 법률 제18899호. 제10조; 「다문화가족지원법」 법률 제17281호. 제12조; 「한부모가족지원법」 법률 제17540호. 제19조.

국토계획법의 ‘사회복지시설’은 공공문화체육시설군에 속하는 기반시설의 일종으로 간주되므로, ‘사회기반시설’ 또한 이와 유사한 용어로 볼 수 있다. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에서는 ‘사회기반시설’을 ‘각종 생산활동의 기반이 되는 시설, 해당 시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설 및 국민생활의 편익을 증진시키는 시설’로 정의하고 있으며, 공공이 직접 또는 민간 투자를 통해 제공, 확보할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 다시 ‘경제활동의 기반이 되는 시설’, ‘사회서비스의 제공을 위하여 필요한 시설’, ‘국가 또는 지방자치단체의 업무수행을 위하여 필요한 공용시설’ 또는 ‘일반 공중의 이용을 위하여 제공하는 공공용 시설’의 4가지 유형으로 분류된다.

[표 2-9] 「민간투자법」에 따른 사회기반시설의 분류

구분	내용
경제활동 기반시설	도로, 철도, 항만, 하수도, 하수·분뇨·폐기물처리시설, 재이용시설 등
사회서비스 제공시설	유치원, 학교, 도서관, 과학관, 복합문화시설, 공공보건의료시설 등
국가 또는 지방자치단체의 업무수행을 위하여 필요한 공용시설	공공청사, 보존시설, 방재시설, 병영시설 등
일반 공중의 이용을 위하여 제공하는 공공용 시설	생활체육시설, 휴양시설 등

출처: 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 법률 제17799호. 제2조 제1호

- 「주택법」 등에 의한 복리시설과 주민공동시설

「주택법」은 ‘부대시설’, ‘복리시설’, ‘기간시설’, ‘간선시설’ 등을 정의하고 있다. 이 중 ‘복리시설’은 ‘주택단지의 입주자 등의 생활복리를 위한 공동시설’로 어린이놀이터, 근린생활시설, 유치원, 주민운동시설 및 경로당 등을 포함한다.

[표 2-10] 「주택법」의 시설 정의

용어	정의
부대 시설	13. “부대시설”이란 주택에 딸린 다음 각 목의 시설 또는 설비를 말한다. 가. 주차장, 관리사무소, 담장 및 주택단지 안의 도로 나. 「건축법」 제2조제1항제4호에 따른 건축설비 다. 가목 및 나목의 시설·설비에 준하는 것으로서 대통령령으로 정하는 시설 또는 설비
복리 시설	14. “복리시설”이란 주택단지의 입주자 등의 생활복리를 위한 다음 각 목의 공동시설을 말한다. 가. 어린이놀이터, 근린생활시설, 유치원, 주민운동시설 및 경로당 나. 그 밖에 입주자 등의 생활복리를 위하여 대통령령으로 정하는 공동시설
기간 시설	16. “기간시설”(基幹施設)이란 도로·상하수도·전기시설·가스시설·통신시설·지역난방시설 등을 말한다.
간선 시설	17. “간선시설”(幹線施設)이란 도로·상하수도·전기시설·가스시설·통신시설 및 지역난방시설 등 주택단지(둘 이상의 주택단지를 동시에 개발하는 경우에는 각각의 주택단지를 말한다) 안의 기간시설을 그 주택단지 밖에 있는 같은 종류의 기간시설에 연결시키는 시설을 말한다. 다만, 가스시설·통신시설 및 지역난방시설의 경우에는 주택단지 안의 기간시설을 포함한다.

출처: 「주택법」 제2조 제13호, 제14호, 제16호, 제17호.

「주택건설기준 등에 관한 규정」에서 ‘주민공동시설’이란 ‘해당 공동주택의 거주자가 공동으로 사용하거나 거주자의 생활을 지원하는 시설’로 정의되며, 단지 규모에 따른 설치의무기준이 명시되어 있다. ‘복리시설’과 ‘주민공동시설’은 대체로 유사하지만, 일부 세부시설이 추가, 제외되었다.

[표 2-11] 복리시설과 주민공동시설의 비교

「주택법」에 따른 복리시설			「주택건설기준 등에 관한 규정」에 따른 주민공동시설	
노유자시설	아동복지시설	어린이놀이터	어린이놀이터	150세대 이상 의무
	노인복지시설		경로당	
	사회복지관		사회복지시설	-
	어린이집		어린이집	300세대 이상 의무
	-		공동육아나눔터	-
근린생활 시설	-		다함께돌봄센터	500세대 이상 의무
	제1종 근린생활시설	공동작업장	도서실(작은도서관 포함)	
		주민운동시설	주민운동시설	
교육연구	제2종 근린생활시설		독서실	-
	유치원		-	2,000세대 이상 의무

「주택법」에 따른 복리시설		「주택건설기준 등에 관한 규정」에 따른 주민공동시설	
시설	초등학교, 중학교, 고등학교, 전문대학, 대학 등	-	-
종교시설		-	-
판매시설	소매시장	-	-
	상점	-	-
수련시설	생활권 수련시설	청소년수련관, 청소년문화의집, 청소년특화시설	청소년수련시설
	자연권 수련시설	청소년수련원, 청소년야영장	
	유스호스텔		
	야영장	-	
업무시설	금융업소	-	-
지식산업센터		-	-
주민공동시설		공용취사장, 공용세탁실, 주민교육시설, 주민휴게시설, 입주자집회소	-
도시·군계획시설인 시장		-	-

출처: 「주택법」 법률 제18856호. 제2조 제14호; 「주택법 시행령」 대통령령 제33456호. 제7조; 「주택건설기준 등에 관한 규정」 대통령령 제33023호. 제2조 제3호, 제52조, 제55조의 2

- 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 따른 시설

「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에서는 ‘도시재생기반시설’을 기반시설과 공동이용시설로 정의하며, 이 중 ‘공동이용시설’이란 시행령 제3조에 따라 다음의 시설들을 포함하고 있다.

[표 2-12] 「도시재생특별법 시행령」에 따른 공동이용시설의 범위

구분	해당시설
주민복지 증진시설	놀이터, 마을회관, 마을 도서관 등
공동작업장	공동으로 사용하는 구판장·세탁장 등 공동작업장, 화장실 및 수도
아이돌봄서비스시설	어린이집 등
노인복지시설	경로당 등
지역주민 간 정보교류 시설	마을방송국·마을신문사 등
주민 공동체 활성화 시설	마을기업·마을카페 등

출처: 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 시행령」 대통령령 제33033호. 제3조.

동법 제4조제1항에 따라 수립되는 「국가도시재생기본방침」에 ‘기초생활인프라의 범위 및 국가적 최저기준’이 제시되어 있는데, 이는 필수적인 생활서비스에 대해 모든 국민이 거주하는 지역에 관계 없이 보편적으로 누릴 수 있도록 최소한의 공통 기준을 제시하

고, 이를 국가 및 공공이 적극적, 체계적으로 달성하도록 도입된 개념이다.¹⁷⁾

일상생활에 이용되는 시설을 ‘교육, 학습, 돌봄, 의료, 체육, 휴식, 생활편의’의 8대 영역으로 구분하고, 도보로 접근할 수 있는 마을 단위 시설과, 차량 및 대중교통을 통해 이용하는 지역거점시설로 구분, 시설별로 1인당 접근 소요시간에 따른 공급기준을 제시하였다. 약국, 병원, 소매점 등은 영리 및 상업 목적의 시설이나 일상생활 유지에 꼭 필요한 시설로서 넓은 의미에서 공공성을 가진다고 보고, 공공에서 시설 접근성 최저기준에 따른 취약지역을 관리, 지원하고 있다. 단, 민간의 공급이 충분한 지역에는 정책적 개입의 필요성이 높지 않으므로 일반적인 공공시설로 간주하기에는 무리가 있다.

[표 2-13] 기초생활인프라 범위 및 최저기준

단위	분류	시설	세부시설	최저기준
마을 (도보)	교육	유치원	국공립·민간	5~10분
		초등학교	-	10~15분
	학습	도서관	공공·사립·작은도서관	10~15분
	돌봄	어린이집	국공립·민간, 놀이터	5분
		마을 노인복지	경로당, 노인교실	5~10분
	의료	기초의료시설	의원, 약국	지역보건의료 수요 고려
			건강생활지원센터	10분
	체육	생활체육시설	수영장, 간이운동장, 체육도장 등	10분
	휴식	근린공원	도시공원	10~15분
	생활편의	주거편의시설	무인택배함, 폐기물수거시설 등	5분
		소매점	-	10분
지역 거점 (차량)	교통	마을주차장	시군구 운영 노상·노외·사설 주차장	주거지역내 주차장 확보율 70%이상
	학습	공공도서관	국공립도서관(국립·도립·시립 교육청설립)	10분
	돌봄	사회복지시설	사회복지관, 노인복지관	20~30분
			-	20분
	의료	보건소	-	20분
			응급실 운영 의료기관	30분
	문화	공공문화시설	문화예술회관, 전시시설	20분
	체육	공공체육시설	경기장, 체육관, 수영장	15~30분
	휴식	지역거점공원(10만㎡이상)	-	10분

출처 : 국가도시재생기본방침, 국토교통부 공고 제 2019-113호, 별표2, p.44.

17) 국토교통부 (2018). '2019년 뉴딜사업 100곳 내외 선정, 기초생활인프라 국가 최저기준 확정'. 2018.2.18. 보도자료.

□ 공공성 관련 기준 검토 결과

본 연구에서는 넓은 의미에서 공공성 기준에 부합하는 시설로서 다음 중 하나에 해당하는 시설을 ‘공공시설’로 본다.

[표 2-14] 공공시설의 운영 주체와 방식에 따른 구분

구분	내용
직영	공공기관이 직접 운영하는 시설
위탁	공공기관이 민간기관에 위탁하여 운영하는 시설
공공서비스	민간이 운영하나 공공서비스 제공과 관련하여 공공기관의 관리감독 및 지원을 받는 시설
공익활동	민간이 자율 운영하나 지역 주민에 공익 및 비영리 서비스를 제공하는 시설

출처: 연구진 작성

이 기준에 따라 광의의 공공시설에 범주에 포함되는 시설은 매우 많으며, 분류의 기준과 층위도 다양하므로 본 연구 목적에 맞는 시설 범위와 유형을 구체화할 필요가 있다. 본 연구는 코로나19 기간 동안 공공시설의 대응실태를 공간적 관점에서 살펴보기 위해, 특히 시설 내 공간 이용과 활동 차원에서 방역 관련 제한 조치에 직접적인 영향을 받는 시설에 중점을 두고자 한다. 이 관점에서, 민원창구나 상담소, 병원, 약국 등과 같이 방문자 개인별로 업무가 처리되는 시설보다는 여러 이용자들이 공간, 활동 및 프로그램을 공유하는 시설들을 중심으로 연구대상을 한정할 필요가 있다.

예를 들어 ‘사회복지시설’이라는 큰 분류 안에서도 ‘복지’라는 개념보다 ‘돌봄’이라는 구체적인 활동이 일어나는 공간에 주목하였다. 주거시설과 유사한 입소형 생활시설과 요양시설, 이용자들이 직접 방문하지 않고 재택서비스를 파견 및 관리하는 시설, 상담이나 민원, 서비스 지원 신청 등 창구형 업무처리시설 등은 본 연구에서 살펴보고자 하는 공공시설의 특성에 부합하지 않는다고 보았다. 이에 따라, ‘교육시설, 돌봄시설, 문화체육시설, 주민공동이용시설’의 4가지 유형을 중점 분석 대상으로 선정하였다.

2) 생활권 공공시설의 분류와 유형

□ 분류 기준 검토

- 사회적 기능과 역할에 따른 시설 분류

‘생활권 공공시설’은 일상생활과 밀접 관련되는 시설들로 지칭되며, 일상생활의 범주에 관해서는 기존 문헌 참조하였다.

[표 2-15] 생활SOC 3개년 계획 - 분야별 추진 내용

분야	시설	
활기차고 품격있는 삶터 (여가활력)	공공체육	공공체육관, 공공수영장
	생활문화	공공도서관, 생활문화센터
	기반시설	LPG배관망, 주차장
따뜻하고 건강한 삶터 (생애돌봄)	자녀돌봄	공공부문어린이집, 국공립유치원, 온종일돌봄체계(초등돌봄)
	취약계층	고령자복지주택, 공공요양시설
	공공의료	지역책임의료기관, 주민건강센터
안전하고 깨끗한 삶터 (안전안심)	안전	교통안전, 화재, 재난, 지하매설물
	생활환경	휴양림, 야영장

출처: 국무조정실 생활SOC 추진단. (2019). pp.10-29.

[표 2-16] 부산형 15분 도시 계획 - 일상생활 10대 기본 요구와 관련시설

일상생활	관련시설	
머물기	주거	집(방), 마당(거실), 나무(정원, 꽃밭 등)
다니기	이동	보행길, 지하철, 버스 등
쉬기	휴식	의자(파고라), 놀이터, 공원, 광장 등
튼튼하기	운동	운동장, 체력단련장 등
배우기	학습	어린이집, 유치원, 학교(초중고) 등
사고팔기	상업	슈퍼마켓, 시장, 카페, 은행 등
즐기기	문화	공연장, 전시관, 도서관 등
일하기	노동	일터, 원격일터
아픈 곳 고치기	의료	약국, 보건소, 병원
잘 있기	돌봄	소방서, 파출소, 에너지시설, 복지시설 등

출처: 박상필 외. (2020). p.54.

- 이용대상에 따른 분류

사회복지사업법에 따른 사회복지시설의 분류체계는 아동, 노인, 장애인 등 복지 수혜 대상별 근거 법령에 따라 관련 시설들을 제시한다.

‘노인복지시설’ 안에서도 양로원, 요양시설과 같은 입소형 생활시설, ‘주야간 보호센터’ 등 돌봄서비스 제공 시설, 방문보호요양센터 같은 재택 서비스 파견 관리시설, 노인교실 등 노인 대상 여가복지 프로그램 운영시설, 경로당 등 공간을 자율적으로 이용하는 시설 등, 공공서비스와 공간 이용 행태 차이에 따라 코로나 관련성과 영향이 달라진다.

취약계층을 대상으로 제공되는 사회서비스 중에서 ‘돌봄’ 서비스는 수요 집단에 따라 성인돌봄(노인, 장애인, 기타)과 아동돌봄(출산, 보육, 방과후)으로 구분됨. 2021년 사회서비스수요실태조사에서 돌봄 서비스가 필요한 구성원이 있는 응답가구 중 실제 이용 경험이 있는 비율은 보육(69.9%), 방과후돌봄(55.3%), 기타성인돌봄(50.7%), 노인돌봄(49.1%) 순으로 나타났는데(안수란 외, 2021, pp.109-110), 성인의 경우 개인의 건강 및 사회경제적 상태에 따라 돌봄 의존도가 다르지만, 영유아 및 아동집단에서는 연령에 따른 보편적 돌봄 수요가 있음을 알 수 있다.

[표 2-17] 사회서비스 영역 분류체계

대분류	중분류	세부내용
성인 돌봄	노인 돌봄 서비스	양로 및 요양시설 이용, 재가서비스 이용, 주간보호·야간보호·단기보호 서비스 이용, 복지용품·보장구 지급, 식사제공 서비스(경로식당, 도시락 및 밑반찬 배달), 가사지원 서비스 이용, 차량지원(이동지원) 등
	장애인 돌봄 서비스	장애인 생활시설 이용, 재가서비스 이용(활동지원 서비스), 주간보호·야간보호·단기보호 서비스 이용, 식사제공 서비스(도시락 및 밑반찬 배달), 가사지원 서비스 이용, 차량지원(이동지원), 복지용품·보장구(휠체어, 보행기 등) 지급 등
	기타 성인 돌봄 서비스	간호 및 간병 서비스 이용, 식사제공 서비스(경로식당, 도시락 및 밑반찬 배달), 가사지원 서비스 이용, 차량지원(이동지원) 등
아동 돌봄	출산지원 서비스	임신·출산지원서비스(임신·출산 바우처, 임신부 철분제 지원 등), 임신부·신생아 영양관리 서비스, 산후조리서비스(산후조리원 또는 산후조리사 이용), 산모 신생아 건강관리(바우처), 모유수유 지원 서비스 등
	보육 서비스	어린이집 이용, 유치원 이용, 아이돌봄서비스 이용
	방과후 돌봄 서비스	초등돌봄교실, 다함께돌봄센터 이용, 방과후아카데미 이용, 지역아동센터 이용, 청소년수련관 이용 등

출처: 안수란 외. (2021). 2021년 사회서비스수요 실태조사. 복지부. 보건사회연구원. p.46. 표 1-2-4에서 돌봄 부분 발췌.

서비스 이용 형태와 제공 주체에 따라 나누어보면, 영유아(보육) 및 초등(방과후 돌봄)에서 다른 서비스 대상자에 비해 '시설 이용'의 비중이 압도적으로 높고, 민간 시설의 역할이 크다. 반면 성인 대상 돌봄에서는 시설에서 제공하는 주간보호·야간보호·단기보호 서비스보다, 재가방문 서비스의 이용 비율이 높다.

[표 2-18] 사회서비스 유형별 이용 경험

구분	항목	세부내용	현황			
			노인	장애인	보육	방과후
서비스 유형별	시설생활 서비스	서비스 이용자가 시설에 입소하여 24시간 생활하며 서비스를 받는 경우	5.0	0.0	-	-
	시설이용 서비스	서비스 이용자가 시설을 방문하여 하루 중 일정시간만 서비스를 받는 경우	21.2	28.6	83.9	91.6
	재가방문 서비스	서비스 이용자는 집에 머물고 서비스 인력이 집에 방문하여 일정시간 서비스를 제공하는 경우	52.2	58.4	13.8	8.8
	현물제공 서비스	복지용품, 보장구, 식사 등의 물품을 제공받는 경우	38.5	33.3	4.6	0.9
	기타 서비스	기타 그 외의 서비스	1.0	0.0	0.0	0.0
제공 주체별	정부지원		83.4	86.2	63.8	73.2
	민간제공		12.0	8.7	31.5	24.2
	정부지원 + 민간제공		4.6	5.1	4.8	2.6

출처: 안수란 외. (2021). 2021년 사회서비스수요 실태조사. 복지부. 보건사회연구원. pp.128-132.에서 관련 내용 발췌 요약.

• 이용 행태 특성에 따른 분류

생활권 공공시설에 요구되는 공공성 중에는 공공장소로서의 역할에 대한 기대가 포함된다. 즉, 이용자 개개인을 대상으로 서비스를 제공하는 기능적 측면 외에 사람들이 공동으로 이용하고 경험하는 공간, 사회적 만남과 소통을 매개하는 공간, 잠재적 공동체 형성을 위한 거점공간으로서의 역할을 수행한다. 코로나19 시기 감염 확산을 방지하기 위해 사회적 접촉 자체를 원천적으로 차단, 통제하는 조치들이 시행됨에 따라, 생활권 공공시설 중에서도 특히 공공장소, 공동체 거점공간으로 작동하던 곳들이 직접적 타격을 입었다.

‘이용 형태 특성’을 세분화해보면, 1) 재학, 등록 등 특정 자격과 절차에 따라 정해진 이용자들이 방문하는 시설과 불특정 다수가 이용할 수 있는 시설 2) 정해진 시간 및 프로그램에 따라 운영되는 시설과 상시 이용 가능한 시설, 3) 시설 내 방문자 동선이 일정 시간 체류하는 시설과 이동 및 순회하는 시설, 4) 운영주체에 의해 특정 서비스와 프로그램이 제공되는 시설과 공간을 자율적으로 이용하는 시설로 구분할 수 있다.

- 필수도와 위험도에 따른 분류

코로나19 기간 고위험시설은 제한하고 필수기능은 유지한다는 원칙이 적용되었는데, 고위험-필수시설들의 경우 위험을 감수하면서 운영을 지속해야 하는 부담이 있었고, 저위험-비필수시설의 경우 이용 제한이 필요 이상으로 장기화되는 문제가 발생했다.

교육시설과 돌봄시설은 취약계층이 집단 생활하는 시설로 감염 위험도가 높지만 사회적으로 반드시 유지되어야 하는 필수기능으로 원격교육, 긴급돌봄 등 별도 대응체계가 작동했다. 문화체육시설은 대체로 필수적인 시설은 아니며, 세부유형별 위험도가 다른 중에는 운동, 노래, 합성 등 비말 배출이 많은 활동, 많은 인원이 군집하는 실내체육시설, 공연장, 경기장 등이 위험도가 높은 시설로 간주되며, 그에 비해 도서관, 전시 및 관람 시설 등은 마스크 착용 및 이용자 밀집도 조절에 용이한 편, 전자에 더 엄격한 규제가 적용되었다. 주민공동이용시설 중에는 취약계층이 많이 이용하거나 실내공간에 오랫동안 체류하는 경로당, 마을회관, 공동육아나눔터 등이 대표적인 고위험시설에 해당하며, 공원, 놀이터 등의 실외공간이나, 개별 대관이 가능한 회의실 등 공유공간은 상대적으로 위험도가 낮다.

[표 2-19] 시설의 필수도와 위험도 구분

구분		필수도			
		높음	낮음		
			문화체육시설	주민공동이용시설	기타
위험도 높음	밀집, 밀접, 밀폐 +비말배출활동 +감염취약계층 이용	교육, 돌봄	실내체육시설 공연장경기장	경로당, 마을회관, 공동육아나눔터	유흥시설 종교시설 대형상업시설 등 고위험업종
		의료기관, 고위험사업장 (콜센터 등)			
낮음	취약요인 없음 실외 및 개방공간	일반사업장 (업무시설 등)	도서관 전시관람시설	공원, 놀이터, 공유공간 (회의실 등)	그밖의 시설

8) 연구진 작성

• 시설 규모와 접근성에 따른 분류

생활권 공공시설의 공급, 특히 인구소멸 등 취약지역의 시설접근성 개선을 위한 정책에 서 크게 두 가지 전략을 병행해왔다. 가까이에 매일 이용할 수 있는 소규모 시설을 확산 하는 방안과, 거리가 멀더라도 더 크고 다양한, 양질의 서비스를 제공할 수 있는 거점시 설을 확충하고 이동 및 접근성을 지원하는 전략이다.

두 가지 전략은 이원적 택일의 구도보다는 가지는 장단점과 역할이 서로 다르며, ① 최 소기준 미달지역 등 사각지대 해소, ② 지역간 격차 완화, ③ 서비스 다양성 및 운영 효 율성 개선 등, 정책적 여건에 따라 시설공급의 전략과 우선순위가 달라진다.

[표 2-20] 생활권 공공시설의 집중화와 분산화 전략 비교

구분	집중화 전략 거점형 시설 복합화	분산화 전략 소규모 시설 연계
접근성	- 이용 배후권역이 넓음, 장거리 차량 이동 - 거점 입지의 편중과 사각지대 발생, 도보권의 수혜인구 제한 - 시설 내 ONE-STOP 이용편의 제공 - 이동 및 접근성 보완 필요	- 주로 인접지역에서 근거리 도보 접근 - 필수 서비스 소외지역에 대한 접근성 제고, 사각지대 해소
공간 및 운영체계	- 가용 공간자원 풍부 - 운영의 경제성, 효율성 - 서비스 질과 다양성 확보에 용이 - 다양한 활동과 프로그램 운영 가능	- 가용 공간자원 부족 - 비영리-저수익구조, 공공 지원에 의존 - 관계의 친밀성과 지속성 - 밀착형 사례관리 제공

출처: 연구진 작성

기존 생활권이라는 공간적 범위 안에는 다양한 용도, 규모, 위계의 시설들이 연속적 스 펙트럼을 형성하고 있음. 이용자들에게 선택의 기회와 대안을 보장한다는 점에서, 여러 층위의 다양한 시설이 공존하고 긴밀하게 연계, 중첩되면서 상호보완적으로 작동하는 것이 가장 이상적이라고 볼 수 있다. 다양한 기능의 복합'이 꼭 대형 거점시설에만 국한 되는 것은 아니며, 소규모, 생활밀착형의 공간으로 내려갈수록, 단일한 기능마다 별도 의 전용공간을 확보하기가 어려워지기 때문에 가용 공간자원을 여러 기능 및 활동이 공 유하는 형태의 용도 복합화가 나타나기도 한다.

기능 및 이용행태에 따른 분류가 동일한 시설군 안에서도 개별 시설의 규모 및 접근성 에 따라 생활권에서의 역할과 작동방식이 다르고, 위기대응의 양상과 쟁점도 다를 것. 예를 들면, 국공립 대형도서관과 마을 단위의 작은도서관에서, 코로나19 대응 과정에서 단계별로 경험했던 어려움은 서로 차이가 있을 것으로 예상된다.

3) 중점 분석 대상 시설

□ 중점 분석 대상 시설 선정 결과

앞서 채택한 ‘교육시설, 돌봄시설, 문화체육시설, 주민공동이용시설’의 4가지 유형에 속하는 세부시설들 중에서 본 연구 목적에 부합하는 ‘중점 분석 대상 시설’을 선정하였다. 선정 기준으로는 공공성 및 공간 이용 기준에 부합 여부와, ‘이용대상, 이용행태, 방역대응’ 관점에서 특성과 차이를 비교 검토하였다. 검토 및 선정 결과는 다음과 같다.

[표 2-21] 중점 분석 시설 검토 기준

구분	세부시설		중점	이용자				이용행태				방역대응	
				영유아 아동	청소년 청년	노인 장애인	기타/ 일반	고정 인원	고정 시간	공간 체류	프로 그램	필수	위험
교육	학교	유치원	●	●				●	●	●	●	●	●
		초등학교	●	●				●	●	●	●	●	●
		중고등학교			●			●	●	●	●	●	○
		대학교			●			●	●	●	●	○	○
		기타(특수학교 대안학교, 평생교육 등)					●	●	●	●	●	○	○
돌봄	영유아	어린이집	●	●				●	●	●	●	●	●
		초등학생	●	●				●	●	●		●	●
		청소년			●			○	○	○	●		
		청소년			●			○	○	○	●		
		청소녀			●			○	○	○	●		
		청소년			●			○	○	○	●		
문화 체육	도서관	어린이도서관, 작은도서관	●				●			○			
		박물관, 미술관, 전시장 등	●				●				●		○
		관람시설					●		●	●	●		●
		공연장					●		●	●	●		●
		수영장, 종합체육관, 생활체육센터 등	●				●	○	●	●	●		●
		문화관, 복지관, 문화체험강좌 등	●				●	○	○	○	●		○
주민 공동 이용 시설	공동육아 나눔터		●	●					●	●			●
	경로당		●			●			●	●			●
	기타	공원, 놀이터, 공동작업장, 주민운동시설, 휴게시설, 입주자집회소, 청년공간 등					●						

출처: 연구진 작성

□ 시설유형별 검토 내용

교육시설에서 두드러지는 특성은, 재학인원과 등하교시간이 정해져 있고, 재난 상황에서도 필수 교과과정과 학사일정을 운영해야 한다는 점이다. 본 연구는 일반적인 초등학교를 중점 분석하고, 유치원과 어린이집 등 다른 교육시설에 관한 내용은 특별한 쟁점이 있는 경우에만 부수적으로 다루었다.

돌봄시설은 돌봄이 필요한 영유아나 아동, 노인, 장애인, 기타 취약계층을 대상으로 보호 및 돌봄서비스를 제공하며, 일시 및 긴급돌봄까지 포괄한다. 서비스 중단 시 수혜자들이 즉각적인 돌봄 공백과 어려움에 노출된다. 모든 유형의 공공시설 중에서 필수성과 의존도가 가장 높고, 가장 긴박한 긴급대응체계가 작동했던 시설이다. 이용자 본인 외 보호자의 경제활동 여부, 재택 및 유연근무 가능성, 돌봄 대안 등에 의해 등원 여부가 좌우되고, 반대로 돌봄 제공 여부가 보호자의 경제 및 사회활동에 제약이 나타난다.

서비스 이용 주체에 따라 크게 성인 돌봄과 아동 돌봄으로 나누어볼 수 있다. 영유아 및 아동집단에서는 돌봄에 대한 의존도가 높고 연령에 따른 보편적 돌봄 수요가 있고, 시설 이용 위주의 대면 서비스가 불가피한 반면, 성인의 경우 개인의 건강 및 사회경제적 상태에 따라 돌봄 의존도가 다르고, 재가 서비스 이용 비율이 높다. 특히 영유아 및 아동 집단에서는 식사 등 생활지도 과정에서 밀접접촉이 불가피하고 방역수칙을 준수하기 어려우며 백신접종 대상이 아니기 때문에, 이에 따른 감염 취약성에 추가적인 고려가 필요하다. 이에 본 연구에서는 ‘아동 돌봄 시설’을 중심으로, 돌봄과 연계된 쟁점들을 입체적으로 고찰하고자 한다.

문화체육시설 중에서는 도서관, 박물관과 미술관, 실내체육시설을, 주민공동이용시설의 경우 공동육아나눔터와 경로당을 중심으로 분석하였다. 이들은 모두 비필수시설이라는 공통점이 있는데, ‘프로그램’의 운영 여부에 차이가 있다. 문화체육 관련시설에서는 운영 주체가 제공하는 서비스나 프로그램이 있고, 강좌, 공연, 경기 등 시간과 장소, 인원 등 사전에 정해진 방법에 따라 공지, 신청 및 예약 등의 절차를 통해 이용하는 반면, 별도의 서비스나 프로그램을 제공하지 않고 공간 자체를 자율적으로 이용하는 경우는 주민공동이용시설로 간주할 수 있다. 도서관이나 박물관, 미술관 등은 언제든 방문하여 자유롭게 이용 가능하다는 점에서 주민공동이용시설과 유사한 성격을 가진다. 다만 독서나 자료대출이나 전시, 관람을 서비스 이용의 일종으로 볼 수 있고, 관련 강연, 체험활동, 설명회 등 연계 프로그램을 운영하기도 하므로 문화체육시설의 범주에서 다루었다.

마지막으로 두 가지 이상의 서비스나 이용특성이 복합적으로 나타나는 경우를 ‘복합시설’이라는 별도의 범주로 구분하였다. 여기에는 학교복합화시설, 복합문화시설, 종합복지관, 행정복지센터 등이 포함된다. 기존 논의와 대응을 다루는 3장은 ‘복합시설’에 대한 내용을 따로 다루지 않고 4개 유형을 중심으로 구성하되, 5장 사례분석과 설문조사를 통해 복합시설 고유의 특성과 쟁점을 살펴볼 예정이다.

이상, 시설 유형별 검토 내용을 종합하면 다음과 같다.

[표 2-22] 시설유형별 중점 분석 대상의 특성

구분	교육시설	돌봄시설	문화체육시설	주민공동이용시설	복합시설
주요 기능 및 서비스	정규 교육과정	돌봄 서비스	문화체육프로그램	자율 이용	두 가지 이상의 주 기능이 함께 나타남
운영 및 이용 특성	재학생을 대상으로 학급 편성, 정해진 등하교시간 및 학사일정에 따라 운영	돌봄이 필요한 영유아나 아동, 노인, 장애인, 기타 취약계층 대상으로 보호 및 돌봄서비스 제공 (일시 또는 긴급 돌봄 포함)	프로그램별로 시간과 장소, 참석인원 등이 사전에 정해져 있고, 공지, 신청 및 예약 등을 통해 이용	불특정 다수의 인원에게 개방 또는 대여하여, 이용자가 원하는 시간에 자유롭게 방문, 체류하며 이용하는 시설	
해당 세부시설	유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교, 대학교, 특수학교, 대안학교	어린이집, 초등돌봄교실, 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 주야간보호센터	방과후학교, 체육강좌, 문화강좌/체험활동, 영화/공연/경기 등 관람시설	공동육아나눔터, 경로당, 마을회관, 실내놀이공간, 공유공간(회의실 대관)	학교복합화시설, 복합문화체육시설, 종합복지관, 행정복지센터
중점 분석 대상	유치원 초등학교	+ 어린이집 학교돌봄+	지역아동센터, 다함께돌봄센터, 청소년방과후 아카데미	실내체육시설 +도서관 +박물관 +미술관	공동육아나눔터, 경로당

출처: 연구진 작성

3. 생활권 공공시설의 대응 전략과 과제

□ 감염병 대응을 위한 공간계획 기준 검토

생활권 공공시설의 공간 대응 전략과 과제를 도출하기 위하여, 감염병 확산 위험을 낮추고 위기 대응 역량을 강화하기 위해 시설, 공간, 환경이 어떻게 달라져야 하는지에 대한 기준을 제시하고 있는 사례들을 검토하였다. 이를 공간적 위계 및 적용대상에 따라 크게, ① 도시 및 생활권 차원의 계획기준, ② 특정 건축물 유형에 대한 설계지침으로 나눌 수 있으며, 주요 사례들은 다음과 같다.

[표 2-23] 감염병 대응을 위한 공간계획 기준에 관한 연구

구분	저자(연도) /기관	사례명	계획대상
도시 및 생활권	최상희 외(2022) /토지주택연구원	팬데믹 대응형 지속가능한 도시계획기준 연구	일상적 환경에서 대응 가능한 회복탄력적 도시로서의 신도시 계획기준 제시
	이진희 외(2021) /국토연구원	감염병 대응을 위한 공간정책 방향	공간계획, 생활권계획, 교통계획, 주거지관리 등에 대한 감염병 대응 공간정책 제시
건축물 유형별	행정중심복합도시건설청(2021)	공공건축물 감염병 예방 특화설계 가이드라인	공공건축물의 건축계획적 측면, 설비계획적 측면, 유지관리 측면
	박성철(2021). /한국교육개발원	포스트코로나 시대에 대응하는 학습자 중심의 학교 공간 재구조화 방안	밀집도, 다양성, 분리성, 디자인 등을 기반으로 한 감염예방 환경설계기준 제시
	문무경 외(2022). /경제인문사회연구회	코로나 시기 영유아 교육과 돌봄 공간 활용 실태 분석 및 컨설팅 방안 연구	교육·돌봄기관의 위계별 접촉수준 관리와 감염 요인 최소화 방안
	AIA(2020)	Reopening America: Strategies for safer buildings	건축 및 엔지니어링 통제를 통한 건축물의 주요 공간적 대응 방안
	MASS Design Group(2020)	Designing Spaces for Infection Control	디자인을 통한 감염병 확산 제어를 위한 일반적 공간 대응 전략
	IF_DO(2020)/Innovate UK	The Covid-19 Safer Space	공공공간 차원에서 감염병에 대응하기 위한 가이드라인 제시
			도서관, 교회, 가로, 청소년 시설, 푸드뱅크, 박물관, 커뮤니티시설, 시장 등

출처: 연구진 작성

이들은 감염병 등의 유사 재난에 대한 대응역량 확보를 계획의 기본 전제이자 주요 목표로 인식하였다. 기존 환경이나 계획에서 감염병 대응에 취약한 부분을 점검하고, 이를 보완할 수 있는 바람직한 공간에 대한 원칙과 특성을 제시하였다. 여러 문헌에서 공통으로 나타나는 공간 전략으로 ① 규모와 밀도 분산, ② 시설 내 동선과 영역 분리, ③ 위생 관리 기준 강화, ④ 개방적이고 유연한 공간 활용, ⑤ 생활권 단위의 자족성과 접근성 확보 5가지 방안을 중심으로 계획 원리와 쟁점을 살펴보았다.

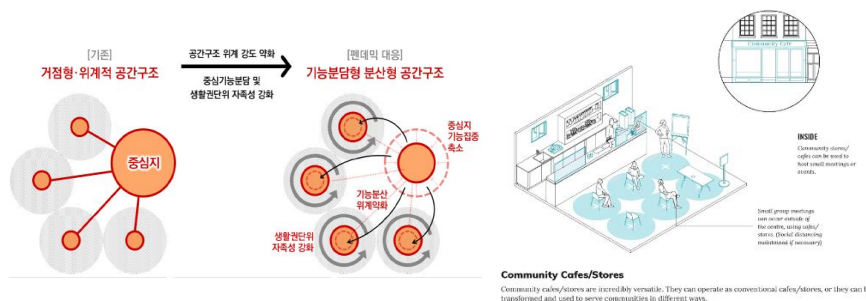
• 공간의 규모와 밀도 분산

사람들이 모이는 공간의 규모가 크고 기능이 다양하며, 많은 인원이 모일수록 더 많은 '사회적 접촉'이 발생한다. 감염병 대응 관련 계획기준에서 공간의 '규모와 밀도'는 감염에 대한 노출 수준을 좌우하는 중요한 요인으로 고려된다. 도시 및 생활권 단위에서 중심지 밀도와 기능을 분산하여 다핵의 분산형 공간구조를 제시하거나, 시설 단위에서 다수의 인원이 이용하는 대규모 시설보다 용도별, 활동유형별로 소규모 시설을 분산 배치하는 전략을 지향한다.

시설 폐쇄, 이용 인원 및 시간 제한, 사회적 접촉과 활동 제한 등 기존 시설에 적용되는 한시적 조치들에 비해, 공간 구조와 환경 자체를 '분산형'으로 바꾸는 것은 감염 위험을 근본적으로 낮추는, 장기적인 대안으로 고려될 수 있다. 다만 도시 차원의 공간구조나 밀도, 시설 규모와 입지 등은 계획 및 건설 단계에서 한번 결정되고 나면 변경이 어려우므로 주어진 여건에 적용할 수 있는 대안이 함께 논의될 필요가 있다. 또한 밀도가 낮을수록 무조건 좋은 것만은 아니다. 도시 차원에서 인구밀도가 높으면 감염에 노출될 위험이 높지만 기본적인 생활 인프라나 보건, 의료 관련 자원이 대체로 잘 갖추어져 있어 감염 확산 이후의 대응에 유리하게 작용하기도 한다(이진희 외, 2021).

거점형과 분산형 공간구조 배치

실내공간 이용자 밀도 조정



[그림 2-4] 공간 규모와 밀도 분산 전략 예시

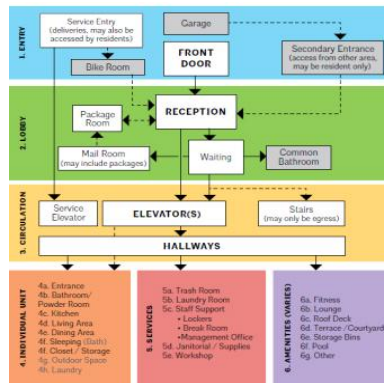
출처: 최상희 외, (2022), pp. 7-16.; IF_DO(2020).

밀도의 집중, 분산에 대한 도시계획적 접근과 달리, 정해진 공간 안에서 이용자들의 밀집도는 유동적으로 관리된다. 전체 시설 규모에 따라 이용 인원을 일률적으로 제한하더라도, 국지적 밀집에 의한 밀집 접촉이 발생할 수 있다. 실제 공간을 이용할 때 이용자 간 적정 간격을 확보, 유지하는 수단으로 좌석이나 가구 배치를 이격하거나, 시각적인 영역성을 부여하는 방안 등이 병행 제시된다.

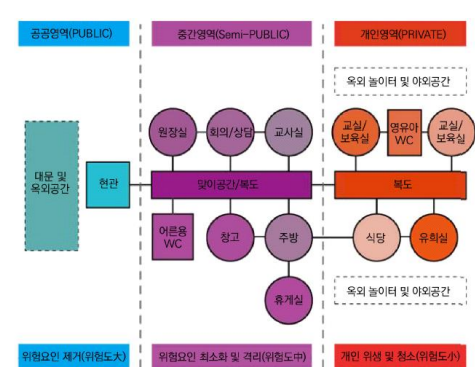
- 시설 내 동선과 영역의 분화

시설 내 이용자 간 접촉을 줄이기 위해, 주요 동선과 영역이 서로 겹치지 않도록 체계적으로 분리하여 구성하는 것이 바람직하다. 외부인 출입을 제한하거나 관리하기 위해 출입부 구조를 변경하거나 시설 내 확진자, 접촉자, 유증상자를 위한 격리 및 대기공간을 확보하고, 이용자 집단이나 활동 영역 사이에 완충공간을 조성하고, 체류 공간과 이동 공간을 분리하고, 동선을 일방 순회형으로 지정하여 운영하는 등, 공간 이용 및 운영 특성에 따라 공간적인 요구사항이 달라진다. 기존 시설에 적용 가능한 사항도 있으나, 계획 단계에서부터 이용자와 프로그램 성격에 따라 공간 구조가 체계적으로 분화되어 있으면 통제 및 관리하기에 유리하다. 출입구와 동선 체계(계단, 복도, 엘리베이터), 공용 공간(화장실, 탕비실, 휴게실, 회의실), 전용 공간(이용자 집단이 고정되어 있거나 체류 시간이 긴 교실, 강의실, 사무실 등)을 나누어, 각 공간의 이용 주체와 접근 권한, 연결 동선을 구조화할 수 있다.

공동주택 단위공간의 구조화



영유아 교육·돌봄기관의 영역 세분화



[그림 2-5] 시설 내 공간 및 영역 분화 방안 예시

출처: AIA (2020d). Strategies for Safer Multifamily Housing. p.3.

문무경 외. (2022). 코로나 시기 영유아 교육과 돌봄 공간 활용 실태 분석 및 컨설팅 방안 연구. 경제·인문사회연구회. p.312.

- 위생 관리 기준 강화

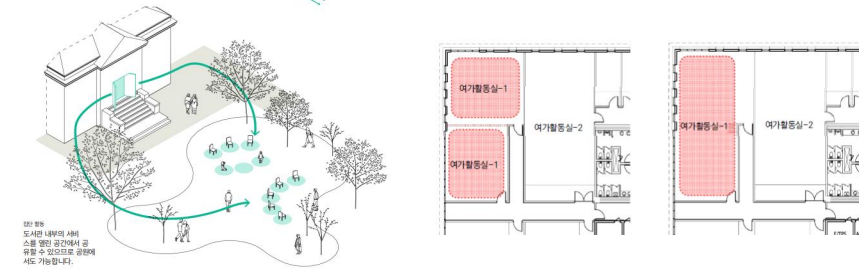
코로나19 대응 과정에서 시설 단위에서 주기적인 환기와 청소, 소독 등 위생 관리의 중요성이 대두되었다. 특히 밀폐된 실내공간에서 오랫동안 비말이 축적되면 감염 위험성과 직결되기 때문에, 대기 중 비말 농도를 적정 수준 이하로 제어하기 위해 주기적 환기와 외기유입 등 실내 공기질 관리가 매우 중요하다. 손소독제 비치, 접촉면과 물품 소독, 정기 방역 등에도 강화된 위생 관리 기준이 적용되며, 관련 물품이나 설비, 인력 등에 대한 지원방안이 논의되었다. 관련 생활방역수칙 중에서 개인 차원에서는 마스크 착용과 손씻기, 시설 차원에서는 환기의 중요성이 꾸준히 강조되어 왔는데, 이는 엔데믹 전환 이후에도 여전히 유효하다.¹⁸⁾

시설별 환기 여건에 도움을 줄 수 있는 공간적 개선방안으로 개폐형 창문, 폴딩도어 등의 설치, 중복도 형태 지양, 높은 층고 계획, 자동환기 설비 설치 등이 제시된다. 개인 및 공간 위생을 지원해주는 시설 설치, 위생 관리에 용이한 마감 재료 선정, 소독 및 청소 관련 설비 도입 등의 방안도 제시되었다. 이 기준에 비추어본다면, 기존 시설 중에서도 환기 및 위생 관리 여건이 열악한 시설들이 상당히 많다. 특히 소규모 민간 시설의 경우 건물의 지하층이나 외기에 면하지 않는 공간을 임대하여 이용하거나, 시설 내부에 칸막이벽을 활용하여 밀폐공간이 형성되는 경우가 많은데, 이에 대한 논의나 개선 지원은 다소 부족하다.

- 공간의 개방성과 유연성 확보

코로나19로 인해 발생한 새로운 공간 수요와 이용행태 변화에 대응하여, 공간의 개방성과 유연성 확보가 중요해졌다. 실내에서도 검사 및 격리대상자 대기공간, 비대면 서비스를 위한 공간 등 새로운 공간 수요가 등장했다. 밀폐된 공간의 위험성, 실내 활동 제한, 격리 중 외출 제한으로 인해 개방된 외부공간에 대한 수요가 확대되었다. 시설 간, 영역 간에 접촉 위험을 완화해줄 수 있는 충분한 전이공간을 확보하거나, 외부공간의 확충과 실내-실외 공간의 연계 전략이 제시되기도 하였다. 생활권 차원에서도 대피소, 선별진료소, 생활치료 격리시설, 긴급돌봄시설 등 방역 대응을 위해 필요한 공간으로 활용할 수 있는 유휴공간 자원에 대한 수요가 있었다. 봉쇄부터 회복까지 감염병 대응 단계별로 필요한 공간의 규모 또는 밀도, 이용자 간 거리 등의 기준이 변화하였다. 이에 대응하여 무빙월, 칸막이 등 가변적 요소를 활용할 수 있다. 불확실한 상황에서 개별 공간에 대한 세밀한 계획보다, 전반적인 ‘유연성’을 확보하는 전략이 바람직하다.

18) 보건 분야 전문가 자문(2023.12.13.)



[그림 2-6] 공간 개방성과 유연성 확보 전략 예시 예시

출처: IF_DO(2020); 행정중심복합도시건설청. (2021). p.142.

- 생활권 단위의 자족성과 접근성 강화

감염병 대응 역량 강화를 위해서는 시설별 적정 공간 뿐 아니라, 생활권 단위의 환경 특성과 지원 체계를 함께 고려할 필요가 있다. 시설 입지의 직접적인 맥락을 형성하는 주변 환경에서, 다른 시설, 기능들과의 접촉을 막아주는 완충 및 전이공간이 확보되어 있는지, 유사 시 활용할 수 있는 유희공간이 충분한지에 따라 시설 자체가 가지는 공간적인 한계나 취약성을 보완할 수 있다.

생활권 단위에서는 자족성과 다양성, 접근성, 연계와 확장과 같은 개념이 중시된다. 기본적으로 집에서 가까운 거리에 필수 의료를 포함한 공공서비스가 제공되고, 일상생활에 필요한 다양한 시설을 이용할 수 있으며, 시설 간 이동을 위해 걸어서 안전하고 편리하게 접근할 수 있는 지역일수록 위기에 안정적으로 대응하기에 용이할 것이다. 생활권 내 다양한 시설과 공간 자원의 '공급 여부'도 중요하지만, 시설 간 연계가 유기적으로 작동할 수 있도록 관련 정보, 권한 등에 대한 지원체계도 함께 마련될 필요가 있다.

□ 생활권 공공시설의 대응역량 강화 방향

이상 문헌 및 사례 분석 결과를 종합하여 생활권 공공시설의 대응역량 강화를 위한 방향과 과제를 제시하고자 한다.

먼저 시설 차원에서 방역과 일상의 균형을 고려한 좋은 공간, 좋은 계획이 필요하다. 이는 감염 확산을 안정적으로 관리하면서도, 시설 본연의 기능과 역할을 안전하게 지속할 수 있도록 지원해 줄 수 있어야 한다. 이를 위한 과제들은 다음과 같다.

생활권 공공시설의 과제 (시설 차원)

- ① 일상적, 사회적 활동들을 지원하고 상반된 요구들을 절충, 조율할 것
- ② 시설 봉쇄, 돌봄 공백 등 사회·경제적 피해와 영향을 줄이는 데 기여할 것
- ③ 시설별 공간 활용과 운영 체계가 유연하고 탄력적일 것

생활권 차원의 대응역량 강화는, 잠재적인 위기나 불확실성에 직면하여 대응과 회복 능력을 개선하는 것을 의미하며, 코로나19 뿐 아니라, 다른 사회적 위기 상황에도 유효하게 적용될 수 있어야 한다. 이를 위해 다음과 같은 바람직한 특성들을 유지, 강화, 확충하는 방향으로 대응체계의 점진적인 재정비가 필요하다.

생활권 공공시설의 과제 (생활권 차원)

- ① 생활권 안에 다양한 시설들이 촘촘하고 두텁게 분포할 것
- ② 시설 주변에 충분한 완충, 연계 및 유희공간을 확보할 것
- ③ 시설간 유기적 연계를 통해 상호 보완적으로 작동할 것

제3장 시설 유형별 대응과정 분석

1. 시설별 대응체계 검토
 2. 시설유형별 특성과 현황
 3. 시설 유형별 대응과정 분석
 4. 시설유형별 대응과정의 시사점
-

1. 시설별 대응체계 검토

□ 시설별 대응지침의 세분화

「감염병 위기관리 표준매뉴얼」에 따라 코로나 19 비상대응체계를 구축한 이후, 수시로 변화하는 감염병 관련 최신 정보와 방역 당국의 방침을 공유하고 주체별, 상황별로 바람직한 대응의 원칙과 기준, 절차 등을 제시하기 위한 수단으로 ‘대응지침’이 활용되었다. 관련 대응지침 중 가장 먼저 나온 것은 「중국 우한시 원인불명 폐렴 대응절차」로, ‘의료기관’을 대상으로 배포되어 신종감염병 사례 정의와 의심환자 진료 시 신고 및 조사, 격리 등 대응조치를 안내하였다. 이후 원인병원체 규명, 지역사회 중심의 대응체계 전환에 따라 기존 의료기관 대상 지침을 수정, 보완한 「신종 코로나바이러스감염증 대응지침 지자체용」이 배포되었다. 이후 사업장, 집단시설, 다중이용시설, 사회복지시설, 학교 등 체계적인 관리 대응이 필요한 시설을 대상으로, 시설유형별 대응지침이 작성·운영되었다(표 3-1).¹⁹⁾

시설별 관리체계에 따라 고용노동부는 ‘사업장’ 대상, 보건복지부는 ‘사회복지시설’ 및 어린이집과 아동돌봄시설 대상, 교육부는 ‘학교 및 교육기관’ 대상의 세분화된 지침을 작성, 배포하였으며, 이후 당국의 공통 지침이 개정될 때마다 부문별 하위 지침도 연달아 개정되었다. 직접적인 의료기관은 아니지만 방역대응체계 구축 및 확진자 관리와 밀

19) 시설 유형별 초판 발행일자를 기준으로, 동종 지침에 대한 후속 개정판에 관한 사항은 반영하지 않음

접하게 관련된 장례식장 및 생활치료센터에 대해서도 별도의 지침이 마련되었고, 집단 감염 사례 발생에 따라 해당 시설(콜센터, 군중집회와 행사, 쪽방촌과 고시원 등) 환경의 구체적인 위험성, 취약성에 대응하기 위한 별도의 지침이 마련되기도 하였다.

‘집단 및 다중이용시설’에 대한 초기 대응지침은 기본적으로 많은 사람들이 모이고, 머무는 곳을 감염 확산에 취약한 곳으로 간주하고, 이후 세분화된 감염병 정보와 위험도 평가기준을 바탕으로 ‘고위험시설’ 및 ‘중점·일반관리시설’로 대상시설 분류체계를 재정비하여 발표하였다. 「생활 속 거리두기 세부지침」에서는 시설유형별 관리주체와 무관하게, 일상생활 속 구체적인 상황별로 지켜야 할 생활방역수칙을 제시하였다. 대응지침의 종류와 변화 과정을 통해, 어떤 시설을 방역 관점에서 유의미한 관리 주체 또는 대상으로 간주하였는지, 대응의 태도와 내용이 어떻게 달라져 왔는지를 읽을 수 있다.

[표 3-1] 시설 유형별 대응지침의 종류

일자	지침	적용대상 시설범위	발행주체	주요 내용
2020-01-04	중국 우한시 원인불명 폐렴 대응절차	의료기관	질병관리본부 우한시 원인불명 폐렴 대책반	신종감염병 사례 정의와 의심환자 진료 시 신고 및 조사, 격리 등 대응조치
2020-01-28	신종 코로나바이러스감염증 대응지침(4판) 지자체용	지자체	질병관리본부 중앙방역대책본부	신고사례 분류 및 관리방안 확정주체를 중앙에서 시도로 이관, 지자체별 선별진료의료기관(보건소 포함) 활용 등 지역사회 대응체계 구축
2020-01-29	「신종 코로나바이러스 감염증」 예방 및 확산방지를 위한 사업장 대응지침	사업장	고용노동부	사업장 내 전파 및 확산방지 대책, 노동자 및 방문객 보호를 위한 조치, 위생관리 및 전담체계 구축, 추정 또는 확진환자 대응방안 등
2020-02-03	「신종 코로나바이러스 감염증」 유행대비 집단시설·다중이용시설 대응지침	집단시설 다중이용시설	질병관리본부 중앙사고수습본부	불특정 다수가 이용하는 다중이용시설에 대해 예방 및 관리대응절차와 조치사항 마련, 이용자와 종사자 관리, 밀집도가 높은 장소와 고위험군 사용공간 청결 강화
2020-02-04	「신종 코로나바이러스 감염증」 유행대비 사회복지시설 대응 지침	사회복지시설	보건복지부	집단·다중이용시설 및 지자체 대응지침을 사회복지시설의 상황에 맞게 수정·추가 시설 내 감염예방 조치, 입소자 면하·외출·외박과 외부인 방문 자제, 휴관 시 취약계층 긴급돌봄/사회서비스 유지방안, 종사자 복무관리와 대체인력 지원 등
2020-02-05	신종 코로나바이러스감염증 유행대비 학교 등 교육기관의 학생·교직원 관리 지침	각급 학교 및 교육청	교육부 학생건강정책과	집단·다중이용시설 대응지침을 기본으로 교육부에서 일부 수정·보완, 학생 및 교직원 관리 기준 마련 (등교(등원) 중지 및 출결 관리 등)
2020-02-06	신종코로나바이러스감염증 대비 어린이집 대응지침	어린이집	보건복지부 보육정책관	집단·다중이용시설 대응지침을 기본으로 재원 아동 및 보호자, 보육교직원 관련 조치 추가, 일시 폐쇄 및 휴원 기준, 외부인 출입관리, 행사 및 교육, 보육료/수당 및 대체교사 지원, 관리/평가/지원기준 완화 등

일자	지침	적용대상 시설범위	발행주체	주요 내용
2020-02-10	「신종 코로나바이러스감염증」 유행대비 지역아동센터 및 다함께돌봄센터 대응지침	지역아동센터 다함께돌봄센터	보건복지부 인구정책총괄과	사회복지시설 공통 대응지침을 지역아동센터 및 다함께돌봄센터의 상황에 맞게 수정·추가, 종사자 및 아동대상 내용 구체화, 돌봄필요 아동을 위한 필수운영 시간 준수, 긴급돌봄 대처 권고 등
2020-02-20	코로나바이러스감염증-19 사망자 장례관리 지침	장례식장	보건복지부	감염확산방지를 위한 사망자 화장 및 장례절차, 방역조치, 지원방안 제시
2020-02-12	「코로나바이러스감염증-19」 관련 집단행사 방역관리 지침	행사, 축제, 시험 등 집단행사 및 군중모임	중앙방역대책본부 중앙사고수습본부	대규모 행사, 축제, 시험 등의 집단행사(군중모임 포함) 개최 시 필요한 관리절차와 조치사항 마련 - 시급성이 낮거나 위험성이 큰 행사는 가급적 취소, 연기하고 불필요한 행사 개최 시 방역 준비 및 대응조치를 충분히 병행
2020-03-01	「코로나바이러스감염증-19」 대응 생활치료센터 운영 안내	생활치료센터	중앙방역대책본부 중앙사고수습본부	시·도지사가 지정하는 환자 생활치료센터의 설치·운영 및 지원 기준 제시, 입퇴소시 조치사항과 환자관리, 시설위생관리 등
2020-03-02	교육 분야 학사운영 및 지원 방안	각급 학교	교육부	유초중고 개학 연기 및 후속 지원 방안, 2020-1학기 대학 학사 운영 권고안, 휴업기간 중 학습지원 및 생활지도, 유초등 긴급돌봄서비스 및 가족돌봄지원, 학원 휴원 권고 및 지원, 현장점검 강화 등
2020-03-12	「코로나바이러스감염증-19」 예방을 위한 사업장 집중관리 지침	집중관리사업장	중앙방역대책본부 중앙사고수습본부	코로나19 집단발생 위험이 높은 사업장의 감염 예방 및 전파 차단을 위하여 집중관리 절차 및 조치사항을 마련 사회적 거리두기 기준 제시
2020-03-16	「콜센터」 코로나19 대응 지침	콜센터	고용노동부 산업보건과	서울 구로 콜센터 집단발생 사례와 관련하여 사무공간이 밀집되어 있는 등 근무환경이 감염에 취약한 사업장인 콜센터에 대한 집단감염 예방지침 마련 (사무실 밀집도 완화를 위한 자리배치, 환기/소독, 유연근무제와 휴식시간 관리, 공용공간 일시폐쇄 등)
2020-04-20	「코로나바이러스감염증-19」 예방을 위한 시험 방역 관리 안내	시험장	중앙방역대책본부 중앙사고수습본부	시험주최기관의 방역관리계획, 격리대상(확진자 포함) 수험자가 시험에 응시할 경우 특별 조치사항(외출 허용, 격리자등 시험장 방역, 이동), 시험연기 및 취소 등
2020-05-03	생활 속 거리두기 기본지침/세부지침	업무(4분야) 일상(9분야) 여가(18분야)	중앙재난안전 대책본부	코로나19의 장기유행에 대비하여 국민의 일상생활과 경제활동을 보장하면서 감염 예방 및 차단 활동 병행, 개인과 공동체가 함께 ▲생활공간 침입 차단, ▲생존 환경 제거, ▲몸 밖 배출 최소화, ▲전파경로 차단 수칙 실천
2020-06-02	고위험시설 핵심 방역수칙	음식점, 유흥/여가/체육 /공연/교육시설 등	중앙재난안전 대책본부	위험도 평가를 통해 지정된 전국 고위험시설 대상 운영자제 권고, 운영 및 이용 시 핵심방역수칙 준수
2020-06-22	코로나바이러스감염증-19 쪽방촌 방역지침	쪽방촌	중앙재난안전 대책본부	밀집, 밀폐도가 높은 취약한 주거환경 특성 고려, 다인실이나 공용공간 이용수칙, 외부인 방문 자제, 상담소와 집단급식소 운영 등에 관한 기준 제시
2020-06-23	코로나바이러스감염증-19 고시원 방역지침	고시원	중앙방역대책본부	

출처: 연구진 작성

□ 집단 및 다중이용시설 개념 검토

집단 및 다중이용시설(표 3-2)은 코로나19 초기 이후, 관련 지침과 규제 적용되는 중점 관리 대상으로 꾸준히 언급되어 왔다. 이는 사람들이 많이 모이고, 오래 머무는 시설에서 감염 확산의 위험이 높다는 전제를 반영한 것이다.

[표 3-2] 집단시설 및 다중이용시설의 종류

구분	세부시설
집단시설(8종)	△ 학교 △ 사업장 △ 청소년·가족시설 △ 어린이집 △ 유치원 △ 사회복지시설 △ 산후조리원 △ 의료기관
다중이용시설 (10종)	△ 학원 △ 도서관 △ 미술관 △ 공연장 △ 체육시설 △ 대중교통(버스·철도·지하철·택시 등) △ 영화관 △ 대형식당 △ 쇼핑센터(대형마트·시장·면세점·백화점 등) △ 대중목욕탕

출처: 중앙사고수습본부·중앙방역대책본부, (2020). 집단시설 및 다중이용시설 범위 및 대상.(2020.2.3.공지사항), <https://ncov.kdca.go.kr/duBoardList.do> (검색일 : 2023.1.13.)

집단시설과 다중이용시설은 이용자 집단이 정해져 있는지에 따라 구분되며, 이용집단이 정해진 경우 집단시설로, 특정할 수 없는 경우 다중이용시설로 분류된다. 그러나 개념적으로 정의나 근거가 명확하지 않다. 세부 시설 유형으로 제시된 항목 간의 위계나 성격이 동등하지 않고, 서로 중복되는 부분도 있다. 예를 들어 ‘산후조리원, 영화관, 목욕탕 등’은 구체적인 세부 업종을 지칭하는 반면, 사업장이나 사회복지시설 등은 훨씬 광범위한 시설을 포괄하는 상위의 개념이다.

여기에 언급되지 않았지만 ‘콜센터, 스포츠 시설, PC방, 노래방, 유흥업소, 종교시설’ 등 집단감염이 발생한 취약시설을 관리하기 위해, ‘고위험시설’, ‘중점관리사업장’과 같은 별도의 용어가 사용되기도 했다. 이는 ‘집단 및 다중이용시설’이라는 개념만으로, 감염병 위험을 관리하기에 충분하지 않음을 시사한다.

• 불특정 다수가 이용하는 시설에 대한 유사 규정 검토

다중이용시설과 유사한 용어 및 개념은 「건축법 시행령」, 「실내공기질관리법」, 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」, 「재난안전기본법」 등 여러 법령에서 다루고 있다. 공통적으로 ‘불특정 다수가 이용하는 시설’을 관리하기 위해 사용된다.

「건축법 시행령」의 다중이용 건축물 또는 준다중이용건축물은 일정 규모 이상의 문화, 판매, 여객시설 등 불특정다수가 이용하는 시설을 대상으로 한다. 「실내공기질관리법」의 다중이용시설은 여객 및 상업시설, 지하 및 밀폐된 실내시설, 취약계층 이용시설 중에서 일정 규모 이상인 경우, 소유자 등에게 실내 공기질을 쾌적하게 유지, 관리, 개선할 책임을 부여하고 있다. 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」에 따른 다중이용업

[표 3-3] 다중이용시설 관련 정의

법령	용어	정의																																																						
건축법 시행령 대통령령 제33249호	다중이용 건축물	제2조(정의) 17. “다중이용 건축물”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축물을 말한다. 가. 다음의 어느 하나에 해당하는 용도로 쓰는 바닥면적 합계 5천제곱미터 이상인 건축물 (문화 및 집회시설(동물원 및 식물원 제외), 종교시설, 판매시설, 운수시설 중 여객용 시설, 의료시설 중 종합병원, 숙박시설 중 관광숙박시설) 나. 16층 이상인 건축물																																																						
	준다중이용 건축물	17의2. “준다중이용 건축물”이란 다중이용 건축물 외의 건축물로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 용도로 쓰는 바닥면적의 합계가 1천제곱미터 이상인 건축물 (문화 및 집회시설(동물원 및 식물원 제외), 종교시설, 판매시설, 운수시설 중 여객용 시설, 의료시설 중 종합병원, 교육연구시설, 노유자시설, 운동시설, 숙박시설 중 관광숙박시설, 위락시설, 관광휴게시설, 장례시설)																																																						
실내공기질 관리법 법률 제18547호	다중이용 시설	제2조(정의) 1. “다중이용시설”이라 함은 불특정다수인이 이용하는 시설을 말한다. 제3조(적용대상) ① 이 법의 적용대상이 되는 다중이용시설은 다음 각 호의 시설 중 대통령령으로 정하는 규모의 것으로 한다. <table><tr><th>대상시설</th><th>규모 기준</th></tr><tr><td>지하역사(출입통로·대합실·승강장 및 환승통로와 이에 딸린 시설 포함)</td><td>모두</td></tr><tr><td>지하도상가 (지상건물에 딸린 지하층 시설 포함)</td><td>연면적 2000㎡ 이상</td></tr><tr><td>철도역사의 대합실</td><td>연면적 2000㎡ 이상</td></tr><tr><td>「여객자동차 운수사업법」 제2조제5호에 따른 여객자동차터미널의 대합실</td><td>연면적 2000㎡ 이상</td></tr><tr><td>「항만법」 제2조제5호에 따른 항만시설 중 대합실</td><td>연면적 5000㎡ 이상</td></tr><tr><td>「공항시설법」 제2조제7호에 따른 공항시설 중 여객터미널</td><td>연면적 1500㎡ 이상</td></tr><tr><td>「도서관법」 제3조제1호에 따른 도서관</td><td>연면적 3000㎡ 이상</td></tr><tr><td>「박물관 및 미술관 진흥법」 제2조제1호 및 제2호에 따른 박물관 및 미술관</td><td>연면적 3000㎡ 이상</td></tr><tr><td>「의료법」 제3조제2항에 따른 의료기관</td><td>연면적 2000㎡ 이상 (또는 병상 100개 이상)</td></tr><tr><td>「모자보건법」 제2조제11호에 따른 산후조리원</td><td>연면적 500㎡ 이상</td></tr><tr><td>「노인복지법」 제34조제1항제1호에 따른 노인요양시설</td><td>연면적 1000㎡ 이상</td></tr><tr><td>「영유아보육법」 제2조제3호에 따른 어린이집</td><td>연면적 430㎡ 이상</td></tr><tr><td>「어린이놀이시설 안전관리법」 제2조제2호에 따른 어린이놀이시설 중 실내 어린이놀이시설</td><td>연면적 430㎡ 이상</td></tr><tr><td>「유통산업발전법」 제2조제3호에 따른 대규모점포</td><td>모두</td></tr><tr><td>「장사 등에 관한 법률」 제29조에 따른 장례식장(지하에 위치한 시설 한정)</td><td>연면적 1000㎡ 이상</td></tr><tr><td>「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 제2조제10호에 따른 영화상영관 (실내 영화상영관 한정)</td><td>모두</td></tr><tr><td>「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 학원</td><td>연면적 1000㎡ 이상</td></tr><tr><td>「전시산업발전법」 제2조제4호에 따른 전시시설(옥내시설로 한정)</td><td>연면적 2000㎡ 이상</td></tr><tr><td>「게임산업진흥에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 인터넷컴퓨터게임시설제공업의 영업시설</td><td>연면적 300㎡ 이상</td></tr><tr><td>실내주차장</td><td>연면적 2000㎡ 이상</td></tr><tr><td>「건축법」 제2조제2항제14호에 따른 업무시설</td><td>연면적 3000㎡ 이상</td></tr><tr><td>「건축법」 제2조제2항에 따라 구분된 용도 중 둘 이상의 용도에 사용되는 건축물</td><td>연면적 2000㎡ 이상</td></tr><tr><td>「공연법」에 따른 공연장 중 실내 공연장</td><td>객석수 1000석 이상</td></tr><tr><td>「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설 중 실내 체육시설</td><td>관람석 수 1000석 이상</td></tr><tr><td>「공중위생관리법」 제2조제1항제3호나목에 따른 목욕장업의 영업시설</td><td>연면적 1000㎡ 이상</td></tr><tr><td>그 밖에 대통령령으로 정하는 시설</td><td>(해당 시행령 없음)</td></tr></table>	대상시설	규모 기준	지하역사(출입통로·대합실·승강장 및 환승통로와 이에 딸린 시설 포함)	모두	지하도상가 (지상건물에 딸린 지하층 시설 포함)	연면적 2000㎡ 이상	철도역사의 대합실	연면적 2000㎡ 이상	「여객자동차 운수사업법」 제2조제5호에 따른 여객자동차터미널의 대합실	연면적 2000㎡ 이상	「항만법」 제2조제5호에 따른 항만시설 중 대합실	연면적 5000㎡ 이상	「공항시설법」 제2조제7호에 따른 공항시설 중 여객터미널	연면적 1500㎡ 이상	「도서관법」 제3조제1호에 따른 도서관	연면적 3000㎡ 이상	「박물관 및 미술관 진흥법」 제2조제1호 및 제2호에 따른 박물관 및 미술관	연면적 3000㎡ 이상	「의료법」 제3조제2항에 따른 의료기관	연면적 2000㎡ 이상 (또는 병상 100개 이상)	「모자보건법」 제2조제11호에 따른 산후조리원	연면적 500㎡ 이상	「노인복지법」 제34조제1항제1호에 따른 노인요양시설	연면적 1000㎡ 이상	「영유아보육법」 제2조제3호에 따른 어린이집	연면적 430㎡ 이상	「어린이놀이시설 안전관리법」 제2조제2호에 따른 어린이놀이시설 중 실내 어린이놀이시설	연면적 430㎡ 이상	「유통산업발전법」 제2조제3호에 따른 대규모점포	모두	「장사 등에 관한 법률」 제29조에 따른 장례식장(지하에 위치한 시설 한정)	연면적 1000㎡ 이상	「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 제2조제10호에 따른 영화상영관 (실내 영화상영관 한정)	모두	「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 학원	연면적 1000㎡ 이상	「전시산업발전법」 제2조제4호에 따른 전시시설(옥내시설로 한정)	연면적 2000㎡ 이상	「게임산업진흥에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 인터넷컴퓨터게임시설제공업의 영업시설	연면적 300㎡ 이상	실내주차장	연면적 2000㎡ 이상	「건축법」 제2조제2항제14호에 따른 업무시설	연면적 3000㎡ 이상	「건축법」 제2조제2항에 따라 구분된 용도 중 둘 이상의 용도에 사용되는 건축물	연면적 2000㎡ 이상	「공연법」에 따른 공연장 중 실내 공연장	객석수 1000석 이상	「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설 중 실내 체육시설	관람석 수 1000석 이상	「공중위생관리법」 제2조제1항제3호나목에 따른 목욕장업의 영업시설	연면적 1000㎡ 이상	그 밖에 대통령령으로 정하는 시설	(해당 시행령 없음)
	대상시설	규모 기준																																																						
지하역사(출입통로·대합실·승강장 및 환승통로와 이에 딸린 시설 포함)	모두																																																							
지하도상가 (지상건물에 딸린 지하층 시설 포함)	연면적 2000㎡ 이상																																																							
철도역사의 대합실	연면적 2000㎡ 이상																																																							
「여객자동차 운수사업법」 제2조제5호에 따른 여객자동차터미널의 대합실	연면적 2000㎡ 이상																																																							
「항만법」 제2조제5호에 따른 항만시설 중 대합실	연면적 5000㎡ 이상																																																							
「공항시설법」 제2조제7호에 따른 공항시설 중 여객터미널	연면적 1500㎡ 이상																																																							
「도서관법」 제3조제1호에 따른 도서관	연면적 3000㎡ 이상																																																							
「박물관 및 미술관 진흥법」 제2조제1호 및 제2호에 따른 박물관 및 미술관	연면적 3000㎡ 이상																																																							
「의료법」 제3조제2항에 따른 의료기관	연면적 2000㎡ 이상 (또는 병상 100개 이상)																																																							
「모자보건법」 제2조제11호에 따른 산후조리원	연면적 500㎡ 이상																																																							
「노인복지법」 제34조제1항제1호에 따른 노인요양시설	연면적 1000㎡ 이상																																																							
「영유아보육법」 제2조제3호에 따른 어린이집	연면적 430㎡ 이상																																																							
「어린이놀이시설 안전관리법」 제2조제2호에 따른 어린이놀이시설 중 실내 어린이놀이시설	연면적 430㎡ 이상																																																							
「유통산업발전법」 제2조제3호에 따른 대규모점포	모두																																																							
「장사 등에 관한 법률」 제29조에 따른 장례식장(지하에 위치한 시설 한정)	연면적 1000㎡ 이상																																																							
「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 제2조제10호에 따른 영화상영관 (실내 영화상영관 한정)	모두																																																							
「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 학원	연면적 1000㎡ 이상																																																							
「전시산업발전법」 제2조제4호에 따른 전시시설(옥내시설로 한정)	연면적 2000㎡ 이상																																																							
「게임산업진흥에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 인터넷컴퓨터게임시설제공업의 영업시설	연면적 300㎡ 이상																																																							
실내주차장	연면적 2000㎡ 이상																																																							
「건축법」 제2조제2항제14호에 따른 업무시설	연면적 3000㎡ 이상																																																							
「건축법」 제2조제2항에 따라 구분된 용도 중 둘 이상의 용도에 사용되는 건축물	연면적 2000㎡ 이상																																																							
「공연법」에 따른 공연장 중 실내 공연장	객석수 1000석 이상																																																							
「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설 중 실내 체육시설	관람석 수 1000석 이상																																																							
「공중위생관리법」 제2조제1항제3호나목에 따른 목욕장업의 영업시설	연면적 1000㎡ 이상																																																							
그 밖에 대통령령으로 정하는 시설	(해당 시행령 없음)																																																							
다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 법률 제19157호	다중이용 업소	제2조(정의) 1. “다중이용업”이란 불특정 다수인이 이용하는 영업 중 화재 등 재난 발생 시 생명·신체·재산상의 피해가 발생할 우려가 높은 것으로서 대통령령으로 정하는营业을 말한다. (시행령 및 시행규칙 요약) 식당, 공유주방, 단란/유흥주점, 영화 및 비디오상영관, 학원, 목욕장업, 노래연습장, 산후조리원, 고시원, 실내사격장, 가상체험체육시설, 안마시설소, 그밖에 화재위험평가결과 위험유발지수가 높거나 화재 발생시 인명피해 발생 우려가 높은 영업(전화방, 화상대화방, 수면방, 콜라텍, 방탈출카페업, 키즈카페업, 만화카페업 등)																																																						
재난 및 안전관리 기본법 시행령 대통령령 제33578호	다중이용 시설	제43조의8(위기상황 매뉴얼 작성·관리 대상) 법 제34조의6제1항 본문에서 “대통령령으로 정하는 다중이용시설 등의 소유자·관리자 또는 점유자”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물 또는 시설(이하 “다중이용시설등”이라 한다)의 관계인을 말한다. 1. 「건축법 시행령」 제2조제17호가목에 따른 다중이용 건축물 2. 그 밖에 제1호에 따른 건축물에 준하는 건축물 또는 시설로서 행정안전부장관이 법 제34조의6제1항 본문에 따른 위기상황에 대비한 매뉴얼(이하 “위기상황 매뉴얼”이라 한다)의 작성·관리가 필요하다고 인정하여 고시하는 건축물 또는 시설																																																						

출처: 관련 법령을 참조하여 연구진 작성.

소는 화재 유발 또는 발생시 인명 피해 위험이 높은 시설을 대상으로 화재 등 재난 안전 관리에 강화된 기준을 적용하며 교육과 정기점검, 배상책임보험 등 안전관리 업무를 의무화하고 있다. 「재난안전기본법」에서는 「건축법 시행령」의 다중이용 건축물과 그 외 필요성이 인정되는 시설을 대상으로 소유, 관리 및 점유자에게 위기상황 매뉴얼의 작성, 관리 및 훈련 실시를 의무화하고 있다.

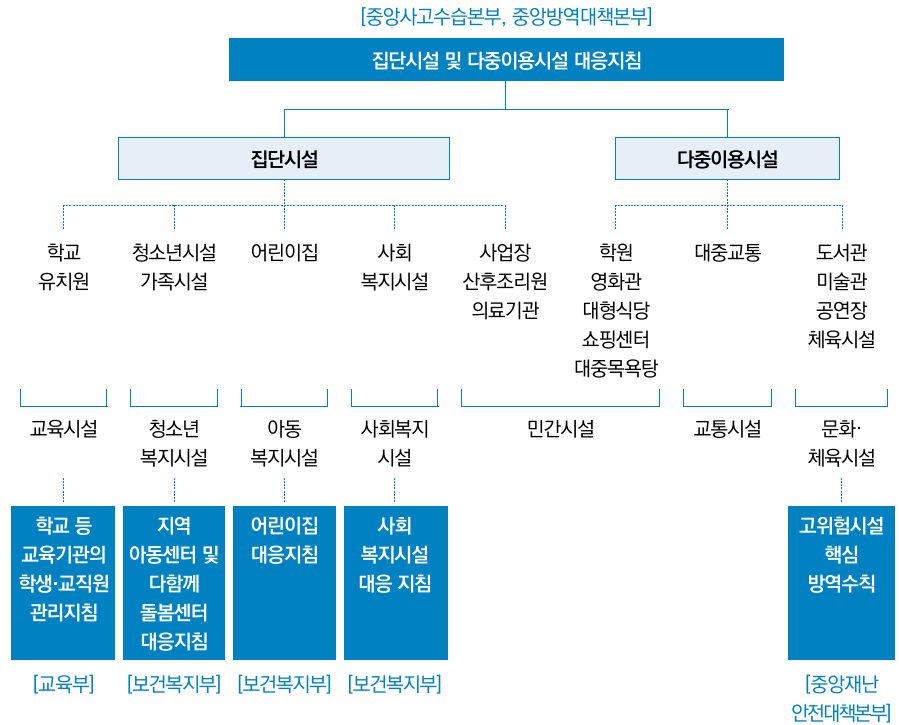
- 기존 다중이용시설 개념과 감염병 관리 대상 시설의 비교

기존 법령에서는 대체로 구조물 붕괴나 화재 등 대형사고 위험에 대비하기 위해 ① 일정 규모 이상의 시설, ② 화기나 열원 사용 업종, ③ 배연, 대피 관련 성능을 확보하기 어려운 지하 및 밀폐공간을 대상으로 강화된 안전관리규정을 적용하고 있다.

감염병의 경우 소규모 시설에서도 사람 간 밀접 접촉에 의해 확산, 전파가 일어날 수 있다. 이에 코로나19 대응 관련 ‘집단시설 및 다중이용시설’의 정의에는 시설 규모나 이용 인원수에 대한 기준이 언급되지 않았다. 또한 언급된 18종의 세부시설 유형 중에서 ‘사업장’의 범주에는 주거 등 사적 공간이나 가로, 공원 등 외부 공간을 제외하고, 일상에서 이용하는 거의 대부분의 시설이 포함된다. 이 때문에 코로나19 방역수칙이나 시설 관리체계에서 ‘집단 및 다중이용시설’을 지칭하는 경우, 특별히 위험성이 높은 일부 시설에 국한되는 것이 아니라, 일반인이 이용할 수 있고 관리가 필요한 시설이라면 대체로 공통으로 적용되는 기본적인 사안이라고 이해할 수 있다.

집단시설 및 다중이용시설에 속하는 시설들을, 본 연구에서 중점 분석 대상으로 선정한 생활권 공공시설의 주요 유형 및 관련 지침들과 연계해서 비교해보면, 다음 그림과 같다. 집단시설 중에서 교육시설(학교, 유치원 등, 교육부), 사회복지시설(청소년·가족시설, 어린이집, 사회복지시설 등, 보건복지부)과 의료기관(병원, 보건복지부) 및 사업장(고용노동부)은 소관부처별로 별도의 지침에 따라 관리되며, 나머지 시설은 ‘집단시설 및 다중이용시설’ 지침을 적용받는다.

한편, 다중이용시설로 분류되는 시설 중 학원, 영화관, 식당 등의 민간시설을 제외하면 도서관, 미술관, 공연장, 체육시설 등의 문화·체육시설로 볼 수 있으며, 이들 시설 중 위험도 평가를 통해 지정된 고위험시설(공연장, 체육시설 등)에 해당하는 경우, 별도의 방역수칙이 적용되었다.



[그림 2-1] 코로나19의 ‘집단시설 및 다중이용시설 대응지침’의 세부 분류

출처: 연구진 작성

□ 코로나19 중점 관리 대상의 변화 과정

- 생활 속 거리두기 체계에서 제시된 활동별 지침

2020년 5월 발표된 「생활속 거리두기 기본지침」은 국민의 일상생활 및 경제활동을 보장하면서도 바이러스 전파경로를 효과적으로 차단하기 위해 생활방역의 기본 원리와 개인 및 공동체 차원의 방역수칙을 제시하였다. 「생활속 거리두기 세부지침」에서 업무, 이동, 식사, 여행 등 구체적인 활동별로 권고 및 유의사항을 제시하고 있다.²⁰⁾ 다만 ‘상황’에서는 다시 해당 활동이 발생하는 특정 시설 또는 업종을 언급하여 지침의 적용대상을 규정하고 있다. ‘여가 등’이라는 같은 활동 범주에 묶여 있는 야외활동(공원 등), 공연장과 목욕업, 유흥시설 등은 공간적인 특성과 감염 위험성이 매우 상이하지만, ‘비필수활동’으로서 운영 및 이용을 자제하도록 권고된다는 공통점을 가지고 있다.

[표 3-4] 생활속 거리두기 체계의 활동별 분류체계

분야	활동	상황
일상	업무 일할 때	사업장, 회의, 민원창구, 우체국
	이동할 때	대중교통
	식사할 때	음식점, 카페, 스터디카페
	공부할 때	학원, 독서실 등
	쇼핑할 때	대형유통시설(백화점, 대형마트 등), 전통시장, 중소슈퍼
	특별한 날	결혼식 등 가족행사, 장례식장
	종교생활	종교시설
여가	여행할 때	호텔콘도업, 유원시설, 야영장, 동물원, 국립공원
	여가 등	야외활동, 공중화장실 등, 이미용업, 목욕업, 도서관, 공연장, 영화상영관, 박물관·미술관, 야구장·축구장, 노래연습장, 실내체육시설, PC방, 유흥시설

출처: 중앙재난안전대책본부. (2020). 생활 속 거리두기 세부지침. 보도참고자료(2020.5.3.).의 목차를 요약하여 재구성.

20) 대면 모임 인원과 시간 최소화, 음식점/카페 이용 시 좌석 간격, 방향, 대화 자제, 덜어먹기, 포장 및 배달 이용 권장 등

• 감염 위험도 평가에 따른 ‘고위험시설’ 관리체계

2020년 6월 「코로나19 대응－생활 속 거리두기 방역관리자 업무안내」에서는 시설 및 사업장별로 방역관리자를 지정하고, 역할과 업무절차를 규정하고 있다. 초기 역학조사와 사례조사, 확인된 감염병 정보를 바탕으로 위험도 평가의 기준을 제시하고, 해당 시설의 공간 및 이용 특성에 따라 맞춤형 관리지침과 개선대책을 수립하도록 규정하였다.

[표 3-5] 다중이용시설 위험도 자가점검표

점검항목	점검결과		
	낮음(0점)	중간(1점)	높음(2점)
· (밀폐도) 자연 환기가 가능한가?	창문·출입문 통한 상시 환기 가능	일 2회 이상 환기 가능	환기 불가 (지하 위치)
· (밀집도) 이용자 간 거리 두기가 가능한가?	이용자 간 2m 유지 가능	이용자 간 1m 이상 유지 가능	이용자 간 1m 유지 불가
· (지속도) 이용자 평균 체류 시간은?	15분 내	1시간 내	1시간 이상
· (군집도) 공간 내 평균 동시 이용 인원은?	10명 미만	10명 이상 100명 미만	100명 이상
· (활동도) 침방울 발생 정도는?	거의 없음	일상적 대화 수준	적극적 비말 생성
· (관리도) 방역수칙 준수 정도는?*	6개 모두 준수	4개 이상 준수	4개 미만 준수

* 위험도 낮음(6점 이하), 중간(7~9점), 높음(10점 이상)

* 방역관리자 지정, 손 소독제 비치, 직원 마스크 착용, 이용자 마스크 착용 독려, 자주 닿는 표면 소독, 이용자 명부 작성 등
출처 : 보건복지부.(2020). 코로나바이러스감염증-19 중앙재난안전대책본부 정례브리핑, (2020.6.3. 보도참고자료), p.5.

[표 3-6] 다중이용시설 방역관리 위험도 개선방법 예시

점검항목	개선안 (예시)
밀폐도	▲ 자연환기, ▲ 야외시설 이용 유도 및 우선 배치
밀집도	▲ 바닥면적 4㎡당 1명 입장, 수용 인원의 50%만 입장 ▲ 비대면 접수(무인 주문기), 투명 칸막이 등 설치
군집도	▲ 이용시간대 분산 유도, 이용 인원 제한 등
활동도	▲ 침방울 발생 행위 자제(노래 등) ▲ 영화관스포츠클럽 장소 등 음식물 섭취·반입자제
지속도	▲ 사전 예약제 운영, ▲ 배달·포장 활성화, ▲ 입장 후 1시간 이상 소요됨을 안내
관리도 *	▲ 방역관리자 지정·방역지침 마련, ▲ 손 소독 안내(손님에게 메뉴판 제공 시 손 소독제 제공하여 손 씻기 권유), ▲ 마스크 착용

출처 : 보건복지부.(2020). 코로나바이러스감염증-19 중앙재난안전대책본부 정례브리핑, (2020.6.3. 보도참고자료), p.6.

감염 위험도 평가 결과에 따라 '고위험시설'을 관리하는 체계가 수립되었다. 이 체계는 위험도 평가를 통해 지정된 고위험시설에 핵심 방역수칙을 적용하는 것이 주된 내용이

다. 세부 업종별 활동 특성에 따른 시설별 위험도와 관리 필요성을 고려하여 규제 및 관리대상을 세분화한 것이 특징이다. 고위험시설로 지정된 시설은 지자체의 영업 자체 권고 대상이 되며, 전자출입명부 작성, 마스크착용 의무화 등 강화된 방역수칙을 적용받는다. 위반 시 벌금 및 집합금지 명령 부과가 가능하다.

기존 '다중이용시설' 중에서 시설별 자체적인 관리대응체계를 마련한 시설들은 이번 조치에서 대부분 제외되었다. 관리 체계는 필수, 공공 및 대형 사업장 위주로 구성되어 있으며, 이로 인해 비필수, 소규모 민간 업종들이 주로 고위험시설로 지정되었다. 업종 단위를 넘어서는 매우 구체적인 '업태' 구분에 따라 시설이 지정되며, 집단감염 사례를 통해 새로운 문제가 노출될 경우 해당 시설을 추가하는 방식으로 대응했다.

고위험시설 위주의 대응체계는 감염 취약시설에 대한 혐오 및 기피효과, 동종 사업장까지 직간접 피해가 미치는 문제가 있었다. 위험성이 드러난 사례에 의존해 규제대상이 결정되므로, 잠재적 위험시설에 대한 선제 대응이 어렵다는 단점을 가지고 있다. 특히 '유흥시설' 등은 필수활동이 아니며, 건전하지 않다는 인식이 있어 가장 엄격한 제재 대상이 되었다. 이로 인해 영업손실 장기화에 따른 소상공인 생계 문제와 이용자들이 방문 여부를 밝히지 않고 음지로 숨어드는 문제가 발생했다.

[표 3-7] 핵심방역수칙 적용 대상 고위험시설

구분	시설 유형	대상시설
1차	음식점	헌팅포차, 감성주점
	유흥시설	유흥주점(클럽, 룸살롱 등), 단란주점, 콜라텍
	여가시설	노래연습장
	체육시설	실내집단운동(격렬한GX류) : 춤바, 태보, 스피닝 등 *Group Exercise
	공연시설	실내 스탠딩공연장(관객석 전부 또는 일부가 입석으로 운영되는 공연장)
2차 (추가)	사업장	방문판매 등 직접판매홍보관(방문판매, 다단계판매, 후원방문판매업체), 유통물류센터(온라인 유통기업)
	교육시설	대형학원(일시수용인원 300인 이상)
	음식점	뷔페(뷔페를 전문으로 하는 음식점에 한정) * 출장뷔페, 식당 내 부분적으로 운영되는 샐러드 바 제외

출처 : 보건복지부.(2020). 고위험시설 핵심 방역수칙 안내(2차), (2020.6.25. 공지사항)
<https://ncov.kdca.go.kr/shBoardView.do?brdId=2&brdGubun=25&ncvContSeq=2871>(검색일: 2023.3.7.);
 보건복지부.(2020). 고위험시설 핵심 방역수칙 안내(1차) 변경사항 안내, (2020.6.19. 공지사항)
<https://ncov.kdca.go.kr/shBoardView.do?brdId=2&brdGubun=25&ncvContSeq=2567>(검색일: 2023.3.7.)

• ‘중점 및 일반관리시설’ 위주의 사회적 거리두기 체계로 개편²¹⁾

보건복지부는 2020년 11월 코로나 공존 시대를 맞아 지속가능한 사회적 거리두기 체계로의 개편 방안을 발표했다. 이 개편은 코로나19의 장기화, 사회적 수용성, 지속가능성을 고려한 것으로, 시설 폐쇄와 집합 금지 등 획일적이고 강제적인 조치로 인한 반발과 부작용을 최소화하기 위함이었다. 또한, 시설별, 활동별, 단계별로 세분화된 정밀방역체계의 도입이 주된 이유였다. 중점관리시설은 밀집도와 밀접 접촉이 많으며, 마스크 착용이 어렵고 이전에 다수의 집단감염 사례가 발생했던 곳으로 지정됐다. 이전의 '고, 중, 저' 위험도 분류 체계는 '중점, 일반'의 두 단계로 재정비되었다.

[표 3-8] 중점관리시설 및 일반관리시설의 종류

구분	세부시설	위험도
중점관리시설 (9종)	▲ 클럽 등 유흥주점 ▲ 단란주점 ▲ 감성주점 ▲ 헌팅포차 ▲ 콜라텍 ▲ 노래연습장 ▲ 방문판매 등 직접판매홍보관 ▲ 실내 스탠딩공연장	고위험
	▲ 식당·카페(일반음식점·휴게음식점·제과점영업, 150㎡ 이상)	중위험
일반관리시설 (14종)	▲ 공연장 ▲ 영화관 ▲ 실내체육시설 ▲ 학원(교습소 포함) ▲ 직업훈련기관 ▲ PC방 ▲ 오락실·멀티방 ▲ 목욕장업 ▲ 결혼식장 ▲ 장례식장 ▲ 워터파크·놀이공원	중위험
	▲ 이·미용업 ▲ 상점·마트·백화점(한국표준산업분류상 종합소매업, 300㎡ 이상) ▲ 독서실·스터디카페	저위험
기타 시설	상기 23종 시설 외 모든 실내시설	-

출처: 보건복지부, (2020). 코로나바이러스감염증-19 중앙재난안전대책본부 정례브리핑, ‘사회적거리두기 체계 개편’. 보도참고자료(2020.11.1.), p.25.

감염 확산에 따른 대응단계는 5단계로 세분화되어, 지역별 확산 수위에 따라 조정될 수 있는 기준이 마련되었다. 그러나 이 체계는 다수의 시설이 단계별 제한 조치에 일괄적으로 영향을 받고, 사회적 이해관계가 얽혀 있어 규제 실행 단계에서 예외적 결정사항이 늘어나는 문제를 야기했다. 이로 인한 업종 간 형평성 문제, 업종과 세부업태의 불일치, 미인가/미등록 시설의 방역 사각지대 문제가 제기되었다. 초기에는 집단감염 위주의 확산 과정에서 중점 관리 방식이 유효했으나, 확산 양상의 변화로 인해 시설 규제의 사회적 손실 대비 효용성에 의문이 제기되었다.²²⁾²³⁾

2021년 6월에는 백신 접종 완료자를 대상으로 한 거리두기 기준을 '4단계'로 간소화하는 개편이 이루어졌고, 백신 접종이 확대되면서 중증도 및 사망 위험이 점차 낮아졌다.

21) 보건복지부, (2020). 코로나바이러스감염증-19 중앙재난안전대책본부 정례브리핑, 사회적거리두기 체계 개편. 2020.11.1. 보도참고자료.

22) 보건복지부, (2021). “집단감염은 줄어들고 개인 접촉에 따른 감염은 늘었다”. 중앙사고수습본부 보도참고자료. 2021.1.15. (검색일: 2023.10.01.)

23) 집합금지가 불가능한 병원, 요양시설, 교정시설 등에서 산발적 집단감염 지속, 지역사회 내 무증상 및 감염경로를 알 수 없는 확진자 증가, 개인간 접촉에 의한 감염 사례의 비중 증가 등

[표 3-9] 사회적 거리두기 단계별 기준 및 방역 조치

구분	생활방역	지역 유행 단계		전국 유행 단계	
	1단계	1.5단계	2단계	2.5단계	3단계
개념	생활 속 거리두기	지역적 유행 개시	지역유행 급속전파, 전국적 확산 개시	전국적 유행 본격화	전국적 대유행
준수 사항	일상생활과 사회경제적 활동을 유지하며 코로나19 방역수칙 준수	위험지역 철저한 방역	위험지역은 불필요한 외출과 모임 자제, 사람이 많이 모이는 다중이용시설 이용 자제	가급적 집에 머무르며 외출, 모임과 다중이용시설 이용을 최대한 자제	원칙적으로 집에 머무르며 다른 사람과 접촉 최소화
중점 관리 시설	기본방역 + 이용인원 제한 등 핵심방역수칙 의무화	이용인원 제한 강화, 위험도 높은 활동 금지	유흥시설5종 집합금지 이외시설은 21시 이후 운영중단 등 제한 강화, 위반시 원스트라이크아웃	방문판매 등 직접판매홍보관, 노래연습장, 실내스탠딩공연장 집합금지	필수시설 외 집합 금지 이외시설도 운영 제한
일반 관리 시설 (마스크 착용, 출입자 명단, 환기소독 등)	정상운영	시설별 특성에 따라 이용인원 제한	이용인원 제한 강화, 위험도 높은 활동 금지	21시 이후 운영중단 등 제한 강화, 위반시 원스트라이크아웃	
기타 시설	정상 운영		마스크 착용 의무화	이용인원 제한	실내외 구분 없이 운영 중단

출처 : 보건복지부, (2020). 코로나바이러스감염증-19 중앙재난안전대책본부 정례브리핑, 사회적거리두기 체계 개편. 2020.11.1. 보도참고자료. pp.47-48.에서 부분 발췌.

• 단계별 일상회복, 생활 방역 체계로 전환

그리고 2021년 11월부터는 백신 보급률이 70%를 넘어서면서 확진자 억제보다는 중증 환자와 사망자 억제에 주력하는 체계로 전환되었다. 이는 '단계적 일상회복' 조치의 일환으로, 접종 완료자 중심으로 방역 조치가 점진적으로 완화되고 해제되었다. 중앙사고 수습본부는 모든 단계와 모든 시설에서 지켜야 할 공통 수칙과 상황별 주요 수칙을 제시하는 「단계적 일상회복 다중이용시설 등 기본방역수칙」을 시행하고 있다.

기존의 복잡한 단계별, 시설별 기준들이 통합, 간소화되며 일부 고위험시설과 고령자, 취약계층 보호가 필요한 시설 위주로 접종증명 음성확인제(방역패스)를 시행하였으며, 그 밖의 시설에 대해서는 전국 모든 다중이용시설과 모임 및 행사에 적용되는 공통 수칙과 시설별 의무 및 권고사항을 제시하였다. 대상 시설 목록(표 2-12)을 살펴보면, 기존 고위험 및 중점관리 대상으로 언급되었던 시설들을 대부분 포용하고 있다.

이러한 전환의 배경에는 '사람이 모이는 곳은 어디에서나 코로나19 감염위험이 상존'한다는 인식이 있으며, 시설 유형이나 업종, 관리 주체나 규제 여부를 떠나 위험행동 및 위험환경 관점에서 감염 확산의 공통 요인에 주목하여 공통 원칙을 제시하였다.

[표 3-10] 코로나19 생활방역수칙

구분	내용
시설 공통	방역수칙 게시·안내, 출입시 접종증명 등 확인(일부 시설), 출입자 명부작성·관리, 마스크 착용, 음식섭취 금지(일부 시설 제외), 밀집도 완화, 방역관리자 지정·운영
권고	주기적 환기 및 소독, 손씻기, 시설 내 거리두기, 시설 내 공용공간 수칙(흡연실, 화장실, 샤워실, 휴게실, 탕비실 등)
개인	5대 수칙 - 입과 코를 가리고 마스크 착용하기, 2m(최소 1m) 거리 두기 - 아프면 검사받고, 집에 머물며 타인과 접촉 최소화 - 30초 손 씻기, 기침은 옷소매에 - 최소 1일 3회 이상 환기, 주기적 소독 - 직장동료, 함께 사는 가족을 제외한 지인과는 비대면으로 만나기
상황별	일할 때 - 아프면 출근하지 않기, 증상 있으면 즉시 퇴근 주요 수칙 - 재택근무, 유연근무, 휴가 적극 활용 및 회의·출장은 가급적 영상회의 - 사무공간 및 공용공간에서 상시 마스크 착용, 음식 섭취 자제 - 공용물품 사용하지 않기
식사할 때	- 식사는 짧게, 대화 자제, 먹지 않을 때는 마스크 쓰기 - 지그재그 앉거나 한 방향으로 앉기, 한 칸 띄어 앉기 - 혼잡한 식당 피하고, 포장·배달 활용하기, 개인 접시 덜어 먹기
운동할 때	- 가급적 야외에서 혼자 운동하기, 실내 운동 시 마스크 쓰기, 2m(최소 1m) 거리 두기 - 개인 물품 사용 (개인 컵, 매트 등), 탈의실 등 공용공간 피하기 - 운동 전·후 모임, 음식 섭취하지 않기 - 신체접촉이 있는 운동, 마스크 지속 착용 어려운 격렬한 운동 자제하기
공동 생활할 때	- 가급적 1인 1실 사용하고, 침대 간 2m(최소 1m) 거리 두기 유지 - 공용공간에서 반드시 마스크 착용 및 대화 자제, 정해진 장소 외 취식 금지 - 손이 많이 닿는 곳은 매일 표면 소독 - 외부인 방문이나 만남 자제, 아프면 검사받기

출처: 중앙사고수습본부.(2021). 2021년 단계적 일상회복 다중이용시설 등 기본방역수칙, pp.1-3.에서 재구성.

[표 3-11] 생활방역수칙 적용 대상시설

구분	대상 시설
방역패스 의무화 시설	유흥시설 (유흥주점, 단란주점, 클럽(나이트), 감성주점, 헌팅포차, 콜라텍·무도장), 노래(코인)연습장, 실내체육시설, 목욕장업(목욕탕, 찜질방, 사우나시설 등), 경마장·경륜장·경정장/카지노 (외국인 전용 카지노 제외)
방역패스 미적용 시설	식당·카페(일반·휴게·제과점영업 등), 학원 등(교습소, 직업훈련기관), 영화관·공연장, 독서실·스터디 카페, 결혼식장, 장례식장, 유원시설(종합·일반·기타유원시설업의 놀이공원 및 워터파크) * 키즈카페 별도수칙 적용, 오락실·멀티방, 상점·마트·백화점(300㎡이상), PC방(인터넷게임시설제공업), 스포츠경기(관람)장, 박물관·미술관·과학관, 실외체육시설(실외 겨울스포츠시설 포함), 숙박시설(콘도·리조트·호텔·민박·펜션·게스트하우스), 파티룸, 도서관, 키즈카페, 돌잔치, 전시회·박람회, 마사지업소·안마소, 이·미용업, 국제회의·학술행사, 방문판매 등을 위한 직접판매홍보관
기타시설	종교시설, 사업장(공동, 구내식당, 기숙사, 통근버스, 공용공간), 물류센터, 콜센터

출처: 중앙사고수습본부. (2021). 2021년 단계적 일상회복 다중이용시설 등 기본방역수칙.의 목차를 요약하여 재구성.

[표 3-12] 코로나19 위험요인 종합

구분	위험요인
기본	기본 - 사람이 모이는 곳은 어디에서나 코로나19 감염위험 상존 원리 - 다중이용시설은 불특정 다수가 방문하고, 밀집·밀폐·밀접접촉이 발생하는 행위로 인해 감염 전파·확산 가능성이 높음 - 집단발생 시 수퍼 전파 가능성 예방, 감염발생 시에도 밀접접촉 규모 최소화, N차 감염으로의 확산을 차단
위험	위험 - 마스크 착용이 어려운 행동 (음식음료·주류 섭취, 목욕, 관악기 연주 등) 행동 - 이용자 체류시간이 길고 취식 동반 (음식점, 라이브카페, 노래교실, PC방) - 노래·응원 및 격렬한 신체움직임으로 비말이 많이 발생하는 활동(노래, 환호·응원 등 소리지르기, GX류 운동) - 마스크 미착용 또는 불완전 착용 (태권도장, 필라테스 등 실내체육시설) - 소모임 등을 통한 밀접 접촉 (종교시설, 지인모임, 동호회 등)
위험	위험 - 3밀(밀폐, 밀접, 밀집) 환경에서의 공동생활 및 작업 (사업장 등) 환경 - 지하에 위치하거나, 창문이 없거나 있더라도 시설규모에 비해 수가 적고 크기가 적은 등 환기 불량 (탁구장, 노래방, PC방, 라이브카페) - 공동 물품에 대한 소독 미흡 (물류센터 사업장 등) - 거리 두기가 되지 않는 좌석 배치 - 부실한 출입자명부 작성관리로 이용자 관리(추적)가 어려움 - 탈의실, 샤워실 등 공용 시설 및 물품 이용 등 (사우나, 사업장의 휴게실 등)

출처: 중앙사고수습본부. (2021). 2021년 단계적 일상회복 다중이용시설 등 기본방역수칙. p.2.의 내용을 표로 요약.

- 생활 방역 체계로 전환

2022년 5월 사회적 거리두기 해제와 함께 생활방역체계로 전환이 이루어졌다. 시설 및 상황에 따라 의무화되었던 방역수칙들이 자율적 실천, 권고 위주로 전환되었으며, 특정 시설이나 활동에 대한 규제 대신 ‘가능한 안전하게’ 활동할 수 있도록 권고하는 실천 가능한 대안으로 조정되었다.

[표 3-13] 사회적 거리두기 해제에 따른 생활방역수칙 변화

구분	개선전	개선후
생활방역 수칙 조정	실내 음식물 섭취 제한 또는 자제	실내 취식으로 마스크를 벗는 시간 가능한 짧게, 마스크 벗은 상태에서 대화 자제
	사적모임, 외출, 다중이용시설 등 대면접촉 최소 3밀 환경에서 모임시간을 가능한 최소화, 화(모임 인원 및 시간 제한)	모임 인원 및 시간 제한 전면 해제
	시설 내 밀집도 완화 기준, 사람간 거리, 테이블 최소 1m 이상으로 표현 통일 간격 2m(최소 1m) 이상	
상황별 세부수칙	공연 관람할 때, 쇼핑할 때, 노래할 때, 경기 관람할 실내 시설 이용할 때	
통폐합	여행지 방문할 때, 산행할 때	야외 활동할 때
	수상 기구 탈 때	물놀이 할 때
방역패스 출입명부	시설유형별 의무 또는 권고	잠정중단으로 해당 수칙 삭제

출처: 중앙방역대책본부 일상방역관리팀. (2022). 생활방역 세부수칙 안내서(6판) 개정사항 안내. 2022.4.25. 보도참고자료. pp.1~2.의 내용을 표로 요약.

□ 소결 : 시설별 대응지침의 한계

• 보호 대상 시설과 규제 대상 시설 중심의 대응체계

코로나19 기간 동안 감염 확산 차단을 위한 조치로, 시설 자체의 폐쇄 및 휴업 명령부터, 재택 및 온라인 전환, 이용인원 및 시간 제한, 밀집도 완화, 실내취식 등 특정 활동 제한, 출입과 유증상자 관리, 공용공간 및 물품 관리, 환기·소독 등 위생관리 등이 활용되어 왔다. 이러한 조치들은 개인의 자유와 일상, 기본권 침해를 최소화하는 선에서 이루어져야 하며 특히 개인의 외출과 모임, 다중이용시설 이용 자제를 요구하거나, 생업과 관련한 활동을 제한할 경우 사회적 소통과 수용, 협조가 필수적이다.

위기 상황에서도 의료기관, 교육 및 돌봄기관, 사회적 약자나 취약계층에 대한 지원, 일상생활 및 생계유지를 위한 활동들을 필수적으로 유지하기 위해 부문별로 비상대응 및 지원체계가 작동했다. 반면 유흥, 여가, 문화체육, 종교 및 집회, 사적 모임 등 비필수, 고위험 활동에는 각종 제한조치가 더 강하고 오래 적용되었다. 학원, 헬스장, 카페 등 여러 업종에서 영업제한 장기화에 따른 어려움이 표출되었다. 이 과정에서 특정 취약시설과 이용자에 대한 사회적 낙인과 배제 문제, 유사 시설 간 형평성과 일관성 부족 문제, 즉흥적이고 자의적인 규제 기준에 대한 이른바 ‘정치방역’의 문제 등이 지적되었다.

• 시설별 접근을 보완하는 보편적 대응의 필요성

일반적인 재난 및 안전관리 체계에서 일반적으로 일정 규모 이상의 시설 또는 특정 기준에 부합하는 고위험시설을 대상으로 강화된 관리기준을 제시하고 법적 관리주체의 책임을 규정하고 있다. 그러나 코로나19와 같이 사회적 접촉에 의해 확산되는 감염병의 경우, 시설 규모와 무관하게 사회적 접촉에 의해 확산, 전파가 일어나기 때문에 이러한 시설 중심의 선별적 규제만으로는 위험을 통제하기 어렵다. 초기 대응체계 구축 단계에서는 관리 주체와 규제 대상이 명확한 시설별 접근이 유리하게 작용했지만, 지역사회 감염이 확산될수록 특정 시설 위주의 관리대응 방식의 사각지대가 노출되었다.

방역 관점에서 특별 관리가 필요한 시설은 ‘집단시설 및 다중이용시설, 고위험시설, 중점 및 일반관리시설, 감염취약시설’등으로 지칭되었는데, 기존 체계에서 누락된 시설들을 편입하며 지속 확대, 개편되어 왔다. 코로나19 확산 초기부터 종교시설, 콜센터와 물류센터, 쪽방촌과 고시촌, 요양시설, 교정시설 등에서의 집단감염 사례를 통해 감염 취약한 환경이 드러날 때마다 해당 시설에 대한 보완책을 마련해왔다. 이는 시설별로 규제와 지침을 세분화하는 방식만으로 감염 위험을 효과적으로 통제하기에 한계가 있음을 시사한다.

특정 활동 및 환경 자체에 내재한 위험 요인을 고려하여, 위험한 활동, 위험한 환경에 대해서는 시설의 유형이나 규모와 무관하게, 일상생활의 모든 영역을 아우르는 보편적 대응체계가 필요하다. 예를 들어 ‘식사’라는 활동의 위험성을 통제하기 위해서는 ‘식당’을 규제하는 것으로 부족하고, 활동이 일어나는 모든 공간, 학교, 돌봄시설, 사업장의 급식실, 주택이나 고시원의 주방, 직원용 휴게공간이나 경로당 등에서 일어나는 공동 취식 행위에도 일관된 원칙과 기준이 적용되어야 한다.

코로나19 단계별 대응지침의 변화 과정에서 ‘시설별 접근’과, 사람이 모이는 공간과 활동 자체의 위험성을 고려하는 ‘보편적 접근’을 병행하면서, 관리 및 규제 대상과 명칭, 분류체계 등이 수시로 바뀌어 왔다. 고위험시설 위주의 초기 대응체계에서, 후기로 갈수록 대상시설은 확대되고 활동별 방역수칙이 세분화되면서 보편적 대응이 강화되는 경향이 있다. 다만 특별히 보호나 규제가 필요한 시설에 대해서는 시설별 관리체계가 계속 작동했다.

코로나19 초기 대응 과정에서 노출된 사각지대를 보완하기 위해서는, **시설별 규제 위주의 수직적 관리체계와, 공간-활동의 보편적 위험성에 따른 일상적, 자율적 대응체계가 상호보완적으로** 작동하는 것이 바람직하다. 고위험시설에 엄격한 규제를 적용하고, 적법한 관리주체에게 명시적인 의무와 책임을 요구하는 수직적 대응 체계는 대규모 확산 위험을 신속하고 효율적으로 통제하기에 유리하지만, 시설의 분류와 관리체계에 내재된 가지는 경직성 때문에 법적, 행정적 근거가 명시되지 않은 다양한 환경과 상황에 유연하게 대응하기는 어렵다. 사회적 안전망 강화 차원에서 감염에 취약한 공간-활동 특성에 직접적으로 적용할 수 있는, 보편적 관리 기준과 지원의 근거를 마련하여 병행함으로써 초기의 혼란과 공백에 더 안정적으로 대응할 수 있을 것이다.

2. 시설유형별 특성과 현황

□ 교육시설

교육시설의 코로나19 대응과정과 쟁점은 대상 학생의 연령층에 따라 상이하다. 대학 이상의 시설은 학교, 학과 및 전공별로 공간구성이나 이용특성이 매우 다양하고, 학생들이 미성년자가 아니기 때문에 고려 및 유의사항이 다르다. 중고등학생이나 고학년으로 갈수록 혼자 할 수 있는 일이 많아지지만, 초등 저학년의 경우 등하교나 식사, 온라인 수업 등에 보호자의 동반 지도가 필요하므로, 돌봄 서비스와의 연계, 가정 내 방치 아동에 대한 대안이 함께 고려되어야 한다. 유치원은 취학 전 아동 대상의 교육기관으로 분류되고 어린이집은 보건복지부 소관의 돌봄시설로 분류되지만, 대상 아동의 연령과 돌봄 수요, 누리과정 교육활동의 내용과 운영방식, 시설 공간 및 프로그램 특성 등이 서로 유사하고, 유·보 통합 방안이 활발히 논의되고 있다(문무경 외, 2021).

[표 2-14] 교육시설별 코로나19 대응 특성 비교

교육기관	어린이집, 유치원(영유아)	초, 중, 고등학교 (아동 및 청소년)	대학 등 고등교육과정 (성인)
대상연령	영유아	아동 및 청소년	성인
관할기관	보건복지부, 교육부	교육부, 교육청, 교육지원청	교육부
공간 및 이용특성	시설 규모와 공간구성이 다양함 교육활동 외 돌봄, 놀이, 생활공간 등	학교시설 기준에 따른 공간구성 학습 및 지원공간 등교, 수업 및 방과후활동 등	학교, 학과 및 전공특성에 따른 다양성과 자율성 고려
대응체계 특성	휴원 중에도 필수 긴급돌봄 유지 필요 영유아 특성상 지침 준수, 협조가 어려움 돌봄 과정에서 밀접 접촉 발생	필수 교육과정과 수업일수 고려하여 학사 일정과 등교인원 조정 온라인 개학과 원격수업 등	대면 집합수업 지양 및 재택수업 실시 등을 내용으로 하는 학사운영 권고안 발표 학교생활과 활동, 시설이용 제한

출처: 연구진 작성

□ 돌봄시설

아동돌봄 정책은 여러 법령 및 부처에서 다루고 있으며, 시설 이용 및 대응 특성이 다양하다. 교육부는 학교를 중심으로 방과후학교, 초등돌봄교실, 늘봄학교 사업을 추진하고, 보건복지부는 학교시설과 지역사회 돌봄자원을 활용한 학교돌봄터, 지역아동센터, 다함께돌봄센터 등 돌봄시설 운영 중심의 사업을 추진한다. 여가부는 학교돌봄과 마을돌봄의 범위에 겹치지 않는 청소년(청소년 방과후 아카데미)과 영유아 대상(공동육아나눔터)으로 하며, 시설 돌봄 외 가정방문 서비스(아이돌봄서비스), 장소 및 부모지원 등을 제공하여, 교육부와 보건복지부 돌봄체계의 사각지대를 보완하고 있다.

- 학교돌봄(방과후학교, 초등돌봄교실, 늘봄학교)

초등학교에서 제공하는 방과후학교와 초등돌봄교실은 교육부 고시인 교육과정 총론에 근거하여 학교시설 내에서 아동 돌봄 서비스를 제공한다. 이 두 프로그램은 각각 다른 특성과 목적을 가지고 있다. 방과후학교는 주로 외부 강사를 초빙하여 특정 주제에 대한 강의나 특별 활동을 수행하는 교육 프로그램이다. 이는 교육적 성격이 강하며, 운영 원칙으로 수익자 부담을 적용하고 있다. 즉, 참여하는 학생들 또는 그들의 보호자가 프로그램 비용을 부담한다. 반면, 초등돌봄교실은 돌봄에 초점을 맞춘 프로그램으로, 별도의 공간에서 이루어지는 돌봄 활동을 중심으로 한다. 초등돌봄 전담사가 학습 지도, 놀이 지도 등의 돌봄 서비스를 제공한다. 이 프로그램은 주로 학부모의 근무시간 등으로 인해 아이들이 학교에서 더 오래 머물러야 할 때 필요한 돌봄 서비스를 제공한다.

[표 3-15] 아동돌봄시설의 특성 비교 (학교돌봄)

명칭	초등돌봄교실	방과후 학교	늘봄학교(방과후+초등돌봄)
대상	초등1~6학년	초등1~6학년	초등1~6학년(타교 학생 포함)
조건	우선돌봄아동(맞벌이, 저소득층, 한부모, 다자녀 등)	없음(희망자)	없음(희망자)
운영인력	학교에서 초등돌봄전담사 채용 방과후학교지원센터에서 운영 지원	업체 또는 개인 위탁(외부강사) 방과후학교지원센터에서 운영 지원	지역교육청 재량, (교원, 초등돌봄 전담사, 방과후 학교 강사, 퇴직 교원, 자원봉사자, 비영리 단체 종사자 등) 방과후늘봄학교지원센터에서 운영 지원
사업 배경 및 목적	2004년 초등 저학년 대상 방과후 교실 도입 → 2009년 종일돌봄교실 시범운영 → 2010초등돌봄교실로 명칭변경 → 2018년 온종일 돌봄정책으로 초등돌봄교실 확대	2006년 수요자 중심 교육 활동의 일환으로 첫 도입 학생과 학부모 수요를 반영하여 수익자부담 또는 재정 지원으로 이루어지는 교육 및 돌봄 활동	학교 안팎의 다양한 교육자원을 활용하여 양질의 교육, 돌봄 통합 서비스 방과후 교육과 돌봄을 통합제공
이용시간 (필수운영시간)	학기중: 14시~19시 방학중: 12시~17시	정규수업 이외 시간 자율 운영 토요일, 휴업일, 방학 중 운영 가능	오전7~9시 방과후~저녁8시
법적 근거	초중등학교 교육과정 총론, 교육부고시	초중등학교 교육과정 총론, 교육부고시	초중등학교 교육과정 총론, 교육부고시
부서	교육부	교육부	교육부
추진주체	각 시도 교육청, 개별 학교	각 시도 교육청, 개별 학교	각 시도 교육청, 개별 학교
시설수	22년12월기준 6,319학교, 14,970교실	21년10월기준 5,701학교, 975.5천명(36.6%) 참여	23년 4월기준 214학교, 411교실

출처: 교육부. (2023). 초등돌봄교실 운영길라잡이; 교육부. (2023). 방과후학교 운영 길라잡이; 보건복지부. (2023). 학교돌봄터 사업안내; 교육부. (2023). 늘봄학교 추진 방안을 종합하여 작성

현 정부에서는 이 두 프로그램을 통합한 '늘봄학교사업'을 추진하고 있다. 이 사업은 돌봄 시간을 확대하는 것을 목표로 하고 있으며, 이에 따라 아침 7시부터 9시까지의 아침 돌봄과 방과 후부터 오후 8시까지의 돌봄 서비스를 포함한다. 각 지역 교육청과 개별 학교가 지역 상황에 맞게 프로그램을 운영하게 된다. 이러한 통합 프로그램은 아동들에게 교육적인 활동과 함께 필요한 돌봄을 제공하여, 학부모들의 부담을 줄이고 아동들의 학습과 발달에 더욱 유익한 환경을 조성하는 것을 목표로 하고 있다. 25년부터 전국 초등학교에서 늘봄학교 운영을 목표로 현재 5개 교육청, 214개(전체 초교의 3.5%, (인천) 30개교 (대전) 20개교 (경기) 80개교 (전남) 43개교 (경북) 41개교) 학교에서 시범운영 중이다.²⁴⁾

- 마을돌봄(지역아동센터, 다함께돌봄센터, 방과후아카데미, 학교돌봄터)

지역아동센터는 아동복지법 제 52조에 근거하여 설립된 돌봄서비스 제공시설로, 방과 후 돌봄이 필요한 지역 사회 아동들을 위해 보호, 교육, 건전한 놀이와 오락 제공, 보호자 및 지역사회와의 연계를 통해 종합적인 복지 서비스를 제공한다. 다함께돌봄센터와 함께 아동권리보장원을 중심으로 관리되고 지원받는 체계가 구축되어 있다. 운영 주체는 개인이 2,484개소(57.8%)로 가장 많으며, 이어서 법인 1,460개소(34.0%), 일반단체 237개소(5.5%), 지자체 114개소(2.7%) 등이 있다.

이용 대상은 만 18세 미만의 아동 중 초등학교 및 중학교에 재학 중인 아동을 우선으로 한다. 지역 특성상 어린이집이나 유치원 등을 이용할 수 없는 미취학 아동, 학교 밖 청소년, 지역아동센터를 이용하던 아동이 고등학교에 진학한 경우에는 예외적으로 이용할 수 있다. 원래는 저소득층 아동 위주로 운영되었으나 이용 자격기준 완화방안이 논의되고 있다. 비용 부담이 거의 없으며 급식 지원 및 장시간 돌봄, 주말 등 틈새 돌봄, 지속적인 관계 구축이 가능하여 이용 기간이 길게 나타난다. 프로그램은 보호, 교육, 문화 정서 지원, 지역사회 영역으로 구성된 기본 프로그램과 지역의 특수성 및 주요 대상의 특성을 고려한 특화 프로그램으로 운영된다.

다함께 돌봄센터는 지역 중심의 돌봄 체계를 구축하고 초등 돌봄 사각지대를 해소하기 위해 2017년 시범사업을 통해 처음 도입되었으며, 2019년에 법제화되었다. 이 센터는 아동복지법 제 44조의 2에 근거하여 보건복지부가 추진하는 방과 후 돌봄 서비스 정책의 일환으로, 초등학교생들이 정규 교육 시간 외에 돌봄 서비스를 받을 수 있도록 시, 도, 시와 시장, 군수,구청장이 설치 및 운영하는 사회복지시설이다. 공공에서 운영되며, 아

24) 교육부(2023), 초등돌봄 대기 해소와 2학기 늘봄학교 정책 운영방향. p.3.

파트 주민공동시설, 복합커뮤니티센터 등의 거점 및 유희 공간을 중심으로 보급된다. 이용 대상은 돌봄이 필요한 만 6-12세 초등학생으로, 소득 수준과 무관하게 이용할 수 있으며, 각 지자체의 여건에 따라 이용 우선순위를 정할 수 있다. 실제로는 맞벌이, 한부모, 다자녀 가구, 초등학생 저학년 등에 입소 우선 여건을 두고 있다.

[표 3-16] 아동, 청소년 복지 돌봄 시설의 특성 비교

명칭	학교돌봄터	지역아동센터	다함께돌봄센터	청소년방과후아카데미
대상	만6세~12세아동	만18세 미만 초등 및 중등	만6세~12세아동	만 10~15세 아동, 청소년
조건	없음(지역 여건에 따라 우선순위 정할 수 있음)	우선돌봄아동(기초생활수급자, 차상위계층, 장애, 다문화, 한부모, 조손, 교육비지원대상자, 3자녀이상, 맞벌이) 50%이상, 일반아동 50% 범위 내	자격제한은 없으나 입소우선순위존재(맞벌이, 한부모, 다자녀, 장애, 초등저학년등)	일반형은 우선돌봄아동과 학교 및 지역사회 추천을 받은 기타 지원대상 주말형은 지원대상 구분없음
운영기관 선정 방식	지방자치단체 직영 또는 위탁	신고제도	지방자치단체 직영 또는 위탁	위탁
사업 배경 및 목적	다함께 돌봄센터의 한 유형으로, 마을돌봄 확대의 일환으로 '21년부터 추진 '23년1월부터 사회복지시설에 포함 지역사회 네트워크 구축 역할 수행	방과후 돌봄이 필요한 지역사회 아동의 보호, 교육, 건전한 놀이 제공, 보호자와 지역사회의 연계 등 종합적인 복지서비스제공 2004년기존지역의공부방을법 제화	2017년 시범사업, 18년 온종일 돌봄 정책 발표, 19년 법제화 지역사회중심의자발적,주도적 아동돌봄공동체기반조성및돌봄 사각지대해소	청소년을 학교의 정규교육으로 보호할 수 없는 시간동안 청소년의 전인적인 성장, 발달을 지원하기 위하여 종합 서비스를 제공
이용시간 (필수운영시간)	학기중:14시~20시 방학중:9시~18시	학기중: 14시~19시 방학중:12시~17시	공휴일 제외 상시 운영 원칙 학기중:14시~20시 방학중:9시~18시	일반형: 방과후부터 21시까지 주말형: 1일 5시간
법적 근거	사회복지사업법 제3조 아동복지법 제44조의2	아동복지법 제52조	아동복지법 제44조의2	청소년복지법 제 48조의 2 청소년기본법 시행령 제33조의 3, 제33조의4, 제33조의 5
부서	보건복지부 인구정책총괄과	보건복지부 인구정책총괄과	보건복지부 인구정책총괄과	여성가족부
추진주체	지자체 또는 위탁기관에서 직접 채용	보건복지부, 아동권리보장원, 시도, 지역아동센터시도지원단, 시군구, 지역아동센터	보건복지부, 아동권리보장원, 시도, 시군구, 다함께 돌봄센터	여성가족부, 한국청소년활동진흥원, 시도, 시군구,
공간형태	학교내 유희 교실 활용 (시설기준) 1인당 3.3㎡, 전용면적 66㎡이상	단독주택, 공동주택, 제1,2종 근생, 노유자시설에만 설치 가능하며, 전용면적 82.5㎡이상, 아동 1명당 전용면적 3.3㎡이상, 집단지도실 2개실 이상 등	500세대 이상 공동주택에 설치 의무화(21) 1인당 3.3㎡, 전용면적 66㎡이상 놀이, 활동실, 사무공간, 화장실, 조리공간 구분 설치	청소년센터, 청소년 수련관 등 유희 공간 활용
시설수	22년 8월 기준 74곳	21년12월기준 4,295개소	23년6월기준 934개소	22년 1월 기준 234개소

출처: 관련 자료 참고하여 연구진 작성

센터는 출결 관리, 급식, 간식 제공 등 기본적인 돌봄 프로그램뿐만 아니라 숙제 지도, 신체 활동 등의 공통 프로그램, 특기 적성을 증대시킬 수 있는 학습 활동 프로그램을 제공한다. 운영 방식으로는 지자체의 직영을 권장하지만, 돌봄 서비스의 전문성을 활용하거나 지역사회 참여를 활성화하기 위한 목적이 있는 경우에는 사회복지법인, 비영리법인, 비영리 민간단체에 위탁하여 운영할 수 있다. 2021년 12월 기준으로 전국에는 694개소의 다함께 돌봄센터가 운영 중이다.

청소년방과후아카데미는 청소년복지법 제 48조의 2에 근거하여 여성가족부가 추진하는 방과후돌봄서비스이다. 이 서비스는 방과 후 돌봄이 필요한 청소년들을 대상으로 체험활동, 학습지원, 급식, 상담 등의 종합적인 서비스를 제공한다. 이용 대상은 초등학교 4학년부터 중학교 3학년 학생 중에서 방과 후 돌봄이 필요한 청소년들이다. 청소년방과후아카데미는 청소년센터, 청소년수련관 등의 청소년활동시설에서 주로 운영되며, 이곳에서 급식, 귀가 지도, 상담 등 기본적인 생활 지원과정인 공통 운영과정을 제공한다. 또한 지역 특성 및 참여 청소년의 수요에 따라 학습지원 및 체험역량 강화 활동 등을 선택할 수 있는 선택 운영과정으로 구성되어 있다. 2022년 11월말 기준으로 전국 청소년방과후아카데미의 수는 342개소이며, 이용대상 청소년 수는 초등학생 7,935명, 중학생 6,124명으로 총 14,059명이 이용하고 있다.

학교돌봄터는 2021년부터 다함께돌봄센터의 한 유형으로 도입되었다. 이는 학교 내 유휴 공간을 활용하여 돌봄 서비스를 제공하는 형태이지만, 학교가 직접 운영하지는 않는다. 대신 지자체가 중심이 되어 교육청과 협의하여 추진하는 방식을 취하고 있다. 지역 내 만 6세에서 12세 아동 전체를 대상으로 돌봄 프로그램을 제공하며, 이를 통해 지역사회 내 네트워크를 구축하고, 다양한 지역 자원을 활용하는 역할을 수행한다. 예를 들어, 지역 내 전시관, 도서관 등을 활용하여 전시회 체험, 독서 프로그램 참여 등의 활동을 진행한다. 아동들에게 다양한 경험과 학습 기회를 제공함으로써, 단순한 돌봄을 넘어서 교육적 가치를 더하는 데 중점을 두고 있다.

□ 문화체육시설

• 공공체육시설

국가나 지방자치단체가 소유, 관리하는 체육시설로서 전문체육시설, 생활체육시설로 구분할 수 있으며 국민이 거주지와 가까운 곳에서 쉽게 이용할 수 있는 체육시설 '실내형' 생활체육시설에 초점을 둔다.

• 도서관

공공도서관은 공중의 정보이용·독서활동·문화활동 및 평생학습을 주된 목적으로 하는 도서관을 말하며, 공공도서관은 그 설립 및 운영 주체에 따라 공립 공공도서관과 사립 공공도서관으로 구분된다.

• 문화 기반 시설(박물관/미술관)

공연, 전시, 문화 보급, 문화 전수 등 문화예술 활동에 지속적으로 이용되는 시설로, 국가나 공공 단체에서 공공의 복지를 위해 제공되는 서비스 거점시설이라는 의미를 내포

[표 3-17] 공공문화체육시설의 특성 비교

명칭	공공체육시설	도서관	문화기반시설
사업 배경 및 목적	시민들의 적극적이고 건전한 체육 활동을 장려	공중의 정보이용·문화활동 및 평생교육을 증진	문화의 기능이나 문화 행위를 실현
이용시간 (필수운영시간)	각 시설 및 프로그램에 따라 운영시간 상이		
법적 근거	체육시설의 설치, 이용에 관한 법률 제36조, 동법 시행규칙 제28조	도서관법 제 2조	박물관 및 미술관 진흥법 제2조
주관부서	문화체육관광부		
공간형태	제 1종, 제 2종 근린생활시설 : 체육시설업의 바닥면적 합계가 500㎡ 미만 운동시설 : 체육 활동을 위한 시설 중 위 제1종 근린생활시설은 제외한 시설(각 체육시설업의 바닥면적 합계가 500㎡ 미만)	봉사대상 인구가 2만 명 이상인 공립 공공도서관에는 열람실 외에 참고열람실·연속간행물실·시청각실·회의실·사무실 및 자료비치시설 등 설치 전체 열람석의 20퍼센트 이상은 어린이를 위한 열람석, 10퍼센트 범위의 열람석에는 노인과 장애인의 열람을 위한 편의시설을 갖추어야 함	해당 용도로 쓰는 바닥면적의 합계가 500㎡ 이상인 시설 준주거지역, 상업지역 또는 준공업지역에 한정하여 설치할 것. 제1종일반주거지역 및 자연녹지지역의 경우 4층 이하의 건축물에만 설치할 수 있음 교통수단의 연계를 고려하고, 주거지역환경에 영향이 없도록 외곽경계부분에 녹지, 도로 등의 차단 공간을 둘 것(도시, 군계획시설의 결정, 구조 및 설치기준에 관한 규칙 제97조)
시설수	21년 기준, 33,739개소	22년 기준, 1,208개소	22년 기준, 박물관 909개소, 미술관 285개소

출처: 관련 자료 참고하여 연구진 작성

한다(장훈, 2020). 문화예술 진흥법 시행령 제2조 2항에서는 문화시설을 공연시설, 전시시설, 도서관시설, 지역문화복지시설, 문화보급, 전수시설, 종합시설, 그 밖의 문화시설로 구분하고 있다. 문화기반시설은 단순히 공연이나 전시를 관람하는 공간이거나 책을 읽는 공간을 넘어 타인과 연결되는 공간, 일상의 여유를 느끼는 공간, 휴식과 재충전의 공간으로서의 의미가 강하다(양혜원 외, 2020).

□ 주민공동이용시설

• 공동육아나눔터

공동육아나눔터는 아이돌봄지원법 제19조, 건강가정기본법 제22조 제 1항, 저출산 고령사회기본법 제8조 제 3항에 근거하여 운영되고 있다. 2006년 천안과 울산 건강가정지원센터에서 시범사업이 시작되었으며, 부모의 육아부담을 경감하고 지역 사회가 참여하는 돌봄 공동체 조성을 통해 양육친화적 사회환경을 구축하는 것을 목적으로 한다(여성가족부, 2022). 아동친화공간, 돌봄 지원 공간에 대한 수요 증가에 대응하여 코로나19 시기에도 신규 시설을 지속 확충하였다.

공동육아나눔터는 18세 미만 자녀가 있는 가정이 이용할 수 있는 지역네트워크 공간으로, 부모는 자녀 양육에 관한 다양한 정보를 공유하고, 자녀는 공동육아나눔터에서 제공하는 간단한 프로그램과 자녀돌봄 품앗이 활동, 장난감 및 도서 대여 서비스 등을 이용할 수 있다. 주민센터, 아파트 주민공동시설, 작은 도서관, 경로당, 문화센터 등 공공 및 민간의 유휴시설, 단독주택, 공동주택 주거지 내 등에 위치하며, 여성 가족부가 협약 체결한 공간에도 설치 가능하다. 공동육아에 대한 지역사회 요구, 지역 내 아동 수, 맞벌이 가구 비율, 부모의 양육태도 및 양육 방식, 부모의 양육 부담 정도 등의 수요자 요구 뿐만 아니라 지역별 이용자의 특성을 파악하여 사업계획을 수립한다.

• 경로당

경로당은 노인복지법에 따라 노인여가복지시설로 분류되며, 현행 주택법에 따라 일반 아파트와 같은 공동주택의 경우 150세대 이상이면 경로당을 의무적으로 설치해야 한다. 지역노인들이 자율적으로 친목도모, 취미활동, 공동작업장 운영 및 각종 정보교환과 기타 여가활동을 할 수 있는 장소 제공을 목적으로, 기준 이용인원 20명 이상(읍면지역의 경우 10명 이상)이 이용할 수 있는 시설 규모를 기준으로 화장실, 거실 또는 휴게실을 갖추도록 하고 있다. 2000년대 초반 맞춤형 노인복지서비스 정책 기조가 등장하고, 2015년 국민여가 활성화 기본법, 노후준비지원법 등이 제정됨에 따라 노인들의 여가 생활 보장을 위한 시설로 경로당의 중요성이 증대되고 있다(진주아, 유영림, 2021).

경로당은 (사)대한노인회의 경로당 운영규정 제 7조에 준하여, 만 65세 이상 대한민국 국민으로 주민등록상 거주 주소지의 가장 근접한 경로당에 가입하여 이용 신청 및 자격을 취득할 수 있다. 현행법(노인복지법 제37조의2)에 따라 경로당은 양곡 구입비 및 냉난방비 보조, 공공요금 감면 등의 지원을 받고 있으며, 노후화된 시설에 대해 물품, 환경 개선을 지원받을 수 있다.

[표 3-18] 주민공동이용시설의 특성 비교

명칭	공동육아나눔터	경로당
대상	18세 미만의 아동을 둔 부모 누구나	65세 이상 노인 누구나
사업 배경 및 목적	핵가족화로 인해 약화된 가족돌봄 기능을 보완하여 부모의 육아부담을 경감할 뿐만 아니라 지역사회가 참여하는 돌봄 공동체 조성을 통해 양육친화적인 사회환경을 구축하는 것을 목표로 함	지역노인들이 자율적으로 친목도모, 취미, 오락활동, 공동작업장 운영 기타 여가활동을 할수 있도록 하는 장소 제공을 목적으로 하는 시설
이용시간 (필수운영시간)	휴게시간 제외 주 40시간 이상(주 5일 상시개방) 10~18시 기준으로 기준 시간 외 전후 2시간, 토요일 연장 운영 가능	오전 9시부터 오후 6시까지(지역별 운영시간 상이)
법적 근거	아이돌봄지원법 제 19조 건강가정기본법 제22조 저출산, 고령사회기본법 제8조	노인복지법 제37조
주관부서	여성가족부, 한국건강가정진흥원, 각 지자체 건강가정지원센터, 시군구 지자체	보건복지부, (사)대한노인회
공간형태	시설면적은 전용면적 66제곱미터 이상으로, 아이돌봄 공간을 설치하는 경우에는 냉·난방 시설, 통풍시설, 출입시설, 창문시설, 수납시설, 소화시설 등에 관하여 여성가족부장관이 정하여 고시하는 기준을 갖추어야 함	이용정원 20명이상(읍면지역의 경우 10명 이상)을 수용할 수 있는 규모로 화장실, 거실 또는 휴게실(20㎡), 전기시설을 갖추어야 함
시설수	151개소(2022)	67,316개소(2020)

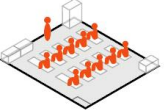
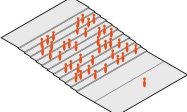
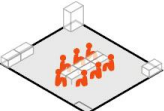
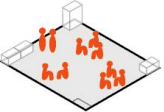
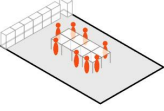
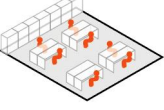
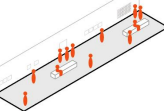
출처: 관련 자료 참고하여 연구진 작성(출처 추후 보완)

□ 시설유형별 공간-활동 특성 비교

시설유형 및 세부시설별로 공간-활동 단위의 특성을 비교하였다. 먼저 실내에서 주로 일어나는 공간-활동의 종류를 감염 위험에 영향을 미치는 접촉인원, 비밀배출, 밀접성, 지속성, 마스크 착용 여부 등을 고려하여, 크게 7가지로 구분하였다.

운동, 공연/경기장, 음식섭취는 위험성이 큰 활동으로 엄격한 규제가 적용되었는데, 운동의 경우 경기 종목에 따라 차이가 크고, 공연장의 경우 운영 재개 단계에서 띄어앉기, 합성 금지, 취식금지 등으로 위험도를 낮추는 조치들이 병행되었다. 음식 섭취는 가장

[표 3-19] 공간-활동의 유형화

구분	예시		접촉인원	비밀배출	밀접성	지속성	마스크
운동		유산소 격투기 수영 GX	종목에 따라	많음	종목에 따라	높음	종목에 따라
공연/경기장		콘서트 축구장 야구장	대	많음	중 (띄어앉기)	높음	관중만
음식섭취		식당 카페 급식실	소	많음	높음	높음	불가
대화/놀이		어린이집 놀이터 경로당	소	많음	높음	높음	가능
강의/회의		교실 학원 문화강좌 회의실	중	많음	중 (띄어앉기)	높음	가능
업무/학습		교실 열람실 사무공간	소	적음	중 (띄어앉기)	높음	가능
관람/이동		전시시설 쇼핑몰 공원 대중교통	대	적음	높음 (밀도제한)	낮음	가능

출처: 연구진 작성

일상적인 사회적이면서 개인적인 활동으로 동거가족이나 지인 간의 소규모 식사까지 제한하기는 어려웠다. 모임인원을 제한하고 급식실이나 식당에 칸막이를 설치하고, 식사중 대화 자제, 식사 후 마스크 착용 등으로 위험도를 낮추고자 하였다. 대화나 놀이는 강의, 회의와 유사하지만 좌석이 고정되지 않은 자유로운 활동으로 밀접 접촉을 통제하기 조금 더 어렵다. 업무나 학습 공간의 경우 오래 체류하지만 통제 가능한 활동으로, 좌석 간격 조정과 환기를 통해 위험성을 낮출 수 있다. 마지막으로 관람이나 이동 중에는 접촉의 강도는 낮지만 많은 인원을 마주치므로, 적정 밀도와 동선 관리가 필요하다.

아래 표는 각 시설에서 발생하는 공간-활동의 종류를 검토한 것이다. 시설의 기능이나 프로그램에 원래는 포함되어 있지만 코로나19 기간 중단되었던 활동은 ○로 표시하였다. 이를 통해, ① 하나의 시설에서 다른 시설유형과 공통으로 고려해야 할 사항이 많으며, ② 같은 유형의 시설이라도, 공간-활동 특성이 상이한 경우 완전히 다른 대응전략이 필요함을 알 수 있다.

[표 3-20] 세부시설별 특성 종합

구분	교육시설			돌봄시설			문화체육시설				주민공동이용시설		
관련 부처 및 지원기관	교육부			보건복지부, 여성가족부 등			문화체육관광부				자율 조성, 운영 (지자체)		
	교육청, 교육지원청			사회서비스원, 아동권리보장원 한국건강가정진흥원			시설별 연합회, 지원기관						
세부시설	유치원	초등학교	중고등학교	어린이집	초등돌봄 교실	지아센 /다돌	도서관	박물관 미술관	문화 강좌	영화관 공연장 경기장	공공 체육시설	공동육아 나눔터	경로당
운동	○	○	○	○	○	○			○	●	●		
노래/공연	○	○	○	○	○	○			○	●			
음식섭취	●	●	●	●	●	●			○	○		●	○
대화/놀이	●	●	○	●	●	●			○			●	●
강의/회의	●	●	●	○	○	○	○		●		○		
업무/학습		●	●	○	●	●	●						
관람/쇼핑							●	●					

출처: 연구진 작성

3. 시설 유형별 대응과정 분석

1) 교육시설

□ 단계별 대응과정

코로나19 대응 초기 교육부 중심으로 교육청과 교육지원청, 관할 보건소, 학교장 등으로 구성된 긴급 대응체계를 구성하고 학교 등 교육기관에 대한 대응지침을 배포하였다.²⁵⁾ “집단시설·다중이용시설 등 대응지침”을 기본으로 하여 교육부에서 일부 내용을 수정·보완하여 보급한 것으로, 각 급 학교 등 교육기관 사정에 따라 적합하게 적용하고, 지침에 없는 내용은 교육부에서 보급한 “학생 감염병 예방·위기대응 매뉴얼”을 참고하도록 하였다. 학교장 등이 관리자, 보건교사 등이 방역 관련 업무 담당자 역할을 수행하였다. 방역 관련 일반 지침이나 대응체계 및 절차에 관한 안내사항 외에, 교육시설 따른 추가적인 고려사항으로 학사일정 조정에 관한 사항, 온라인 수업에 관한 사항, 학생 및 교직원 관리에 관한 사항이 제시되었다. 학교시설 관련 운영기준의 단계별 주요 변화는 아래 표와 같다.

[표 3-21] 코로나19 대응 단계별 학교시설 관련 운영 기준 변화

구분	기간	시기별 특성	학교시설 운영 기준
[1기] 봉쇄기	'20.01~ 고강도 거리두기	대응체계 구축	개학 전 확산 대비 대응체계 구축 : 지침 배포, 긴급돌봄을 위한 범부처 협력체계 구축 개학 연기 결정
		개학 연기	개학 연기 및 휴업 명령(3.2.)
		온라인 개학	· 1차(3.2.~3.6), 2차(3.9.~3.20.), 3차(3.23.~4.3.), 4차(4.20.~5.5.) 연장 · 사회적 고강도 거리두기 병행 · 중·고 3학년부터 순차적 학사일정 시작 (4.9.~), 수업일수 조정안 발표
[2기] 억제기	'20.05~ 생활속 거리두기	등교 재개	등교수업 순차적 재개(5.13.) · 진로·진학 준비의 시급성을 고려하여 고3부터 우선 재개 · 지역 소재(특별·광역시 제외) 재학생 60명 이하의 소규모 초·중학교 등은 13일부터 등교수업 가능, 시기과 방법은 시·도별 여건에 따라 자율적으로 결정
			유·초·중·고 모두 등교 또는 대면수업 시작 (5.20.) · 초등학생의 경우, 1단계(20.5.20.)에 1-2학년, 2단계(20.5.27.)에 3-4학년, 3단계(20.6.1.)에 5-6학년이 순차적으로 등교 시작 · 학생·교직원이 확진된 경우 모든 학생·교직원 자가 격리, 등교수업을 원격수업으로 전환
		거리두기 단계에 따른	수도권 지역 대상 강화된 방역조치에 따른 교육 분야 후속조치(5.28.~6.30.) · 수도권의 고등학교 2/3, 유·초·중·특수학교 1/3 등교 원칙, 비수도권은 기존 기준 적용
		밀집도 최소화 조치	· 등교·원격수업을 병행하는 새로운 교육환경에 따른 제도개선

25) 교육부. (2020). 「코로나바이러스감염증-19」유행대비 학교 등 교육기관의 학생·교직원 관리 지침(제2판).

구분	기간	시기별 특성	학교시설 운영 기준
			: 수행평가 기준 완화, 등교중지 학생의 학습결손 최소화, 가정학습 활용 지원 등 사회적 거리두기 2단계 격상 (8.16~9.20.) · 수도권: 교내 밀집도 전체 학생의 1/3 이하(고등학교는 2/3 유지)로 강화 · 비수도권지역: ~9월 11일 교내 밀집도 2/3 유지 (대구: 8월 24일 시행, 부산: 8월 31일까지 시행, 유치원 및 초·중학교는 1/3)
		전면 원격수업 전환	전면 원격수업 전환(8.26.~9.20.) · 수도권 지역 전체에 대하여 유·초·중·고등학교, 특수학교 전면 원격수업 전환 ※ 고등학교 3학년 제외, 특수학교, 소규모학교(60명 이하), 농산어촌 학교의 경우 지역 상황 및 구성원 의견수렴을 통해 자율 결정
		등교 재개 및 완화	수도권 등교 재개(9.21.~10.11.) · 전국 유·초·중학교의 등교 인원은 1/3 이내, 고등학교는 2/3 이내로 제한 거리두기 1단계 조정(10.12.~) : 학교 밀집도 2/3로 완화 · 초등 저학년 등에 대해 주3회 이상 등교를 확대 실시하고, 이 경우에는 학교 전체 밀집도 최대 2/3내에서 학교 밀집도를 조정
	'20.11~	단계별 등교 원칙 재조정	사회적 거리두기 체계 개편 (11.7.~) · 전국 3단계에서 지역별 5단계로 세분화, 단계별 등교·원격 수업 기준 설정 -지역 유행 단계(1.5~2단계): 전교생의 2/3 등교 -2.5단계: 전교생의 1/3 등교 - 3단계: 원격수업 전환
	사회적 거리두기 개편		서울시 거리두기 2단계(21.1~) · 초등 1~2학년 밀집도 적용대상에서 제외 (매일 등교), 원격수업 및 실시간 쌍방향 소통 수업 확대
		2학기 학사 운영방안 발표	거리두기 단계별 학사 운영 · 3단계: 전면 등교, 4단계: 초등 3~6학년 1/20이하 등교 (* 9월 2주부터 서울시 거리두기 4단계 적용)
[3기]	'21.11.~	단계적 일상회복	단계적 일상회복 체계로 전환 · 21.11.22 이후: 철저한 방역조치 후 전국 전면등교 시작 · 교과, 비교과 전반의 교육활동 정상화
회복기	단계적 일상회복	사회적 거리두기 해제(22.4.18.~)	대면 수업 정상화 : 초등 1,2학년, 특수학급, 돌봄 등은 원칙적으로 매일 등교 2학기 학사 운영방안 발표('22.8.4.) · 2학기 모든 학교에 대하여 대면수업 원칙 · 다만 코로나19 감염 상황이 심각해질 경우에는 시도교육청과 학교가 정한 자체 기준에 따라 학급 혹은 학년 단위의 탄력적인 학사 운영 가능
			2023 새학기 방역지침('23.2.10.) · 교육활동의 본격적인 정상화, 핵심적이고 기본적인 방역 조치는 지속 유지
[4기]	'22.6.~	방역 관련 일상 규제 관리기	
	엔데믹 전환	전면 해제	

출처 : 교육부, (2022), 교육 분야 코로나19 대응, pp.6~10.의 내용을 토대로 연구진 작성.

• (1기) 개학 연기 및 온라인 개학

020년 1~2월에는 감염병 확산 대응 매뉴얼에 따른 대응체계를 구축하고, 학교 및 교육 기관 대상 대응지침을 배포하였으며, 긴급돌봄을 위한 범부처 협력체계를 구축하였다. 최초확진자 이후 지역사회 확산이 계속되며, 개학이 연기되었다.

교육부의 개학연기 결정 이후 휴업 명령이 3차례에 걸쳐 연장되고, 해당 기간 동안 전

사회적으로 고강도의 사회적 거리두기가 시행되었다. 개학 연기에 따라 방학을 조정하고 법정 수업일수(유치원 180일, 초·중·고 90일)를 10분의 1 범위에서 감축 허용하였다. 종교시설이나 학생이용 다중이용시설도 한시적 운영제한 조치 대상에 포함되며, 학원 및 교습소의 약 39%가 휴원하였다.²⁶⁾ 초기에는 등교 중지 상태에서 긴급돌봄 위주로 제한적으로 운영되었다. 교내 확진자 발생(방문자 포함) 시 해당 이동경로에 따라 실, 층, 건물, 또는 학교 전체의 이용을 제한할 정도로 엄격한 대응 기조가 이어졌다.

[표 3-22] 코로나19 초기 확진자 발생 시 시설 이용제한 범위

발생 규모	이동경로	시설 이용제한 범위(예시)
1명 발생	명확 →	· 해당 교실 또는 교무실 및 이동 경로 중심 이용제한
	불명확 →	· 확진환자의 이용 예상 구역(교실, 교무실, 화장실, 복도, 식당, 승강기 등)과 일반인의 이용·접촉이 잦은 구역 중심으로 이용제한
복수 발생	명확 →	· 같은 층에서 복수의 확진환자 발생 시, 해당 층 전부 이용제한 ※ 층간 이동통제가 시행되는 경우 해당 층 중점 방역 · 다수의 층에서 복수의 확진환자 발생 시, 해당 건물 전체 일시적 이용제한 검토
	불명확 →	· 학교 전체 일시적 이용제한

출처: 교육부. (2020). 교육부, 학교 안팎 고강도 사회적 거리두기 추진. 보도자료(2020.3.24.), p.7.

대면 수업 불가에 따른 수업일수 결손에 대비하여 2020년 3월 27일 원격수업 운영 기준안 발표, 4월부터 단계적 온라인 개학을 실시하였다. 이시기 지침에는 온라인 콘텐츠 제공, 온라인을 통한 소통체계 마련, 유연근무제, 가족돌봄휴가제, 아이돌봄서비스, 긴급돌봄서비스 등 돌봄 관련 내용이 포함되어 있다.

• (2기) 단계별 학사 운영 지침에 따른 밀집도 관리

2020년 5월 6일, (고강도) 사회적 거리두기가 생활 속 거리두기로 전환되면서 순차적으로 등교를 개시하고 방역체계에 따른 학사 운영이 시작되었다. 중·고등학교는 고학년 부터, 유치원과 초등학교는 저학년부터 순차적으로 재개되었는데, 이는 아동 연령상 학교 적응과 돌봄이 필요하고, 원격수업이 어렵고 보호자 조력에 의존할 수밖에 없는 특성에 기인하여 가정돌봄 부담과 교육격차에 대한 우려를 고려한 조치였다.

수도권 확진자 증가로 2020년 5월 수도권 지역에 학교 밀집도 최소화 조치가 시행되면

26) 교육부. (2020). 교육부, 학교 안팎 고강도 사회적 거리두기 추진. 보도자료(2020.3.24.).

[표 3-23] 학년별 등교수업 재개 기준

단계	일정	등교 대상		
		초등학교	중학교	고등학교
우선단계	2020.5.13.(수)	-	-	고3
1단계	2020.5.20.(수)	초1-2+유치원	중3	고2
2단계	2020.5.27.(수)	초3-4	중2	고1
3단계	2020.6.1.(수)	초4-6	중1	-

출처: 교육부. (2020).유초중고특수학교 등교수업 방안 발표. 보도자료(2020.5.4.).p.2.

서, 수업, 급식, 이동의 학생 분산, 전체 학생의 1/3이내 부분 등교, 학원 운영 자제 행정 명령이 시행되었다.

생활 속 거리두기 3단계 기준에 따라 1단계에서는 대면, 비대면 수업 병행으로 지역과 학교의 여건에 따라 학교 내 2/3 밀집도 유지가 권장되었고, 2단계에는 대면, 비대면 수업 병행하되 강화된 밀집도 1/3 유지 권고, 3단계는 온라인 수업 또는 휴업, 상황에 따라 권역 또는 지역별로 차등 적용하되, 초등 저학년의 기초학력 보장을 위해 등교 수업 확대, 밀집도 기준을 완화하였다. 전교생이 온라인 수업을 하는 경우, 방과후 학교 강사 등을 활용해 원격 학습도우미를 지속 운영하고, 등교하여 원격수업을 받는 돌봄 학생에는 학교급식을 계속 제공해 학생과 학부모 부담을 완화하였다. 운영 규모, 1실당 인원 등에 관한 사항은 학사운영 방법에 따른 등교수업 교실 운영 등을 고려하여 자체 계획을 수립하여 적용하였다.

[표 3-24] 사회적 거리두기 단계별 학사 및 돌봄 운영 기준(2021년 1학기)

구분	생활방역	지역 유행 단계		전국 유행 단계	
	1단계	1.5단계	2단계	2.5단계	3단계
특성	생활 속 거리두기	지역적 유행 개시	지역유행 급속전파, 전국적 확산 개시	전국적 유행 본격화	전국적 대유행
학사 운영	밀집도 2/3 원칙 지역 및 학교 여건에 따라 조정 과대(밀) 학교는 2/3 유지 권고	밀집도 2/3 준수	밀집도 1/3 원칙 (고등학교 2/3) 탄력적 학사운영, 최대 2/3 내에서 운영 가능	밀집도 1/3 준수	전면 원격수업
돌봄 운영		학사운영에 따른 돌봄 운영 기준 적용		긴급돌봄에 준하여 운영	긴급돌봄 체제 운영

출처: 김은정 외. (2021).p.72.에서 재인용.(원 자료: 교육부. (2020).2021년 신학기 초등돌봄교실 운영방안. 안내자료(2021.1.14.))

2020년 11월, 거리두기 단계가 3단계에서 5단계로 세분화되면서 단계별 학교 밀집도 관리를 위한 학사 운영 기준도 조정되었다. 2021년 2학기부터는 사회적거리두기 4단계 개편에 맞춰 학사운영 기준 및 초등돌봄 운영 기준을 발표하였다. 1,2단계의 전면등

교 시, 코로나 이전 초등돌봄교실과 동일하게 운영하였고, 3,4단계의 경우 부분 등교, 학사운영에 따른 돌봄을 운영하는 것을 원칙으로 하였다.

[표 3-25] 사회적 거리두기 단계별 학사 및 돌봄 운영 기준(2021년 2학기)

구분	생활방역	지역 유행 단계		전국 유행 단계	
	1단계	2단계	3단계	4단계	
일일 확진자 기준	전국 500명 미만 (수도권 250)	전국 500명 이상 (수도권 250)	전국 1,000명 이상 (수도권 500명)	전국 2,000명 이상 (수도권 1,000명)	
학사 운영	전면 등교		부분 등교		
돌봄 운영	평시 학기중 돌봄과 동일		학사운영 방법에 따른 돌봄		

출처: 김은정 외. (2021).p.73.에서 재인용 (원자료: 교육부. (2021).2학기 학사운영에 따른 초등돌봄교실 운영방안. 안내자료(2021.8.9.))

- (3기) 등교수업 전면 정상화, 등교전 검사 및 자가 점검

2021년 10월, 단계적 일상회복 이행계획이 발표되었다. 이 계획에 따르면, 2021년 11월부터 학교 방역 체계를 적용해 수도권 전면등교가 실시되었으며, 방학 기간 동안에도 교육 회복 프로그램을 지속 운영하기로 했다. 2022년 3월 신학기부터는 완전한 일상회복을 단계적으로 실시하였다. 또한, 지역아동센터와 다함께돌봄센터는 백신 접종자 중심으로 이용 정원 제한 기준을 없애고, 프로그램 운용을 가능하게 했다. 이곳에서는 칸막이 설치 시 급식과 간식이 허용되었다.

2022년 초에는 오미크론 변이의 확산에 대응하기 위해 2022년 1학기 대응 방안이 발표되었다. 이 방안에는 신속 항원 검사의 주기적 실시, 방역 자원의 확충이 포함되었다. 특히 초등학교 저학년과 특수학교 등은 매일 등교를 유지하면서, 원격 수업으로의 전환은 신중하게 결정하도록 지침이 설정되었다.

□ 대응과정의 쟁점과 어려움

- 학사 과정 운영을 위한 조치

교육시설은 코로나19 대응 과정에서 독특한 도전에 직면했다. 이들 시설은 정규 교육 과정에 따른 이수 기준을 준수해야 했기 때문에, 학사일정에 대한 조정 방안이 중요한 논의의 기준으로 자리 잡았다. 특히, 코로나 초기에는 입학 및 개학 일정의 조정과 사회적 거리두기 단계에 따른 등교 제한이 중요한 문제였다. 2020년에는 등교 제한 기간이 길어짐에 따라, 방학 일정의 조정과 온라인 비대면 수업의 병행이 이루어졌다. 이를 통해 최소 수업일수를 확보하고, 평가 기준을 완화하는 조치가 취해졌다. 순차적 개학이나

부분 등교의 경우, 우선순위 결정에 있어서 교육과정 관점에서의 중요도와 시급성이 고려되었다. 이에 따라 고등학교 3학년, 중학교 3학년 및 초등학교 저학년 학생들의 등교가 우선시되었다. 이러한 결정들은 코로나19 상황 속에서 교육의 질과 학생들의 안전을 동시에 고려한 조치였다.

- 학급 내 밀집도 관리 조치

학교시설에서 용도별 구성이나 학생 1인당 면적기준 등은 「고등학교 이하 각급 학교 설립 운영 규정」 등 관련 법규에 규정되어 있으며, 대체로 강의식 교실 위주의 표준설계도에 의한 전형적 배치를 따르고 있다.²⁷⁾ 학생들이 가장 많은 시간을 보내는 교실의 경우, 학급 당 학생수, 교실 내 책상 배치 간격 등에 따라 밀집도가 좌우된다.

단계별 거리두기 기간 동안, 감염 확산 추세에 따라 등교 인원의 규모를 조정하는, 등교 수업 운영 기준은 매주 또는 격주 단위로 수시로 달라졌으며, 학년별 또는 재학생 기준 인원 대비 1/3, 2/3, 1/2 등의 비율 기준이 적용되었다. 오전 오후 또는 격일, 격주제 등 교 비율 적용의 기준은 학교장 재량이었는데, ‘학급 내 인원 분할’ 방식의 경우 반별 수업을 반복 또는 대면-비대면으로 병행해야 하는 운영 상 어려움이 있어 거의 적용되지 않았고, 학년 또는 학급별로 나누었다. 이러한 방식은 등하교나 공용공간 등 교실 외 접촉인원을 줄일 수 있으나, 학생들이 가장 많은 시간을 보내는 ‘교실 내 재실밀도’를 실질적으로 낮추기는 어려웠다.

교실 내 책상 배치, 교실 입실 및 급식실 등의 특수실 이동 동선, 임시격리를 위한 공간 등에 대한 세부지침 부재 문제가 지적되었다(서원영, 2021). 정지원 외(2022)는 학교 공간 중 일반교실, 복도, 급식실, 화장실 등의 감염병 전파 우려 공간에 대한 전문가 자문을 바탕으로 시설별 가이드라인을 제안하였다. 동선 분리 및 공간적 배치 변화를 통해 공간 밀도를 낮추고, 공간별 중요도에 따른 단계별 대응방안 마련, 연령별 학생 행태 특성과 교육과정을 반영한 공간 설정이 필요하다고 지적하였다. 교사-학생 및 학생 간 칸막이 설치, 거리두기를 유도하는 바닥 패턴 적용, 교실과 연계되는 야외 공간 조성 및 이동 동선 조정 등을 각 학교 급의 상황에 맞춰 실시하였다.

27) 이재림, (2019). 학생 중심 학교 공간 구성의 방향. 서울교육 2019년 여름호(235호). 서울특별시교육청 교육연구정보원. <https://webzine-serii.re.kr/> (검색일 : 2023.8.20.)

- 학습, 교육, 발달 격차와 지연 문제

휴교와 개학연기, 온라인 개학으로 인해 가정의 경제상황, 학습 환경 차이에 따라 학습 격차가 발생하였다. 특히 컴퓨터 보급이 어려운 빈곤가정과 온라인 학습 지원이 불가능한 맞벌이 가정, 한부모 가정, 다문화 가족, 조손가정, 다자녀 가정 등 가정 내 학습지원환경 차이 등에 따른 어려움이 발생했다.²⁸⁾

교사와 부모의 역량차이, 가정의 물리적 지원 차이, 부모의 시간제약과 교육수준 등 원격교육에서 아동 간 차이를 유발하였으며, 코로나19로 인한 부모 실직, 부부갈등, 스트레스 증가 등 위험요인 증가와 아동의 정신건강 및 사회정서적 발달에 부정적 영향 미쳤다.²⁹⁾ 그밖에 교육격차 확대, 언어 및 신체운동 발달 지연, 미디어 노출 시간 증가 등 아동의 주요 행동 방식 변화와 경제선적 문제행동 증가도 보고되었다. 수도권/과대/과밀학교에 비해 비수도권/소규모 학교/농산어촌 지역은 상대적으로 완화된 거리두기 기준이 적용되며, 등교 가능 일수의 지역간 격차가 발생하였다.

- 아동 생활 영역 전반에서 학교의 역할과 중요성 부각

코로나19 대응 과정에서 교육 시설은 학습과 관련된 영역에서 정부와 지자체의 상당한 지원을 받았지만, 수업 외 영역에서는 학교의 역할 공백이 발생했다. 온라인 수업을 통해 교과과정 이수가 이루어졌고, 등교 수업이 전면 정상화된 이후에도 시설 운영은 최소 기능 위주로 제한되었다. 이로 인해 도서관, 체육관 등 지원 시설의 이용이 지속적으로 제한되고, 각종 행사 중단으로 인해 신체 활동과 체험학습의 기회가 제한되었다. 또한, 학습 및 생활 지도, 상호작용과 관계 형성 등에서 다층적인 공백이 발생했다.

특히, 학교가 전부였던 아이들은 휴업 기간 동안 결식, 가정 폭력, 사회적 단절과 같은 복합적인 위기를 경험했다. 이는 김경애 등의 2020년 연구에서도 지적되었다. 위기가 정 아이들에게 학교는 아동학대로부터 보호를 받을 수 있는 공간일 뿐만 아니라, 빈곤한 가정의 아동이 교육적 사회적 격차를 줄일 수 있는 강력한 수단임이 확인되었다.³⁰⁾ 이러한 상황에서 학교가 단순히 학습의 장소를 넘어서 아동들의 사회적, 정서적 안정과 발달에 중요한 역할을 한다는 점이 부각되었다.

28) 아동권리보장원(2020), 코로나19 대응 활동 기록서 pp.20-23

29) 최윤경 외(2021)

30) 최윤경외(2021), 244p

□ 교육시설 특성과 쟁점 종합

[표 3-26] 코로나19 단계별 교육시설 특성과 쟁점 종합

코로나19 대응 단계 및 특성	시설 주요 특성	문제점과 사각지대	보완 방향
1기 (봉쇄) 감염원 확산 원천 차단 시설 폐쇄, 모임금지	- (학교) 휴업 명령에 따른 개 학연기와 단계적 온라인 개 학(원격수업) - 돌봄기관 긴급돌봄 체계 가 동, 감염 우려로 이용률 높 지 않음 - 비대면수업 지도 및 공간/ 장비/기술지원 필요	- 미등교 아동 방치와 결식 등 문제 - 가정 내 폭력 등 위기상황 노출 - 일시적 취약 아동 증가/ 시설 미등록 아동 관리 지 원 불가 - 학교 의존도가 높을수록 치 명적 타격, 대안 부재	- 지역 및 시설별 대응의 한계 노출, 연계 지원 필요성 제기 - 긴급돌봄체계의 확대, 다변화 - 학교기능의 지역사회 분산
2기 (억제) 확산 억제 위해 밀집도와 접촉 관리	- 등교인원 제한 등 부분 재 개, 원격수업 병행 - 거리두기 단계별 학사운영 지침에 따른 밀집도 관리 (2/3, 1/2, 1/3 이하 등) - 확진자 발생 시 부분 휴교	- 잦은 지침 변경, 밀집도 관 리 적용의 어려움	- 간헐적 돌봄공백-긴급돌봄의 이용자격/수혜대상 유연화 - 밀집도 완화를 위한 과밀-유희공간 연계활용 - 공간의 이격, 분절, 개방을 위한 가변적 기법 활용
3기 (회복) 시설 및 프로그램 단계적 정상화	- 등교수업 전면 정상화 - 확진인원 자가격리	- 학습결손의 개인화 (원격/ 대체수업X) - 각종 활동과 프로그램 제한 지속, 체험/발달 기회 제한	- 교육/돌봄의 잠재적 역할과 가치 인식 및 수요 표출 - 지역 자원 연계를 통해 프로그램 다양성과 안정성 제고

출처 : 연구진 작성.

2) 돌봄시설

□ 단계별 운영기준 변화

[표 3-27] 코로나19 대응 단계별 돌봄시설 관련 운영 기준 변화

구분	기간	시행근거	시설 운영 기준
[1기]			
시설휴관 및 긴급돌봄	'20.02.24~	1차 휴업명령(2.24.~3.1)	다함께돌봄센터·지역아동센터, 기타 지자체 운영 돌봄센터 등 마을 돌봄 기관이 휴원하더라도 긴급보육·돌봄을 실시 청소년방과후아카데미는 이용 요청 청소년에 학습지도, 급식 지원 등을 제공
		2차 휴업명령(3.2.~3.6.)	
		3차 휴업명령(3.7.~3.22)	
		4차 휴업명령(3.22.~4.5.)	
	'20.04.06. ~	무기한 휴관 권고	취약계층 감염예방을 위해 운영 재개를 권고하는 시점까지 사회복지 이용시설(지역아동센터, 다함께 돌봄센터)의 휴관 일정을 연장
[2기]			
단계적 운영 재개	'20.07.20. ~	돌봄공백 장기화	지자체별로 7월 13일부터 1주간 △시설 소독 및 방역계획 수립 △단계별 프로그램 운영방안 마련 △방역물품 확보 △감염병 관리대책 점검 지역아동센터와 다함께돌봄센터는 시설이 협소하고 밀집도가 높아 운영 재개보다는 긴급돌봄 위주로 운영
	'20.08.25. ~	코로나 19 재확산으로 인한 시설 휴관 권고	지역아동센터 및 다함께돌봄센터 휴관 권고에 따라 가정내 돌봄아동에 대해 각 센터에서 매일 안부전화 등 모니터링(긴급돌봄 수요, 건강상태, 급식 상황 등 체크)을 실시
	'20.11.07. ~	새로운 사회적 거리두기 규정에 따라 돌봄시설 운영 규정 변경	사회복지시설의 경우 앞으로 방역을 철저히 관리하며 2.5단계까지는 운영을 유지, 3단계에서도 휴관·휴원을 권고하되, 긴급돌봄 등 필수 서비스는 유지
[3기]			
돌봄 서비스 체계화	'21.07.01. ~	사회적 거리두기 완화에 따른 공공시설 운영지침 변경	지역아동센터와 다함께돌봄센터는 아동복지시설 대응지침에 따라 정원의 50%까지 이용이 가능해지고, 미등원 아동 중 결석우려 아동을 위한 급식 제공
	'21.07.14. ~	한국판 뉴딜 2.0 추진계획 발표	방과후학교, 초등돌봄교실, 다함께돌봄센터, 지역아동센터 등 기관을 서로 연계해 '온마을이 함께 돌보는 아동 돌봄 체계'를 구축
	'21.07.26. ~	돌봄 종사자 백신 접종	지역아동센터·다함께 돌봄센터·아동복지시설 종사자 등 교육·보육 종사자 우선 접종자로 선정
		코로나 19 재확산 지역 돌봄시설 임시 휴원 및 긴급 돌봄 제공	코로나 19 변이 바이러스 오미크론 대확산으로 인하여 지역아동센터, 다함께 돌봄센터 휴원 지역 발생
	'23.01.09. ~	경기회복을 위한 맞벌이 가정 돌봄 지원 확대	마을돌봄시설의 돌봄 아동의 범위를 '다자녀'를 포함하고 돌봄 시간도 19시에서 20시로 연장

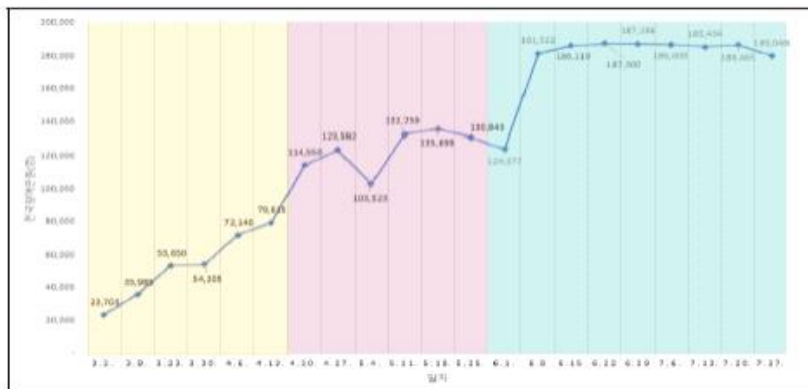
출처 : 보건복지부, (2020.) 코로나바이러스감염증 19 유행대비 지역아동센터 및 다함께돌봄센터 대응지침(1~12판) 외 일자별 보도자료 내용을 참조하여 연구진 작성.

- (1기) 휴업 명령과 긴급 돌봄 체계

2020년 2월, 초기 집단감염 발생과 학교 개학 연기에 맞물려 영유아 및 아동 돌봄 시설에 임시 휴원이 권고되었다. 이에 따라 교육부, 보건복지부, 고용노동부, 여성가족부 등의 범부처 협력으로 긴급돌봄 체계가 구축되었고, 가정 내 돌봄이 어려운 아동을 대상으로 긴급보육 서비스가 지원되었다.

보건복지부는 다함께돌봄센터와 지역아동센터 종사자들이 공식적인 휴원 기간 중에도 정상근무하거나 당번제를 통해 긴급돌봄을 실시하도록 했다. 여성가족부는 아이돌봄 서비스의 인력을 확충하고 신청 절차를 개선하여 서비스를 지속적으로 제공했다. 교육부 긴급돌봄 수요조사 결과에 따르면 유치원 71,353명(11.6%), 초등학교 48,656명(1.8%), 특수학교 395명이 신청하였다. 초등돌봄 신청자의 92.5%는 저학년인 1~3학년이었으며, 4~6학년은 7.5%에 그쳤다.³¹⁾

신종감염병에 대한 불확실성과 사회적 불안이 높던 초기에 비해, 코로나19 장기화, 원격수업 지원 필요성 증가로 긴급돌봄 이용 인원이 점차 증가했다. 3월 3일부터 4월 19일 사이에는 전국 초등학생의 개학연기 기간 전국 초등학생의 0.9~2.9%가 긴급돌봄을 이용했으며, 4월 20일부터 6월 7일에는 원격수업 지원과 긴급돌봄을 병행하던 시기로 4.2~4.8%가 참여하였다. 6월 8일부터 7월 27일에는 전면 등교 재개 이후 돌봄 참여 학생 비율이 6.7~6.9%로 증가하였다.



[그림 3-2] 2020년 상반기 긴급돌봄 학생 참여 추이(2020년 3~7월)

자료: 교육부(2020), 2학기 원격학습 확대에 따른 초등돌봄 운영 강화 마련, 교육부 보도자료(2020.8.27.), 6p

31) 관계부처 합동. (2020). 안전하고 촘촘한 긴급돌봄! 정부가 지원하겠습니다. 보도자료(2020.2.28.).

[표 3-28] 학교 개학연기와 온라인 개학 단계에서 긴급돌봄 운영 기준

구분	긴급돌봄	긴급돌봄(온라인 개학 시)
적용시기	개학연기로 인한 긴급돌봄 운영(3.2~4.15)	초등 온라인 개학 시 돌봄 운영(4.16~5.26)
대상	1~6학년 중 희망하는 모든학생	1~6학년 중 희망하는 모든학생 ※저학년 맞벌이 우선
운영시간	오전9시~오후7시	
학급규모	1학급당 10명 내외	1학급당 10명 내외
중식	도시락 지참 및 중식 제공	중식 제공(도시락 매식 등)
프로그램 및 수업	EBS, 학교온 등 온라인콘텐츠 활용	원격수업, EBS, 학교온 등 온라인 콘텐츠 활용
인력 활용	모든 교직원 참여	원격수업 지원은 원격학습도우미 활용 (방과후학교강사 등), 돌봄은 전담인력 및 보조인력 담당
안전관리	코로나19 감염병 예방 관리	
준용매뉴얼	긴급돌봄 운영 관리 지침	

출처: 이희현(2020), 코로나19 대응 긴급돌봄 운영 사례와 과제, 교육개발. 한국교육개발원, p.70.

• (2기) 단계적 거리두기와 긴급돌봄의 장기화

사회적 거리두기 체계가 시행되던 시기에 학교 밀집도를 최소화하기 위한 등교 인원 제한 조치나 교내 확진자 발생에 따른 이용 제한 등의 돌발 상황으로 인해 학교를 가지 않는 날에 간헐적인 돌봄 공백이 발생했으며, 이에 따라 긴급돌봄의 이용률이 증가했다. 학사 운영 기준에 따라 오전·오후 또는 격일제·격주제 등교를 실시하는 경우, 달라지는 돌봄 수요의 특성에 대응하기 위한 논의가 필요했다.

수업이 비는 시간 및 원격 수업 참여를 위한 지원이 필요한 시간에 돌봄을 제공하기 위해 공간, 인력, 장비 등의 확보와 지원 방안이 논의되었다. 2020년 8월에는 2학기 초등 돌봄 운영 방안을 발표하며, 맞벌이, 저소득, 한부모 가정, 코로나19 대응 의료진 자녀 등을 대상으로 한 긴급돌봄 제공 방안을 발표했다.

학교 외에도 지역아동센터와 다함께돌봄센터 등의 돌봄 시설에서도 긴급돌봄을 지속적으로 제공했다. 휴관이 결정될 경우에도, 각 센터에서는 매일 안부 전화 등을 통해 모니터링(긴급돌봄 수요, 건강 상태, 급식 상황 등 체크)을 실시하여 돌봄의 연속성을 유지하고 아동의 안전과 건강을 지키려 노력했다. 이러한 조치들은 코로나19 상황에서 아동 돌봄의 중요성과 복잡성을 잘 보여준다.

[표 3-29] 학사운영 방법에 따른 초등돌봄 운영 방안(2020.5.)

학사 운영	돌봄 운영		비고
	(오전) 원격수업 지원	(오후) 긴급돌봄	
전교생 등교수업	불필요	돌봄제공 (13~19시)	-
오전오후반 (시차등교)	불필요	돌봄제공 (13~19시)	오전돌봄(09~13시) 체계 마련 필요 오전돌봄에 필요한 돌봄인력 추가 필요
격일제, 격주제 (블렌디드)	필요	돌봄제공 (13~19시)	원격수업 지원을 위한 인력 및 공간 마련 필요
전교생 원격수업	긴급돌봄 체제 운영 (9~19시)		교내 확진자 발생 여부 및 조사결과 등을 고려하여 운영 여부 검토

출처: 김은정 외. (2021). p.74.에서 재인용(원 자료: 교육부. (2020). 학사운영 방법에 따른 초등돌봄 운영방안 안내. 안내자료 (2020.5.22.))

2020년 11월 새로운 사회적 거리두기 체계(5단계)가 시행됨에 따라, 사회복지시설의 방역 관리가 철저히 강화되었고, 2.5단계까지는 운영을 유지하는 방향으로 정책이 수립되었다. 3단계에서는 휴관 또는 휴원을 권고하되, 긴급돌봄과 같은 필수 서비스는 유지하는 것으로 결정되었다. 2021년 1학기에는 초등돌봄 교실 운영이 거리두기 단계에 따라 조정되었다. 거리두기 1~2단계의 경우, 학사 운영 방법에 따라 돌봄 운영 기준이 적용되었다. 2.5단계에서는 긴급돌봄에 준하여 운영되었고, 3단계에서는 긴급돌봄 체제로 간소화되었다.

2021년 6월 사회적 거리두기가 4단계로 개편됨에 따라 돌봄 시설에 대해서도 새로운 지침이 마련되었다. 이 지침에 따라 돌봄 시설은 1단계에서는 정상 운영되었고, 2단계부터 3단계에 걸쳐서는 가정 돌봄이 권고되었다. 4단계에서는 전국적으로 휴원 명령이 내려졌으며, 이 단계에서는 최소한의 긴급 돌봄을 제외하고 모든 외부 활동이 금지되었다. 2021년 8월에는 초등돌봄교실 운영 개선 방안이 발표되었다. 이 개선 방안에는 돌봄 수요가 높은 지역의 돌봄 교실 공급 확대, 오후 7시까지 돌봄 운영 시간 확대, 돌봄전담사의 근무 시간 확보, 행정 지원 체계 구축 등이 포함되었다.

- (3기) 돌봄의 정상화와 탄력적 대응 체계 구축

2021년 11월 단계적 일상회복 전환에 따라 사회적 거리두기 체제의 적용이 종료되었음에도 불구하고, 미접종자 및 영유아를 대상으로 하는 어린이집과 유치원의 특성을 고려하여 코로나19 기본 방역 수칙이 계속 적용되었다. 돌봄 종사자들에게는 우선적으로 백신 접종 기회가 제공되었다. 지역아동센터와 다함께돌봄센터는 아동복지시설 대응

지침에 따라 정원의 50%까지 이용이 가능해졌고, 미등원 아동 중에서 결식 우려가 있는 아동을 위한 급식 제공이 이루어졌다.

코로나19 이후에도, 새로운 사회적 위기 상황에 대비하여 방과후학교, 초등돌봄교실, 다함께돌봄센터, 지역아동센터 등의 기관들을 서로 연계해 '온마을이 함께 돌보는 아동 돌봄 체계'를 구축하는 노력이 진행되었다. 2023년부터는 경기회복과 여성의 경력 단절 회복, 맞벌이 가정의 돌봄 수요를 충족시키기 위해 마을돌봄시설의 돌봄 아동 범위를 '다자녀'로 확대하고, 돌봄 시간도 기존 19시에서 20시로 연장하는 조치가 취해졌다. 이러한 변화는 아동 돌봄 서비스의 필요성과 범위를 더욱 확대하고, 다양한 가정의 요구에 부응하기 위한 조치로 볼 수 있다.

□ 대응 과정의 쟁점과 어려움

• 비대면 대체가 어려운 긴급돌봄 수요에 지속 대응

개학 연기, 온라인 개학 등으로 아동의 돌봄 공백 대응은 사회적 위기이자 책임으로 인식되었다. 수업 및 학사 일정은 온라인, 비대면으로 대체하는 방안이 논의되었지만, 아동 돌봄의 경우에는 시설 이용에 대한 의존도가 높아 비대면, 재가, 바우처 등으로 공백을 대체할 수 없었다. 학교 휴교 기간 동안에도 지역사회 돌봄 체계는 대면 돌봄 서비스를 중단 없이 제공하기 위해 긴급돌봄의 형태로 지속 운영되었다. 코로나19 대응 초기에는 다중이용시설 이용을 기피하거나 자제하는 경향이 있었지만, 이후 사회적 거리두기 체계가 마련되고, 출근 등이 정상화되면서 긴급 돌봄에 대한 이용자의 수요가 급증하여, 안정적인 돌봄 서비스 공급에 어려움이 발생했다.

결과적으로 코로나19 감염에 따른 위험도는 고령자에게 더 치명적이었던 것으로 나타났다. 아동의 경우 큰 인명피해로 이어지는 않았다. 그러나 대응 초기에는 감염병에 대한 정보가 부족했고, 다른 대안이 없어 긴급돌봄을 이용해야만 했던 이용자 및 종사자들은 위험과 불확실성을 감수해야했다.

• 돌봄 시설 유형별 공간 여건 편차

돌봄 시설 유형에 따라, 긴급 돌봄 기간 가용 공간 및 대응 여건에 차이가 컸다. 특히 지역아동센터는 기존 민간이 운영하던 공부방 등을 법제화한 것에서 시작하여 작은 원룸 규모부터 종교시설, 대규모 전용시설까지, 규모와 운영 특성이 다양하다. 긴급돌봄 대응 과정에서 시설 이용 아동의 밀집도와 체류시간 증가, 실외활동 제한으로 감염위험이 오히려 집중되었으나, 민간 운영 시설의 경우 '임대료 등 공간 확보나 자산취득, 시설개선' 관련된 비용은 공공의 지원을 받을 수 없는 항목에 해당하는 한계가 있다. 이로 인해

다른 유형의 돌봄 시설들과 환경적 취약성의 격차와 형평성이 지적되었다.³²⁾ 다함께돌봄센터의 경우 지역사회 생활권의 작은 도서관, 복지관, 문화센터 등 다양한 공간을 활용하여 조성되는데, 지역사회에서 아동의 접근성이 좋은 공간을 얼마나 확보할 수 있는지에 따라 시설별 편차가 큰 편이다(최현임 외, 2021).

초등돌봄교실의 경우 학교 시설 내 공간 및 시설 자원을 활용할 수 있고, 방과후활동 등 프로그램과 연계가 가능하며, 아동이 학교 밖을 이동할 필요가 없어 접근성과 안전성 측면에서 선호도가 높다. 다만 동일한 장소에서 오랫동안 머무르는 방식이, 아동의 다양한 경험과, 쉼, 휴식, 놀이의 기회를 제한한다는 문제인식에서 돌봄 공간과 서비스를 다변화하여 제공할 필요성이 제기된다.³³⁾ 돌봄수요가 많은 과대, 과밀 학교일수록 유효공간이 부족하여 오히려 돌봄교실 설치가 어려운 경우가 발생한다(교육부, 2023).

• 돌봄 공백의 격차와 다층적 영향

2020년 조사 결과³⁴⁾에 따르면 휴원 기간 돌봄 공백을 경험한 집단이 37.5%에 달했으며, 이들은 조부모 및 친인척의 도움(42.6%), 부모직접(36.4%), 긴급돌봄(14.6%) 등의 방법으로 돌봄 공백을 해소했다. 외벌이 가구의 경우 대부분 가정 내 돌봄을 이용했고, 맞벌이 가구는 가정 내 돌봄, 조부모 및 친인척의 도움, 기관 이용을 통해 돌봄 공백을 해소했다. 초등 저학년의 경우 휴교 전보다 초등돌봄교실, 학습관련 또는 예체능 학원 등 집단시설의 이용이 큰 폭으로 감소했으며, 부모직접 돌봄, 조부모 및 친인척 돌봄의 비율이 크게 증가했다. 부모의 직접 돌봄 수요가 높았으며, 이를 위해 가족돌봄휴가(23.6%), 연차유급휴가(25.8%), 회사자체 휴가(18.2%), 재택근무 및 유연근무(25.3%) 등 가족 돌봄 관련 제도를 활용했다. 부모나 다른 돌봄 서비스 없이 자녀가 혼자 있는 경우도 증가하여 돌봄 공백에 대한 우려가 나타났다. 양육자의 노동, 고용, 소득 등에 따라 격차가 있었다.

팬데믹은 부모의 실직, 부부 갈등 증가, 스트레스 증가 등 다양한 위험 요인들을 증가시켰으며, 이는 아동의 정신 건강과 사회정서적 발달에 부정적인 영향을 미쳤다. 교육 격차가 확대되었고, 언어 및 신체운동 발달이 지연되었으며, 미디어 노출 시간이 증가했다. 아동들의 주요 행동 양식이 변화하고 경계선적 문제 행동이 증가했다.

돌봄의 재가족화로 인해 가정 내 돌봄 위기가 대두되었으며, 가정 돌봄 환경의 차이에 따른 다양한 문제가 발생했다. 아동권리보장원(2020)의 코로나19 대응 활동 기록에 따

32) 지역아동센터 관계자 면담 결과

33) 이희현, 권택환 (2021), p.21.

34) 최윤경 외(2021), 초등 3학년 이하 자녀(0-8세)를 둔 부모 564명 대상 온라인 설문조사 결과

르면, 초등 저학년 아동이 홀로 집에 있는 비율은 6.6%에서 12.8%로 증가하였으며, 아동 결식 우려와 정신적 스트레스가 증가하였으며, 가 발생했다. 학교와 돌봄 기관의 휴원으로 인해 아동방임 및 학대 모니터링이 어려워졌고, 아동학대 신고 건수도 13.8% 증가했다. 아동 돌봄의 공백 문제는 특히 취약 가구와 시설 거주 아동들에게 더욱 심각한 영향을 미쳤다. 시설 거주 아동의 경우 밀도 관리의 어려움과 경제적 부담으로 안전 위험 문제가 발생했다. 전경숙(2023)의 연구에 따르면, 취약 가정 자녀는 코로나19의 부정적 영향에 더 많이 노출되었으며, 스트레스, 우울, 무기력, 고립감과 같은 심리 및 정서적 문제는 거의 회복되지 않았고, 교육 격차와 기초 학력 부족 문제도 여전히 남아 있음을 지적했다.

- 긴급돌봄 수요에 대응한 서비스 유연화

지역아동센터와 다함께돌봄센터 등은 입소 기준에 부합하는 아동으로 이용 정원이 정해져 있어, 기존 등록된 아동이 아닌 경우 서비스 지원을 받을 수 없었다. 간헐적 긴급돌봄 수요가 지속 발생함에 따라, 더 유연하고 안정적으로 대응할 수 있는 시스템의 필요성이 대두되었다.

지역아동센터 등 돌봄기관에서 이용자격이나 소속 여부와 무관하게 필요시 누구나 긴급 및 일시돌봄을 이용할 수 있도록 제반 서비스 지원체계를 정비하고, 공간/인력의 운영을 효율화해야 한다는 목소리가 높아졌다. 특히 긴급돌봄은 기존의 방과후 돌봄 제공뿐만 아니라 학생의 안전과 보건위생 관리, 원격학습 지원 등 새로운 수요에 적극 대응해야 했다.³⁵⁾ 단순 돌봄에서 교육적 돌봄까지 다양한 프로그램을 제공하되, 돌봄의 이용형태와 부모의 욕구, 돌봄 기관의 규모, 돌봄 주체 역량 등을 고려하여 생활권 내에서 아동이 자유롭게 선택하여 이용할 수 있는 열린 구조가 마련될 필요가 있다.³⁶⁾

- 지역 내 돌봄 시설 간 연계와 불균형, 접근성의 격차

아동의 특성상 돌봄시설로 혼자 이동할 수 없기 때문에, 시설 간 연계 이용을 위해서는 등하교 도우미나 차량 지원 등 이동성에 대한 고려가 필수적으로 요구되었다. 특히 저학년일수록 시설 접근성이 중요하게 되었다. 그러나 교육청이나 기초지자체보다 작은 공간적 범위에서도 연계를 담당하는 주체가 없어, 실제 아동의 생활반경에 부합하는 생활밀착형, 생활권 단위 시설 연계 통합을 고려하지 못하고 있었다. 시설별로 입지 및 거리, 공간에 따른 실질적 통합 가능성이 제각기 달랐으며, 연계할 자원이 있더라도 현장

35) 김은정 외(2021), p.67.

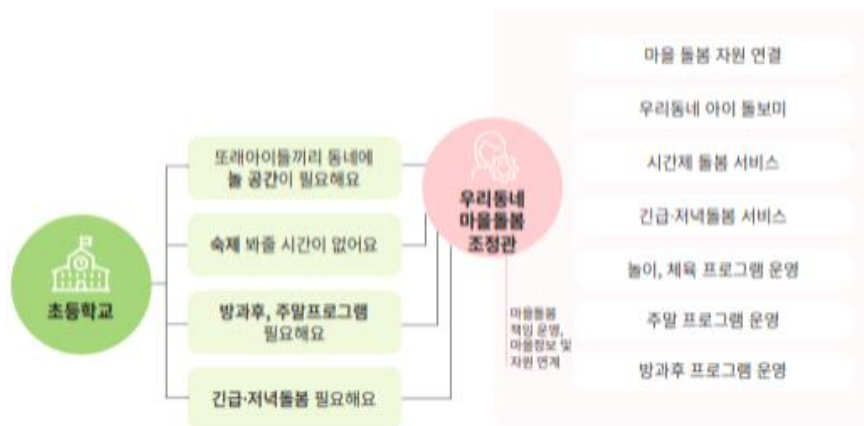
36) 강지원 외(2020), p.268; 이희현, 권택환(2021), p.21.

에 적용할 근거나 기준이 부재한 상태였다. 특히 긴급돌봄이나 아픈 아이 돌봄 등 개별 시설에서 대응하기 어려운 한계를 보완, 지원할 수 있는 거점형 돌봄 지원시설의 필요성과 역할이 대두되었다.

- 학교와 지역사회 연계 협력 활성화, 교육과 돌봄 통합 생태계 필요성 제기

코로나 기간에 발생한 긴급돌봄의 문제는 '돌봄 시설' 자체의 결정보다는 학교시설의 학사운영 등 다른 영역의 공백을 대체 및 지원하는 성격이었다. 전면 등교 제한에 의한 돌봄 공백 이후, 학교 기능이 점진적으로 정상화되는 과정에서 등교 인원 조정, 확진자 발생 등에 따른 간헐적 돌봄 공백의 문제가 지속적으로 발생했다. 초등 돌봄은 학교 교육의 연속선상에 있는 동시에 아동의 지역사회 내 일상생활과 분리할 수 없는 양가적 특징을 가지고 있으므로, 아동의 삶을 중심에 두고 총체적인 삶을 지원하는 관점에서 학교와 사회의 통합 접근이 필요하다.³⁷⁾

지역사회의 돌봄 기능과 역할이 확대되면서, 학교와의 긴밀한 협조체계 구축의 필요성이 증대되었고, 중단없는 돌봄, 격차없는 돌봄, 빈틈없는 돌봄을 위한 인프라 확충, 서비스 질 향상을 위한 연계 체계 강화 필요성이 제기되었다.³⁸⁾ 위기 상황 뿐 아니라 일상의 돌봄 수요에 빈틈 없이 대응하기 위해 지역 차원의 돌봄 생태계 구축, 운영 방안과 지역 사회의 연계성을 강화하는 방안 등이 논의되었다.³⁹⁾



[그림 3-3] 서울시 초등학생 대상 통합 돌봄 체계 운영방안 (예시)

출처 : 서울특별시, 서울시여성가족재단. (2022). 2022년 거점형 우리동네키움센터 운영매뉴얼. 26p

37) 이희현, 권태훈(2021), p.8.

38) 이혜숙, 문진영(2022), pp.96-104.

39) 이희현, 권태훈(2021). p.7.

□ 돌봄시설 특성과 쟁점 종합

[표 3-30] 코로나19 단계별 돌봄 시설 쟁점 종합

코로나19 대응 단계 및 특성	시설 수요 특성	문제점과 사각지대	보완 방향
1기 (봉쇄) 시설 휴관 및 긴급돌봄	- 학교 개학 연기와 맞물려 임시 휴원 권고, 긴급돌봄체계 전환 - 다함께돌봄센터, 지역아동센터 종사자 정상근무, 당번제 등으로 긴급돌봄 실시	- 기관보다 가정 내 돌봄 증가(돌봄의 재가족화 우려) - 아동 돌봄은 이용자의 특성상, 시설 이용의 의존도가 높아 비대면, 재가, 바우처 등으로 대처가 어려웠음 - 초기 이용자와 종사자 위험 노출, 정보와 지침 부재로 초기 혼란 가중	- 중단 없는 긴급돌봄을 위한 범부처 협력체계 구축 - 정보 공유 및 종사자 보호 장치
2기 (억제) 단계적 운영 재개	- 지역아동센터, 다함께돌봄센터 등 아동돌봄센터를 중심으로 긴급돌봄 체계 장기화 - 휴관 중에도 각 센터에서 매일 안부전화 등 모니터링(긴급돌봄 수요, 건강상태, 급식 상황 등 체크)을 실시	- 긴급 돌봄 수요 급증, 안정적 돌봄 서비스 공급 어려움 발생 - 지역아동센터, 다함께돌봄센터 등의 시설 미등록 아동의 돌봄 공백 불가피 - 학교 폐쇄/부분운영의 장기화, 긴급돌봄 수요 증가, 방역 관련 업무 증가로 공간-인력-책임 부담 가중, 시설 간 위험분담의 불균형	- 시설 공간 특성에 따른 공간 관리 기준 구체화
3기 (회복) 돌봄 서비스 체계화	- 아동복지시설 대응지침에 따라 정원의 50%까지 이용이 가능해지고, 미등원 아동 중 결석우려 아동을 위한 급식 제공	- 돌봄 공백의 파급효과 - 온마을 아동 돌봄체계의 시행과 관련하여 특정 기관의 돌봄 부담이 쏠리지 않도록 적절한 업무 분배 필요	- 긴급, 일시 돌봄 수요를 고려한 서비스 유연화, 이용체계 마련 - 학교-지역사회 연계 협력 강화 및 아동 돌봄 생태계 구축

출처 : 연구진 작성.

3) 문화체육시설

□ 단계별 운영기준 변화

[표 3-31] 공공문화체육 시설 코로나 19 대응 일시

구분	기간	시행근거	시설 운영 기준
[1기]			
시설 휴관 및 일부 시설 개방	'20.02.24~	임시휴관(2.24.~4.24)	공공체육시설, 문화시설 등 다중이용시설 임시휴관 및 시설방역
		실외시설 재개방(4.25.~5.5)	실외 공공체육시설 한정 재개방
		공공체육시설, 문화시설 일부 재개방(5.6~8.18.)	'생활 속 거리두기'로 생활방역 체계 전환에 따른 다중이용시설 개방 문화시설은 온라인 사전 예약을 통해 관람인원 제한, 전시관람에 한정하여 개방
		다중이용시설 재휴관(8.19~)	사회적 거리두기 단계 격상으로 인한 시설 이용 제한
[2기]			
사회적 거리두기 실시	'20.10.12.~	단계별 사회적 거리두기 적용	전국 거리두기 1단계 시행으로 다중이용시설 마스크 착용 의무화
	'20.11.19.~		사회적 거리두기 1.5단계 격상으로 실내체육시설 21시 이후 운영 중단, 음식 섭취금지, 시설면적 4㎡당 1명 인원제한 실시
	'21.02.15.~		수도권 2단계, 비수도권 1.5단계 적용 실내체육시설 22시 이후 운영 중단, 박물관, 미술관 기본방역 수칙 적용
[3기]			
백신 접종을 통한 순차적 개방	'21.04.01.~	백신접종자 대상 시설 일부 개방	실내체육시설 일부 개방(샤워실 미개방, 일일 이용자 인원 제한) 및 운영시간 23시로 완화
	'21.07.01.~	새로운 사회적 거리두기 개편에 따른 다중이용시설 방역관리 강화	다중이용시설 이용인원 제한 (시설면적 8㎡당 1명, 좌석 30% 또는 50%), 단계별로 운영시간 차등 적용
	'21.11.01.~	백신패스 도입 적용	백신접종자에 대한 다중이용시설 이용 허용
	'22.03.01.~	백신패스 중단	다중이용시설 백신패스제도 전면 해제
	'22.04.25.~	사회적 거리두기 완전 해제	고위험 시설에 대한 방역조치 유지하되, 다중이용시설 전면 개방 거리두기 해제, 생활방역수칙에 대한 홍보, 계도 강화

출처: 연구진 작성.

• (1기) 다중이용시설에 대한 일괄 휴관, 운영 중단 권고

코로나19 초기에는 대다수의 공공 문화체육시설이 운영을 중단하였다. 2020년 3월, 전국 1141개소의 공공 도서관 중 97.2%가 휴관을 했다(표 3-31). 다중이용시설의 특성 상 많은 이용자가 집중되어 감염 위험이 큰 반면, 필수적인 시설은 아니라는 인식이 있었다. 운영 주체가 민간이 아닌 공공인 경우, 운영 상의 손실보다는 방역 지침 준수와 안전성 확보가 중요하게 고려되었다. 확실한 지침이 마련되지 않은 상황에서 위험과 불확실성을 감수하면서까지 운영을 강행하는 사례는 드물었다.

[표 3-32] 코로나19 초기 공공도서관 지역별 휴관 현황(2020.3.)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
전체	177	46	44	59	23	26	19	11	280	57	46	63	62	69	65	72	22	1,141
휴관 시도	155	32	35	51	13	24	12	10	260	26	32	44	44	47	38	46	16	885
교육청	22	14	9	8	6	2	4	1	11	22	14	19	11	22	27	26	6	224
합계	177	46	44	59	19	26	16	11	271	48	46	63	55	69	65	72	22	1,109
비율(%)	100	100	100	100	82.6	100	84.2	100	96.8	84.2	100	100	88.7	100	100	100	100	97.2

출처: 김성원. (2020). 감염병 상황에서의 도서관 서비스 지속가능성에 대한 연구. 한국문헌정보학회지, 54(2), 247-267.

확산 단계별로 코로나19 감염자 수의 증감에 따라 시설별로 휴관과 개관을 반복하거나 운영 중단이 장기화되었다. 방문 및 대면 서비스 위주로 이용되는 시설일수록, 감염병 확산을 방지하면서도 서비스를 제공하는 방법이 부재하고, 시설 이용 제한에 따른 문화 및 체육 서비스 접근성이 악화되었다. 2020년 상반기 공공 도서관 도서 대출 수는 2019년에 비해 약 46.8% 감소하였으며 확진자 급증 시기마다 대출량이 급감하는 패턴이 나타났다.⁴⁰⁾

- (2기) 단계별 사회적 거리두기 기준에 따른 제한적 운영

사회적 거리두기 도입으로 시설 운영이 부분적으로 재개되었다. 도서관의 경우, 위기 단계에 따른 제한적, 탄력적 운영 기준이 제시되었는데,⁴¹⁾ 이용자 간 충분한 거리 확보, 밀집도 완화를 위해 예약제를 통한 이용자 분산 유도, 1일 방문 이용자수 제한, 체온 측정 및 수시방역, 종사자 유연-재택근무 전환 등이 권고되었다. 전시, 행사, 교육, 견학 등 프로그램은 가능한 연기 또는 취소하고, 필요성과 시급성이 높은 경우 온라인 전환을 권고하였다. 박물관과 미술관은 기본 방역수칙을 준수하여 관람객 수를 제한하고 운영시간을 조정하였으며, 전시와 프로그램을 위한 온라인 서비스를 시작하였다. 실내체육시설의 경우 운영시간이나 단위 면적당 인원 제한 등은 민간과 동일한 지침이 적용되었으며, 종목에 따라 고강도-밀접 접촉을 유발하거나 마스크 착용이 어려운 경우 더 오래, 엄격하게 제한되었다.

- (3기) 백신 접종 및 사회적 거리두기 개편으로 다중이용시설의 이용 완화

백신 접종자와 음성 증명서를 활용하여 다중 이용시설을 점진적으로 개방하였다. 개정된 사회적 거리두기 지침에 따라 문화시설에 대한 이용 제한이 완화되고, 온라인과 오

40) 박태연, 오효정. (2021). 뉴노멀 시대의 도서관 이용자 요구 분석-소셜 미디어를 중심으로. 한국도서관·정보학회지, 52(2), 303-330.

41) 국립중앙도서관. (2021). 도서관의 감염병 위기대응 매뉴얼. pp.22, 56.

프라인 서비스를 병행 제공했다. , 실내 체육 시설의 운영 시간, 이용 가능한 인원 수, 취식 등의 기준이 변경되었다.

시설 운영 자체는 점차 정상화되었으나, 감염 우려로 방문을 기피, 자제하는 경향이 지속되어, 코로나19 이전의 이용률을 회복하기 어려웠다. 지자체 운영 공공도서관의 이용자는 2019년까지 평균 약 2억 명에 달하는 것으로 나타났으나, 2020년 코로나 19 발생 이후 3분의 1로 급감(63,232,000명)하였으며, 2021년에는 회복세를 보였으나 코로나 19 이전의 2분의 1 정도(101,874,000명)에 불과했다.⁴²⁾

□ 대응 과정의 쟁점과 어려움

• 정보 접근성과 공공 도서관의 역할

공공도서관은 대면 서비스의 비대면화, 온라인 기반 비대면 서비스 개발 등을 통해 코로나 19 확산 중에도 도서관 수요에 대응하는 전략을 마련하였다(박태연 외, 2020). 도서 무료 배송 서비스, 워킹 스루, 드라이브 스루 방식의 대출 서비스가 개발되어 도서 대출이 필요한 이용자들에게 대면 없이 서비스를 제공할 수 있게 되었다. 이러한 서비스들은 예약제로 제공되며, 도서의 대출과 반납을 비대면으로 처리할 수 있도록 시스템이 개편되었다. 전자책에 대한 이용과 요구가 증가하였지만, 디지털 접근성이 낮은 노약자나 장애인 등 일부 집단은 여전히 대면 서비스를 선호하는 경향을 보인다. 도서 대출 이외의 목적으로 열람실 등 체류형 공간 이용이나, 독서 창작 동아리 활동, 체험형 프로그램 등을 위해 도서관을 방문하는 이용자들이 많았는데, 최소한의 대출-반납 기능 외의 영역에 대해서는 회복이 늦어졌다.

경제적 격차에 따라 컴퓨터 및 인터넷 사용률에 차이가 발생하고, 가정형편의 차이가 교육환경의 차이로 바로 이어지는 상황에서, 교육 서비스의 제공자이자 지역 문화와 학습 활동의 허브 역할을 해오던 공공도서관의 운영이 온라인으로 전환되는 것은 저소득층과 정보취약계층의 정보접근성을 오히려 감소시키는 모순적인 상황을 야기하였다. (한준, 2022)

• 문화 향유 기회의 위축과 전환

통계청의 사회조사에 따른 문화예술관람율은 2019년에 전체 인구의 63.6%였지만, 2021년에는 21.3%로 급격하게 감소하였다. 박물관의 경우 2019년에는 15.7%에서,

42) 문화체육관광부(2022). 전국도서관통계.

2021년에는 4.3%로 급감하였으며, 미술관도 4.6%로 급격히 감소하여, 코로나 19 전후로 문화 향유의 기회 자체가 현저히 줄어든 것을 확인할 수 있다.

박물관과 미술관 등은 초기에 휴관으로 인해 전시 및 프로그램 운영 중단의 어려움을 겪었지만, 비대면 온라인 전시 등 다양한 서비스에 대한 확장을 시도하였다. 온라인 전시는 VR 전시, 동영상 전시, 평면 전시와 같은 다양한 형태로 미디어 기기를 활용하여 온라인에서 현실 전시와 유사한 경험을 제공한다(이정은 외, 2022). 연구석(2022)에 따르면, 미술관에서는 교육 프로그램의 수가 코로나19 이전 대비 34% 감소하였지만, 온라인 강좌 및 활동지/미술 키트를 활용한 교육 프로그램의 수는 기존의 70% 수준으로 증가하였다. 코로나 19로 인해 급성장한 온라인 전시는 물리적 거리 제약을 극복하고 시간과 장소에 구애받지 않는 장점을 제공하였으나, 전시시설의 규모와 예산 수준에 따라 온라인 프로그램의 기획이나 운영 여건에 차이가 있어, 소규모 및 저예산 문화 시설은 운영이 더욱 어려워지는 문제가 지적된다(신아영, 2022).

온라인 서비스로는 지역사회 공공기관으로서 제공하던 사회활동의 기회를 재현할 수 없다. 예를 들어, 지역사회에서 어린이 박물관과 같은 문화시설은 아동 권리의 옹호자이자 양육자를 지원하는 환경으로서, 아동의 경험을 확장하여 성장발달의 기회를 제공하고, 아동 친화적 공동체를 조성하는 구심점이자, 이용자들의 요구를 표출, 소통할 수 있는 창구로서 중요한 역할을 해왔다. 이러한 시설의 이용 기회가 줄어들면서 양육 스트레스 증가의 원인이 되는데, 이러한 현상은 저소득층이나 취약계층에서 더 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(김진희, 2022).

한편으로 문화체육시설의 운영 중단이 장기화되면서, 관련 인력과 콘텐츠, 프로그램의 수급체계에도 공백과 어려움이 발생했다. 문화시설 휴관, 현장 체험활동 프로그램 취소, 외부강사 초빙을 자제하는 분위기 속에서 지역아동센터 등을 통한 예체능교육의 중단율이 67.4%에 이르렀다(문일요, 2020). 이는 아동 교육을 넘어서, 문화예술의 생산 및 공급자들이 실직과 생계의 어려움을 겪는 원인이 되었다. 방과후학교 강사의 경우, 코로나19 전후를 비교하였을 때, 출강 학교 수 및 강의 시간이 감소하였다고 응답한 비율이 각각 91.5%, 94.4%인 것으로 조사되었다(김난주, 2020).

- 실내체육시설 운영의 어려움

공공체육시설의 휴관 및 이용 제한이 장기간 지속되었다. 이용자들의 관심과 수요가 높아, 운영 재개 시점에 대한 문의와 민원이 계속되었다. 사회적 거리두기가 완화되었더라도 감염 가능성이 높은 일부 종목은, 이용 제한이 지속되었다. 지자체가 운영하는 공공체육시설 대부분 수입보다 지출 비율이 높아지며 적자시설로 전락하였다. 반면 공원 등 실외 체육시설은 개방된 공간으로 코로나 19 시기에도 지속 개방, 이용이 가능했다. 이는 코로나19로 인한 '신체활동의 위축'에 대한 우려를 일부 보완해주었다.

□ 특성 및 쟁점 종합

[표 3-33] 코로나19 단계에 따른 문화체육시설 주요 쟁점

코로나19 대응 단계 및 특성	시설 수요 특성	문제점과 사각지대	보완 방향
1기 (봉쇄) - 다중이용시설로서 대부분의 공공문화 체육시설 운영 중단 - 휴관과 재관을 반복하였으며, 시설 이용 제한	- 생활필수시설로 간주되지 않아 전면 이용 중단의 장기화 - 대면 접촉이 빈번한 시설로 감염 위험이 높아 이용자의 접근을 강력하게 제한	- 문화, 체육 서비스 중단에 따른 이용자의 불편 - 감염병에 대응한 시설 운영 규정 미비	- 미래 감염병 발생을 대비한 위험 단계에 따른 시설 이용 매뉴얼의 체계적 구축 - 개별 이용이 가능한 다중이용시설 형태 개발 필요
2기 (억제) - 운영시간, 면적당 인원 제한, 시설 내 취식 금지 등 적용 - 관람인원 제한 및 운영 시간 조정, 전시, 프로그램에 대한 온라인 서비스 개시	- VR, AR 등의 기술적용을 활용한 온라인 서비스 도입 - 비대면 대출, 반납 시스템 활용으로 대면 접촉 최소화 - 실외체육시설을 비롯한 체육시설의 부분 개방	- 폐관, 휴관의 장기화에 따른 시설 운영 악화 및 적정 프로그램 제공의 어려움 발생 - 온라인 서비스 이용에 어려움을 겪는 노인, 장애인 등 사회적 약자 집단의 서비스 이용 격차 증대	- 감염병 확산-완화 시기에 따른 시설 이용 기준 마련 및 감염자 발생을 대비하여 완충 공간 필요 - 모든 집단에 디지털 서비스이용이 원만해질 수 있도록 상시 이용 교육 제공
3기 (회복) - 다중이용시설의 점진적 개방 실시 - 문화시설에 대한 이용제한 완화 및 온라인-오프라인 서비스 병행 제공	- 문화체육시설에 대한 수요의 폭증 및 회복 소비 등장 - 시설별 온라인 서비스 체계 안정화	- 시설 규모, 운영 주체에 따라 시설의 운영 회복력 차이 발생	- 온라인 서비스로 대체 불가능한 영역 발생함에 따라 대면 프로그램을 이용할 수 있는 기본적인 방역시설 마련 필요 - 뉴노멀에 적합한 문화체육 시설 형태 논의 필요

출처 : 연구진 작성.

4) 주민공동이용시설

□ 단계별 운영기준의 변화

[표 3-34] 주민근린시설 코로나 19 대응 일지

구분	기간	시행근거	시설 운영 기준
[1기]			
시설휴관 및 긴급돌봄 지원시설로 전환	'20.02.24~	1차 임시휴관(2.24.~3.1)	공동육아나눔터, 경로당 등 다중이용시설 임시휴관
		2차 공동육아나눔터 긴급돌봄시설 지원(3.2.~3.22)	공동육아나눔터 한시적 돌봄시설로 전환 경로당 방역 실시 및 폐쇄
		3차 공동육아나눔터 긴급돌봄 서비스 기간 연장(3.22.~5.5)	전국 초등학교 개학 3차 연기 결정에 따라 공동육아나눔터를 활용한 긴급돌봄서 비스 연장 드라이브 스루 방식으로 장난감 대여 서비스, 돌봄 취약계층 원격학습 지원 실시 경로당 방역 실시 및 폐쇄 연장
		4차 긴급돌봄 지원 및 비대면 프로그램 실시(5.6.~6.14.) 및 지역별 단계적 재개 실시	급증하는 돌봄 수요에 따라 공동육아나눔터 개소 증가 일부 지역 공동육아나눔터 휴관해제 생활 방역 전환에 따른 경로당 단계적 재개
		[2기]	
시설 이용의 점진적 개방	'20.06.15. ~	공동육아나눔터 등 주민근린시설 재개관	사회적 거리두기 수칙을 준수하는 것을 기준으로 공동육아나눔터, 경로당 시설 개방 허용 및 상시프로그램 재개
	'20.07.01. ~	공동육아나눔터 운영 시간 확대 노령층 대상 선제검사 실시	공동육아나눔터 토요일 및 주말 운영 시행 지역 확대 경로당 이용자 중심으로 고령층 대상 선제검사 실시
[3기]			
돌봄 체계 구축 및 백신 접종자 대상 시설 이용 개방	'20.09.01. ~	저출산 대응 2021년 예산안 발표 코로나 19 재확산	돌봄 사각지대 해소를 위한 시간제 보육시설 200개소, 공동육아나눔터 64개소 를 추가하는 등 수요 맞춤형 인프라를 확충 여성가족부 돌봄 지원 서비스 강화 대책 발표(공동육아나눔터 증설) 코로나 19 재확산으로 인한 경로당 휴관
	'21.06.03. ~	경로당 접종 완료 대상자에게 개방	백신 접종자 기준, 경로당 이용 재개, 실내 취식 불가 및 이용시간(하루 4시간) 제한 지속
	'21.01.04. ~	공동육아나눔터 QR 코드 입출입 서비스 실시	비대면 육아 프로그램 활성화
	'22.04.25. ~	경로당 운영 정상화	코로나 19 감염병 단계 조정에 따라 백신 3차 접종자에 한해 경로당 입장 허용 실내취식 조건부 허용(칸막이 또는 띄어앉기)
	'22.05.09. ~	공동육아나눔터 추가 증설 및 근린 시설 이용 프로그램 재개	초등 돌봄 특화형 공동육아나눔터('꿈도담터')를 2022년 30개소 추가 설치 주민주도형 사업 재개

출처 : 연구진 작성.

- (1기) 이용 대상에 따라 폐쇄 혹은 긴급 돌봄의 지원시설로 활용

고령자의 경우 코로나19 감염 시 치명율이 높기 때문에 고위험 취약계층으로 중점 관리되었다. 이에 고령자들이 주로 이용하는 시설에 일반적인 다중이용시설에 비해 더 강력한 제한 조치가 적용되었다. 초기에는 '집합금지 명령', '잠정 휴관', '임시 폐쇄' 등으로 아예 공간을 이용할 수 없게 함으로써, 모임과 접촉 가능성을 원천 차단하였다.

육아공동나눔터는 초기 개학 연기로 인한 긴급 돌봄 지원 시설로 선정되었다. 영유아 및 초등학생 대상의 긴급 돌봄 서비스를 제공하여, 돌봄 공백 해소에 기여하였다.⁴³⁾

- (2기) 긴급돌봄 기능 확대 및 사회적 거리두기에 따른 이용 제한

공동육아나눔터는 긴급 돌봄을 위한 공간으로 계속 활용되는 가운데, 일부 지역에서 사회적 거리두기의 단계별로 시설 이용과 프로그램 운영을 일부 재개하는 경우도 있었다.

경로당은 사회적 거리두기 단계에 따라 휴관과 해제 조치가 반복되었다. 이는 고령자 집단의 안전을 우선 고려한 조치였다. 거동이 불편한 노년층을 대상으로 선제검사와 예방접종이 실시되었다. 접종 완료자를 중심으로 시설 이용 제한을 완화했다.

- (3기) 백신 접종자 대상 시설 이용 개방

코로나 19 재확산에 따라 휴관을 하기도 했지만, 접종 완료자를 대상으로 시설 운영을 정상화하였다. 마스크를 벗고 이루어지는 취식 행위의 위험성을 고려하여 물, 무알콜 음료 외의 음식 섭취를 금지해왔으나, 2022년 4월 25일 거리두기 해제 시점에 '안전한 실내 취식 재개방안'이 발표되며, 방역수칙 준수를 조건으로 허용되었다.⁴⁴⁾

□ 대응 과정의 쟁점과 어려움

- 비공식적, 자율적 운영체계

주민공동이용시설의 특성은, 이용과 관리 주체가 참여자(주민) 중심이라는 점이다. 이용자적 기준 제한이 없고, 규칙과 프로그램을 자체적으로 결정하는 공동체적인 문화를 기반으로, 개방적, 자율적 공간으로 운영된다. 공동육아나눔터의 경우 공공에서 품앗이 육아를 할 수 있는 공간을 제공할 뿐 공동체 구성에 관여하지 않으며, 해당 공간을 이용하고 싶은 사람들이 자발적으로 모여 공동육아를 할 수 있도록 장려하는 시설이다(남승연 외, 2023). 아동돌봄서비스를 제공하는 다른 시설에 비해, 시설관리자를 대상으로

43) 한국건강가정진흥원. (2020). 코로나로 바뀐 가족의 일상, 한국건강가정진흥원이 앞장서 살피겠습니다.

44) 보건복지부. (2022). "4월 25일(월)부터 실내 다중이용시설 취식 허용, 월 30일(토)~5월 22일(일) 요양병원·시설 대면 접촉 면회 한시적 허용". 보도참고자료(2022.4.22.).

https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&cg_code= (검색일: 2023.8.20.)

명확한 책임과 역할을 부여하기 어려운 구조이다. 경로당 역시 시설 소유 및 관리주체(지자체, 또는 아파트 단지의 경우 관리사무소 등)와 운영 및 이용주체(노인회)가 서로 다르다는 특징이 있다. 운영 및 이용 형태가 자율적이고 프로그램이 분명하지 않기 때문에 실시간으로 바뀌는 지침을 적용하고 준수 여부를 모니터링하기 어렵다. 특히 경로당의 경우 운영주체들이 위험도 평가, 출입명부 관리, 소독, 칸막이 설치 등 방역 관리자의 업무를 직접 수행하기에 어려우므로 인력 등 실무적 지원이 병행되어야 했다.

- 이용계층의 취약성에 따른 차이

육아공동나눔터와 경로당은 주민공동이용시설이자 주로 단지 내 공공시설로 공급된다는 공통점이 있지만, 이용자의 수요와 감염 취약성 차이로 인해 코로나19 대응 과정에서 상반된 경향이 나타났다.

이승미 외(2022)에 따르면, 육아공동나눔터는 시설마다 형태와 조건이 균일하지 않아 필요한 서비스를 적절하게 제공하기 어려웠다. 유증상자 격리 등 방역에 필요한 공간을 확보하는 일반적인 어려움에 더하여, 같은 공간에 긴급돌봄 이용자와 일반 이용자가 섞일 경우 밀집도 및 출결 관리가 어려워지는 특수한 상황에도 대응해야 했다.

경로당의 경우, 이용제한이 더 오래, 엄격하게 지속되었다. 자율적인 생활적 거리두기로의 전환이 이루어질 때까지도 실내 취식 제한이 이어졌는데, 이는 노인들의 사회활동을 저해하여 정서적 고립감 증대 등의 결과에 영향을 미쳤다. 2020 노인실태조사에 따르면, 전체 노인 중 28.1%가 경로당을 이용하며, 평균적으로 3.2회 방문하여 친목 도모와 식사 서비스를 이용하고 있다.⁴⁵⁾ 그러나 코로나 19 기간 동안 경로당 및 노인여가공간 이용이 급감하여 노인들의 정서적 고립감이 증가하고 사회적 유대관계 형성이 어렵다는 의견이 나타났다.

45) 이윤경 외. (2020). 2020년도 노인실태조사. 한국보건사회연구원. 보건복지부.p.18.

□ 특성과 쟁점 종합

[표 3-35] 코로나19 단계에 따른 주민공동이용시설 주요 쟁점

코로나19 대응 단계 및 특성	시설 수요 특성	문제점과 사각지대	보완 방향
1기 (봉쇄) - (육아공동나눔터) 초등학교 개학 연기 - (육아공동나눔터) 붐 수요 급증에 대응하여 긴급 돌봄 서비스 지원시설로 활용 - (경로당) 전면 휴관 및 임시 폐쇄	- (육아공동나눔터) 맞벌이, 한 부모 가정 우선 지원 - (경로당) 고령자 안전 확보	- (육아공동나눔터) 시설마다 형태와 조건이 불균일하여 서비스의 제공에 어려움	- 시설의 형태와 조건을 방역에 유리한 방향으로 개선, 서비스의 형평성 향상
2기 (억제) - (공동육아나눔터) 긴급돌봄을 위한 시설 개방 및 일부 프로그램 재개 - (경로당) 확진자 추세에 따라 휴관과 임시개관 반복, 거동이 불편한 노년층 대상으로 선제검사, 예방접종 실시	- (공동육아나눔터) 긴급돌봄 수요 증가 - (경로당) 대면접촉에 대한 우려로 이용률 저하	- (공동육아나눔터) 긴급 체계 지속 - (경로당) 사회적, 정서적 고립	- 노인들의 사회적 고립으로 인한 위험을 방지하기 위하여 방문 서비스, 모니터링 서비스 등 심리적 지원 필요
3기 (회복) - (공동육아나눔터) 추가 증설 및 근린시설 이용 프로그램 재개 - (경로당) 백신접종 완료자에 한해 점진적 개방, 일부 재확산 지역에 한한 폐쇄 조치	- (공동육아나눔터) 30개소 추가 설치 - (경로당) 백신 접종 완료자의 이용 증가	- 취식제한 지속 -	-

출처 : 연구진 작성.

4. 시설유형별 대응과정의 시사점

□ 시설유형별 특성과 차이점

교육시설의 경우 교육부와 교육청, 교육지원청, 일선 학교로 이어지는 대응체계가 유기적으로 작동하였다. 필수 교과과정의 운영방안을 중심으로 학사일정 조정, 온라인 개학, 밀집도 완화 조치, 출결관리기준 등이 논의되었다. 개인의 사회경제적 상황과 학습 환경 차이에 따른 학습, 교육, 발달의 지연과 격차 문제, 학교의 테두리를 벗어난 위기가동이 결식과 방임, 폭력의 위험에 노출되는 문제, 돌봄 공백으로 인해 가계 소득 저하, 고용 불안정을 심화시키는 문제 등, 사회 다른 분야에 미치는 파급효과가 제기되었다.

돌봄시설의 경우 대표적인 필수 고위험시설로서, 취약계층에 대한 돌봄의 공백을 최소화하기 위해 긴밀하게 대응해왔다. 코로나19 초기부터 긴급돌봄을 위한 범부처 협력체계를 구축하여, 다른 시설들이 휴교, 휴업에 들어간 극단적인 봉쇄 기간 동안에도 긴급돌봄 서비스는 중단 없이 운영되었다. 일상 회복의 단계별로 이용 수요가 급증하면서 서비스 공급자의 부담이 가중, 누적되는 문제가 노출되었다. 돌봄시설 중에서도 세부유형에 따라 가용공간과 인력의 차이가 컸는데, 특히 소규모 민간시설에서 시설 내 환경과 밀집도 관리의 어려움, 연계형 체험활동의 기회 제한에 따른 운영의 어려움이 있었고, 다양한 틈새 공백에 대응할 수 있는 서비스 지원체계의 개편 필요성이 대두되었다.

문화체육시설은 대표적인 다중이용시설이자 비필수시설이다. 도서관은 자율체류형, 박물관과 미술관은 순회관람형, 강의 및 공연장은 동시입장형으로 공간 이용 특성에 따른 사회적 접촉의 양상에 차이가 있었고, 공공체육시설의 경우 종목별 특수성에 따라 공간-활동 위험도의 편차가 컸다. 시설별 재량에 따라 휴관 상태가 장기화되는 사례들이 있었고, 보수적인 운영으로 시민들의 건강 증진과 문화 향유에 대한 공적 기회가 위축되는 문제가 제기되었다. 일부 서비스나 활동을 비대면으로 대체하는 방안이 활발히 모색되었으나, 이 과정에서 공간 이용을 매개로 하는 공적 역할의 대체불가능성, 지역사회와의 연계 프로그램 등의 중요성이 대두되기도 하였다.

주민공동이용시설은 별도의 서비스나 프로그램을 제공하지 않고 자율적으로 이용하는 시설이기 때문에, 다른 시설유형에 비해 운영주체나 관리대응체계가 명확하지 않다는 것이 가장 큰 특성이다. 공동육아나눔터는 초기에는 감염 우려로 인해 이용자가 급감하였고, 교육 및 돌봄시설의 공백을 대체하기 위한 공간으로 이용되었다. 경로당의 경우 감염 시 치사율이 높은 노인들의 집단감염우려가 높은 시설로 국지적 확산세에 따라 단

기적 시설폐쇄 및 집합금지 명령이 적용되었다. 그 외의 기간에는 외출과 사적 모임 자제, 실내취식 금지 등 일반적인 다중이용시설의 지침을 적용받았으나, 실제 이용 현황이나 지침 준수 여부는 자율에 맡겨져 있어 확인이 어렵다. 경로당 폐쇄로 외출과 사회 활동 기회가 줄어들면서 노인의 사회적, 정서적 고립에 대한 우려가 제기되었다.

[표 3-36] 시설유형별 대응 특성과 문제점

구분	교육시설	돌봄시설	문화체육시설	주민공동이용시설	복합시설
중점 분석 대상	유치원, 어린이집, 초등학교	학교돌봄, 마을돌봄	도서관, 박물관 및 미술관, 실내체육시설	공동육아나눔터, 경로당	학교복합화시설, 복합문화체육시설, 종합복지관, 행정복지센터 등
주요 기능 및 서비스	정규 교육과정	돌봄 서비스	문화체육프로그램	자율 이용	두 가지 이상의 주 기능이 함께 나타남
대응과제	필수 교과과정 유지	돌봄 공백 최소화를 통한 취약계층 보호	문화예술 향유 및 건강증진	사회적 접촉과 교류, 공동체 형성	
단계 별	1기 개학연기 + 온라인개학 (등교 중단)	긴급돌봄 체계 구축	비필수활동으로 전면 중단, 폐쇄 온라인 부분 전환 시도	운영 자제, 위축 * 긴급돌봄 지원시설 이용	세부기능별 복수의 지침 적용
	2기 교내밀집도 관리 (단계별 등교인원 제한, 비대면수업 병행)	학사운영 기준 변화에 따른 틈새 돌봄 지원	활동 특성별 지침 적용 (실내체육시설, 학원, 공연장, 행사 등)	사적모임 제한 등 일반 다중이용시설 기준 적용	
	3기 등교 정상화 + 비교과활동 및 행사 순차재개	개인화된 공백 대응, 긴급일시돌봄 등 지원체계 보완	임의 중단 장기화 및 정상화 지연	모임 제한은 해제, 실내취식제한 등 일부 활동 제한 지속	
한계 및 문제점	학습 및 교육격차 정서 및 사회발달 지연	돌봄의 공백이 보호자의 경제활동, 건강, 심리, 사회적 관계망 등에 연쇄적 영향	문화적 기회 위축 종사자 고용 및 생계위기	사회적 고립, 단절 등 느슨한 규제 관리	복합시설로서의 특수성에 대한 고려 부족
	생활지도 및 관리 부재	돌봄시간 증가, 연계체험 활동 기회 제한으로 시설 내 불만, 갈등 고조	지원인력, 네트워크 단절		잠재적 역량 대비 보수적 운영
	결식, 가정폭력, 미디어 중독 등 미등교 아동의 위험환경 방지 문제	돌봄 공백, 비상대응의 장기화로 업무부담 과중과 종사자 소진 문제			

출처: 연구진 작성

□ 시설유형간 검토 시사점

교육 영역의 문제를 교육시설만으로, 돌봄 영역의 문제를 돌봄시설만으로 해결하기는 어려우며, **인접 및 유관 시설 간 연계 협력의 중요성**에 대한 공통의 문제인식을 볼 수 있다. 코로나19 대응기간 동안 등교 인원 제한에 따른 돌봄 영역의 부담 가중, 문화체육 연계 프로그램 중단에 따른 이용자의 어려움, 돌봄 공백의 대체재로서 공유공간의 이용 증가 등, 하나의 시설이 안고 있는 쟁점은 인접한 다른 시설 및 지역 사회 차원에 연쇄적인 영향을 미쳤다. 인접 시설들은 서로의 공백을 완화해주는 대체 및 보완재로서 잠재력을 가지고 있지만, 특정 영역에 위험부담이 편중될 경우 지역 차원의 통합대응역량이 오히려 저해될 우려가 있다.

기존에는 교육, 돌봄, 문화체육, 주민공동이용시설 등 시설유형별과 관리주체별로 세분화된 대응체계의 특성 상 지역 내 인접시설 간의 상호작용과 연계 가능성을 충분히 고려하기 어려웠다. 나아가 하나의 시설 안에서 일어나는 다양한 공간-활동 특성에 대한 고려, 전형적인 지침을 벗어나는 현장의 어려움에 대한 고려, 둘 이상의 시설 기능을 가지는 복합시설의 특수성에 대한 고려, 시설이 입지한 주변 환경과의 관계에 대한 고려도 부족했다. 지역 단위에서 다양한 시설 자원을 아우르는, 통합적 진단과 연계 대응 방안이 요구된다.

제4장 지역 단위 대응 사례 분석

- 1. 분석의 개요
 - 2. 사례지역 현황 분석
 - 3. 시설 운영자 대상 설문조사
 - 4. 코로나19 대응실태와 문제점
-

1. 분석의 개요

□ 분석 목적과 내용

제4장에서는 실제 사례 지역을 대상으로 생활권 공공시설의 코로나19 대응실태를 분석하고자 한다. 분석의 목적은 제3장에서 주요 쟁점으로 도출한 ① 시설별 대응지침의 한계, ② 지침과 현실의 괴리, ③ 시설간 연계와 상호작용이 실제 생활권 단위의 지역 환경 및 개별 시설 차원에서 어떻게 나타나는지 구체적인 실상을 확인하는 것이다.

□ 사례지역 선정

사례지역 선정 기준으로 아래 4가지를 고려하였다. ① 감염병 대응과정과 영향을 고찰하기 위해, 초기부터 확산의 영향을 받은 수도권 도시지역 중에서 선정, ② 생활권 특성에 따른 비교를 위해 하나의 도시 내에서 다양한 생활권이 형성되어 있는 지역을 검토, ③ 인구구성 상 고령자 및 아동⁴⁶⁾ 인구집단의 비율이 평균 이상인 지역을 선정, ④ 교육, 돌봄, 문화체육, 주민공동이용시설 각 부문에서 다양한 정책적 시도를 통해 지자체의 역할을 보여줄 수 있는 사례이다. 이상의 기준에 부합하는 여러 후보지역 중에서, 전문가 자문과 사전 검토를 거쳐 '경기도 시흥시'를 최종적으로 선정하였다.

46) 이들 인구집단은 일상생활의 활동 반경이 상대적으로 생활권 환경 안에 집중되기 때문에, 생활권 공공시설에 대한 수요가 활성화되어 있을 것으로 예상

□ 분석과정 및 내용

사례분석은 크게 3단계이다. 그리고 생활권 단위에서 공공시설의 분포 현황 및 단계별 운영현황을 검토하였다. 마지막으로, 지역 내 시설 운영자 대상 설문조사를 실시하여 시설 단위의 경험과 인식을 확인하였다. 각각의 분석 방법과 내용은 다음과 같다.

- (1) 사례지역의 생활권 공공시설 현황 및 대응체계 검토

먼저 사례지역인 경기도 시흥시의 현황과 특성을 살펴보았다. 인구 및 생활권, 공공시설 유형별 분포와 시설 관련 주요 정책 추진 현황, 시설별 담당(부서) 현황을 살펴보고, 지자체 차원에서 코로나19 대응체계가 어떻게 작동하였는지를 살펴보았다.

- (2) 생활권 단위 공공시설 분포현황 및 코로나 확산 단계별 운영현황 검토

다음으로 지역 차원의 시설 단위의 대응 여건이 시설 자체의 특성 뿐 아니라 입지와 주변 환경, 인접 시설과 가용공간 등에 따라 달라질 것이라는 전제 하에, 단계별 시설 운영 현황과 시설을 둘러싼 지원 환경으로서 생활권 단위의 특성을 함께 비교하고자 하였다. 이를 위해 경기도 시흥시 내 물리적 특성과 인구구성이 상이한 2개 생활권을 대상으로 공공시설의 분포와 이용 특성을 보고, 확산 단계별 시설 대응지침을 기준으로 전면폐쇄, 제한운영, 정상운영 등의 대응 특성을 코로나 확산 단계별 대응을 조사 분석하였다. 특히 같은 지역, 같은 유형의 공공시설이라도 생활권 단위의 공간적인 조건(신도시 대규모 아파트단지 중심의 생활권, 아파트단지 및 다세대주택이 혼합된 생활권 등)에 따라 시설의 입지와 국지적 주변 맥락이 어떻게 달라지는지를 중점 살펴보았다.

- (3) 코로나 시기 공공시설 운영실태에 대한 운영주체 대상 설문조사

경기도 시흥시의 공공시설 운영주체를 대상으로 한 설문을 통해 각 시설별 코로나19 대응경험에 대한 실태조사를 시행하였다. 이는 중앙정부 차원의 코로나 대응 지침에 일선 현장에서 어떻게 적용되었고, 시설 차원에서의 어려움과 개선사항을 파악하기 위함이다. 조사 항목으로 시설 유형이나 규모 등에 따라 경험 여부와 어려움의 차이, 취약성과 대응여건에 대한 인식, 개선 및 지원 필요성 등을 확인하였다.

2. 사례지역 현황 분석

1) 일반 현황

□ 인구구성

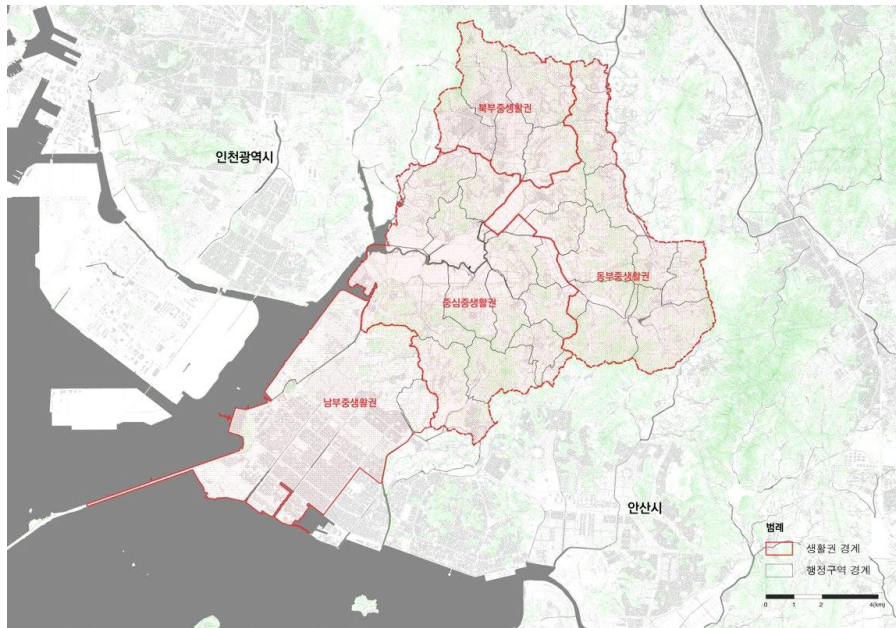
시흥시는 경기도 내에서 11번째로 인구가 많은 곳으로, 2023년 기준 약 51만 명의 인구가 거주하고 있다. 거주민 평균연령이 38.6세로 청장년층이 많은 지역이고, 외국인 비율이 10.3%로 높은 편이며(시화산업단지의 영향으로 남부중생활권에 다수 밀집), 아동인구는 약 8.6만명으로 전체 인구의 16.8%를 차지하는 것으로 파악된다(2023.2. 행정안전부 주민등록인구통계 기준). 아동인구의 경우 전국 평균 비중인 14.1%나, 경기도의 평균 비중인 14.7%에 비해 높은 수준이다.

□ 생활권 구분

시흥시는 동측으로 경기도 안산시, 북측으로 경기도 부천시, 서측으로 인천광역시와 접하고 있으며, 시 전체는 남북으로 긴 형태로서 남측과 북측이 지리적으로 분리된 다핵 분산형 도시구조를 띄고 있다. 2020년 시흥 도시기본계획을 기준으로 볼 때 북부, 동부, 중심, 남부의 4개 중생활권으로 구분된다.

그 중 북부생활권은 원도심에 해당하는 지역으로 신천동, 대야동, 은행동과 최근 입주가 시작된 은계지구가 포함되며, 이에 인접한 동부생활권은 소규모 취락이 넓게 분포하여 비도시적인 특성을 일부 띄고 있다. 중심생활권은 시흥시청이 이전해오면서 형성된 지역으로, 연성지구가 배후주거지로 조성되어 있다. 마지막으로 남부생활권은 시화국가산업단지 개발과 함께 배후주거지역으로 조성된 정왕지구와 2000년대 이후 조성되고 있는 배곧신도시, 그리고 주변의 저밀의 취락을 포함하여 형성된 생활권이다. 각 생활권의 조성 현황은 다음의 도면에서 확인할 수 있다.

본 연구에서는 시흥시 내에서도 다양한 주거지 유형을 포함하고 있는 남부생활권에 주목하였고, 그 중에서도 정왕지구와 배곧지구를 비교대상으로 선정하였다.



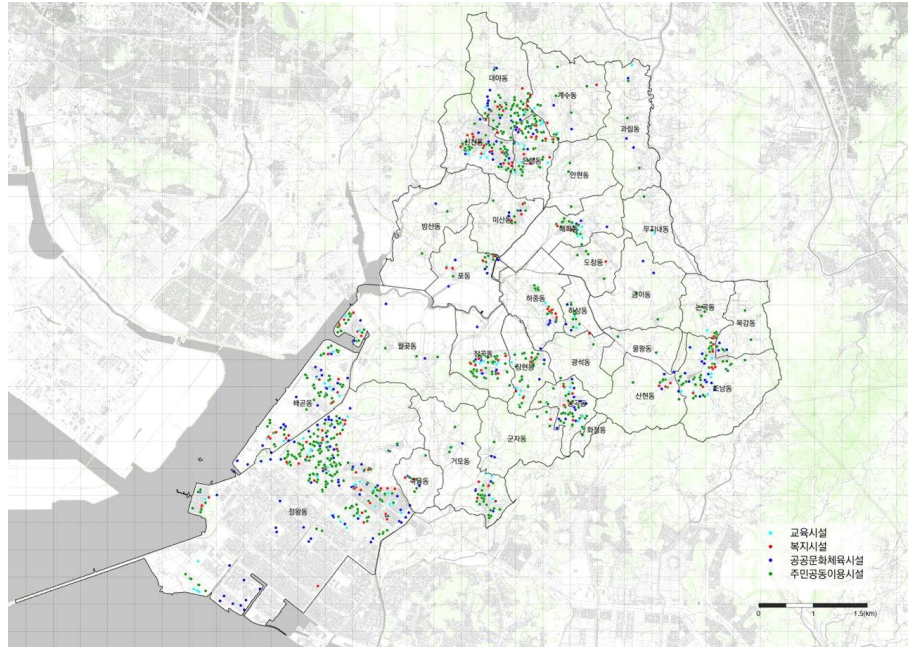
[그림 4-1] 시흥시의 중생활권 구분 및 연구대상지(남부중생활권) 위치

출처: 연구진 작성

2) 공공시설 현황

□ 시흥시 공공시설 분포 현황

시흥시 전역에 조성·설치된 공공시설은 약 1,600개소 가량으로 파악된다. 이를 앞서 분류한 유형(교육, 돌봄, 공공문화체육, 주민공동이용)으로 나누어 보면, 교육시설 177개소, 복지시설 808개소, 공공문화체육시설 349개소, 주민공동이용시설 295개소로 구분된다. 시흥시 내 동별 분포를 살펴보면 다음의 도면과 같다. 교육시설은 학구 형성에 따라 시 전역에 폭 넓게 분포하고, 원도심에 해당하는 북부생활권(신천동, 대야동 등) 일대에 공공문화체육시설과 주민공동이용시설을 중심으로 밀집 분포하며, 시 남측의 남부생활권(정왕지구 및 배곧신도시) 일대에 공공문화체육시설과 주민공동이용시설을 중심으로 다시 밀집적으로 분포하는 특성을 보인다. 그 외 장곡동·장현동 택지지구 및 조남동의 주거지에 시설이 부분적으로 분포하면서 불연속적인 시가지 형성 특성이 나타나고 있다.



[그림 4-2] 시흥시 공공시설 분포 현황

출처: 연구진 작성

□ 공공시설별 소관 부서

공공시설의 유형별로 시흥시 내 담당 부서 현황을 살펴보았다. 일반적인 지자체의 사무 기준과 유사하게 교육시설은 시흥교육지원청에서 담당하며, 복지시설은 시청 내 복지국, 공공문화체육시설은 시청 내 경제국과 평생교육원 등에서 운영 및 관리하고 있다. 각 시설별로 시에서 직접 시설관리를 하거나, 시흥도시공사 등 유관 기관 및 단체에 위탁 운영 중이다. 세부적인 현황은 다음 표와 같다.

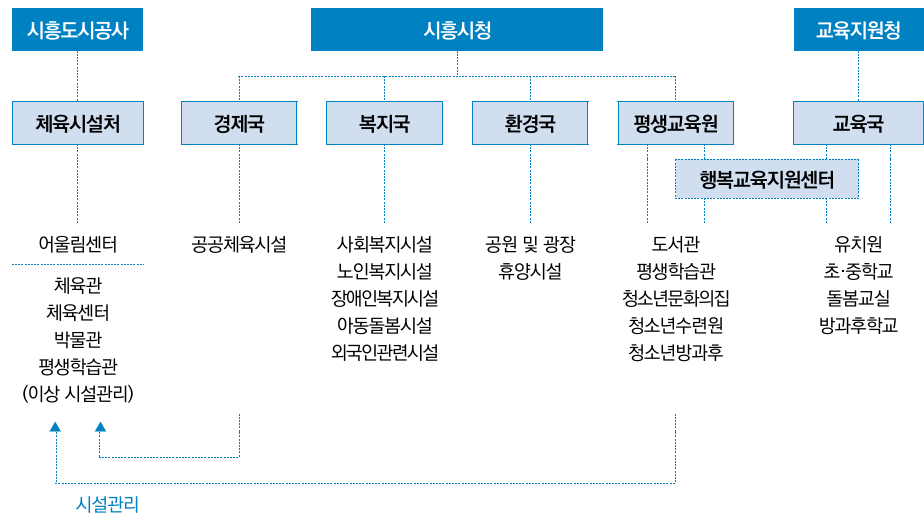
[표 4-1] 시흥시 내 주요 공공시설과 담당부서 현황

구분	공공시설	담당부서
교육시설	시흥시내초등학교, 유치원 등	교육지원청 교육국 초등교육지원과
	시흥시내중학교, Wee센터 등	교육지원청 교육국 중등교육지원과
	이룸학교, 늘봄학교, 초등돌봄교실, 방과후학교, 학교돌봄터, 방과후늘봄지원센터 등	교육지원청 교육국 학교행정지원과
	학교시설 전체 시설 관리	교육지원청 행정국 교육시설관리센터

구분	공공시설	담당부서		
돌봄시설	돌봄SOS센터, 종합사회복지관 등 사회복지시설	시흥시청	복지국	복지정책과
	노인복지관, 경로당, 재가노인복지시설 등 노인복지시설	시흥시청	복지국	노인복지과
	장애인자립생활지원센터, 장애인종합복지관, 장애인직업재활시설, 재가복지봉사센터 등 장애인복지시설	시흥시청	복지국	장애인복지과
	드림스타트센터, 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 아이누리돌봄나눔터, 학교돌봄터 등 아동돌봄시설	시흥시청	복지국	아동돌봄과
	여성인력개발센터(꿈마루), 공동육아나눔터, 어린이집, 육아종합지원센터(아이맘카페) 등	시흥시청	복지국	여성보육과
	다가치유스센터, 외국인복지센터, 외국인주민관련시설, 다문화가족센터 등	시흥시청	복지국	외국인주민과
	청소년 방과후아카데미 등	시흥시청	평생교육원	청년청소년과
문화시설	목감아트하우스27, 시흥문화발전소창공, 월곶 예술공판장 아트독 등	시흥시청	경제국	문화예술과
	오이도박물관	시흥시청	경제국	관광과
		시흥도시공사	체육시설처	체육시설3부
	시흥에코센터 등	시흥시청	환경국	환경정책과
	맑은물상상누리 등	시흥시청	도시주택국	경관디자인과
	abc센터, 평생학습마을, 시흥교육캠퍼스 쉼(SSOC), 대야 및 정왕 평생학습관 등 평생학습 관련 공공시설	시흥시청	평생교육원	평생학습과
	ABC행복학습타운, 대야 및 정왕 평생학습관 등	(시설관리) 시흥도시공사	체육시설처	체육시설1부
	청년협업마을, 청년스테이션, 청년공방, 청소년문화의집, 공공청소년수련시설, 청소년 소통공간(휴카페)	시흥시청	평생교육원	청년청소년과
	중앙도서관, 작은도서관, 군자도서관, 정왕어린이도서관, 배곧도서관, 월곶도서관 등	시흥시청	평생교육원	중앙도서관
	소래빛도서관, 신천도서관, 북부권 작은도서관, 대야도서관 등	시흥시청	평생교육원	소래빛도서관
	은계어울림센터	시흥도시공사	체육시설처	체육시설1부
	능곡어울림센터	시흥도시공사	체육시설처	체육시설2부
체육시설	시 지역 공공체육시설, 시흥체력인증센터 등 시흥시 내 공공체육시설	시흥시청	경제국	체육진흥과
	국민체육센터, 장곡문화체육센터등	(시설관리) 시흥도시공사	체육시설처	체육시설2부
	시흥어울림국민체육센터, 시흥시체육관, 계수엘리트체육관, 정왕전용배드민턴장, 함송생활체육관, 다니생활체육관, 정왕전용탁구장, 달월생활체육관, 월곶생활체육관			체육시설3부
기타시설 (공간)	시흥 시 내 공원 전체	시흥시청	환경국	공원과
	광장, 썸지공원, 산림휴양시설, 목공체험장, 산림복지센터, 유아숲체험원, 소래산놀자숲, 희망나눔복공소 등	시흥시청	환경국	녹지과
	선사유적공원 등	시흥시청	경제국	관광과
		시흥도시공사	교통복지처	공원레저부
	갯골생태공원, 갯골캠핑장, 배곧한울공원등	시흥도시공사	교통복지처	공원레저부

출처: 시흥시청(<https://www.siheung.go.kr/main/contents.do?mld=0503020000>) 및 교육지원청(<https://www.goesh.kr/base/goesh/organ/organList?menuLevel=2&menuNo=39>), 시흥도시공사(<https://www.shsi.or.kr/PageLink.do>) 조직도 및 담당업무 현황(검색일 : 2023.10.02.)를 참조하여 연구진 작성

시흥시의 공공시설 관리주체는 크게 시흥시청과 교육지원청, 시흥도시공사 세 곳이다. 우선 시흥시청에서는 경제국, 복지국, 환경국, 평생교육원의 네 개 국에서 주로 담당하고 있으며 경제국에서는 공공체육시설을, 복지국에서는 노인·장애인·아동·외국인주민 등 취약계층 대상 복지시설 전반을, 환경국에서는 공원 및 광장 등을, 평생교육원에서는 도서관, 평생학습관 및 청소년 대상 시설을 주로 관리하고 있다. 교육지원청에서는 교육국과 행정국 두 개 국에서 담당하며, 그 중 행정국의 경우 시설관리를 중심으로 업무가 형성되어 있다. 시흥도시공사에서는 체육시설처에서 주로 담당하는데, 주민복합편의시설의 기능을 하는 어울림센터의 경우 운영·관리 전반을 담당하고 있는 반면, 시흥시청의 경제국에서 담당하는 공공체육시설과 평생교육원에서 담당하는 평생교육관의 시설관리를 중심으로 업무가 형성되어 있다.



[그림 4-3] 시흥시 내 주요 공공시설의 관리체계

출처: 연구진 작성

□ 시흥시 차원의 공공시설 관련 정책과 사업

시흥시는 지역 차원에서 평생학습도시, 아동친화도시, 생태문화도시, 혁신교육지구, 미래형 교육자치 협력지구 등의 정책을 적극 추진해왔다. 교육 분야를 예를 들면, 평생교육원과 도서관, 마을학교, 체험형 시설, 학습동아리 등 지역의 교육 문화 자원을 발굴하고, 교육지원청과 지자체, 지역사회 주체들이 참여하는 협력체계를 구축하는 등, 교육 생태계 조성을 위해 많은 노력을 기울여왔다. 교육시설과 돌봄시설, 공공문화체육시설과 주민공동이용시설, 복합시설 등 각 부문별로, 시 차원의 고유 브랜드를 앞세운

특화 및 확충 전략이 추진되고 있으며, 이 과정에서 시청 내 운영 및 지원부서와, 일선 시설의 기획 및 운영 과정 사이에 긴밀한 연계 협력체계가 작동하고 있었다.

- **교육 분야 : 미래교육협력지구**

시흥시는 타 지자체 대비 청장년층이 많고, 아동인구 비율이 높은 특성에 따라 평생학습도시, 아동친화도시, 교육도시를 표방하며, 교육시설과 문화시설, 아동 돌봄시설에 대한 신규 확충 및 연계 활용 정책이 두드러진다. 2006년부터 평생학습도시 지정과 함께 아동친화도시, 혁신교육지구, 미래형 교육자치 협력지구 등 교육 친화적 사업을 지속적으로 수행해 오면서, 마을학교, 학습동아리 등 많은 공공시설을 지역의 자원으로 활용될 수 있는 토대를 형성해오고 있다⁴⁷⁾. 이에 평생학습원을 중심으로 초·중고, 대학, 평생학습 교육을 연계하여 교육 생태계를 구축하려는 시도를 정책적으로 추진하고 있다. 같은 맥락에서 2011년 경기도 교육청과 시흥시가 협약을 맺고 공교육 혁신을 이루기 위해 ‘혁신교육지구’를 지정한 이후, 교육부 주관 ‘미래형교육자치 협력지구’ 사업으로 확장하면서 시흥 교육지원청과 시흥시가 함께 교육협의체를 구성·운영해오는 등⁴⁸⁾ 교육시설을 중심으로 한 주요 주체 간 연계가 활발히 이루어지고 있다.

- **돌봄 분야 : 아이누리(온종일돌봄시설)**

시흥시는 온종일돌봄 생태계구축 선도사업을 통해 시흥형 돌봄 유형*을 도출하고, 이를 바탕으로 아이누리 돌봄센터(4개소, 민간위탁)와 아이누리 돌봄나눔터(9개소, 주민조직 스스로 운영)를 운영하고 있다.

※ 세대공감 마을학교형, 공공도서관형, 작은도서관형, 시흥마을학교형, 청소년전용공간형, 스포츠마을학교형, 공공실내놀이터형, 학교속마을학교형

- **문화 분야 : 생태문화도시 시흥**

‘시흥시 문화비전 2030’에서 ‘생태문화도시 시흥’이라는 방향을 설정하고, 2019년 문화체육관광부의 문화특화지역 조성사업에 선정, 지역 내 독특하고 차별화된 생태자원들을 문화자원으로 연계 활용하는 적극적인 문화도시 정책을 추진해왔다. 월곶예술공판장 아트독, 시흥문화발전소 창공, 모랫골 만지작 스튜디오, 미산동 마을박물관, 목감 아트하우스27, SNU 배곧 아트큐브 등 지역 내 공간자원을 활용하여 생활밀착형 문화예술 공간을 확대하고 있다.

47) 이희현 외(2020), 100p, p.106.

48) 시흥시 행복교육지원센터 홈페이지. <https://happyedu.siheung.go.kr/www/contents.do?key=11>. 23.10.15.방문

- **공동시설 분야 : 어울림센터(주민복합편의시설)**

어울림센터는 시흥시 차원의 주민복합편의시설로, 2018년부터 시작하여 지속적으로 사업을 확충하여 추진 중이며, 어린이 놀이터, 체육시설, 청소년문화의 집 등 각 센터별로 다양한 시설 및 프로그램을 운영 중에 있다. 2018년 능곡어울림센터 개관을 시작으로, 2019년 장곡, 2020년 목감, 2021년 월곶과 배곧, 2022년 은계2어울림센터를 개관하였으며, 2024년 목감2센터와 2025년 정왕센터를 개관할 예정에 있다.

- **공동시설 분야 : 공유 플랫폼 시소(공유공간)⁴⁹⁾**

‘시흥의 장소를 잇는’ 공유 플랫폼 시소는 시흥시 내 체육시설과 대여 가능한 공유공간(민간 운영 포함), 공유자원에 대한 정보를 공유하고, 공간 등록 및 예약 기능을 제공하는 플랫폼이다. 공유경제와 공동체문화 활성화를 위한 정책으로 800개의 공간이 등록되어 있으며, 누적 방문자 170만 명, 누적 승인건수가 9만 건 이상에 이른다.

- **복합시설 분야 : 너나들이(학교복합화시설)**

2018년 「시흥시 학교복합화시설 설치 및 운영에 관한 조례」가 제정된 이후, 학교 복합화를 통해 너나들이 2개소를 개관하여 방과후학교 및 지역 커뮤니티 공간으로 활용 중이다. 시흥시 학교복합화시설 설치 및 운영에 관한 조례에 따르면, 학교복합화시설이란 시흥시 관내 학교시설과 연계하여 설립된 공공문화시설로 학생, 지역주민을 위한 커뮤니티 공간을 뜻한다.

너나들이의 운영관리 주체는 시흥시장이며, 현재 시흥시 인재양성재단에 위탁 운영 중이다. 2019년 배곧 지역에 제1호 너나들이를 개관하였고, 2019년 국토교통부 도시재생 뉴딜사업과 2020년 생활SOC 복합화 주민참여 시범사업을 통해 제2호 너나들이를 소래지역에 개관하여 운영 중에 있다.

□ 코로나19 시기 시설별 관련 부서와 대응체계⁵⁰⁾

시흥시에서는 2020년 1월 25일 시흥시 첫 의심환자 음성 판정⁵¹⁾ 이후인 2020년 1월 28일 지자체 최초로 지역재난안전대책 본부를 설치하였다⁵²⁾. 중앙방역 대책본부에서는 발생지역에 지역재난안전대책 본부를 운영하도록 하였으나, 시흥시는 선제적으로 대응했다고 할 수 있다. 이후 시흥시 첫 번째 확진자가 발생(2020년 2월9일)하자 매일

49) 공유플랫폼 시소 홈페이지. <https://share.siheung.go.kr/index.do>. 2023.11.20.

50) 시흥시(2022), 시흥시 코로나19 대응백서를 참조하여 종합

51) 국내 첫 번째 확진자는 2020년 1월 20일 발생

52) 시흥시(2020), 시흥시, 재난안전대책본부 구성...신종 코로나 ‘철통방어’. 보도자료. 1월28일

상황판단회의를 주관하였고, 재난현장 대응을 위한 통합지원본부를 추가설치 하였다. 또한 2021년 12월, 단계적 일상회복 체계로 변환되면서 통합지원본부 체계를 폐지하고 재난안전대책본부의 역할을 보강하였다.

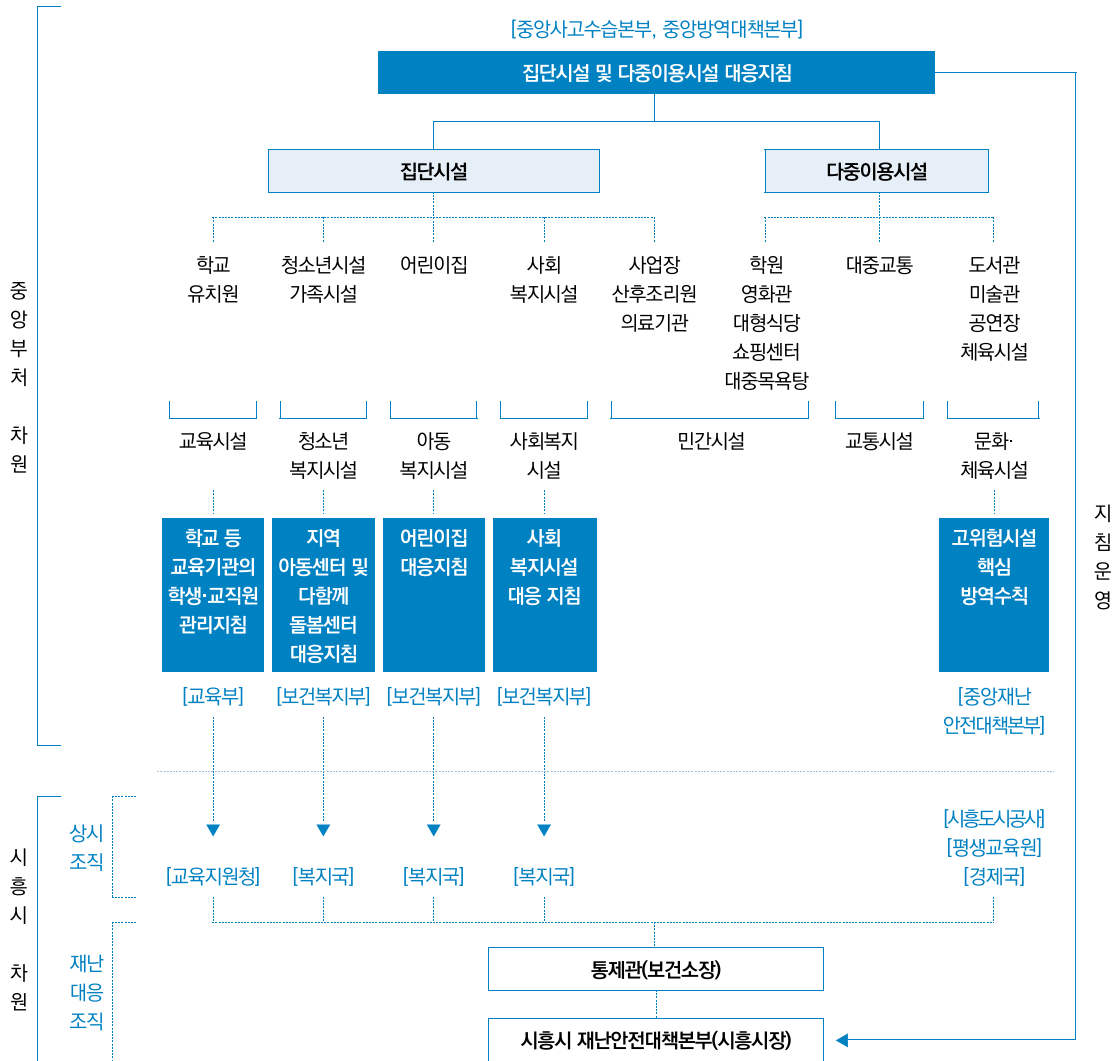


- ◀1차 운영 체계(4개 실무반)20.1.28
- ↙2차 운영 체계(재난안전대책본부 + 통합지원본부)20.2.12
- ↓3차 운영 체계(2개단, 8개반)21.12.14



[그림 4-4] 시흥시 코로나19 대응 체계
출처: 시흥시(2022), 시흥시 코로나19 대응백서. pp.47; 51; 54.

공공시설과 관련한 대응체계는 아래 그림과 같았다. 분야별 시설을 지원하는 시청 내 담당부서와, 일선 시설 간의 긴밀한 소통과 협력이 이루어졌다. 또한 지역 재난안전대책본부 차원의 회의를 매일 정기적으로 개최하여, 각 부서별, 시설별 요구사항을 통합 심의하는 방식으로, 휴관 및 개관 여부, 부족한 인력과 물품 지원, 지역 내 자원의 연계 활용 등 결정과 조율이 필요한 각종 현안에 대하여 지자체 재량을 발휘할 수 있었다.



[그림 4-5] 중앙정부 및 시흥시 차원의 시설 소관부서별 코로나 대응체계

출처: 시흥시청 홈페이지의 행정조직도(<https://www.siheung.go.kr/main/contents.do?mld=0503020000>, 검색일: 2023.11.22.) 및 시흥시 코로나19 대응백서(p.47)의 내용을 참고하여 연구진 작성

3) 생활권 단위 시설 분포 현황

사례분석의 주요 대상으로 선정된 시흥시의 남부생활권에서, 서로 다른 주거지 특성 및 인구구성을 보이는 배곧 생활권과 정왕 생활권을 중심으로 공공시설의 분포 현황과 운영 특성을 살펴보았다.

- 배곧 생활권 (배곧1-2동, 2000년대 신도시)

우선 배곧 생활권은 배곧1행정복지센터와 배곧2행정복지센터를 각각 기준으로 한 반경 1km의 생활권으로 볼 수 있으며, 행정동으로 구분할 때 배곧1동과 2동을 포함하는 약 3.8km²의 영역이다. 생활권 내 약 6만 7천여 명의 인구가 거주하고 있으며, 총인구 대비 유아 및 학생(초·중·고등학생)의 비중이 약 25%(유아 7%, 학생 17.8%), 고령인구의 비중이 약 6%⁵³⁾로 유아 및 학생인구의 비중이 상당히 높은 생활권의 특성을 갖는다. 이에 따라 배곧신도시 내 2개 초등학교가 과밀로 분류되고 있다(교육청 기준). 2023년 현재 전국 유소년인구(14세이하)의 비율이 약 10%⁵⁴⁾로 집계되는 점을 고려한다면, 평균 수준의 두 배 가까운 구성을 보이고 있다고 할 수 있다. 배곧 생활권의 주요 인구구성은 다음의 표와 같다.

[표 4-2] 배곧 생활권의 주요 인구 구성 특성

구분		인구수	비중(%)
총인구		67,360명	
유아인구		4,690명	7.0%
학생인구	초등학생	6,754명	10.0%
	중학생	2,933명	4.5%
	고등학생	2,254명	3.3%
고령인구		3,974명	5.9%

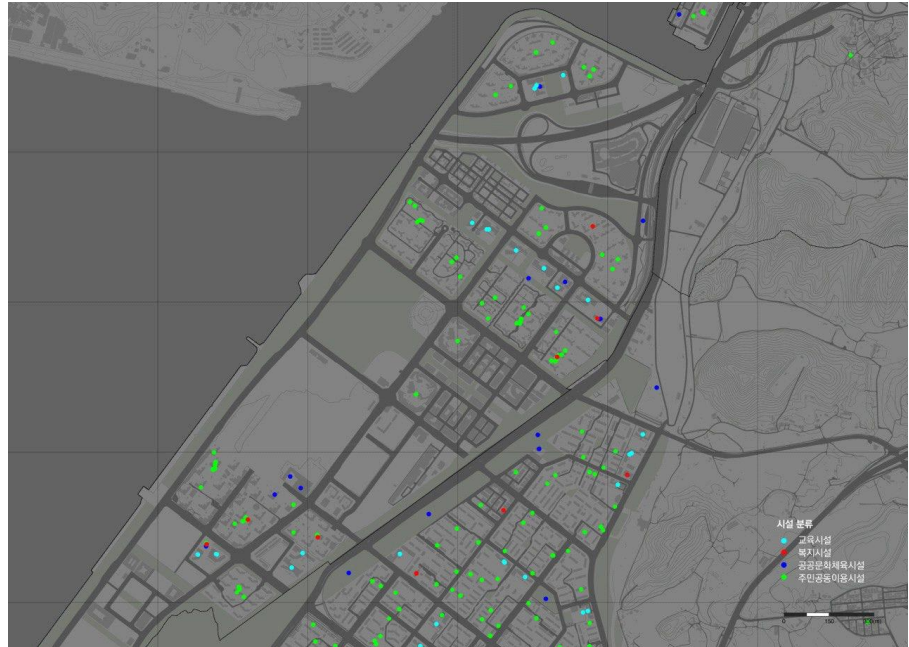
출처: 국토정보플랫폼 국토통계지도(인구자료, 2022.4.기준)를 활용하여 작성

한편, 배곧 생활권 내 공공시설 분포 현황을 살펴보면, 유치원 5개소, 초등학교 5개소, 중·고등학교 3개소 등의 교육시설이 있고, 이와 연계된 초등 돌봄교실을 비롯하여 유아동 및 청소년의 돌봄과 관련된 시설이 48개소(그 중 40개소는 어린이집에 해당함) 분포

53) 국토정보플랫폼의 국토통계지도 중 인구자료를 활용하여 작성
(<https://map.ngii.go.kr/ms/map/NlipMap.do?tabGb=statsMap>, 2023.6.30.접속)

54) 통계청, KOSIS 인구조로 보는 대한민국 홈페이지 참조
(<https://kosis.kr/visual/populationKorea/PopulationDashBoardDetail.do>, 2023.6.30.접속)

하는 것으로 파악된다. 공공문화체육시설 유형의 공공시설로는 도서관 1개소와 행정 복지센터 기능과 복합된 시설 2개소, 옥외 조성된 체육시설 2개소가 분포하고, 주민공동이용시설로써 공동육아나눔터와 경로당이 아파트단지 내부로 다수 설치되어 있는 특성을 보인다. 생활권 내 시설의 전체적인 분포 특성은 다음의 도면과 같다.



[그림 4-6] 배곧 생활권의 공공시설 분포 현황

출처: 연구진 작성

생활권 내 공공시설을 이용대상(불특정·특정)으로 구분하여 보면, 공공문화체육시설로 분류되는 도서관과 어울림센터 두 곳, 옥외 체육시설을 제외하고는 대부분 특정 이용자를 대상으로 하는 시설로써 대부분(경로당 9개소 제외) 유아 및 학생인구를 대상으로 하는 시설로 볼 수 있다.

이와 함께 공공시설의 이용유형(정규·돌봄·프로그램·자율이용)에 따른 분류로 볼 경우, 정규과정으로 운영되는 교육시설과 돌봄서비스로 운영되는 돌봄시설, 그리고 돌봄서비스 및 자율이용, 프로그램운영 및 자율이용 등의 혼합된 이용 유형을 갖는 시설로 구분할 수 있다.

한편, 생활권 내 주거지가 대부분 대규모의 공동주택 단지로 형성되어 비교적 높은 위계의 도로로 구분되어 있고, 배곧도서관과 어울림센터에 조성된 공공시설을 제외하면 대부분 공동주택 단지 내, 주택 하부에 설치되어 있어 시설 간 연계 활용 시 접근성 확보에 어려움이 예상된다.

[표 4-3] 배곧 생활권의 관련 시설 현황

시설구분	시설명	이용대상	이용유형			
			불특정	특정	정규	돌봄 프로그램
교육시설	유치원	총 5개소		●	●	
	초등학교	배곧초		●	●	
		배곧라운초		●	●	
		배곧누리초		●	●	
		배곧해솔초		●	●	
		배곧한울초		●	●	
	중학교	배곧중		●	●	
		배곧해솔중		●	●	
	고등학교	배곧고		●	●	
돌봄시설	돌봄교실	배곧초 돌봄교실		●		●
		배곧라운초 돌봄교실		●		●
		배곧누리초 돌봄교실		●		●
		배곧해솔초 돌봄교실		●		●
		배곧한울초 돌봄교실		●		●
	어린이집	총 40개소		●		●
	방과후아카데미	배곧1 청소년문화의집		●		●
	다함께돌봄센터 지역아동센터	아이누리돌봄센터 (배곧2어울림센터점)		●		●
		아이누리돌봄센터 (센텀베이점)		●		●
공공문화 체육시설	도서관	배곧도서관	●			●
	어울림센터	배곧1어울림센터	●			●
		배곧2어울림센터	●			●
	체육시설	배곧 농구장(옥외)	●			●
		배곧 풋살장/테니스장(옥외)	●			●
주민공동 이용시설	공동육아나눔터	총 4개소		●		●
	경로당	총 9개소		●		●

출처: 연구진 작성

- 정왕 생활권 (정왕1-2, 4동, 1990년대 조성 택지지구)

정왕 생활권은 정왕1·2동과 4동의 일부지역으로 이루어진 생활권으로 행정동의 경계로 볼 때 시화국가산업단지를 포함하고 있으나, 지형·지물 등의 생활권 경계 특성을 고려면, 정왕역을 중심으로 조성된 중밀의 아파트단지(서측)와 다세대·다가구밀집지역

(동측)을 포함하는 영역이라고 할 수 있다.

생활권 내 약 8만 7천여 명의 인구가 거주하고 있으며, 총인구 대비 유아 및 학생(초·중·고등학생)의 비중이 약 12.4%(유아 3%, 학생 9.4%), 고령인구의 비중이 약 11.3%⁵⁵⁾로 배곧 생활권에 비해 유아 및 학생인구의 비중은 작고, 고령인구의 비중이 상당히 큰 생활권의 특성을 보인다. 정왕 생활권의 주요 인구구성은 다음의 표와 같다.

[표 4-4] 정왕 생활권의 주요 인구 구성 특성

구분	인구수	비중(%)
총인구	87,283명	
유아인구	2,634명	3.0%
학생인구	초등학생	4,212명
	중학생	1,394명
	고등학생	2,608명
고령인구	9,827명	11.3%

출처: 국토정보플랫폼 국토통계지도(인구자료, 2022.4.기준)를 활용하여 작성

생활권 내 공공시설 분포 현황을 살펴보면, 유치원 6개소, 초등학교 8개소, 중·고등학교 9개소 등의 교육시설이 있고, 이와 연계된 초등 돌봄교실을 비롯하여 유아동 및 청소년의 돌봄과 관련된 돌봄시설이 23개소, 어린이집이 90개소가 구성되어 있어 돌봄시설의 분포가 매우 촘촘한 여건이다. 초등 돌봄교실과 거점형 돌봄시설(아이누리돌봄센터) 2곳이 설치되어 있던 배곧 생활권과 비교하여 지역아동센터, 돌봄교실 등 소규모의 다양한 시설들이 생활권 전체에 산발적으로 분포하고 있는 차이를 확인할 수 있다.

공공문화체육시설 유형의 공공시설로는 시흥시 차원의 중앙도서관 1개소와 작은도서관 2개소, 평생학습관, 국민체육센터 등 중규모에서 소규모까지의 시설이 고루 설치되어 있어 배곧 생활권에 비해 다양한 기능·위계의 시설이 분포하고 있다고 할 수 있다. 반면, 주민공동이용시설로 분류되는 공동육아나눔터는 1개소에 불과하여 두 생활권 간에 상반된 시설의 조성 및 분포 특성을 예상할 수 있다.

생활권 내 시설의 전체적인 분포 특성은 다음의 도면과 같다. 비교적 중규모의 아파트 단지와 다가구주택이 혼합된 지역으로, 생활권 내 공공시설들이 주거지역 내에 분산되어 분포하고 있는 여건이다.

55) 국토정보플랫폼의 국토통계지도 중 인구자료를 활용하여 작성
(<https://map.ngii.go.kr/ms/map/NlipMap.do?tabGb=statsMap>, 2023.6.30.접속)



[그림 4-7] 정왕 생활권의 공공시설 분포 현황

출처: 연구진 작성

생활권 내 공공시설을 이용대상(불특정·특정)으로 구분하여 보면, 배곧 생활권과 마찬가지로 공공문화체육시설을 제외하고는 대부분 특정 이용자를 대상으로 하는 시설이며 유아 및 학생인구, 고령인구, 장애인인구를 대상으로 하는 시설이 모두 구성되어 있는 특징을 보인다.

이와 함께 공공시설의 이용유형(정규·돌봄·프로그램·자율이용)에 따른 분류로 볼 경우, 정규과정으로 운영되는 교육시설과 돌봄서비스로 운영되는 돌봄시설 그리고 프로그램 운영 및 자율이용 등의 혼합된 이용 유형을 갖는 공공문화체육시설로 구분할 수 있다.

한편, 아파트단지 중심으로 구성된 서측의 생활권에는 단지 내 시설로써 어린이집, 경로당이 전체적으로 분포하고, 단독·다가구주택 중심으로 구성된 동측의 생활권에는 지역아동센터, 어린이도서관 등의 돌봄·문화시설이 분포된 차이를 보인다. 서측 생활권과 동측 생활권 사이 대규모 공원 및 공공시설 용지가 조성되어, 비교적 높은 위계의 도서관이나 체육시설, 복합문화시설 등이 조성되어 있다. 양쪽의 배후 주거지역에서 가운데 공공영역의 시설 자원을 공유할 수 있는 구조이다.

[표 4-5] 정왕 생활권의 관련 시설 현황

시설구분	시설명	이용대상	이용유형			
			불특정	특정	정규	돌봄 프로그램
교육시설	유치원	총 6개소		●	●	
		초등학교		●	●	
		서왕초		●	●	
		서해초		●	●	
		시흥초		●	●	
		시화초		●	●	
		송운초		●	●	
		냉정초		●	●	
		군서초		●	●	
	중학교	시흥중		●	●	
		시화중		●	●	
		송운중		●	●	
		서해중		●	●	
		정왕중		●	●	
	고등학교	정왕고		●	●	
		서해고		●	●	
		군서고		●	●	
		경기스마트고		●	●	
돌봄시설	돌봄교실	총 8개소(초등학교별)		●		●
	어린이집	총 90개소		●		●
	지역아동센터	총 12개소		●		●
	청소년시설	정왕어울림 청소년문화의집		●		●
	장애인시설	시흥시장장애인복지관		●		●
		늘푸름장애인주간보호시설		●		●
공공문화 체육시설	도서관	시흥시중앙도서관	●			●
		꿈나무작은도서관	●			●
		정왕어린이도서관		●		●
	행정복지센터	정왕1동 행정복지센터	●			●
		정왕2동 행정복지센터	●			●
	평생학습관	정왕평생학습관	●			●
	체육시설	시흥어울림 국민체육센터	●			●
		정왕본동 게이트볼장	●			●
주민공동 이용시설	공동육아나눔터	총 1개소		●		●
	경로당	총 20개소		●		●

출처: 연구진 작성

□ 생활권 단위 공공시설 분포 현황 비교

분석 결과를 종합해보면, 2010년대 조성된 배곧 생활권과 1990년대 조성된 정왕 생활권의 공공시설 분포 특성이 매우 상이함을 확인할 수 있었다. 일단 시설의 개수에서 약 2배 차이가 있었고, 배곧에서는 공공시설 용지나 공동주택 단지 내 공간에 신규, 대형, 거점, 복합 시설 위주로 계획적 시설 공급이 이루어지고 있었고, 정왕에서는 다양한 위계와 규모의 시설이 생활권 전체에 산발적으로 분포했다. 정왕의 경우 협소하거나 노후화된 시설, 주택이나 상업용 건물에 입주한 시설들이 많기 때문에 개별 시설의 공간적 여건은 배곧이 더 양호하다고 볼 수 있다. 그러나, 배곧의 경우 소수의 거점 시설에 역할이 집중되어 학교 휴교 등 공백이 발생할 경우 대응이 어렵다. 단지 내 시설의 경우 거주자가 아닌 이용자들이 접근하기 어려울 것으로 예상된다.

[표 4-6] 생활권 공공시설 특성에 따른 대응여건 차이

구분	배곧 생활권	정왕 생활권
지역	2010년대 조성 신도시	1990년대 조성 신도시
특성	대규모 공동주택 단지 위주 인구 약 67,000명 학령인구 25%, 고령인구 6%(과밀학군)	중층 아파트단지와 다세대다가구 혼재지역 인구 약 87,000명 학령인구 12.4%, 고령인구 11.3%
공공 시설	총 79개소 - 대형, 거점, 복합시설 위주 계획적 공급 - 너나들이센터, 아이누리돌봄센터, 공동육아나눔터, 어울림센터 등 신규 시설 유치	총 160개소 - 다양한 규모와 위계의 시설 - 생활권 전체에 산발적으로 분포 - 인접 주거지 간 공원 및 공공시설 공유
예상 문제점	- 학교 등 소수시설에 의존도 높음 - 초기 수요 대응 긴급돌봄 시설 부족 - 아파트단지 내 시설 개방 및 접근성 제약 예상	- 시설 노후화 및 유휴공간 부족(저층지역) - 취약계층 이용시설 간 복합화, 또는 일반 상업용 건물 입주로 타 시설과 공용부 공유

출처: 연구진 작성

4) 단계별 대응 조치와 공백

□ 생활권 공공시설의 관련 지침 적용사항

• 관련 지침 및 시설 분류 현황

본 연구 제2장에서 검토한 바와 같이, 정부는 코로나 대응에 있어서 특정·불특정 다수가 모이고 머무는 곳을 감염 확산에 취약한 곳으로 간주하여 ‘집단 및 다중이용시설’ 대상 대응지침을 운영하였다⁵⁶⁾. 이 대응지침의 기준으로 보면, 본 연구에서 규정한 공공시설은 대부분 집단 및 다중이용시설의 범주에 포함된다. 즉, 이용대상이 특정되는 교육시설과 돌봄시설, 주민공동이용시설(경로당)은 집단시설로 분류되고, 이용대상이 특정되지 않는 공공문화체육시설은 다중이용시설로 분류된다.

각 시설들은 집단시설 및 다중이용시설 대응 지침에서 제시하는 원칙을 바탕으로, 시설별 세부 지침을 통해 세부적인 제한사항을 적용받게 된다. 즉, 시설별 관리체계에 따라 고용노동부는 ‘사업장’ 대상, 교육부는 ‘교육기관’ 대상, 보건복지부는 ‘사회복지시설(노인·아동·장애인)’ 대상의 세분화된 지침을 작성하였고, 앞서 살펴본 바와 같이 관련 직렬에 해당하는 시흥시의 각 부서에서 해당 지침을 바탕으로 운영하였다. 각 지침은 이후 공통 지침의 개정 시기마다 지속적으로 개정되었으며, 그 중 본 연구에서 분류한 단계별 대응조치를 확인하기 위해 참고한 지침의 목록은 다음의 표와 같다.

[표 4-7] 시설별 기준 활용 지침

시설 구분	지침
교육시설	(교육부) 학사운영 관련 등교·원격 수업기준 등 학교밀집도 시행방안
돌봄시설	(복지부) 코로나-19 사회복지시설 대응 지침 코로나-19 아동복지시설 대응 지침 코로나-19 지역아동센터 대응 지침
공공문화체육시설	다중이용시설의 시설그룹 분류(1~3그룹 및 기타)에 따른 원칙적 조치와 지자체 차원의 조치가 함께 적용 ※실내체육시설은 2그룹과 3그룹, 도서관·미술관 등 문화시설은 기타그룹으로 포함
주민공동이용시설	(복지부) 코로나-19 사회복지시설 대응 지침 (경로당)

출처: 연구진 작성

56) 정부는 코로나19 확산에 대응하는 지침을 운영하는데 있어서 다수가 이용하는 시설을 집단시설과 다중이용시설로 구분하고, <집단시설·다중이용시설 대응 지침>(중앙사고수습본부·중앙방역대책본부, 2020) 운영을 통해 시설을 관리하였음. 본 지침에 따르면 집단시설과 다중이용시설에 해당하는 시설은 다음과 같으며, 본 연구에서 대상으로 하는 공공시설 중 옥외 체육시설을 제외한 대부분을 포괄하는 범위로 볼 수 있음

- (집단시설) 학교, 사업장, 청소년·가족시설, 어린이집, 유치원, 사회복지시설, 산후조리원, 의료기관
- (다중이용시설) 도서관, 미술관, 공연장, 체육시설, 대중교통, 쇼핑센터, 영화관, 대형식당, 대중목욕탕

- 배곧 및 정왕 생활권의 시설 분류

우선 코로나 관련 지침에 따라 배곧 및 정왕 생활권 내 공공시설을 검토해보면, 도서관, 어울림센터, 평생학습관, 체육시설 등 공공문화체육시설을 제외한 대부분의 시설은 이 용대상이 특정되는 시설로서 집단시설로 분류된다.

[표 4-8] 배곧 생활권 관련 시설 현황

시설구분	시설명	코로나 대응지침기준	1단계 ~20.5.	2단계 ~21.11.	3단계 ~23.5.
교육시설	유치원	총 5개소	집단시설	전면중단 (긴급유지)	제한운영 (1/3~2/3)
	초등학교	총 5개소	집단시설	전면원격	제한운영 (1/3~2/3)
	중학교	배곧중	집단시설		
		배곧해솔중	집단시설		
	고등학교	배곧고	집단시설		제한운영 (2/3)
돌봄시설	돌봄교실	총 5개소(초등학교별)	집단시설	제한운영	제한운영 (1/2~정상)
	어린이집	총 40개소	집단시설 (사회복지)	전면중단 (긴급유지)	제한운영 (휴원조치有)
	방과후아카데미	배곧1청소년문화의집	집단시설 (사회복지)	제한운영	제한운영 (1/2~정상)
	다함께돌봄센터 지역아동센터	아이누리돌봄센터 (배곧2어울림센터점)	집단시설 (사회복지/아동)	제한운영	
		아이누리돌봄센터 (센텀베이점)	집단시설 (사회복지/아동)		
공공문화 체육시설	도서관	배곧도서관	다중이용시설	중단	제한운영 (1/2~1/3)
	어울림센터	배곧1어울림센터	다중이용/집단 (복합시설)	체육중단	제한운영 (1/2~정상)
		배곧2어울림센터	다중이용/집단 (복합시설)		
	체육시설	배곧 농구장	다중이용시설	정상운영	정상운영
		배곧 풋살장/테니스장	다중이용시설	정상운영	정상운영
주민공동 이용시설	공동육아나눔터	총 4개소	집단시설	공간제공 (긴급대상)	제한운영
	경로당	총 9개소	집단시설 (사회복지/노인)	전면중단	제한운영

주) 해당 시설의 실제 운영상태가 3단계로 명확히 구분되는데 한계가 있음에 따라 대응지침 상의 기준과 원칙을 준용하여 작성
출처: 교육부(코로나19 대응을 위한 교육 분야 학사운영 및 지원방안), 교육부(2학기 원격·등교 수업 기준 등 학교 밀집도 시행 방안, 2020.7.31.), 집단시설·다중이용시설 대응 지침 (제2판), 2020.2.26. 지역아동센터 및 다함께 돌봄센터 대응 지침 (8-1판), 2021.7.9. 어린이집용 대응 지침 V판, 2020.10.13. 사회복지시설 대응 지침 (3판), 2020.2.26.

[표 4-9] 정왕 생활권 관련 시설 현황

시설구분		시설명	코로나 대응지침기준	1단계 ~20.5.	2단계 ~21.11.	3단계 ~23.5.
교육시설	유치원	총 6개소	집단시설	전면중단 (긴급유지)	제한운영 (1/3~2/3)	전면등원
	초등학교	총 8개소	집단시설	전면원격	제한운영 (1/3~2/3)	전면등교
	중학교	총 5개소	집단시설			
	고등학교	총 4개소	집단시설		제한운영 (2/3)	
돌봄시설	돌봄교실	총 8개소(초등학교별)	집단시설	제한운영 (긴급유지)	제한운영 (1/2~정상)	정상운영
	어린이집	총 90개소	집단시설 (사회복지)	전면중단 (긴급유지)	제한운영 (휴원조치)	정상운영
	지역아동센터	총 12개소	집단시설 (사회복지/아동)	제한운영	제한운영 (1/2~정상)	정상운영
	청소년시설	정왕어울림 청소년문화의집	집단시설	제한운영		
	장애인시설	시흥시장애인복지관	집단시설 (사회복지/장애인)	전면중단 (긴급유지)	제한운영 (1/3~정상)	
		늘푸름장애인 주간보호시설	집단시설 (사회복지/장애인)			
공공문화 체육시설	도서관	시흥시중앙도서관	다중이용시설	전면중단	제한운영 (1/2~1/3)	정상운영
		꿈나무작은도서관	다중이용시설			
		정왕어린이도서관	다중이용시설			
	행정복지센터	정왕1동 행정복지센터	-	-	-	-
		정왕2동 행정복지센터	-	-	-	-
	평생학습관	정왕평생학습관	다중이용시설	전면중단	제한운영 (비대면)	정상운영
	체육시설	시흥어울림 국민체육센터	다중이용시설	전면중단	제한운영 (폐쇄~1/2)	정상운영
		정왕본동 게이트볼장	다중이용시설			
주민공동 이용시설	공동육아나눔터	총 1개소	집단시설	공간제공 (긴급대상)	제한운영	정상운영
	경로당	총 20개소	집단시설 (사회복지/노인)	전면중단	제한운영	정상운영

주) 해당 시설의 실제 운영실태가 3단계로 명확히 구분되는데 한계가 있음에 따라 대응지침 상의 기준과 원칙을 준용하여 작성
출처: 교육부(코로나19 대응을 위한 교육 분야 학사운영 및 지원방안), 교육부(2학기 원격·등교 수업 기준 등 학교 밀집도 시행 방안), 집단시설·다중이용시설 대응 지침 (제2판), 2020.2.26. 지역아동센터 및 다함께 돌봄센터 대응 지침 (8-1판), 2021.7.9. 어린이집용 대응 지침 Ⅵ판, 2020.10.13. 사회복지시설 대응 지침 (3판), 2020.2.26. 코로나바이러스감염증-19 유행대비 사회복지관 대응 지침 (5판), 2020.5.18. 코로나바이러스감염증-19 유행대비 사회복지시설 대응 지침 (7-1판), 2021.6.18.

□ 단계별 대응조치

• 1단계

본 연구에서 1단계로 분류한 2020년 5월까지의 고강도의 방역조치가 적용되던 기간으로, 집단시설과 다중이용시설의 이용과 운영을 전면 중단 또는 제한하는 조치들이 시행되었다. 시흥시에서도 관내 어린이집, 유치원, 공공체육시설 등, 주요 시설군별로 운영 중단 방침을 발표했다. 예컨대 2020년 2월, 시흥시 내 확진자 3명 발생 이후, 관내 465곳의 어린이집(공공·민간 모두 포함)이 동시에 휴원 조치⁵⁷⁾되었고, 다중이용시설인 실내체육시설(약 130여개소)도 전면 휴관 조치⁵⁸⁾되었다. 그러나 긴급 상황과 수요에 대비하기 위해 초등학교 돌봄교실, 지역아동센터, 공동육아나눔터 등 일부 시설에 대해서는 긴급체계 하에 운영을 유지하기도 하였다. 예컨대 공동육아나눔터의 경우 육아경험과 정보를 공유·소통하는 곳이나, 휴원·휴교조치 기간 동안 일시적으로 긴급 돌봄시설로 전환하여 돌봄 공간으로 제공(돌봄인력 파견)하도록 한 바 있다⁵⁹⁾.

생활권 내 공공시설을 중심으로 1단계 대응현황을 살펴보면, 유치원 및 초·중·고등학교 등 교육시설에 전면중단(개학연기 및 원격 전환, 휴원 등) 조치가 시행된 가운데 초·중·고교의 돌봄교실이 제한적으로 운영되어 돌봄공백에 대응하고자 하였다. 그러나 배곧 생활권의 유아 및 학생인구 수와 비중 등 인구 특성을 고려할 때, 돌봄교실 외 공공 차원에서 대응할 수 있는 시설이 아이누리돌봄센터 2개소에 불과하였고 생활권 내에서 도보 접근성이 좋지 않은 것을 확인할 수 있다. 즉, 유아동 인구의 돌봄 수요가 매우 높은 지역임에도 불구하고 공공 차원에서 대응할 수 있는 여건이 상당히 취약했었던 상황이었을 것으로 판단된다.

정왕 생활권의 경우, 초등학교 8개소의 돌봄교실 외 지역아동센터 12개소가 생활권 내에 위치하는데, 해당 시설이 전부 긴급돌봄 공간으로 활용되지는 않았으나, 생활권 내 도보로 접근 가능한 범위에서 가용 자원이 다수 존재하였다고 볼 수 있다. 한편, 노인인구를 대상으로 하는 경로당과 노인복지관 등 노인여가복지시설의 경우, 공간 제공 등의 제한 운영 없이 전면적으로 폐쇄조치가 이루어졌으며 상당수의 시설에서 2단계 초기(2020년 7월경)까지 장기간 휴관을 지속하였다⁶⁰⁾. 배곧 생활권과 달리 노인인구의 비

57) 경향신문. 시흥 거주 가족 3명 신종 코로나 확진 판정...어린이집 465곳 휴원. 2020.2.9.기사.
(<https://m.khan.co.kr/local/local-general/article/202002092133001#c2b>, 2023.11.20. 접속)

58) 시흥시민신문. 시흥도시공사, 실내다중이용시설 전면 휴관. 2020.2.24.기사.
(<http://www.ssnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=12100>, 2023.11.20. 접속)

59) 여성가족부. 공동육아나눔터 찾아 긴급 돌봄 현황 점검, 2020.3.24. 보도자료.



[그림 4-8] 배곧 생활권(상)과 정왕 생활권(하) 내 공공시설의 1단계 운영 상황

출처: 연구진 작성

중이 높은 정왕 생활권의 지역 특성을 고려했을 때, 노인인구의 일상에서 상당한 공백이 발생했을 것으로 예상된다.

60) 시흥시. (2020.7.) 시흥시 공공운영시설 재개. 시흥시 블로그 카드뉴스(<https://blog.naver.com/siheungblog/222043291960>, 2023.9.15.접속)

- 2단계

본 연구에서 2단계로 분류한 2021년 11월까지의 사회적 거리두기 개념 도입에 따른 제한적·부분적 이용조치가 있었던 기간이다. 즉, 사회적 거리두기 단계별 방역수칙 준수 및 밀집도 관리를 전제로 시설 운영을 재개하여 확진자의 발생과 접촉여부, 지역사회의 유행 상황 등에 따라 이용제한에서 임시 폐쇄조치까지의 대응이 이루어졌다.

불특정 다수를 대상으로 하는 다중이용시설 중 체육시설의 경우, 이용인원 1/2 기준을 시작으로 제한적인 운영이 재개되었으며, 도서관·미술관은 면적기준 및 수용인원 제한 등을 통한 밀집도 관리를 전제로 부분적인 운영을 재개하였다⁶¹⁾.

특정 이용자(유아동인구 및 노인인구 등)를 대상으로 하는 집단시설 역시 교육시설 중 유치원 및 초·중학교에 대해서는 1/3~2/3까지의 밀집도 제한, 고등학교에 대해서는 2/3 밀집도 제한 기준⁶²⁾을 마련하는 등 이용자의 특성에 따라 상이한 기준이 마련되었다. 동시에 장기 휴관으로 인한 노인인구의 일상 공백 해소 차원에서 취식 활동을 제한하는 범위에서 노인복지관 및 경로당의 운영도 재개하였다.

즉, 대부분의 공공시설에 대해 확진자 발생 또는 감염병의 유행수준에 따른 운영 기준(밀집도 관리 기준)을 마련하고 탄력적으로 운영하여, 전면 폐쇄를 최소화하기 위한 조치를 시행하였다고 볼 수 있다. 이에 시흥시 내 공공시설의 경우, 2020년 7월부터 순차적으로 운영을 재개하였으나, 수도권 대 유행이 시작된 2020년 9월 다시 공공체육시설 등에 운영 중단 조치가 내려지는 등 거리두기 단계에 따른 탄력적 운영이 2단계 기간 동안 반복적으로 이루어졌다. 공공시설 유형 중 체육시설을 대상으로 2단계 기간 동안 시흥시에서 시행한 주요 조치를 정리하면 다음의 표와 같다.

[표 4-10] 코로나 시기(2단계) 시흥시 소재 공공체육시설 대상 운영조치

시점	해당시설	시행조치	비고
2020.06.15.	공공 체육시설(실내외 전부)	운영중단	
2020.07.27.	공공 체육시설(실내 19개소, 실외 71개소)	운영재개	사회적 거리두기(2단계)
2020.09.11.	공공 체육시설	운영중단	
2020.12.08.	공공 및 민간 체육시설(실내외)	집합금지	사회적 거리두기(2.5단계)
2021.07.26.	공공 체육시설	운영중단	사회적 거리두기(4단계)
2021.11.01.	공공 체육시설	운영재개	단계적 일상회복(1단계~)

출처: 시흥시 야구협회 홈페이지(<https://shbaseball.co.kr/notice/getNoticeList.hs>, 검색일: 2023.11.22.)

61) 시흥시. (2020.7.) 시흥시 공공운영시설 재개. 시흥시 블로그 카드뉴스(<https://blog.naver.com/siheungblog/222043291960>, 2023.9.15.접속)

62) 교육부. (2020.3.) 코로나19 대응을 위한 교육 분야 학사운영 및 지원방안.



[그림 4-9] 배공 생활권(상)과 정왕 생활권(하) 내 공공시설의 2단계 운영 상황
출처: 연구진 작성

다만, 앞선 표에서 확인할 수 있는 바와 같이 거리두기 단계가 조정되면, 동일한 시설군에서는 시설의 수용규모나 정원의 차이 등 공간적 차이가 충분히 고려되지 못하고 일괄적인 조치가 시행되어 갑작스런 일상 공백이 발생하는 경우가 여전히 존재하였다고 볼 수 있다.

- 3단계

본 연구에서 3단계로 분류한 2023년 5월까지의 대응은 2022년 4월을 기준으로 사회적 거리두기가 지속되던 기간과 그 이후의 기간으로 구분할 수 있다.

사회적 거리두기가 지속되던 2022년 4월 이전의 기간은 단계별 제한운영 조치가 적용되고 있었으나, 사실상 확산의 감소세에 접어들어 따라 밀집도를 정상 수준으로 늘려가는 단계였다고 볼 수 있다. 그 이후의 기간은 단계적 일상회복을 위한 사회적 거리두기의 완화 조치가 이루어진 기간으로, 대부분의 공공시설이 정상적인 운영 상태에 돌입한 시기이다. 정부는 코로나 확산 감소세가 확인하게 안정화됨에 따라 2022년 4월을 시점으로 거리두기 조치를 전면적으로 해제하였다. 다만, 감염 취약계층이 집중되어 있는 고위험시설에 대해서는 방역시설을 유지하였으나, 여기에 해당하는 시설은 요양시설이나 병원으로서, 생활권 내에서 일상적으로 이용하는 공공시설에 대해서는 사실상 모든 조치가 해제되었다고 할 수 있다⁶³⁾.

5) 시설 단위의 공간적 여건 차이

앞서 살펴본 바와 같이 시설 대상 운영 제한 조치는 시설유형별로 일괄 적용되었기 때문에, 개별 시설의 규모나 입지 등에 따른 공간적인 여건 차이를 충분히 고려하지 못한 측면이 있었다. 이에 동일한 유형에 해당하는 시설 중 규모, 입지 등이 상이한 개별 시설들의 공간적 여건을 비교하여 그 차이를 구체적으로 검토해보고자 하였다.

이를 위해 본 연구에서 분류한 공공시설 유형 중 돌봄시설에 해당하는 아동복지시설(지역아동센터)을 살펴보았다. 아동복지시설은 배곧 생활권과 정왕 생활권에 모두 조성된 시설로써 생활권의 특성에 따른 여건 차이를 명확하게 보여줄 수 있는 시설이라고 할 수 있다. 이에 각 시설의 규모(정원) 등을 살펴보고, 해당 시설이 타 기능의 시설과 복합되어

63) 중앙재난안전대책본부 2022년 4월 15일 브리핑(KTV 국민방송, 18일부터 모든 거리두기 조치 해제·마스크 착용 의무, 현행 기준 유지 | 포스트 오미크론 대응체계 합동브리핑 (22.4.15.), <https://www.youtube.com/live/JmYWiaqVBY?si=IQCybk31r03kHsWM>, 2023.10.2. 접속.

있는지의 여부 그리고 주변 시설 및 공간자원을 연계할 수 있는지의 여부를 확인하였다. 앞서 생활권별 시설분포 현황 분석을 통해 배곧 생활권 내에는 2개소의 아동복지시설(지역아동센터 및 다함께돌봄센터), 정왕 생활권 내에는 12개소의 지역아동센터가 조성되어 있는 것을 확인하였다.

동일 위계의 생활권 내에 조성된 시설 수 차이에서 예상할 수 있듯이 배곧 생활권의 아동복지시설은 시흥시의 자체 돌봄 브랜드인 아이누리 돌봄센터 2개소이며, 그 중 배곧2어울림센터에 위치한 아이누리 돌봄센터는 40명 정원의 거점형 시설이다⁶⁴⁾. 이 시설의 경우, 시흥시의 주민복합편의시설인 ‘어울림센터’ 내에 위치하여 행정복지센터, 어린이집, 공동육아나눔터, 청소년문화의집 등 여타 돌봄시설 및 주민공동이용시설과 공간을 공유하고 있다. 이 시설과 인접하여 같은 블록 내에 조성된 시설로 배곧한울초등학교와 배곧초록유치원이 있으며, 그 외 타 시설들과는 편도 3~4차선 이상의 위계를 갖는 도로로 구분되어 시설 내 복합도와 달리 주변 지역으로 연계할 수 있는 시설은 교육시설로 한정되는 여건이다.



[그림 4-10] 배곧 아이누리 돌봄센터(배곧2어울림센터)의 공간적 여건

출처: 연구진 작성

64) 시흥 초등돌봄 서비스 홈페이지(<https://childfirst.siheung.go.kr/sub/customizedInfo/customizedInfoDetail.hs?customizedInfoSeq=375>, 검색일: 2023.11.22.)

공간을 공유하는 각 시설별 담당 부서를 살펴보면, 어울림센터의 소관 기관은 시흥도시공사이고, 아이누리 돌봄센터 포함 어린이집, 공동육아나눔터의 소관부서는 시흥시 복지국 그리고 청소년문화의집은 시흥시 평생교육원에서 담당하는 시설로서 같은 공간 내에서 기능별 담당 부서가 분절된 형태를 갖는다.

한편, 정왕 생활권의 아동복지시설 12개소는 대부분 15명~30명 정원의 중소규모 시설로 구성되어 있다. 그 중 정왕 아이누리 지역아동센터와 충인 지역아동센터 등 2개소의 공간여건을 살펴보았다.

우선, 정왕 아이누리 지역아동센터는 30명 정원 규모의 시설로서 용도지역상 일반주거 지역에 위치한 주거용도의 3층 건축물 내에 구성되어 있다. 특기할만한 사항은 본 건축물의 1~3층이 모두 돌봄 또는 주민공동이용시설로 구성되어 있다는 점이다. 1층은 시흥시의 자체 사업으로 조성한 ‘어울림 카네이션 하우스’, 즉 고령자 대상 소규모 복지관이 위치하고, 2층은 외국인을 위한 경로당 그리고 3층에 아이누리 지역아동센터가 위치하여⁶⁵⁾ 아동, 고령자, 외국인 등 취약계층을 위한 시설이 복합되어 있다고 볼 수 있다. 그 외 정왕 아이누리 지역아동센터 주변은 다세대·다가구주택이 밀집한 지역으로 연계 가능한 시설이 충분치 않은 여건이며, 직선거리 약 100m 내에 근린공원(군서희망공원)이 위치하고 있다.



[그림 4-11] 정왕 아이누리 지역아동센터의 공간적 여건

출처: 연구진 작성

65) 정왕 아이누리 지역아동센터 홈페이지(<https://blog.naver.com/inuri202012>, 검색일: 2023.11.20.)

한편, 정왕 중인 지역아동센터는 용도지역상 상업지역에 위치한 상업용도의 5층 건축물 내에 구성되어 있다. 건물 전체가 취약계층을 위한 공간으로 복합되어 있었던 아이누리 지역아동센터와 달리 음식점, 사무실 등 일반 상업·업무용도의 시설들과 복합되어 있는 여건이다. 용도지역 특성 상 반경 100m 내 인접 시설들은 대부분 이와 유사한 특성을 보이는 가운데, 북측의 정왕대로(편도 4차선, 육교로 연결) 건너편(반경 200m 범위)에 중앙공원과 중앙도서관 그리고 실외 체육시설이 구성되어 있어 연계 활용의 가능성이 있는 것으로 보인다. 중앙도서관은 지하1층, 지상4층 규모의 시설로써 자료실 4개소와 문화교실 2개소, 다목적실 등의 공간으로 구성되어 있다⁶⁶⁾.



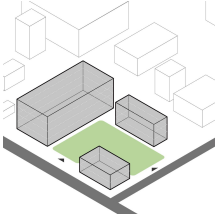
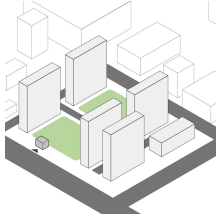
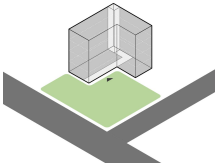
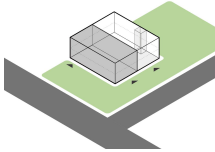
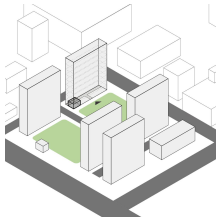
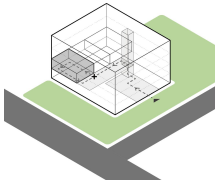
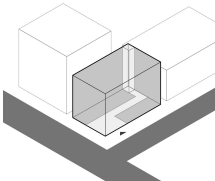
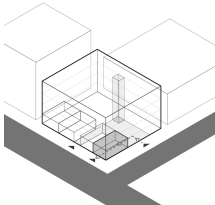
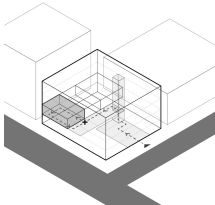
[그림 4-12] 정왕 중인 지역아동센터의 공간적 여건

출처: 연구진 작성

이상 검토한 바와 같이 동일한 유형으로 분류되는 시설군 내에서도 시설별 입지와 공간적 특성에 차이가 있었다. 표 4-11은 동종 시설에서 나타날 수 있는 입지 및 공간적 특성의 차이를 여러 변수들의 조합으로 나타낸 것이다. ① 하나의 부지 안에 여러 동의 건물이 단지를 구성하는지 단일 건물인지, ② 건물 전체를 하나의 시설이 단독으로 사용하는지 다른 시설과 공유하는지, ③ 출입구를 단독으로 사용하는지 다른 시설과 공유하는지, ④ 활용할 수 있는 외부공간이 충분한지에 따라, 공간적 대응에 유리 또는 불리한 조건으로 작용할 수 있다.

66) 시흥시도서관 시흥시공공도서관통합서비스 홈페이지(<https://lib.siheung.go.kr/#/about/central/status>, 검색일: 2023.11.20.)

[표 4-11] 시설 단위 입지 및 공간적 특성

구분	단지 전체	단지 내 일부 건물	단독 건물	건물 내 일부 공간
필지와 건물의 관계	하나의 부지 안에 여러 동의 건물이 단지를 이루고 있음		하나의 부지에 하나의 건물이 있음	
시설 전유부와 공유부	단지 전체를 하나의 시설이 단독으로 사용 ABC 행복학습타운 배곧너나들이	단지 내 일부 공간을 다른 시설과 공유 단지내 어린이집, 경로당	건물 전체를 하나의 시설이 단독으로 사용 시흥중앙도서관	건물 중 일부 공간을 다른 시설과 공유 배곧2어울림센터 충인지역아동센터
출입구 구분 O 외부 공간 O				
출입구 구분 X 외부 공간 O	-		-	
출입구 구분 O 외부 공간 X	-	-		
출입구 구분 X 외부 공간 X	-	-	-	

출처: 연구진 작성

3. 시설 운영자 대상 설문조사

1) 조사 개요

□ 조사의 목적

중앙정부와 지자체 차원의 코로나19 대응지침이 일선 현장에 어떻게 적용되었는지 확인하기 위하여, 사례지역인 시흥시 내 생활권 공공공시설의 운영자를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 조사를 통해 개별 시설 차원에서 코로나19 대응실태에 대한 실증적인 현황 자료를 확보하고자 하였다. 시설 특성과 더불어 코로나19 시기 운영 현황(폐쇄, 인원제한, 공간제한 등)과 그에 따른 이용 공백의 발생 양상, 대응 과정에서 경험한 어려움 등을 살펴보았다. 이를 통해 코로나19 대응여건과 취약성에 영향을 주는 요인들과 시설 유형 및 특성에 따른 차이점을 종합적으로 비교 분석하고, 개선 및 지원방안을 도출하고자 하였다.

□ 조사대상

조사대상은 시흥시 내 공공시설로서 1) 공공기관이 직접 운영하거나 2) 민간기관에 위탁 운영하는 시설, 3) 민간이 운영하지만 공공서비스 제공과 관련하여 공공기관의 관리 감독 및 지원을 받는 시설, 4) 공공의 개입 없이 민간이 자율적으로 운영하지만 지역 주민에 공익 및 비영리 서비스를 제공하는 시설까지 포함하였다.

응답 대상자의 요건은 1) 조사 대상기간인 코로나19 초기인 2020년 1월부터 2023년 5월까지 해당시설에 근무하고, 2) 해당 시설의 대표, 관리자 또는 종사자로서 시설 내 방역 관련 업무를 담당했던 경험이 있는 사람으로 한정하였다.

‘교육시설, 돌봄시설, 문화체육시설, 주민공동이용시설’의 4개 유형 중 하나에 해당하거나, 둘 이상의 기능이 결합된 ‘복합시설’까지 5가지 유형에 대하여 최소 30부 이상의 표본을 확보하고자 하였다. 대상 지역 및 응답자의 자격조건이 제한적이고, 일부 설문 항목에 기억보다 정확한 기록 확인이 필요하며, 시설 운영 관련 내부 정보가 필요한 내용이 포함되어 있어 설문 1부당 응답 시간과 답변의 난이도가 높음을 고려하여 표본의 규모와 수량을 선정하였다.

※ 설문조사 대상 선정절차

1. 공유재산 및 물품관리법에 근거한 시흥시 공유재산 관리 조례에 따라 관리되고 있는 공유재산 목록 중 건물 부문 자료 제공 요청
2. 시흥시 조직도 및 업무 현황에서 공공시설 현황 및 담당자 조사
3. 디지털시흥문화대전*의 문화, 교육, 사회, 복지 분야 시설 목록 조사
* 시흥시와 한국학중앙연구원이 협약을 체결하고, 시흥시의 역사와 문화유산을 비롯하여 정치, 경제, 사회의 변화 발전상에 관한 모든 정보를 집대성하여, 누구든지 인터넷을 통해 이용할 수 있도록 디지털 시흥문화대전 편찬⁶⁷⁾
4. 시흥시 시설 유형별 공공데이터(www.data.go.kr) 및 공유공간 플랫폼 시소의 시설 현황 조사
5. 최종 공공시설 목록 및 시설별 담당자/담당부서 조사

□ 조사내용

설문조사의 문항구성과 주요 내용은 다음과 같다.

[표 4-12] 주요 설문항목

구분	내용	
응답자 선정기준과 특성	대상요건	- 현재 시설에 2019년 5월부터 2023년 5월까지 재직 여부 - 생활권 공공시설 해당 여부
	시설유형	- 해당시설에서 제공하는 서비스 유형 - 주된 기능에 따른 시설 유형 구분
	응답자 특성	- 시설 내 직위와 역할 - 관련 업무 경력
시설 현황 및 특성	기본정보	- 시설명과 주소, 종사자 규모
	이용특성	- 일일 평균 이용자 수, 이용자 주 연령대, 접근수단
	공간특성	- 부지 및 건물 입주 형태, 동/층 구성, 공유공간 현황
코로나19 시기 대응 실태와 어려움	업무분담	- 담당자 지정 여부, 기록 여부
	단계별 특성	- 단계별 (봉쇄기/억제기/회복기) 확진 등 유사상황 경험 빈도
	운영 측면의 변화	- 시설 폐쇄, 이용인원 제한 등 운영 측면의 변화 경험 여부와 어려움
	공간 측면의 변화	- 구조 변경, 재배치, 가림막 등 공간 측면의 변화 경험 여부와 어려움
시설별 대응여건과 지원 체계	체감 위험도	- (시설 요인) 취약계층, 밀집/밀폐/밀접, 비밀배출, 가용공간 등 - (환경 요인) 자족성, 접근성, 대체자원, 완충공간 등
	개선 및 지원 필요성	- (시설 및 공간) 취약성 진단, 복합화, 신규공급 확대, 중심기능 강화, 다양성과 균형, 가변공간 확충, 이동 및 접근성 강화 - (관리 및 지원) 지침 세분화, 물품과 인력 지원, 취약계층 지원, 정보 공유와 협력, 공간자원 공유 및 활용 등

출처: 연구진 작성

67) 디지털시흥문화대전 홈페이지 <http://siheung.grandculture.net/siheung/guide/summary>, 검색일 : 2023.10.02.

□ 조사방법

조사에 앞서 대상 조건에 부합하는 시설 목록과 담당부서 및 담당자 현황을 조사하였고, 시흥시청 및 관련 기관의 협조를 받아 온라인 설문 링크와 설문 참여 요청을 전달하였다. 설문조사는 전문조사기관에 의뢰하여 2023년 10월 23일부터 11월 14일까지 총 23일간 시행하였다. 조사기준에 부합하는 시설 및 담당자를 대상으로 유선으로 설문조사 참여자를 섭외하였다. 구조화된 설문지를 활용한 온라인 설문조사 방식으로 진행하였다.

2) 조사 결과

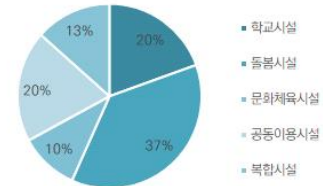
□ 응답자 현황 및 특성

조사기간동안 총 163부의 유효설문을 회수하였으며, 운영 및 관리방식, 시설 유형(택일) 및 제공 서비스 유형별(중복 포함) 응답 현황은 다음과 같다.

시설 운영 및 관리방식



시설 유형(단일 분류 기준)



[그림 4-13] 시설 유형별 응답 현황

출처: 연구진 작성

[표 4-13] 시설 유형별 응답 현황

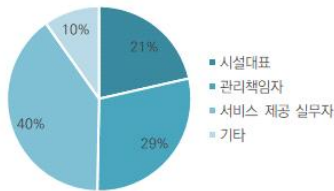
시설유형	대표 유형	유형별 사례 수		서비스기준 (중복포함)
		건	(비율)	
교육시설	유치원, 초등학교	32	(19.6%)	35
돌봄시설	어린이집, 아이누리돌봄센터, 지역아동센터 노인/장애인 주야간보호센터 등	61	(37.4%)	92
문화체육시설	도서관, 박물관, 평생교육시설, 생활체육시설 등	17	(10.4%)	51
공동이용시설	경로당, 공동육아나눔터, 마을관리소, 주민어울림공간 등	31	(19.0%)	58
복합시설	학교복합화시설, 복합문화시설, 종합복지관 등	22	(13.5%)	47

출처: 연구진 작성

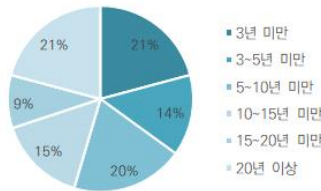
• 응답자 및 시설 현황

응답자 특성(직책과 경력) 및 시설 현황에 대한 기본 정보는 아래와 같다. 시설 종사자 규모를 보면 5인 미만의 시설이 약 21%, 10인 미만 약 23%로 전체 표본의 약 절반 정도를 차지했고, 10인 이상 30인 미만이 33%, 30인 이상(23%)은 비교적 대규모 시설이라고 볼 수 있다. 일 평균 이용자 규모는, 0인 이상 50인 미만 시설이 30%로 가장 많았고, 이어서 50~100인 미만이 약 25%를 차지했다. 20인 미만 소규모 시설 약 15%, 100인 이상 대규모 시설이 나머지 약 30%를 차지했다. 주 이용자 연령대(중복포함)을 보면, 영유아와 아동을 합산하여 약 43%를 차지, 나머지 연령대 및 전체 이용시설이 비교적 고르게 포함되었다. 시설 에 접근하는 주된 이동수단은 ‘걸어서’가 약 66%로 생활권 시설의 특수성을 확인할 수 있었고, 그 외 자가용 14%, 서틀 10%, 대중교통 9% 순이었다.

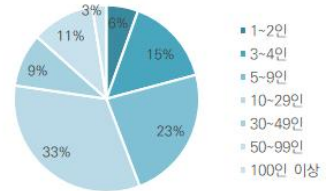
응답자 직책



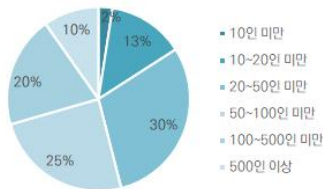
응답자 업무 경력



시설 종사자 규모



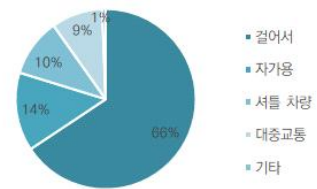
시설 이용자 규모



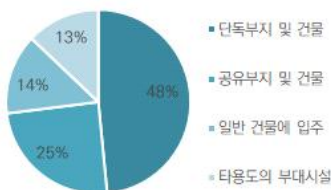
이용자 연령대



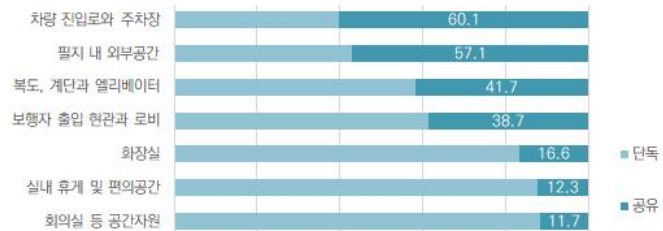
주된 이동수단



입주형태



타 시설과 공유하는 공간



[그림 4-14] 응답자, 종사자 및 이용자 특성

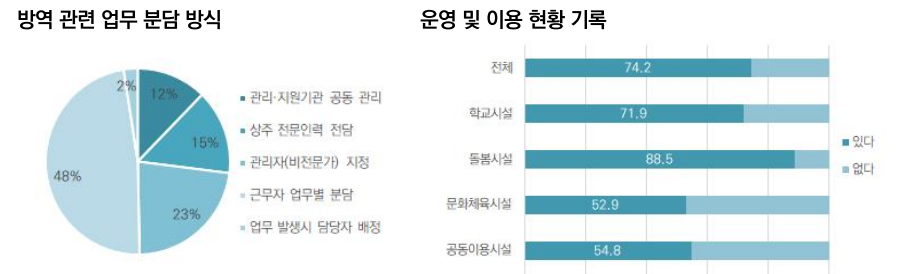
출처: 연구진 작성

시설의 건축물 입주 형태를 살펴보면 단독부지 및 건물을 활용하는 경우가 49%였고, 25%는 부지 및 건물을 다른 공공시설 등과 공유한다고 하였다. 일반 상업 및 업무용 건물에 입주(14%) 다른 주 용도의 부대시설(13%)에 해당하는 경우도 약 1/4 가량을 차지했다. 건물 공용부 중에서 다른 시설과 공유하는 비율은 차량 진입 및 주차장이 60.1%로 가장 높았고, 필지 내 외부공간(57.1%), 복도, 계단과 엘리베이터(41.7%), 현관과 로비(38.7%) 순이었다. 화장실, 휴게실, 회의실 등은 단독 사용 비중이 높았다.

□ 코로나19 대응 특성

- 방역 관련 업무

방역 관련 업무를 분담하는 방식에서 업무별로 분담한다는 응답이 48%로 가장 많았고, 비전문가이지만 전담 관리자를 지정하는 경우가 23%, ‘상주 전문 인력이 전담’하는 경우는 15%’에 불과했다. 코로나19 기간 운영 및 이용 현황 관련하여 약 74%가 정확한 기록이 남아 있다고 응답하였는데, 기본적으로 등교 및 서비스 이용 현황을 상시 관리하는 학교 및 돌봄시설에 비해 문화체육, 공동이용시설에서 비율 차이가 컸다.

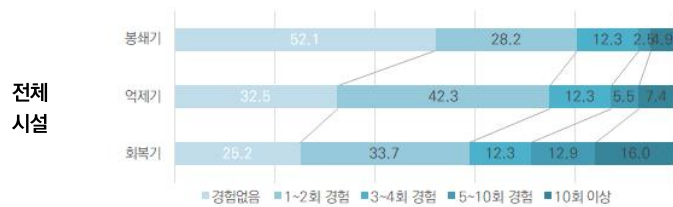


[그림 4-15] 방역 관련 업무 분담 방식과 현황 기록 여부

출처: 연구진 작성

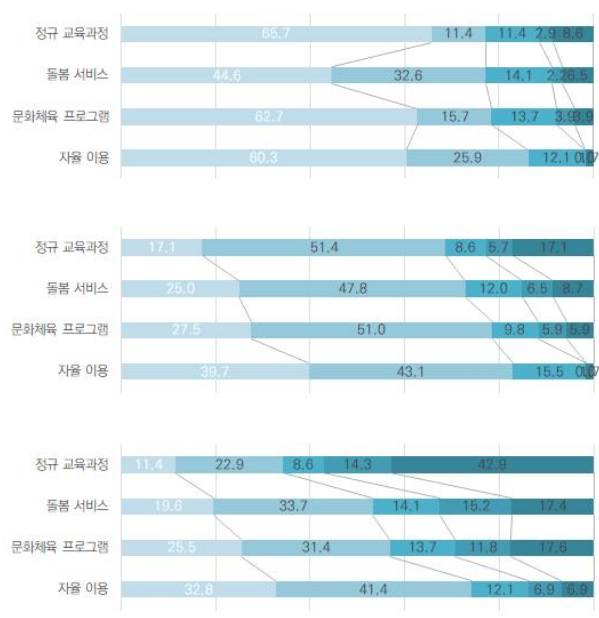
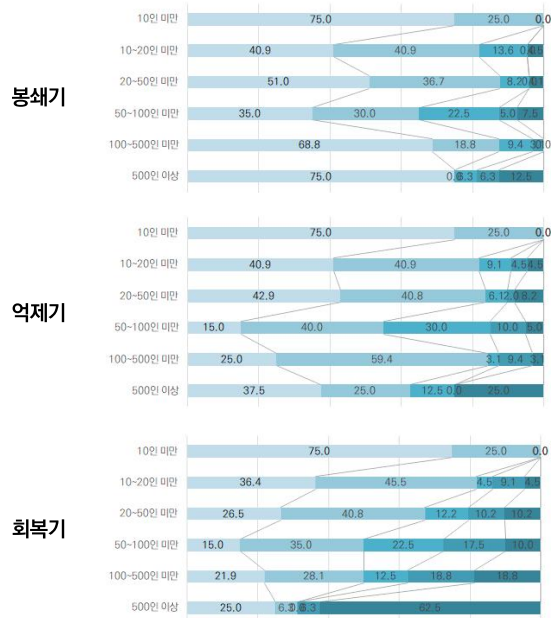
- 단계별 확진 관련 경험

코로나19 대응 단계별로 시설종사자 또는 이용자의 확진이나 의심 증상, 밀접 접촉 등으로 시설 폐쇄, 역학조사, 검사, 격리 등의 방역 조치를 경험한 횟수를 질문하였다. 이는 각 시설이 실질적 감염 위험에 노출된 정도를 양적으로 비교하기 위한 항목이다. 일반적으로 이용자의 규모가 작은 시설보다는 큰 곳에서 접촉의 기회가 더 많고, 또 확진자 수가 증가하는 후기로 갈수록 관련 경험이 더 많아질 것으로 예상된다.



이용자 규모별

서비스 유형별



[그림 4-16] 단계별 확진 관련 경험 비교

출처: 연구진 작성

이용자 규모별 조사결과를 비교해보면, 봉쇄기에는 100인 이상의 대형시설에서의 확산 위험이 억제되는 대신 M자 형으로 돌출된 10-20인 및 50-100인 규모 시설에서 상대적으로 높은 위험이 집중되었음을 알 수 있다. 후기로 갈수록 M자형이 사라지고, '경험 없음'을 제외한 모든 항목에서 비율이 점증하는 경향으로 수렴한다. 서비스 유형별로는 후기로 갈수록 '교육'>'돌봄'>'문화체육'>'자율이용' 순으로 점증하는 구조인데, 봉쇄기 돌봄서비스 관련 시설들이 상대적으로 많은 위험에 노출되었다. 이는 고강도 봉쇄를 통해 감염 위험을 인위적으로 억제하는 과정에서, 특정 규모 및 시설에 위험이 집중되었음을 보여 준다.

• 운영 및 공간 측면의 변화 경험과 어려움

코로나19 대응조치에 따른 운영 및 공간 측면의 변화에 대한 실제 경험 여부와 어려움을 질문하였다. 운영 측면에서는 부분적인 운영 제한을 경험한 시설은 약 80%에 가까웠고, 비대면 전환, 인원 제한, 이용 자격 제한 등은 60% 이상, 시설 전면 중단이 약 57%였다. 반면 운영을 위해 서비스를 기존과 다른 공간에서 제공하거나, 기존 공간을 방역 관련된 용도로 변경하는 것, 시설 내 유희공간을 개방 활용하는 등 기존 공간-행태의 변화를 수반하는 조치들은 상대적으로 유경험 비율이 낮았다. 조치에 따른 어려움의 정도는 대부분의 문항에서 70%대로 나타났는데, 특히 방역 관련 공간자원으로 용도전환을 경험한 경우, 어려움의 정도가 가장 높았다. ‘유희공간 개방’의 경우 가용 유희공간이 있는 시설에만 해당하기 때문에 경험 비율이 가장 낮았지만, 어려움의 정도는 가장 낮았다.

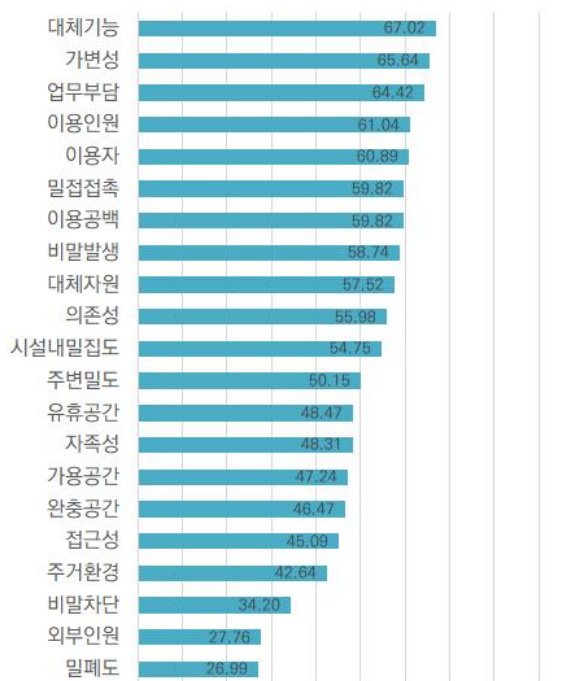
공간 측면에서는 가림막 등 임시 장치 활용, 공용공간 이용 제한은 조사대상 시설의 약 70%가, 확진자 격리공간 지정, 환기 및 위생 설비 개선, 이용자 간 거리두기를 위한 가구 재배치 등은 약 60%가 경험했다. 전반적으로 가볍고 임시적인 조치일수록 적용 비율이 높고, 상대적으로 동선 및 영역 분리, 구조 및 용도변경 등 실제 공간의 변화 범위가 클수록 경험 비율이 낮는데, 그래도 약 2~30% 정도의 시설에서 코로나 기간의 공간적 조치가 실제 시설 환경 변화로 이어졌음을 확인할 수 있다.



[그림 4-17] 운영 및 공간 측면의 변화 경험 여부와 어려움
출처: 연구진 작성

- 취약성과 개선 필요성

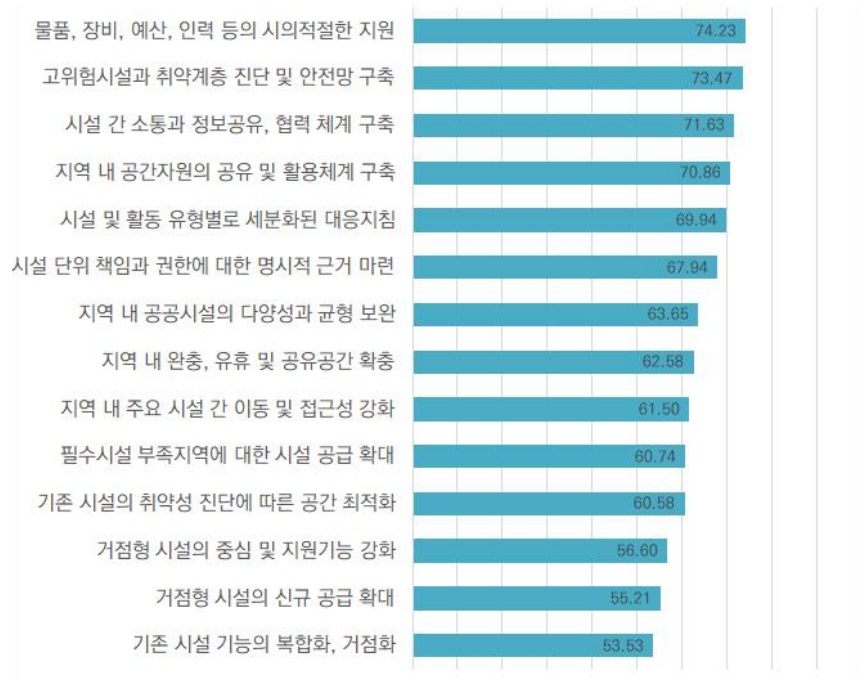
문헌고찰과 대응과정 분석, 예비 면담조사에서 코로나19 대응 여건 및 취약성에 영향을 미치는 요인으로 언급되었던 항목들에 대하여 시설 운영자들이 체감하는 해당 시설의 '취약성'의 정도를 질문하였다. 해당 시설의 기능을 비대면 등으로 대체하기 어렵다는 점과, 경직된 공간구조, 과중한 업무부담에 대한 동의율이 상위권을 차지했고, 뒤이어 이용인원 규모와 이용자 집단의 취약성이 60점 이상을 기록하였다. 밀접접촉과 비말발생, 밀집도, 시설 내 밀집도 등 활동-공간의 취약성에 대한 응답도 많았다. 해당 시설 이용공백이 이용자들에게 미치는 영향이 크고 이용자들의 의존도가 높다는 점, 비대면, 재택서비스로 대체하기 어렵다는 인식도 과반점을 넘었다.



[그림 4-18] 대응여건과 취약요인

출처: 연구진 작성

개선 및 지원 방안 중에서 점수가 가장 높은 것은, 예산, 인력 등 즉각적인 수요에 대응하는 지원이었다. 고위험시설과 취약계층에 대한 안전망에 이어 시설간 정보공유와 협력, 공간자원의 공유와 활용체계 구축 필요성에 대한 인식이 높았다. 대응지침의 세분화, 시설 책임과 권한의 명시에 대한 요구도 확인할 수 있었다. 그 다음으로 생활권 단위의 대응여건에 해당하는, 시설 다양성과 균형, 유희 및 공유공간, 이동 및 접근성, 부족한 필수 시설 공급, 기존 시설의 취약성 개선 등이 뒤를 이었다. 시설 복합화, 거점화에 관한 항목들이 점수가 상대적으로 낮았지만 그래도 과반 이상을 기록하였다.



[그림 4-19] 개선 및 지원 필요성

출처: 연구진 작성

4. 코로나19 대응실태와 문제점

문헌 및 사례분석의 결과, 설문조사 결과 및 주관식 의견, 시설 관계자 면담을 통해 도출된 내용을 종합하여, 코로나19 대응실태와 문제점을 정리하였다.

- 너무 많은 지침과 잦은 변경

코로나19 시기 생활권 공공시설에는 범정부 차원의 공통된 방역수칙과 코로나 확산 단계에 따른 지역별 조치, 시설유형별 지침에 따른 규제 및 의무사항 등, 세분화된 대응지침들이 중첩적으로 적용되었다. 중앙(질병관리청)에서 일반 지침을 제시하면 부처별, 세부기관별로 특수성을 고려하여 세분화된 지침을 제시해왔다. 중앙의 방역 지침이 수시로 개정되는 가운데, 지침의 개정 사항이 있을 때마다, 지자체 및 시설유형별 지침의 개정판이 하달되는 수직적 전달 구조가 작동하였다.

하나의 시설 단위에서 직접적인 관찰 지침 외에도 일반, 상위, 유사시설 지침까지, 참조 및 적용해야 하는 유효 지침의 절대적인 수량이 많았다. 참조해야 하는 지침이 너무 많고 자주 바뀌어, 현장에서는 지침의 부재와 공백, 지연과 혼란을 경험했다. 유효한 지침을 찾아 적용하기에 어려웠고, 담당자들의 업무 부담을 가중시키는 요인이었다. 지침을 이행하는 단계에서 이용자들을 통제하고 협조를 구해야 했고, 상하위 지침 간 적용시점의 차이에 따른 혼란과 지연이 발생했다. 사회적 거리두기 체계를 개편하는 과정에서 지침 간소화와 통합 정비 필요성이 꾸준히 제기되었다.

- 모호하거나 경직된 지침, 적극 행정의 부담

구체적이지 않고 모호한 지침은 업무상 혼란과 대응 공백을 유발하고, 시설별 특성과 차이를 고려하지 않고 지나치게 세세하고 경직된 지침은 유연한 해석과 창의적 대안을 가로막는다. 방역 관련 지침의 준수 여부는 시설 내 확진 등 문제 발생 시 책임 소재를 가르는 1차적인 기준이 되기 때문에 강제조항이 아니라도 현실적으로 제시된 지침을 그대로 따를 수밖에 없고, 명확한 예외적 사유가 없는 한 이를 거스르거나 벗어나는 자의적 판단을 내리기 어려운 상황이었다. 시설유형별 일괄적인 대응지침이 개별 시설의 특성 및 여건과 부합하지 않는 경우에는 담당자 재량에 따라 가장 유사한 지침을 준용할 수밖에 없었고, 이 과정에서 대응 역량의 차이가 발생했다.

코로나19의 전체 과정을 살펴보면 엄격한 제한이 필요했던 봉쇄기를 지나면서부터 공공시설의 운영재개 방안이 논의되었으나, 비필수시설의 운영에 따른 위험부담을 기피하는 보수적인 기조가 이어졌다. 아래 시흥시 도서관 운영자와의 면담 내용을 보면, 지

침과 재량 사이에서 불편하더라도 서비스를 최대한 지속할 수 있는 방법을 찾기 위해 지속적으로 노력했다. 도서대출 뿐 아닌 공간 제공 자체를 도서관의 주요 기능이자 역할로 인식했기 때문이다. 그러나 이러한 적극 행정에는 어려움과 부담이 따르기 때문에, 지자체나 부서, 담당자마다 온도의 차이가 있을 것으로 예상된다.

시흥시 도서관 운영자 인터뷰 내용

질문 : 지침 적용에 어려움은 없으셨나요?

응답 : 시흥시 제대본부 회의가 매일 있었고, 상급기관 지침을 따를지, 재량을 발휘할지 매일매일 검토했었어요. 초기에 1시간씩만 머물고, 소독한 뒤 다시 이용자를 받으라는 지침은 적용하기 힘들었어요. 그래서 저희는 그대로 하지 않고 개관한 날은 그냥 쪽 오븐 했습니다. 저희는 가급적이면 불편하더라도, 서비스를 지속하는 방향을 찾아보려고 노력했었어요. 밀폐도 관리하는 공간별로 그냥 담당자가 판단해서, 의자를 빼기도 하고 아예 폐쇄하기도 하고...

질문 : 코로나 시기를 겪고 나서 도서관 운영과 관련하여 달라진 생각이 있으신가요?

응답 : 당연한 얘기일 수 있지만, 부담 없이 시민들이 여유로운 공간에서 책을 읽을 수 있고, 공부를 할 수 있다는 사실 자체가 얼마나 소중한지 생각하게 되었어요. 이러한 공공공간에 대한 필요성을 더 강하게 인식하게 되었다고 할 수 있겠네요. 특히나 저희 도서관은 공원을 끼고 있어서 풍경도 매우 좋거든요.

질문 : 도서관 운영이 제한되었을 때, 공원을 활용하실 생각은 안하셨나요? 공원 밖에서 책을 읽을 수 있게 한다거나, 저자와의 만남을 기획한다거나 하는 식으로요.

응답 : 이용자들이 공원 밖에서 책을 읽었는지 안 읽었는지는 제가 보지 못해서 모르겠어요. 공원에서 도서관 행사를 해야겠다는 생각은 하지 못했네요. ... 저희는 도서관 개관 여부를 계속 재난대책본부 안건으로 상정하면서 나름 적극 행정을 펼치긴 했지만, ... 위험을 감수하면서 다양한 시도를 하기가 쉽지 않았던 것 같아요.

• 일률적 지침과 시설 현장의 불일치

‘집단 및 다중이용시설’ 개념이 시설 규모나 위계에 따른 차등 없이 일괄 적용된 것처럼, 중앙에서 하달되는 지침에서는 개별 시설 현장의 다양성과 특수성을 충분히 고려하기 어렵다. 감염 확산의 위험은 1) 공간의 밀집, 밀접, 밀폐 수준에 따라, 2) 이용자 간 사회적 접촉의 양상에 따라, 3) 활동 특성별 비말 배출 여부에 따라 달라지나, 대응지침은 시설 유형별로 일괄적으로 제시되었다. 시설의 규모 및 위계, 가용 공간의 부족, 프로그램 별 세부 요구사항 등, 실질적인 ‘공간-활동’ 특성을 제대로 고려하지 못하여 지침과 현실이 서로 불일치하는 경우가 많았다. 예를 들어 학교시설 대상의 밀집도 관리 지침을 준수했음에도 불구하고, 1개 학급 단위의 실질적 밀집도를 낮추는 효과는 미미했다.

시흥시 초등학교 선생님 인터뷰 내용

질문 : 교육부 코로나 대응 지침을 적용하는데 어려움은 없으셨나요?

응답 : 21년도 3월이 가장 힘들었어요. 밀집도 기준이 1/3 이었다가 1/5 이었다가 자주 변경돼서 계획을 수립해두면 다시 작성하고, 다시 작성하고를 반복했던 것 같아요. 그리고 밀집도 기준이 뭘 기준으로 적용하는지는 학교 재량이었기 때문에 학교 전체 밀집도는 1/3로 유지되더라도, 개별 반 내 밀집도 관리가 안 되는 비합리적인 상황도 있었죠

복합시설인 평생학습관의 경우 일반적인 다중이용시설 지침 외에 현장에서 ‘밀집도 관리, 출입 통제, 격리공간 확보, 좌석간격 조정’과 같은 공간적 대응조치를 적용하고자 하였으나 이에 관해 참고할 수 있는 지침이 없었다. 담당자의 재량으로 도서관과 강의실, 공연장, 대관시설, 휴게공간 등 개별 공간마다 가장 유사한 지침을 찾아서 준용하였다. 현장의 혼란과 부담을 고려할 때, ‘시설별 수치’보다는 ‘공간-활동’ 기반의 구체화된 지침이, 관련 도해, 적용사례 등 풍부한 시각적 참고자료와 함께 제공될 필요가 있다.

시흥시 평생학습관 시설운영자 인터뷰 내용

질문 : 코로나 대응 지침을 적용하는데 어려움은 없으셨나요?

응답 : 평생학습관은 **복합 용도**로 사용되는 공간이라 어떤 기준을 따라야 할지 파악하기 어려웠어요. 그래서 **강의실 같은 경우는 학원 지침**을 따라서 운영하기도 했죠. ... 시설 운영 담당자인 제가 모든 지침을 다 공부해서 적합한 지침을 찾아 적용해야 했기 때문에 **복잡한 지침**을 전부 파악하는데 어려움이 있었죠.

• 시설 간 정보 공유와 협력의 어려움

생활권 공공시설에서 추상적인 제도나 지침보다 중요한 것은, 이용자와 가장 가까이에서 직접, 자주 만나는 ‘사람들’의 역할이다. 코로나19 기간 동안 공공시설 현장의 종사자들은, 이용자들의 일상으로 다가가 고립과 단절을 최소화하기 위해 다양한 자구책을 모색하였다. 도서관, 너나들이, 아이맘카페 등 시설 단위에서 각자 나름의 기획으로 비대면 프로그램을 꾸준히 만들고 제공했다. 시설 이용자 면담에서, 코로나19 이전 매일 보던 동네 선생님이 직접 만들어 나누어준 키트로 긴급돌봄을 이용하는 아이들과 가정에 있는 아이들이 함께 했던 ‘종이접기와 송편 만들기 수업’에 대해, 학부모들은 각별히 고마운 기억을 공유하고 있었다. 무엇이든 당일·새벽배송이 가능하고 다양한 온라인 콘텐츠가 넘쳐나는 세상에 살고 있지만, 그때의 경험 안에 잃어버린 일상과 관계의 지속이라는, 대체불가의 의미가 담겨 있었기 때문이다.

그러나 시설 간의 수평적 협력이나 정보 공유가 원활하지 못했다. 지역 내 유희공간 자원이나 공유할 수 있는 프로그램이 있어도 관련 정보가 실시간으로 제공되지 않거나, 감염에 대한 우려와 책임 부담, 이용권한 및 절차의 부재 등으로 제대로 활용되기 어려웠다. 아래 인터뷰 내용을 보면 같은 학교 담장 안에 있는 학교와 너나들이 센터 운영자 간에 각기 어떤 어려움을 겪고 있고, 어떤 대응방안을 고민하고 있는지에 대한 정보를 교류할 기회가 부족했다. 이용자들은 가정교육과 긴급돌봄 기간에 활용할 수 있는 정보와 콘텐츠를 찾기 위해 각자 고군분투했다. 유사한 이용자를 대상으로 유관 서비스를 제공하는 인접 시설 간에 상시적인 소통 창구가 있었다면, 운영자나 이용자 모두에게 도움이 되었을 것이라는 점에, 아쉬움과 공감을 표현하였다.

학교 복합화 시설 ‘배곧너나들이’ 이용자 인터뷰 내용

학부모1 : 봉쇄기에는 거의 집에만 있었고, 2020년 6월부터 어린이집을 보내기 시작했어요. 2021년 첫째가 학교 입학하면서 배곧너나들이를 이용하기 시작했죠. ... 중기(2020년 5월 ~2021년 11월)에는 확진자가 나오면 또 가정보육을 할 수 밖에 없는 시기가 많았는데, 이때, 너나들이에서 온라인 프로그램을 많이 운영해주셨어요. 만들기 키트를 오프라인으로 접촉 없이 받아와서, 줌으로 만나 강사님이 실시간으로 만드는 방법을 알려주셨어요.

선생님1 : ...저희는 너나들이 바로 옆에 있으면서도 너나들이에서 이런 온라인 프로그램을 운영하는지 전혀 몰랐어요. 중기에 학교 내 방과후 학교는 운영을 못했는데 ...너나들이 프로그램을 알았다라면, 방과 후 학교 이용을 원하는 학부모들에게 안내할 수 있었을 텐데 아쉽네요.

학부모2 : 가정보육 하는 기간 동안, 너나들이 말고도, 도서관 비대면 대출 서비스, 도서관 온라인 강좌, 예약제로 운영되는 아이누리돌봄센터, 아이맘카페 등 다양한 서비스를 이용했어요. 아동돌봄 관련 시설은 아이누리 돌봄 통합 시스템에서 정보를 찾았고, 도서관 같은 경우에는 회원에게 공지사항이 와서 관련 정보를 모아 하루 스케줄표를 짰어요. ...

• 취약시설에 부담이 가중되는 구조

동종 시설 내에서도 시설 규모와 기능, 위계의 차이, 공간적 여건에 따라 단계별 취약요인이 달랐다. 이를 크게 대규모, 소규모 시설로 구분해보면 다음과 같다. 소규모 분산형 시설과 거점형 시설이 담당하는 역할이 서로 다르고, 시기별 어려움의 양상과 가용 자원의 차이가 존재하지만 동일한 지침이 주어지고 시설별로 각자 대응했다. 결과적으로 위험부담과 대응역량에서 시설 간 불균형이 발생하였다.

[표 4-14] 생활권 공공시설의 규모에 따른 대응여건 차이

구분	대규모 시설	소규모 시설
운영 특성	· 방역 업무 부담 및 전담 인력 확보에 용이 · 운영 및 고용 안정성 유지 · 절차와 규정/통제 권한과 책임 소재 문제로 경직된 대응 · 서비스와 운영체계의 공정성과 형평성 · 소규모 시설에서 대응하기 어려운 공백 지원 역할	· 적은 인력, 방역 관련 업무부담 과중 · 인력 및 운영난 · 시설별 자율과 재량에 따라 유연한 운영, 시설간 편차 큼 · 취약계층에 대한 밀착관리 제공 · 지역사회 연계시설과의 협력/역할분담
공간 특성	· 시설 자체의 가용 공간자원 풍부 - 격실 확보/영역 및 동선 분리/거리두기에 용이 - 환기 및 관련 설비 기준의 충족도-활용도 높음 - 실내외 다양한 공간 보유, 공간 연계 활용에 용이	· 시설 자체의 가용 공간자원 부족 - 공간 부족으로 격실/분리/거리두기가 어려움 - 실내 밀집도 증가 또는 이용인원 제한 불가피 - 자체 외부공간이 없거나 연계 활용의 제약
이용 특성	· 확진 및 격리대상자의 발생빈도 높음 · 시설 규모에 따른 접촉인원-영향인원 증가 · 위험의 공유, 집단감염 확산에 취약	· 확진 및 격리대상자 발생빈도 낮음 · 접촉인원-영향인원 적음 · 위험의 분산 통제, 공백의 횡수/기간이 짧음
억제기 쟁점	· 집중 및 의존도가 높아 폐쇄규모/범위/영향이 큼 · 공간-인력 자원의 활용도 저하	· 기관별 별도 운영 가능, 공백 완화 가능 · 돌봄 공백 최전선에서 유연하고 적극적인 대응 가능
회복기 쟁점	· 확진-접촉에 의한 상시 결원에 안정적 대응 가능 · 시설 내 공간/프로그램별 탄력적 운영 가능	· 부분 결원에 따른 타격이 큼 · 가용 프로그램 제약이 지속

출처: 연구진 작성

생활권 공공시설의 대응실태 조사결과에 따르면, 특히 초기 봉쇄기 소규모(이용자 10~20인) 및 돌봄 관련 시설들이 상대적으로 높은 위험에 노출되었다. 이는 고강도 봉쇄 조치를 통해 감염 위험을 인위적으로 억제하는 과정에서, 특정 규모 및 시설에 위험이 집중되었음을 보여준다. 지역아동센터, 노인주간보호센터 등과 같이 민간에서 운영하는 소규모 복지시설의 경우, 생활권 공공시설의 여러 유형 중에서 물리적 환경 여건이 가장 취약한 곳이기도 하다. 공간 자체가 협소하여 격리 및 완충공간 확보, 동선과 영역 분리, 밀집도 완화 등과 같이 지침에서 요구되는 공간적인 조치들을 수행하기 어렵다는 의견이 많았다. 반면 공간이나 인력 자원에 상대적으로 여유가 있는 시설들의 경우, 소규모 개별 시설에서 감당하기 어려운 권역별 수요에 대응, 지원하는 ‘거점’ 시설의 역할을 기대할 수 있으나, 잠재력에 비해 제대로 활용되지 못했다.

생활권 공공시설들은 공간적 인접성, 기능 및 행태적 유사성으로 인해 시설 간에 상호 의존 및 대체효과가 발생하며, 특정 시설의 공백이나 편중이 다른 시설에 연쇄적으로 영향을 미친다. 그러나 지난 대응과정에서 가장 취약한 시설에 가장 많은 부담이 집중되었다는 것은, 지역 차원에서 위험과 자원을 조율하는 시스템이 제대로 작동하지 못했다는 반증이다.

기존에도 분야별 정책에서 교육생태계, 돌봄생태계, 기초생활인프라, 공유자원망 등 네트워크적 접근과 지원의 필요성이 강조되어 왔고, 시흥시의 경우 타 지자체에 비해 부서 간 칸막이가 낮고, 학교와 지역사회의 연계 등 ‘시설 간 연계’를 위한 협력 기반이 비교적 잘 구축되어 있는 편이었다. 그럼에도 불구하고 코로나19 시기에는 시설별로 각자 시급한 현안에 대응하느라 이러한 협력 체계가 원활하게 작동하기 어려웠다. 사회적 접촉 자체를 억제하는 기조 속에서 소통과 협력의 시도는 위축되고, 기존의 부처 또는 부서 간 칸막이가 더욱 강화될 수밖에 없는 여건이었다.

시설 간 연계 활용 사례로 복합문화시설의 방역 관련 자원으로서의 용도전환(선별진료소/생활치료센터 등), 공동육아나눔터를 활용한 긴급돌봄 서비스 지원이 있었지만, 일부 시설유형에 국한되었다. 폐쇄된 시설의 유휴공간을 공유하거나 비대면 프로그램을 공동 기획, 운영하는 시도들이 활성화될 수 있었다면, 시설 단위의 부담을 줄이고, 가용자원의 활용도를 높여서 이용자들의 일상 공백을 완화하는데 도움이 되었을 것이다.

제5장 결론

1. 정책적 개선방안
2. 연구결과 종합

1. 정책적 개선방안

□ 개선 원칙과 방향

연구 결과를 종합하여 생활권 공공시설의 대응력 제고를 위한 정책적 개선방안을 ①시설환경, ②대응지침, ③ 대응체계의 세 가지 차원에서 제안하였다.

[표 5-1] 생활권 공공시설의 대응력 제고 방안

구분	현황과 문제점	개선방안
시설환경	시설별 여건에 대한 고려와 조율 미흡 취약시설에 위험과 부담 과중	필수·취약시설에 대한 안전망과 지원 강화
대응지침	시설별 수직적 대응체계의 경직성 시설 현장 여건과 대응지침의 불일치	공간-활동 기반의 보편적 대응과 자율성 강화
대응체계	인접-유관 시설 간 상호작용 고려 부족 지역차원의 연계 협력 위축	지자체 차원의 연계 협력 강화

출처: 연구진 작성

1) (시설 환경) 필수 취약시설에 대한 안전망과 지원 강화

(문제점 진단) 시설별 여건에 대한 고려와 조율 미흡, 취약시설에 위협과 부담 가중

□ (중앙) 취약시설 개선 지원을 위한 근거와 수단 마련

□ (지자체) 공공시설 운영관리와 시설개선 부문의 협업 강화

□ 취약시설 개선 지원을 위한 근거와 수단 마련

시흥시 시설운영자를 대상으로 한 설문조사 결과에 따르면 도서관, 학교 등 근거법령을 기반으로 중앙정부에서 지자체까지 지원체계가 잘 갖춰져 있는 시설들은 비교적 코로나 시기 큰 어려움이 없었던 반면, 지역아동센터, 노인주간보호센터 등 민간에서 운영하고 공공에서 예산을 지원하는 소규모 복지 시설의 경우, 코로나 시기 취약한 시설의 문제점이 더욱 부각되었다. 감염병 대응에 취약한 시설은 기존 이용자들에게도 열악한 환경일 수 밖에 없다. 그러나 공공예산 활용 범위가 한정적이기에, 민간시설 개선에 예산을 투입할 명분과 근거가 부족한 것이 현실적 제약이다.

코로나19로 인해, 시설 취약 문제가 더욱 두드러진, 공공서비스를 제공하는 민간 소규모 시설에 대한 개선 방안을 마련해야 할 것이다. 단기적으로는 기업의 다양한 사회공헌 사업에 대한 유치를 도모할 수 있을 것이다. 관련 사회공헌사업 사례를 보면, 아래 표와 같이 주택도시보증공사에서 진행하는 사회공헌사업과, 건설산업사회공헌재단에서 시행하는 지원사업이 있다. 이 외에도 다양한 민간기업에서 수행하고 있는 사회공헌사업과 지역 내 소규모 공공시설 개선사업을 연계할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 이러한 취약시설 개선 사업을 추진하는 실무 조직은 지역 사회복지협의회로하고, 각 지역 사회복지협의회가 실제 업무에 반영할 수 있도록 한국사회복지협의회⁶⁸⁾에서 사업 추진 가이드라인을 제공할 수 있다.

장기적으로는 중앙 및 지자체 기금을 지속적으로 활용할 수 있는 방안을 모색할 필요도 있겠다. 소규모 공공시설 개선 사업에 적합한 기금은 아래 표와 같다. 그러나 현재 바로 적용할 수 있는 기금은 없으며, 추가적인 연구를 통해 소규모 공공시설 개선 사업에 적합한 기금 운용 방안을 마련할 필요가 있겠다.

68) 사회복지사업법 제33조에 따라, 사회복지에 관한 조사연구 및 정책건의, 관련 기관 및 단체간의 협력, 소외계층 발굴 및 민간복지자원 연계협력 등의 업무를 수행하기 위해 설치

[표 5-2] 소규모 취약시설 개선 사업에 적용 가능한 사회공헌사업 사례

기관	주요내용
주택도시 보증공사	·[‘HOPE with HUG’ 프로젝트]부산시, 부산건축제 3자간 협약을 통해 추진중인 사업으로, 사회취약계층 이용시설 및 노후 공공시설 개선 지원(2021년 7억 ⁶⁹⁾ , 2022년 총 3억원 기부) ⁷⁰⁾
건설산업 사회공헌재단 ⁷¹⁾	·건설업계의 사회공헌활동 확대를 위해 2016년 설립한 재단 ·주거환경개선, 공공시설 개선, 일자리창출지원, 재난·재해 긴급 복구지원, 사회적인인지원, 건설문화진흥사업 추진 ·공공시설 개선 사업의 경우, 사업계획서를 응모받아 심사를 통해 지원대상시설 선정(2023년 6개 시설에 대해 각 3천만원 지원 ⁷²⁾)

출처: 연구진 작성

[표 5-3] 소규모 공공시설 개선사업 활용 가능성 검토가 필요한 기금 목록

	기금	기본 개요	활용 특성
지 자 체 기 금	재난관리 기금	·근거법 : 재난 및 안전관리 기본법 제67조 ·목적 : 지방자치단체가 재난관리를 위해 매년 의무적으로 보통세 수입결산액의 1% 적립 ·성격 : 연간 적립액이 정해져 있는 법정의무기금 ·사용처: 갑작스러운 재난에 지자체가 대응하기 위해 적립하는 재원이나, 예방사업에 활용 가능	코로나19 기간동안 소상공인 지원에 많은 예산을 투입하여, 예방사업에 투자하기 어려움이 있을것으로 보이며, 감염병 예방을 위한 시설개선 사업에 예산을 활용한 사례가 없어, 추가적인 검토 필요
	지역개발 기금	·근거법 : 지방자치법 제142조, 지방공기업법 제19조 ·목적 : 지역개발사업 및 지방 공기업 사업을 지원 ·성격 : 조례를 통해 지자체가 개별적으로 설치 ·사용처: 지자체가 수행하는 지역개발사업에 대한 용자 등 조례로 정한 용도	용자 상환 부담이 있으며, 소규모 공공건축지원사업에 사 용한 사례가 없어 추가적인 검토 필요
중앙 기 금	주택도시 기금 (도시계정)	·근거법 : 주택도시기금법 ·목적 : 주거복지 증진과 도시재생 활성화 지원 ·성격 : 사업성기금으로, 주택도시보증공사에서 전담관리하며, 융자방식 이외 출자, 우용자, 보증 등 맞춤형 지원 추진 ⁷³⁾ ·사용처 : 도시계정은 도시및주거환경정비사업, 도시재정비사업, 도시재생사업	도시재생사업에 따른 시설개선 사업 추진시에만 활용가능한 한계가 있으며, 보조금 형태로 기금을 사용하기 위해서는 추가적인 제도개선 검토 필요

출처: 재난 및 안전관리 기본법, 지방자치법, 주택도시기금법의 관련 조항을 참조하여 작성

69) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210928131100003> 검색일 : 2023.11.01.

70) 주택도시보증공사(2022). HUG, ‘HOPE with HUG’ 통해 지역아동복지시설 ‘대한지역아동센터’ 리모델링 완료. 보도자료. 11월22일

71) <http://www.cifsr.or.kr/sub32-2/?uid=200&mod=document> 검색일 : 2023.11.01.

72) 건설산업사회공헌재단(2023), 2023년 보호시설 및 공공시설 환경개선사업 공고안.

73) <https://nhuf.molit.go.kr/> 주택도시기금홈페이지 기금안내. 검색일 : 2023.11.01.

공공시설 개선 관련 기금 운용 사례

[미국 지역개발기금 CBDG]

- CBDG는 코로나 이전부터 지역 내 공공시설 개선을 위한 사업 지원
 - 공공 및 비영리단체 소유이고, 일반 대중에게 공개되는 모든 시설에 대한 시설 개선 지원
 - 에너지효율개선, 장애인 접근성 개선, 미적 품질 향상을 목표로 하는 건축 디자인 기능 추가 등에 활용 가능하며, 균열 수리, 잔디깎기 등의 일상적 시설 유지보수에는 활용 불가능

[미국 지역개발기금 CBDG-CV (Community Development Block Grant-Corona Virus)]

- 2020년 코로나바이러스 원조, 구호 및 경제안보법(CARES) 제정으로, 지역사회 코로나바이러스 예방, 대비, 대응을 위한 CBDG 코로나바이러스 대응보조금(CBDG-CV) 제공

* CBDG는 1974년부터 주택 및 도시개발부(HUD)에서 운영하는 기금으로 중·저소득층을 주요 대상으로 지원

-CBDG-CV의 적정 활용 항목으로, 학교, 노인보호센터 등 취약계층에게 서비스를 제공하는 시설의 개보수 제시

-기금 활용 예시

- : 사회적 거리두기 권장 사항을 강화하기 위한 실내공간 재구성, 공공장소의 투명 플렉시 유리화 같은 내부 물리적 차단막 설치
- : 환기시스템, 필터, 공기청정기, 제습기 개선, 온습도 및 공기질 센서 설치, 고정 창을 작동 가능한 창으로 교체
- : 독립형 세면대 또는 손씻기 공간,
- : 장애인을 위한 접근성 개선으로 접촉 감소
- : 드라이브 스루 또는 워크업 창구 설치
- : 원격 액세스 지원을 위한 개선
- : 사회적 거리두기를 위한 도로 및 보도 변경
- : 야외공간 조성, 울타리나 화분 같은 외부 물리적 장벽 설치

PUBLIC FACILITY projects can include, for example:

- Medical facilities,
- Non-congregate shelters,
- Childcare facilities, and
- Day-use centers.

PUBLIC INFRASTRUCTURE projects can include, for example:

- Installation of broadband to enable remote access, and
- Redesign of public sidewalks in front of local businesses to encourage social distancing.

공공시설에의 CBDG-CV 활용 예시

출처 : HUD(2021), CBDG-CV Public Facilities Quick Guide

※ 기타 공공시설에 활용 가능한, 미국의 코로나 시기 일시적 지원 기금 : Coronavirus Relief Fund, Coronavirus State and Local Fiscal Recovery Funds, Federal Emergency Management Agency (FEMA) Disaster Relief Fund, Emergency Solutions Grants (ESG) 등

□ 공공시설 운영관리와 시설개선 부문의 협업 강화

시흥시 사례의 경우, 행정국 내 시설공사과에서 관내 모든 공공건축 설계 및 공사관리 업무와 시흥도시공사 위탁대행사업 관리 업무를 담당하고 있는데, 업무 운영 방식에 중요한 시사점이 있다. 바로 공공건축 신축 및 리모델링 시 설계단계에 관련 시설 운영자가 꼭 참여하도록 한다는 점이다. 이를 통해 공간계획에 있어 시설 운영자들의 요구가 반영될 수 있으며, 동일 시설군에 공통된 계획 방향이 적용될 수 있고, 변화하는 공간수요를 반영할 수 있다는 이점을 가진다.

공공시설 관련 업무를 담당하는 체계는 각 지자체별로 다를 것이다. 시흥시 사례처럼 관내 공공건축 업무를 총괄 담당하는 부서가 있거나, 개별 시설 운영 담당자가 직접 수행

하는 경우, 지역 도시공사나 시설관리공단, 지역공공건축지원센터 등 별도의 지원조직에 위탁하는 경우도 있다. 다만, 조직의 구조나 업무분장이 다르더라도 공공시설 기획과 시설 환경 개선에 관련된 업무 계와, 해당 시설의 실제 운영 및 관리에 관여하는 담당자의 긴밀한 협업이 필요하다는 원칙은 공통 적용될 수 있다.

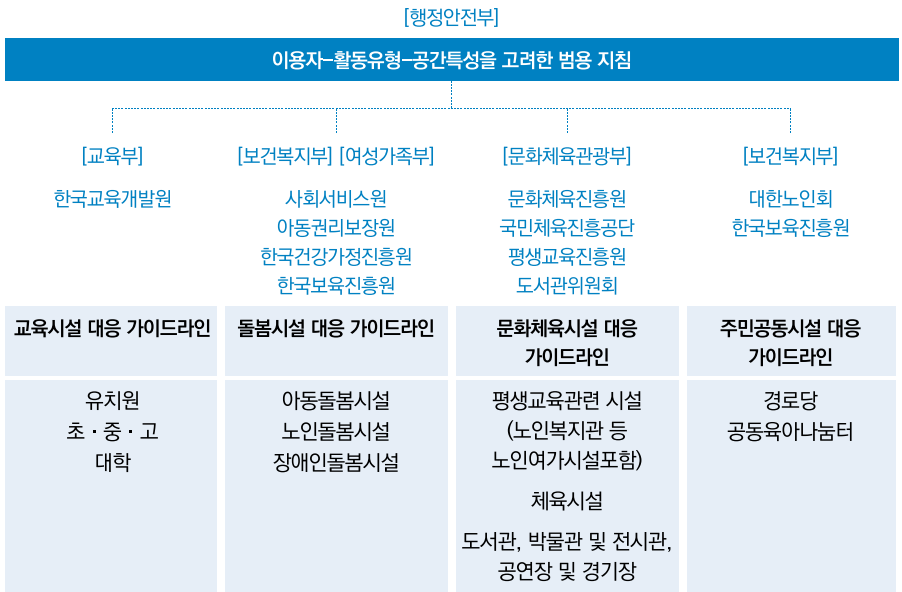
2) (대응지침) 공간-행태 기반의 보편적 대응과 자율성 강화

(문제점) 시설별 수직적 대응체계의 경직성, 현장 여건과 대응지침의 불일치

✓ (중앙) 공간-활동 기반 보편적 대응지침 마련
✓ (지자체) 실무 현장의 자율과 재량 보장을 위한 제도적 장치 마련

□ 공간-활동 차원의 보편적 대응지침 마련

앞서 살펴보았듯이 코로나19 대응지침은 중앙에서 집단 및 다중이용시설, 중점 및 일반 관리시설 등 시설별로 작성한 지침과, 활동 유형별로 작성한 지침 사이에서 잦은 노선 변경과 시행착오를 겪어왔다. 만약 유사한 감염병 대응 상황이 발생한다면, 이러한 시행착오를 반복하지 않고 초기부터 대응의 일관성과 안정성을 확보할 수 있다.

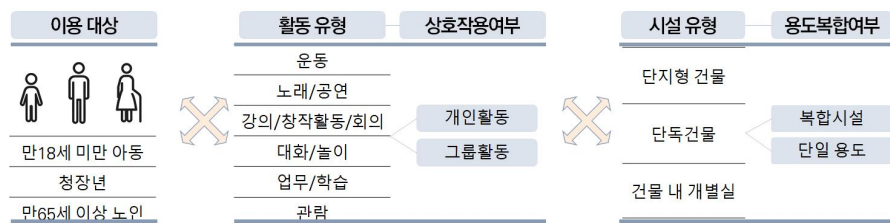


[그림 5-1] 대응체계의 이원화와 관련 지침 작성 주체(예시)

이에 ‘시설별’ 대응체계와 이용자-활동유형-공간특성 기반의 ‘보편적’ 대응체계가 가지는 장점을 살려, 초기부터 이원적 접근을 병행하는 것이 바람직하다. 감염병의 종류에 따라 세부적인 내용은 달라질 수 있으나, 시설별 접근과 이용자-활동-공간별 접근의 이원화된 대응체계는 유효할 것이다. 시설별 대응지침은 관리주체와 책임을 명확히 규정하여 ‘규제와 지원기준’ 위주로 운영하고, 공간 이용과 사회적 활동의 보편적 안전을 확보하기 위한 ‘범용 지침’은 시설 유형이나 규모에 관계 없이 적용할 수 있다. 개별 지자체 및 시설 단위에서는 두 지침을 조합하여, 안정적이고 유연한 대응이 가능할 것이다.

또한 기존 시설별 대응지침은 ‘지역아동센터(아동권리보장원)’ 등 세부시설 단위로 제 공되는데, 돌봄시설, 문화체육시설 등 공간 이용 특성과 대응 쟁점이 유사한 시설들끼리 통합하는 방안도 검토해볼 수 있다. 지침 수의 간소화는 물론, 동 지침 안에서 유사 시설 간 일관성을 고려할 수 있고 시설간 연계나 공동 대응이 필요한 사항을 조율할 수 있기 때문이다.

범용 지침은 특정 시설에 국한되지 않고 모든 공간과 활동을 아우르기 때문에, 일반 행정과 재난 안전의 총괄 책임이 있는 행정안전부에서 개발을 총괄하는 방식이 바람직하다. 범용 지침은 중앙에서, 시설별 대응지침은 소관 부처나 기관 차원에서 특성과 요구를 반영하여 작성한다. 감염병 관련 정보는 질병관리청과, 공간별 현안과 요구사항은 주무 부처 및 관련 주체들과 협의하고, 공간 기획과 계획 관점의 고려사항은 전문가들과의 협업을 통해 도출한다. 범용 지침에서 고려해야 할 사항은 아래 그림과 같다.



[그림 5-2] 공간-행태 기반의 대응 지침 작성시 고려사항

먼저 이용대상이 누구인지, 활동유형은 어떠한지, 이용자 간 상호작용이 있는지, 물리적인 시설 형태는 어떠한지를 통합 검토해야 한다. 이용 대상자에 따라 감염 취약 정도 및 대응방안이 달라질 수 있다. 그 다음은 활동 유형인데, 비말 감염을 전제로 감염 위험이 유사한 활동으로 ‘운동, 노래 및 공연, 강의·창작활동·회의, 대화 및 놀이, 업무 및 학습, 관람’으로 구분하였다. 여기에 더하여 각 활동이 개인별로 일어나는지, 집단적인 상호작용이

있는지를 구분할 필요가 있다. 공간 특성에서는 시설 내 공간 구성 요소에 대한 기준들을 시설별 지침에서 제시할 수 있으나, 해당 시설의 건축물 입주 형태 및 다른 시설과의 관계에 대해서도 고려가 필요하다.

위의 도식은 본 연구의 문헌 및 사례분석에서 도출된 내용을 반영한 것이며, 실제 지침 작성을 위해서는 활동유형을 어떻게 구분하고 세분화할지, 시설의 물리적 형태는 어느 수준까지 고려해야 할지 등 추가적인 연구가 필요하다. 특히 활동 유형의 경우, 감염병 종류에 따라 감염경로와 전파력이 달라지면, 이에 따라 고려해야 하는 활동 유형의 구분은 달라질 수 있다.

가이드라인 주요 내용은 아래와 같이 일반 방역수칙, 공간별 운영 원리, 대안적 운영 방안 및 구체적인 시각자료와 예시 등을 포함할 수 있다. 각 시설의 공간-활동 특성에 따라 세분화된 내용을 포함하며, 다양한 공간적 활용 가능성과 운영 방안에 대한 예시가 함께 제시되어야 할 것이다.

일반 방역 수칙	안전 교육, 환기, 밀집 및 군집 관리, 비말 발생 활동 제한 등 일반적인 방역 수칙 관련 내용
공간별 운영 원리	각 공공시설의 주요 공간별 시설 배치 및 운영 방안을 도해로 제시
대안적 운영 방안	야외 공간 및 유희 공간 활용 방안 / 다른 공공시설과 연계 활용 방안 / 온라인 서비스 예시
예시	시설규모별 공간 재배치 사례, 대안적 운영 사례 제시

[그림 5-3] 가이드라인 주요 내용

□ 시설 간 연계 활용을 위한 책임과 권한 부여(표준협약서, 조례 및 운영규정)⁷⁴⁾

시설 현장의 특성에 맞는 대응전략을 수립, 운영하기 위해서는 관리자들이 주어진 지침을 수동적으로 따르는 것을 넘어 재량적 판단과 시도를 뒷받침할 수 있어야 한다. 교육, 아동돌봄 등 정책 분야에서 연계협력 필요성이 꾸준히 제기되어 왔음에도 실제 현장에서 적용되기 어려웠던 점은 이를 실행할 수 있는 근거법령과 조직이 없었기 때문이다. 나아가 근거 법령 부재에도 불구하고 다양한 노력을 시도했던 기초지자체의 사례에서 보면, 공간 개방에 따른 책임 소재의 문제가 큰 장애요인으로 지목되고 있었다.

74) 이희현 외(2020), 학교·지역사회 연계 교육생태계 구축을 통한 방과후학교 활성화 방안 연구의 내용을 참조하여 재구성

이러한 책임 소재에 대한 부담을 완화할 수 있는 제도적 장치를 도입하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 여기에서는 하나의 예시로서 표준 가이드라인 또는 협약서 형식을 제안한다. 안전에 관한 기본적 책임이 해당 시설 관리자가 아닌 사용인에게 있다는 점에 합의하는 것이다. 법률적 다툼에서의 책임소재 뿐 아니라, 기존에 밝혀진 다양한 갈등 사례들을 바탕으로, 이를 예방할 수 있는, 이용자가 준수해야 할 원칙들도 협약서에 포함할 수 있을 것이다.

책임과 권한에 관한 표준협약 내용 예시

- 해당 시설 관리자는 다음에 해당하는 사항을 관리한다.
 - 시설에 대한 기본적인 점검 및 지도
 - 임대 시설과 관련한 사용료 및 공공요금 징수·관리(필요시)
 - 기타 지자체 장이 위임하는 사항
- 해당 시설 임대 사용자는 다음에 해당하는 사항을 관리한다.
 - 위생, 보건, 통행 등 이용자 안전에 관한 사항
 - 기타 공공요금 납부 및 보험가입 등 본 협약에서 정하는 사항

또한 실제 공간을 공유하는 당사자들간의 책임과 권한을 명시하는 표준협약서 외에도 중간지원조직 협의체의 안정적 구축 및 운영을 위한 조례와 운영 규정이 갖추어질 필요가 있다. 중앙의 근거법령 없이 지자체 주도로 진행되는 정책의 큰 약점 중 하나가 정책 결정자부터 실무진까지 그 누구도 정책의 지속성을 보장할 수 없다는 점이다. 지자체 조직 구성이 변하더라도 관련 정책과 사업이 지속 될 수 있는 인력과, 조직, 예산 등 자원의 안정적 확보 및 유지를 위해 조례 등에 관련 근거를 마련해줄 수 있다.

3) (대응체계) 지자체 차원의 연계 협력 강화

(문제점 진단) 인접-유관 시설 간 상호작용 고려 부족, 지역차원의 연계 협력 위축

- ✓ (지자체) 중간지원조직 협의체 구성
- ✓ (지자체) 공공시설 정보 공유 및 통합관리 플랫폼 구축

□ 연계 협력 대응을 위한 중간지원조직협의체 구성

위에서 제시한 팬데믹 대응 가이드라인 내용 중 대안적 운영 방안을 실제 현장에서 적용하기 위해서는 개별 시설에서만 대응하기에는 한계가 있으며, 관련 공공시설 관계자들과의 협업이 매우 중요할 것이다.

또한 코로나 시기 생활권 공공시설은 대부분 필수 시설이 아니었기에 밀집도 관리가 잘 되었던 것으로 보이지만, 아동 돌봄 시설의 경우, 학교가 운영되지 않던 시기에 지역아동센터 등과 같은 돌봄시설은 어쩔 수 없이 지속 운영되면서 긴급 돌봄 수요가 몰리는 문제가 있었다. 이 시기에 돌봄 수요가 몰렸을 때, 다른 유희 공간을 활용하거나, 부족한 인력을 지역사회에서 지원받을 수 있었다면 하는 아쉬움이 남는다. 또한 이러한 긴급 돌봄 수요는 코로나로 인해 크게 부각되었을 뿐 평상시에도 존재하는 돌봄 수요이기에 이러한 돌봄 서비스의 수준을 향상하기 위해서라도 지역사회 내 연계 협력은 매우 중요해 보인다.

시흥시 사례와 같은 자발적인 기획과 노력을 모든 시설에 기대할 수 있는 것은 아니다. 휴원 기간 공식적인 긴급돌봄 이외에, 이용자들이 느끼는 사회적, 정서적 거리감을 줄이는 방안에 대해서는, 어떠한 지침도 강제력도 없이 담당자의 의지와 시설 재량에 맡겨져 있었다. 아무런 서비스를 제공하지 않았더라도, 그 누구의 잘못도 아니고 이상할 것도 없었던 시기였다. 다만 이러한 적극적인 시도들이 더욱 활성화될 수 있는 조건과 환경을 어떻게 만들 수 있을지에 대해, 고민해 볼 여지가 있다.

주어진 지침을 준수하는 수직적, 일방적 전달체계(Top-down)의 맹점을 보완하기 위해서는 현장 중심(Bottom-up)의 수평적 정보 교류와 협력, 창의적이고 자율적인 시도들이 활성화되고, 그것이 인정, 확산될 수 있도록 선순환 구조와 지원 체계를 구축할 필요가 있다. 이를 위한 수단으로, 지자체 차원에서 작동하는 중간 협의체 구성을 제안하고자 한다. 코로나19 대응 초기, 중앙정부 차원에서 부처 간의 협력을 위해 긴급돌봄 대응 체계를 구축하였는데, 이것이 중앙 지원기관과 광역 단위, 기초 단위의 지자체 소관 부서 및 중간지원조직을 거쳐 개별 시설에 적용되는 구조였다. 부서별 현장 안전을 시설 유형별로 상시적인 관리 지원 업무를 수행하는 중간 지원조직⁷⁵⁾들이 모여 공통의 현안

을 논의하고 수평적으로 협력함으로써, 수직적이고 하향적인 전달체계의 경직되고 단절된 지점을 보완할 수 있을 것이다. 이는 코로나19와 같은 비상대응체계에서 지역 현안 중심의 긴밀한 연계 대응을 가능하게 해줄 뿐 아니라, 평상시에도 관련 시설 간 소통 및 협력 체계가 잘 작동할 수 있도록 돕는 역할을 한다.

아래 그림은 시흥시를 사례로 ‘아동돌봄’이라는 현안에 공동 대응하는 중간지원조직협의체의 구성(안)이다. 협의체를 실무적으로 지원하는 조직으로는, 돌봄 관련 여러 중간지원조직 가운데 교육지원청과 지자체 협력 사업을 지원하는 업무를 담당하고 있는 ‘시흥시 행복교육지원센터’⁷⁶⁾가 이러한 역할 수행에 적합하다고 판단된다. 이러한 역할을 누가, 어떻게 담당할지는 지자체 상황에 따라 달라질 수 있으나, 핵심은 현안 중심의 상시적 연계 협력을 지원하는 것이다. 나아가 지자체 내 돌봄시설에 대한 현황조사 및 DB 관리, 인접시설 간 연계와 취약시설 개선 지원, 잠재적 돌봄 사각지대와 마을 단위 돌봄 자원 발굴 등이 관련 업무 범위에 포함될 수 있다.



[그림 5-4] 중간지원조직협의체 구성안(시흥시 아동돌봄시설 예시)

75) 이희현 외(2020)에 따르면, 이러한 중간조직이 지역 내 다양한 공간적 인적 자원들의 코디네이터 및 인큐베이터 기능도 수행하지만, 관 조직의 변동성과 민 조직의 비체계성의 한계를 극복하는 장치가 되기도 한다.

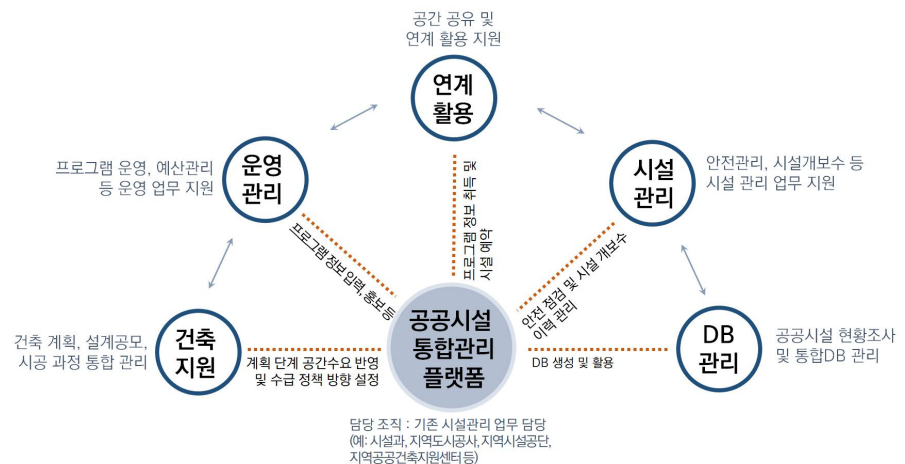
76) 현재, 행정지원, 학부모 교육기부, 마을교육공동체 사업 추진, 교육자원DB화, 교육활동 지원 업무 수행 중

□ 정보 공유 및 통합관리 플랫폼 구축

코로나19 시기, 연계 협력의 필요성이 많이 제기된 시설은 대부분 아동돌봄과 같이 필수적인 서비스를 제공하는 소규모 시설이었다. 이러한 시설들이 평생교육원, 도서관 등 타 공공시설의 유휴공간을 이용하고자 할 때, 수요자와 공급자를 연결해줄 수 있는 플랫폼이 필요하다. 이런 수요와 공급은 비단 공간과 프로그램에만 있지 않다. 프로그램 강사나, 자원봉사자, 급식 도우미 등 개별 시설마다 필요한 인력풀을 공동으로 활용할 수도 있다.

또한 방역과 일상의 균형 관점에서 적극 행정을 펼치기 위해서는 타 공공시설이 어떻게 시설을 운영하고 있는지 정보를 공유하고 소통할 수 있는 창구도 필요하다. 이러한 소통 창구는 팬데믹 시기가 아닌 평시에도 공간과 프로그램을 공유하고, 프로그램을 기획하는데 있어 서로의 역량을 공유할 수 있는 기회를 제공할 것이다.

이러한 통합 플랫폼은 지역 내 공공시설의 계획부터 유지관리의 전 생애주기를 통합관리할 수 있는 역할도 수행할 수 있다. 건축 계획 단계부터 시공 까지 발주 업무를 통합관리할 수 있으며, 전체 공공시설 DB를 관리하고, 시설의 안전관리 및 시설개보수 이력도 관리할 수 있다. 플랫폼을 관리하는 주체는 지자체 상황에 따라 다양할 수 있는데, 기존 공공시설 관리 업무 담당자가 적합할 것이다.



[그림 5-5] 공공시설 통합관리 플랫폼의 기능과 역할

2. 연구결과 종합

본 연구는 ‘위드 코로나 시기’의 주요 화두인 방역과 일상의 균형이라는 관점에서, 코로나19 기간 동안 생활권 공공시설의 단계별, 유형별 대응과정과 지역 단위 대응실태를 살펴보고, 시설 및 생활권 단위에서 개선 및 지원방안을 제시하였다.

이는 크게 세 가지 측면에서 의의와 차별성을 가진다. 먼저 코로나19 대응지침과 적용되는 현장 사이의 괴리에 주목하였다. 지침의 변화 과정과 전달체계, 실제 현장에서의 적용 여부를 연계 검토하여, 지침이 제대로 작동하지 않는 지점과 구조적 한계들을 구체적으로 확인하였다. 시설별 대응체계의 사각지대를 보완하기 위하여, 이용자-활동유형-공간특성을 고려하는 보편적인 대응지침과 병행하는 대안을 제시하였다.

둘째로 시설별 논의에서 다루기 어려웠던 시설 간 연계 및 상호작용에 주목하였다. 방역조치에 밀접한 영향을 받는 ‘교육시설, 돌봄시설, 문화체육시설, 주민공동이용시설’의 4개 유형을 대상으로 대응 체계와 과정, 공간 및 이용 특성을 비교하여 시설별 쟁점과 취약성을 종합 검토하고, 이것이 다른 시설 및 지역차원에 연쇄적으로 영향을 미치면서 발생하는 다양한 문제점들을 확인하였다. 이를 통해 생활권 단위의 통합적 진단과 연계 대응의 필요성을 제시하였다.

셋째로 미시적 단위에서 시설의 분포와 상호작용에 주목하였다. 사례지역에 대한 종합적인 조사분석을 통해 인접한 여러 시설들이 서로 연계되어 작동하는 양상과, 현장의 문제점 및 요구사항을 도출하였다. 무엇보다 시설 규모나 여건 차이에 따라 대응 양상과 어려움의 차이를 비교하여, 특정 시기, 특정 유형과 규모의 시설에 위험 부담이 편중되는 구조를 실증적으로 확인할 수 있었다.

다만 지난 3년이라는 기간 동안 쏟아져 나온 방대한 연구문헌과 정책자료를 모두 담기는 불가능했다. 여러 영역에 걸친 논의들을 넓고 얇게 다루는 틀에서, 개별 시설의 현안에 대한 이해나 대안의 구체성은 다소 떨어질 수 있다. 또한 밀도 있는 분석을 위해 분석 대상 사례를 시흥시 단일 지역으로 한정된 것은 본 연구의 한계이다. 시흥시는 특례시 규모의 지자체로서 가용자원이 풍부하고, 기존의 부문별 정책을 통해 축적된 역량과 협업체계가 있었으며, 무엇보다 공백 완화를 위한 적극 행정의 의지가 강했다. 다른 지역에 대해 대표성을 가지기는 어려우나, 생활권 단위의 대응과 지원 주체로서 지자체가 할 수 있는 역할에 대하여 하나의 가능성을 보여주는 사례로서 의의를 가진다. 미진한 부분은 확장 및 후속연구를 통해 구체화되기를 바란다.

□ 연구문헌 및 보고서

- 강희주, 구슬이, 윤은영, 정익중. (2021). 아동과 부모의 경험을 통해 본 코로나19 이후 아동 일상 변화에 대한 질적 연구. 사회과학연구, 32(4): 95-120.
- 경기도. (2023). 경기도 보건의료부문 코로나 19 대응 백서.
- 교육부. (2022). 2022 교육분야 코로나19 대응.
- 교육부. (2023). 늘봄학교 추진 방안.
- 교육부. (2023). 방과후학교 운영길라잡이.
- 교육부. (2023). 초등돌봄교실 운영길라잡이.
- 교육부. (2023). 초등돌봄 대기 해소와 2학기 늘봄학교 정책 운영방향.
- 국회입법조사처. (2020). 코로나19(COVID-19) 대응 종합보고서.
- 국무조정실 생활SOC 추진단. (2019). 생활SOC 3개년 계획.
- 김서희, 박민영, 정창현. (2021). COVID-19 유행 중 부산·경남 지역 초등학교 운영실태 조사 분석, 한국생활환경학회지, 28(4), 391-398.
- 김선숙, 김시아, 김경희, 김진숙, 홍나미. (2021). 아동중심 사회재난관리 가이드라인. 아동권리보장원.
- 김송이, 황선영. (2021). 코로나 시기 지역사회 돌봄 체계 구축을 위한 마을돌봄의 역할과 과제-우리동네키움센터를 중심으로-. 한국가족복지학, 68(2), 225-258.
- 김아름 외. (2020). 코로나19 관련 보육정책 대응 백서. 육아정책연구소.
- 김용국, 조상규, 권오규, 유예슬, 최가운. (2021). 포스트 코로나 시대의 생활권 공원녹지 개선 방안. 건축공간연구원
- 김은정, 오신희, 이희현, 이혜숙. (2021). 포스트코로나 시대의 초등 학령기 아동 돌봄체계 대응방안 연구. 한국보건사회연구원
- 도시마을협동조합. (2020). 코로나바이러스감염증-19 대응 집단시설·다중이용시설 방역 매뉴얼.

박상필 외. (2020). 부산, 15분 도시 : 부산형 15분 도시 계획구상. 부산연구원.

박성철. (2021). 포스트코로나 시대에 대응하는 학습자 중심의 학교 공간 재구조화 방안. 교육정책네트워크 교육현안보고서 2021 2호. 진천: 한국교육개발원.

보건복지부. (2019). 감염병 재난 위기관리 표준매뉴얼.

보건복지부. (2023). 2023 지역아동센터 지원 사업안내

보건복지부(2023) 학교돌봄터 사업안내.

서울대학교병원. (2022). 서울대학교병원 코로나19 백서. 서울대학교병원.

서울시사회서비스원. (2022). 서울시사회서비스원 코로나19 백서. 서울시사회서비스원.

서울특별시, 서울시여성가족센터. (2022). 2022 서울특별시 거점형 우리동네키움센터 운영 매뉴얼

서울특별시. (2020). 서울시 코로나19 백서. 서울특별시.

서울특별시, 한국도시연구소. (2021). 서울시 아동가구 주거실태조사 통계보고서.

서울특별시 감염병연구센터. (2023) 서울특별시 감염병 주간소식, 제34호(1월 4주, 1.22~1.28.)

서울특별시 온마을아이돌봄 지원에 관한 조례. 서울특별시조례 제8499호.

성은영, 강현미, 김성준, 오성훈, 허재석, 정혜윤, 황남희, 김경래, 임덕영, 남궁은하, 정희선. (2021). 삶의 질 제고를 위한 생활SOC 운영 효율화 방안 연구, 경제인문사회연구회.

성은영, 강현미, 허재석. (2021). n분 도시 실현을 위한 도시전략 연구. 세종: 건축공간연구원.

손동필, 조영진, 김영지, 박유나, 허재석, 현태환.(2021). 포스트코로나 사회변화에 대응하는 언택트 어버니즘 전략 연구. 건축공간연구원.

손창우 외(2021). 위드코로나 시대 서울시 코로나19 평가와 건강도시 정책방향. 서울연구원.

시흥시청. (2022). 시흥시 코로나19 대응백서.

아동권리보장원. (2020). 코로나19 대응활동 기록서. 아동권리보장원.

아동복지법. 법률 제17784호. 제10조의2.

안선희, 장진화, 박신영, 양성찬, 류보영, 신은정, 김나영, 이현주, 김동휘, 유명수, 이종걸, 김태영, 강애리, 김서현, 김성순, 권동혁. (2022). 제1급 법정감염병 지정 기간 동안 코로나19 발생 분석(2020.1.20.부터 2022.4.24.까지). 주간 건강과 질병, 15(25), 1759-1772.

안수란 외. (2021). 2021년 사회서비스수요 실태조사. 복지부. 보건사회연구원.

오병록. (2012). 생활권 이론과 생활권계획 실태 분석 연구: 도시기본계획에서의 생활권계획을 중심으로. 서울도시연구, 13(4), 1-20.

오병록. (2021). '집중과 분산', 포스트코로나 시대의 전라북도의 공간계획. 전북연구원 이슈브리핑, 257, 2-11.

윤주선, 김영하. (2019). 중소도시 마을연계형 거점공간의 지속가능한 운영방안. 세종: 건축공간연구원.

- 이승미, 김선미. (2022). 현장 사례로 본 공동육아나눔터의 주요 기능과 운영상 문제 및 활성화 조건. 가족자원경영과 정책 (구 한국가족자원경영학회지), 26(1), 59-73.
- 이윤경 외. (2020). 2020년도 노인실태조사. 한국보건사회연구원. 보건복지부.
- 이혜숙, 문진영. (2022). 위드 코로나 시대 학령기 아동돌봄 실태와 지원방안. 서울연구원.
- 이희현, 권태훈. (2021). 미래교육체제 수립을 위한 유형별 주요 의제 분석: 2. 초등학교 저학년 아동돌봄 지원체제 확립. 한국교육개발원.
- 이희현, 권태환. (2021). 미래교육체제 수립을 위한 유형별 주요 의제 분석: 2. 초등학교 저학년 아동돌봄 지원체제 확립. 한국교육개발원.
- 이희현. (2020). 코로나19 대응 긴급돌봄 운영 사례와 과제, 교육개발. 2020년 가을호. 한국교육개발원, pp.68-73.
- 이희현 외(2020), 학교·지역사회 연계 교육생태계 구축을 통한 방과후학교 활성화 방안 연구. 한국교육개발원.
- 장민영, 성은영, 정인아, 변은주. (2022). 동네생활권 개념 도입 및 정책적 활용방안 연구. 건축공간연구원
- 정익중, 이수진, 강희주. (2020). 코로나19로 인한 아동일상 변화와 정서상태. 한국아동복지학회, 69(4): 59-91.
- 최상희, 윤정중, 최민아, 김륜희, 송영일, 양영권, 권오준, 이윤정, 박준성, 한병홍, 김형구, 우지성, 강선호, 김태진, 김선훈 외. (2022). 팬데믹 대응형 지속가능한 도시계획기준 연구. 한국토지주택공사 토지주택연구원.
- 최윤경, 김근진, 정익중, 최영, 송신영. (2021). 포스트코로나 시대 양육지원체제 재구조화 연구. 육아정책연구소.
- 최윤경. (2020). 코로나19와 아동의 교육 보육 돌봄(ECEC) 전략. 보건복지포럼, 290:50-63.
- 행정중심복합도시건설청. (2021).

□ 법령, 보도자료 및 웹페이지

- 공공데이터 포털. (2022). 교육부_온종일돌봄(초등돌봄) 시설 현황_20211231. 2022년 8월 31일 업로드 자료, [https://www.data.go.kr/data/15106335/fileData.do?recommendDataYn=Y\(검색일: 2023. 1.18.\)](https://www.data.go.kr/data/15106335/fileData.do?recommendDataYn=Y(검색일: 2023. 1.18.))
- 국립국어원. (2023). 표준국어대사전. <https://stdict.korean.go.kr/search/searchView.do> (검색일: 2023.05.16.)
- 국토교통부 (2018). '2019년 뉴딜사업 100곳 내외 선정, 기초생활인프라 국가 최저기준 확정'. 2018.2.18. 보도자료.
- 기획재정부. (2020). 시사경제용어사전, [https://www.moef.go.kr/sisa/dictionary/detail?idx=2735\(검색일 2023.08.20.\)](https://www.moef.go.kr/sisa/dictionary/detail?idx=2735(검색일 2023.08.20.))
- 김영은, 반종빈. (2020). [그래픽] 코로나19 학교 밀집도 최소화 조치. 연합뉴스. 8월 19일 기사. [https://www.yna.co.kr/view/GYH20200819002800044\(검색일: 2023.2.10.\)](https://www.yna.co.kr/view/GYH20200819002800044(검색일: 2023.2.10.))
- 김향미. (2023). 지영미 질병청장 “WHO 비상사태 해제 후 격리 의무 해제 논의…코로나 정기

접종 추진”. 경향신문. 2월 27일자 기사. https://www.ytn.co.kr/_ln/0103_202302071705419079. (검색일: 2023.2.8.)

네이버지도. (2023). <https://map.naver.com/>(검색일: 2023.2.10.)

대한민국 정책브리핑 <https://www.korea.kr/briefing/> (검색일: 2023.8.20.)

박미영, 양소리. (2022). “지역아동센터 방문한 윤대통령...” 고물가, 아이들에 전가돼선 안 돼”. 뉴시스. 7월 19일 기사. https://mobile.newsis.com/view.html?ar_id=NISX20220719_0001948936#_enliple(검색일: 2023.2.10.)

법제처 국가법령정보센터. (2023). <https://law.go.kr/>(검색일: 2023.10.31.)

보건복지부. (2020). 코로나바이러스감염증 19 유행대비 지역아동센터 및 다함께돌봄센터 대응지침 (1~12판). 아동권리보장원 홈페이지(<https://icareinfo.go.kr/>) 공지사항. (검색일 : 2023. 1.18.)

보건복지부. (2023). 코로나-19, 지난 3년간 감염병 대응의 변화. (2023.1.20. 보도자료)

서울특별시 우리동네키움포털. (2023). 우리동네키움센터(다함께돌봄센터). https://icare.seoul.go.kr/icare/user/fcltyInfoManage/BD_selectCareCenterContactList.do?q_tap=1(검색일: 2023.2.9.)

제이와이아키텍츠. (2021). 청송 지역아동센터. 브리크매거진. <https://magazine.brique.co/project/%EC%B2%AD%EC%86%A1-%EC%A7%80%EC%97%AD%EC%95%84%EB%8F%99%EC%84%BC%ED%84%B0/>(검색일: 2023.2.10.)

중앙재난안전대책본부. (2020). 생활 속 거리두기 세부지침. 보도참고자료(2020.5.3.).

질병관리청. (2023). 코로나19 위기단계 조정 로드맵 발표. 정례브리핑 보도자료.(2023.3.29.)

질병관리청(2023). 코로나바이러스감염증-19 확진환자 일자별 발생(국내발생+해외유입) 및 사망 현황. ncov.kdca.go.kr, (검색일: 2023.6.5.)

World Health Organization(WHO). (2023). WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard: Republic of Korea. <https://covid19.who.int/region/wpro/country/kr/measures>(검색일: 2022.8.11.)

Neighborhood Public Facilities during COVID-19 Period : Lessons from their experiences for more resilient communities

SUMMARY

Namgung, Jihee

Kim, Shinsung

Byun, Eunjoo

Kim, Youngji

This study is a preliminary research to address the challenges of the 'With Corona period', focusing on the transition from COVID-19 pandemic to endemic system. We examined and reflected on how public facilities in the neighborhood area had responded and managed throughout the Covid-19 response process, with aims to establish principles and directions for 'a balance between quarantine and daily life' and propose systemic improvements to achieve resilience at both facility- and local- levels. By synthesizing discussions over the previous response process across different social sectors and facility types, this study attempts an integrated approach that encompasses the interaction between neighboring facilities in the spatial unit corresponding to the actual use and influence of each facility.

In Chapter 2, the main concepts of the study, the 'Covid-19 response system' and 'neighborhood public facilities', were defined operationally through a literature review, and then classified into the phases and types. The COVID-19 response process is divided into 3 phases, according to the significant changes in the preventive measures. 1) The initial phase is characterized with strong lockdown and intensive restrictions on social activities, to prevent the spread of the disease in the

community; 2) The mid-term phase is characterized with limited social contacts, when facilities were reopened and operated under social distancing guidelines to slow down the spread; and 3) The late phase is characterized with restoration of daily life, when quarantine-related regulations were gradually alleviated after the herd immunity was secured. Among various types of neighborhood public facilities that provide spaces or services to local users on a daily basis, following 4 types were selected—educational facilities, care facilities, cultural and sports facilities, and community facilities—for they were more directly affected by quarantine measures in their operation and use. For each type, criteria and subcategories, major issues and challenges were identified.

In Chapter 3, we examined how the response by facilities have changed over the phases of the COVID-19 response. First, we examined common response system and guidelines at the government, focusing on the scope and methods they treated facilities. During COVID-19 period, various preventive measures were enacted against the spread of infection, including: full and partial closure of facilities, restriction of social gatherings, limited number of people or operating hours, cancelling or postponing crowding events, providing alternative services home and online, restricting certain activities such as indoor eating, managing access and circulation within facilities, segregating symptomatic people, refraining use of shared spaces and items, and reinforcing hygiene with ventilation and sanitization. The intensity and details of measures depended on the levels of local incidence and necessity and risk of each facility. Strict regulations were applied by designating 'group and multi-use' and 'high-risk facilities', but there were blind spots in these criteria because intimate contacts can spread infections regardless of the type and size of the facility. The universal guidelines to deal with spatial and behavioral risk factors can be a compliment to ensure safety.

By the types of neighborhood public facilities, the management systems, user behaviors, spatial characteristics, and social expectations and priorities were different, leading to differences in challenges and issues in responding COVID-19. The current discussions highlighted the importance of interaction and collaboration between facilities at the neighborhood level. Variety of neighboring and related facilities can help to mitigate gaps, as they can act as substitutes and complements to each other. However, risks and burdens can be biased against certain sectors or facilities, without carefully balanced coordination. Diagnosis and prescription

system should be integrated at the neighborhood level, so that it can encompass various resources and entities within the community.

In Chapter 4, we conducted the case study on Siheung-si, Gyeonggi-do, to see how a local system had been actually responded during the COVID-19 period. Through a survey of operators of public facilities in the case study area, we found that guidelines provided by facility types were too rigid to embrace the diversity and specificity of each facility. The practical application and implementation of the guidelines were challenging due to spatial limits, excessive workload over limited manpower. Frequent changes in the guidelines and ambiguity in authority and discretion discouraged arbitrary, progressive actions. In particular, Smaller facilities (10–20 clients) in care service had to endure higher risks and hardships in the early lockdown period.

In Chapter 5 we suggested principles and policy recommendations for improvement to restore structural vulnerabilities to enhance resilience at the facility and neighborhood level. Main implications of this study are as follows: 1) The universal guidelines on spatial and behavioral risk factors can be a compliment to limitations of facility-specific response system, 2) an integrated diagnosis and response system at neighborhood level is essential to embrace balanced interactions between facilities, and 3) the local management and support system can be improved to meet the demands from various neighborhood public facilities. However, this study lacks in details on specific issues due to the vast scope of study, and due to the selection of a single case study area, results cannot be generalized to represent other local entities. We hope that the limitations and remaining gaps can be filled through further research.

Keywords :

Covid-19 response system, transition from pandemic to endemic, neighborhood public facilities, covid-19 guidelines for facilities, community resilience

1. 감염병 대응 공간계획 사례조사
 2. 코로나19 대응실태 설문조사지
-

1. 감염병 대응 공간계획 사례조사

1) 생활권 차원의 계획기준

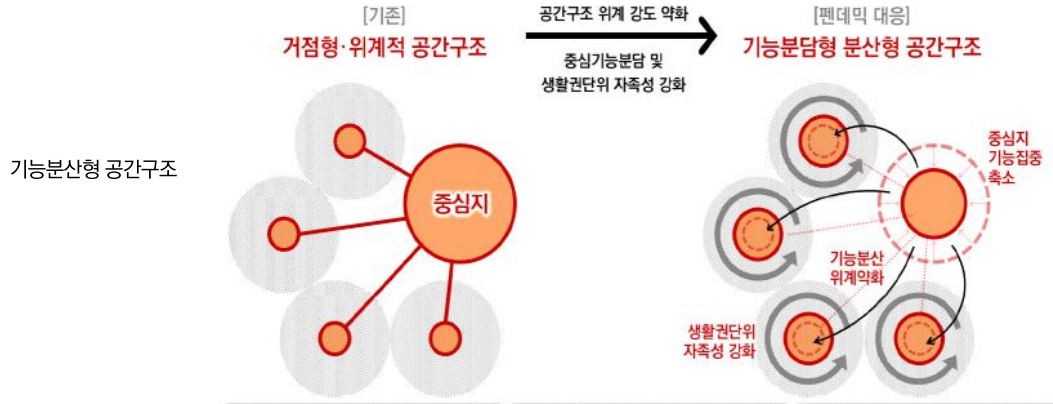
□ 팬데믹 대응형 지속가능한 도시계획기준 연구¹⁾

코로나19로 인한 팬데믹 이후 위기 대응형 도시계획으로의 전환 필요성이 대두됨에 따라 '위기요인 사전예방하고, 일상적 환경에서 대응가능한 회복탄력적 도시'를 비전으로 하는 팬데믹 대응형 신도시 계획기준이 제시되었다. 팬데믹 대응형 신도시계획의 핵심 계획 이슈로 ①진단/격리/치료 의료서비스 체계 마련, ②생활권 단위 위기대응 자족성 강화, ③유동밀도/과밀 관리, ④코로나로 가속화된 새로운 도시수요대응이 도출되었다. 이를 기반으로 기능 분산형 공간구조, 커뮤니티 케어형 자족 생활권 계획, 위기대응형 전이공간, 비대면 소비 및 경제활동 지원, 생활권 단위 물류 서비스 공급체계, 감염병 안전한 주거단지/대안, 안전한 보행환경 및 개인이동 편의성 제고, 체감형 녹색인프라 조성 등 8개 부문대안모델이 제시되었다.

1) 최상희, 윤정중, 최민아, 김륜희, 송영일, 양영권, 권오준, 이윤정, 박준성, 한병홍, 어반플랫폼, 정립건축. (2021). 팬데믹 대응형 지속가능한 도시계획기준 연구 vol.1. 대전: 한국토지주택공사 토지주택연구원.

[표 1] 팬데믹 대응형 계획모델

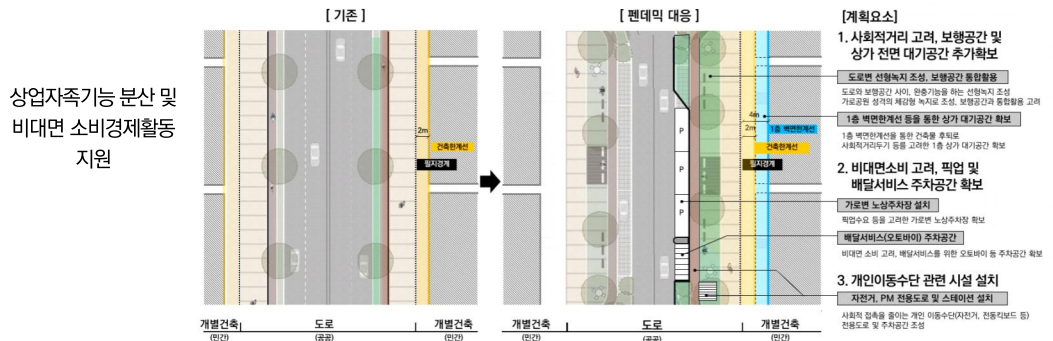
- 도시 중심지 밀도, 기능을 분산하여 생활권 단위 자족성을 강화
- 과분산에 따른 비효율 고려하여 15분 생활권 2개 이상 도시 규모에서 적용 필요



- 커뮤니티 케어형 자족 생활권
- 팬데믹에 취약한 계층의 공공서비스 접근성 개선 및 의료돌봄시설 중심 시설배치 유도(의료주구개념)
 - 생활권내 일자리공간, 기초물품 공급을 위한 물류체계 등 생활 충족도 개선
 - 5분 생활권 쉼터도시 단계내 최소한의 기초 서비스 가능한 단지규모로 계획
 - 10분, 15분 생활권은 엔데믹(위드코로나) 등 방역정책 고려한 생활권 규모 및 시설간 네트워크 계획 수립

- 위기대응형 전이공간
- 감염병 전파차단 및 확산시 응급대응 공공시설로 활용 가능한 전이공간 도입
 - 공원녹지와 연계한 시설계획 및 복합화를 통해 이용자 접근성 개선
 - 생활권단위 전이공간 : 공원녹지와 함께 공공시설·유보지 등을 복합화하여 공급
 - 단지·세생활권단위 전이공간 : 가로공간의 유연한 활용 및 완충녹지 등을 활용

- 생활권내 적정 상권 형성을 위한 분산, 복합용지 도입 검토
- 비대면 소비에 대응하는 통합가로 계획 마련
- 주유소 및 주차장용지를 비대면 소비를 위한 판매시설, 물류시설과 복합화 하여 생활권내 자족성을 향상



감염병 안전한 주거단지	- 포스트 코로나 접지형 공동주택: 섣다른 시 재택 수요 등 공유공간을 활용하여 단지내 자족성 확보 접지형 공동주택 특화계획 개념 모델
	- 소규모 단독주택 및 중정형 타운하우스: 외부공간 공유를 통한 계획단위의 적정화, 단독주택 기초 인프라 확충 - 의료연계형 주거단지: 방역정책 전환시 마을병원 등 거점 활용, 고령자의 AIP 실현 - 공공주거약자용 통합 공공임대: 상주/방문지원인력의 도움을 통해 주거약자 함께 거주 및 의료시설 및 노유 자시설이 복합된 자립형 공공주택 사업
체감형 녹색 인프라 조성	- 코로나 이후 증가한 외부공간 이용 수요에 대응하여 생활권 내 근거리 접근 가능한 수요자 관점의 체감형 녹지 확충 - 다양한 위계별 공원녹지 공간의 연결 및 근린단위 공원접근성 강화 - 감염병 확산 방지 버퍼공간, 긴급재난시설 설치공간 등 공원녹지의 다목적 활용
생활권 물류공급 및 비대면 물류전달체계 기반 조성	- 코로나 시기 비대면소비 확산으로 인하여 도심형/소형의 물류거점 증가 - 소형 배송수단 이용 증가에 대응하여 근린생활가로 등 주거지역 내 집하·배송공간 고려 필요
안전한 보행환경 및 개인 모빌리티 수요 대응	- 대중교통연계형: PM도로 설치로 대중교통역까지 연결하고, 원활한 환승을 위하여 지하철역, 버스정류장 주변 동선을 고려한 대중교통 연계형 PM허브설치 - 수요충고려형: 생활권 내 근거리 교통수단의 역할 강화를 위해 학교 등 주요시설 주변 PM허브설치

출처: 최상희 외, 2022, pp. 7-16.

기능분산형 공간구조

- 중심지 기능분담, 생활권의 자족성 강화를 위한 분산형 공간구조

커뮤니티 케어형 자족 생활권

- 의료 및 돌봄서비스가 가능한 커뮤니티 케어축면의 자족생활권

비대면소비 및 경제활동 지원

- 중심상업기능 축소, 생활권 단위 균등분산 배치, 상업분산 네트워크

생활권단위 물류서비스체계

- 도심 물류거점의 소형화 복합화 및 비대면 물류전달 네트워크

감염병 안전한 주거단지대안

- 위기상황 섯다운상황을 고려한 중층자밀의 접지형 공동주택

위기대응형 전이공간

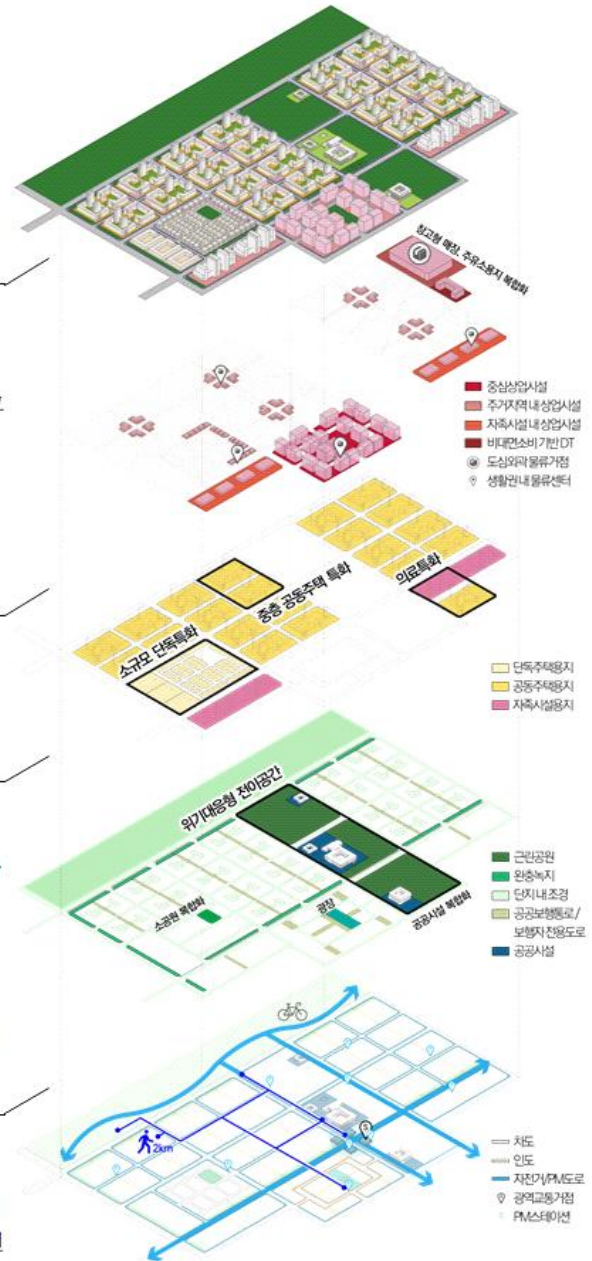
- 생활권별 감염병 확산방지를 위한 버퍼공간 및 위기대응 공간계획

체감형 녹색인프라

- 체감형 녹지확보 및 녹지 접근성 개선, 다목적 활용방안 마련

이동편의성 및 보행가로

- 대중교통 기능분담을 위한 개인형 이동장치 네트워크 및 인프라 개선



[그림 1] 팬데믹 대응 분야별 계획모델 구상(안)

출처: 최상희 외, 2022, p. 6.

□ 이진희 외(2021) 감염병 대응을 위한 공간정책 방향²⁾

해외 공간정책의 국내 적용 가능성 검토 및 감염병 대응능력 진단결과 실증분석을 통한 감염병 대응 공간정책이 제시되었다. 감염병 대응능력은 전파위험성과 대응취약성을 기준으로 ①전파위험성은 높으나 적절한 대응을 통하여 감염병 피해에서 빨리 회복하는 유형, ②전파위험성과 대응취약성 모두 높아 감염병에 취약한 유형, ③전파위험성과 대응취약성 모두 낮아 감염병 피해가 낮은 유형, ④전파위험성은 낮으나 감염병 피해에 민감하여 회복이 오래 걸리는 유형 등으로 진단되었다. 감염병 대응 공간정책은 공간계획(도시 밀도와 구조, 용도지역제, 공개공간, 장기 대응계획), 생활권계획(생활권 규모, 필수 인프라, 공개공간), 교통계획(대중교통, 도로교통, 철도교통 개선, 개인용 이동수단 확대), 주거지 관리(저렴 주택 공급, 과밀·노후주택 개선) 등이 제시되었다.

[표 2] 감염병 대응 공간정책

정책 방향	대응 방안	정책 목표	적용범위		우선 순위
			공간적	시간적	
고밀의 도심 밀도를 중저밀로 전환	- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 지자체 조례 상 용적률 개선	TR	기존도시	장기	유형1/2
	- 재건축·재개발 과정에서 용적률 상향 조정	TR	기존도시	장기	유형2
	- 신도시 개발 시 용적률 조정	TR	신도시	중기	유형1
단핵 공간구조를 다핵 구조로 전환	- 도시·군기본계획 상 도시 구조 개선	TR	기존도시	장기	유형2
	- 신도시 개발 시 다핵형 구조 적용	TR	신도시	중기	유형1
상황에 따라 유연하게 전환되는 용도지역 신설	- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 상 용도지역 신설	IV	기존도시	장기	유형4
	- 조례를 통한 새로운 용도지역 신설	IV	기존도시	단기	유형1/4
도로 주변 가변형 공간 조성	- 도로 설계 시 가변형 공간 적용	TR/IV	신도시	중기	유형1
	- 기존 도로를 가변형 공간으로 전환	TR/IV	기존도시	단기	유형1/2
장기적 감염병 대응 전략 제시	- 감염병 대응전략 수립	TR/IV	기존도시	단기	유형2
	- 도시·군기본계획 상 감염병 대응 전략 추가	TR/IV	기존도시	장기	유형1
적정 규모로 생활권 조정	- 도시·군기본계획 상 생활권 반경 조정	TR	기존도시	장기	유형2
	- 신도시 개발 시 생활권 반경 조정	TR	신도시	중기	유형1
생활권 내 필수 인프라 확충	- 소매업종 다양화 및 접근성 개선	IV	기존도시	중기	유형4
	- 필수 인프라 확충	IV	기존도시	단기	유형2/4
	· 의료복지시설 확충				
	· 원격근무를 위한 지원시설 확충				
	· 커뮤니티시설 확충				
	· 생활체육시설 확충				
	· 교육시설 및 도서관 등 확충				
	- 신도시 개발 시 필수 인프라의 적절한 배분	IV	신도시	중기	유형4
	- 도로 일부 자전거도로 및 보행도로 전환	TR	기존도시	중기	유형1

2) 이진희, 김동근, 박효숙, 박민숙, 박정호, 이경주, 손종혁. (2021). 감염병 대응을 위한 공간정책 방향. 세종: 국토연구원.

정책 방향	대응 방안	정책 목표	적용범위		우선 순위
			공간적	시간적	
공원 등 공개공간 확충	- 녹지공간 확충	IV	기존도시	단기	유형2
	- 자전거 및 보행자도로 확충	TR/IV	기존도시	단기	유형2
	- 신도시 개발 시 공개공간 비율 상향	IV	신도시	중기	유형4
대중교통 용량 증가 및 수요 분산	- 기존 대중교통 노선 개선	TR/IV	기존도시	단기	유형1/2
	- 소형 대중교통수단 도입	IV	신도시	중기	유형1/4
	- 대중교통 운영 시간 개선	TR	기존도시	단기	유형1/2
자전거, PM 및 보행을 위한 환경 조성	- 신도시 개발 시 자전거도로 및 보행로 확충 및 접근성 강화	TR	신도시	중기	유형1
	- 개인용 이동수단 전용도로 확충	TR	신도시	단기	유형1/2
	- 공유형 개인용 이동수단 제공	TR	전지역	단기	유형2
과밀 및 노후 주거지 개선	- 노후주택 집수리 사업 진행	IV	기존도시	단기	유형2/4
	- 기존 정책을 통한 과밀 및 노후 주거지 개선	TR/IV	기존도시	중기	유형2
저렴주택 확충	- 공공임대주택 확충	IV	신도시	장기	유형4

※ TR: 전파위험성(transmission risk), IV: 대응취약성(inherent vulnerability)

※ 유형1~4는 위에서 언급한 감염병 대응능력 진단에 따른 유형을 의미

출처: 이진희 외. (2022). 감염병 대응을 위한 공간정책 방향. 국토연구원. p.158.

2) 건축물 유형별 계획기준

□ 행정중심복합도시건설청(2021) 공공건축물 감염병 예방 특화설계 가이드라인³⁾

공공건축물의 건축계획적 측면, 설비계획적 측면, 유지관리 측면으로 구분하여 가이드라인을 제시하였다. 건물의 일상적인 이용을 유지하는 것을 목표로 감염병 확산을 제어하고 다시 팬데믹 상황이 도래할 경우를 대비하여 공간적 대응전략을 제안한다. 3밀(밀집·밀집·밀폐) 예방 원칙의 건축계획, 오염원 확산 방지를 위한 환기·위생설비계획, 시설관리 및 통제를 기본으로 한 유지관리 등을 기본 대응방향으로 설정하였다.

[표 3] 감염병 예방설계 가이드라인 분야별 항목

영역	분야	항목	방지목표	세부 대응방향
건축계획	배치 계획	다양한 외부공간	3밀	대규모 외부공간 대신 소규모 외부공간 분산배치
		시설별 분산배치 및 출입구 계획	밀집	시설별, 용도별 건물 분산배치 및 건물별 출입구 계획
		다공성 형태 계획(중정, 아트리움, 발코니 등)	밀폐	외기에 접하는 면이 많도록 공간구성을 통한 자연환기 유도
	평면·단위 공간 계획	완충공간 계획(선큰, 옥외데크, 옥상정원 등)	밀집, 밀폐	외부와 접하는 공간 확보 및 이용자 동선을 실내·외로 연결
		방풍실	밀집	이용자 진입·진출 동선 분리
		격리실(보건실, 감염관리실 등) 설치	확산	주 출입구에 인접한 격리실 설치 통한 증상 발현자 분리
		자동문(출입구) 설치	밀집	불특정 다수의 접촉 최소화
		수직동선 계획	3밀	출입구 가까이 계단 설치, 계단 사용 유도

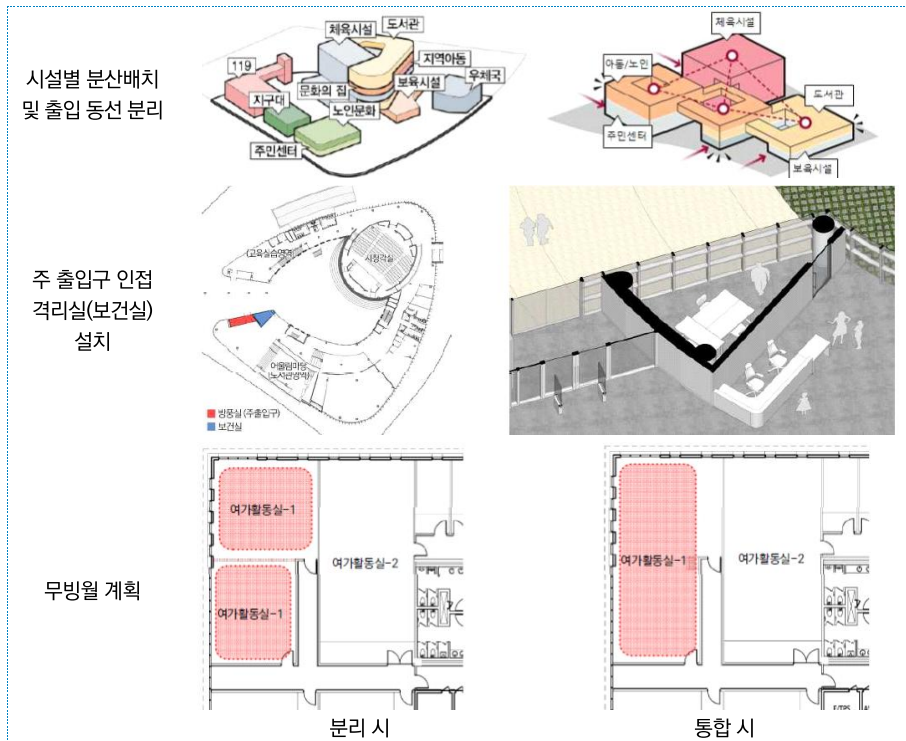
3) 행정중심복합도시건설청. (2021). 공공건축물 감염병 예방 특화설계 가이드라인.

영역	분야	항목	방지목표	세부 대응방향
	입면 단면 계획	복도 및 실 배치	밀폐	편복도 계획, 외부창 설치 원칙을 통해 자연환기 유도
		화장실 계획	밀접, 밀폐	비접촉 위한 출입문 제거, 세면기 및 소변기 간격 충분히 고려
		폴딩도어 설치	밀폐	외부공간 연계, 외부로의 공기 유입 및 동선 연결 유도
		무빙월 계획	밀접, 밀집	공간의 분리 또는 통합을 조정
		드라이브 스루	밀접	외부인 출입 최소화
		수영장 계획	밀접	이격거리 확보 및 가림막 설치, 거리두기 표지 표시
		1인실 계획	밀접	개인 사용실 계획을 통한 불필요한 대면 최소화
		대공간의 로비 확보	밀접, 밀집	대강당, 체육관, 식당 등 대규모 인원이 이용하는 대공간에 로비 확보
	기타 계획	창호계획(개폐창)	밀폐	건물 외부에 면하는 창호는 개폐창 지향
		대공간의 층고 확보	밀폐	공기순환 극대화를 위한 높은 천장과 계획
		필로티 계획	밀폐	외부공기 흐름 유도
	설비 계획	비접촉식 버튼(엘리베이터, 출입문 등)	밀접	비접촉으로 이용가능하도록 센서감지 버튼 등 고려
		향균 도어 손잡이 등	밀접	항바이러스 코팅 제품 사용
		걸레받이 처리	오염원 차단	걸레받이 부분 라운드 처리
		더스트 매트(Dust Mat)	오염원 차단	출입구 바닥에 설치
		연결의자 고정장치	밀접, 밀집	객석의자 간격 조정 등에 활용
		손소독제 설치공간	확산 방지	복도 측면에 설치공간 마련
		마감재료	오염원 차단	청소가 용이한 재료 선정, 항바이러스 마감재 사용
	유지관리	사인계획	3밀	사회적 거리두기 관련 사인계획 적용
		실내 환기시스템	확산 방지, 오염원 차단	고성능 집진필터 적용, 환기덕트 적용, 제습공조기시스템 적용
		항바이러스 공기조화 설비	확산 방지	항바이러스 공기조화기 설치(광촉매필터 적용)
		엘리베이터 살균시스템	확산 방지	UV살균시스템을 통한 내부 공기 살균
		개별 배기시스템	확산 방지	자동 역류방지 댐퍼 설치 또는 개별 전용 배기덕트 설치
		일방향 바닥공조시스템	확산 방지	오염된 공기의 배출을 위한 일방향 시스템 적용
		위생설 비계획	확산 방지, 오염원 차단	접촉 최소화를 위한 센서형 시설물 설치
	유지관리	화장실 통기관(오·배수 배관)	확산방지	가능한 오수관과 배수관의 통기관 별도 설치
		시차적용 운영	3밀	용도별 이용시간에 시차 적용
		비상시 관리운영	3밀, 오염원 차단	건물별 출입통제, 필요시 건물별로 독립적 운영
		장비 및 장치설치 등	밀접, 밀폐, 확산 방지, 오염원 차단	에어샤워부스 등 설치, 무인(비대면) 서비스 제공을 위한 시설물 설치, 열화상 장치, 항바이러스 공기청정기, 훈증 소독기 등 설치

출처: 행정중심복합도시건설청. (2021). 공공건축물 감염병 예방 특화설계 가이드라인. pp.45, 47, 51-52, 58, 61, 65, 68, 70.

감염병 대응 설계기준은 주요 목표에 따라 밀접·밀집 예방을 위한 밀도 조절, 동선 분리, 접촉 최소화 등의 전략, 밀폐 예방을 위한 자연 환기 및 외기 유입 유도 등의 전략, 오염원 차단 및 확산 방지를 위한 위생 및 환기 설비 계획 등으로 구분하였다. 밀접, 밀집 예방을 위한 주요 공간적 대응 전략으로 소규모 외부공간 설치, 용도별 건물 분산배치, 이용 동선 분리, 무빙월을 활용한 공간의 분리 및 통합 이용, 비접촉식 시설물 설치 등을 제시하고 있다. 밀폐 예방을 위한 공간적 대응 전략으로는 다공성 공간, 완충 공간 확보 등

외부공간과의 연계를 통한 자연스러운 환기 및 외기 유입 유도, 공기 순환을 위한 높은 층고 설계 등이 있다.



[그림 2] 밀집 예방을 위한 주요 공간적 대응 전략

출처: 행정중심복합도시건설청. (2021). 공공건축물 감염병 예방 특화설계 가이드라인. pp.48, 91, 142.

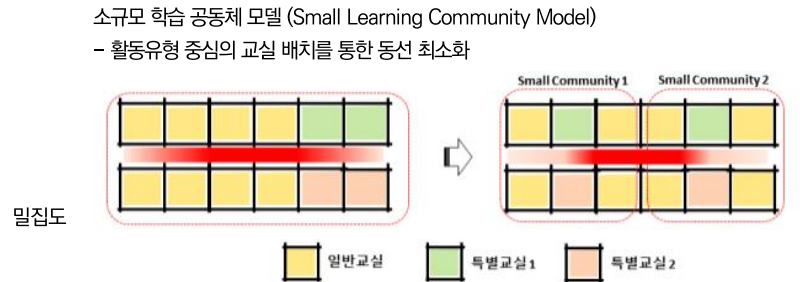
□ 포스트코로나 시대에 대응하는 학습자 중심의 학교 공간 재구조화 방안⁴⁾

‘밀집도, 다양성, 분리성, 디자인’ 등의 구성요소 기반으로 감염예방 환경설계(IPTED)의 개념을 제안하였다.

- ①설계(사회적 거리두기를 위한 환경 마련을 위한 공간배치, 공간구성 등)
- ②운영(운영방식에 따라 공간을 효율적으로 활용)
- ③설비(기계적인 설비 구축을 통한 위생 유지)로 구분

4) 박성철. (2021). 포스트코로나 시대에 대응하는 학습자 중심의 학교 공간 재구조화 방안. 진천: 한국교육개발원 교육정책네트워크.

[표 4] 포스트코로나 대응 학교 공간 재구조화 방안

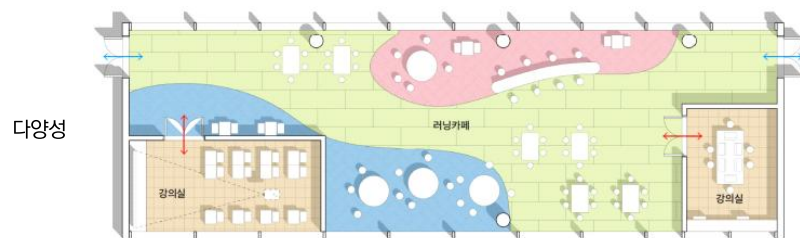


저층형 건물 모델 (Low Rise Building Model)

- 저층형 공간 구성을 통한 수직이동 동선 최소화 및 밀집도 조절
- 학교급 또는 학년 등에 따라 층수 차별화

수평적 다양성 (Horizontal Diversity)

- 다양한 활동 유형별 공간 구성을 통한 자연스러운 공간 분리



수직적 다양성 (Vertical Diversity)

- 추가적인 공간 확보가 부족한 상황에서 사회적 거리를 확보 가능

위치적 분리성 (Positional Division)

- 폐쇄형 공간과 개방형 공간을 적절히 혼합하여 분리 가능성 최대화

분리성

공간적 분리성 (Spatial Division)

- 화장실 등 대규모 인원이 순간적으로 밀집되는 공간은 개인실 형태로 구성 방식 고려

그래픽 디자인 (Graphic Design)

- 이용자가 쉽게 인지할 수 있도록 직접적인 그래픽 표시(동선 표시, 가구 위치 표시 등)

디자인

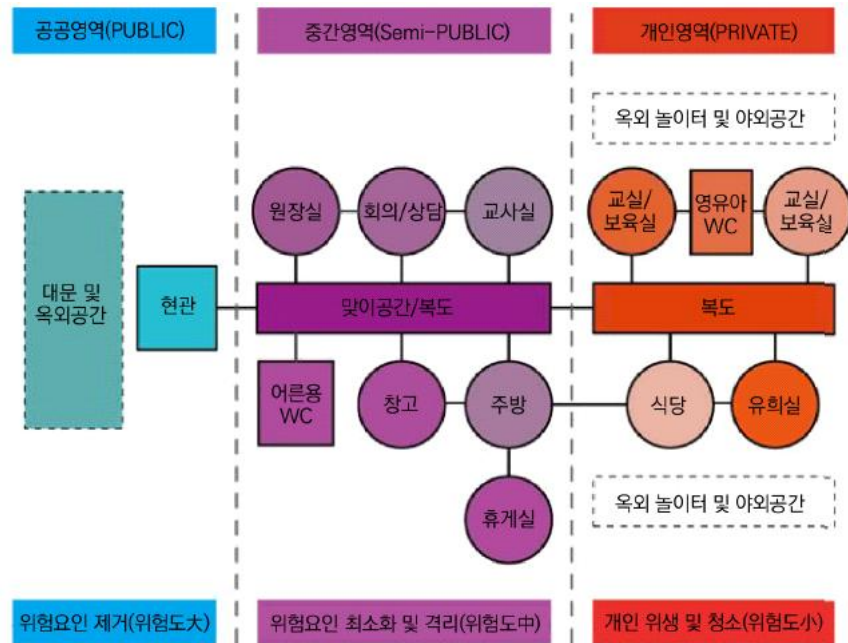
장치 디자인 (Device Design)

- 센서식 자동문, 열화상 카메라, 방역 물품, 이동형 칸막이 등 감염 예방을 위한 장치

출처: 박성철, 2021, pp. 22-

□ 코로나 시기 영유아 교육과 돌봄 공간 활용 실태 분석 및 컨설팅 방안 연구⁵⁾

코로나19와 유사한 감염병 확산 등의 긴급 재난 상황에서 교육·돌봄 기관의 공간 활용을 위한 컨설팅 방안을 제안하였다. 위계별 접촉수준 관리를 위하여 공공영역(현관 및 대문), 중간영역(교사실, 상담실, 맞이방 등), 개인영역(영유아 거주 및 생활공간)으로 구분하여 이용자의 동선에 따라 공공영역-중간영역-개인영역의 감염요인을 최소화 하는 방식으로 공간적 대응전략 제시한다. 공공영역에서는 외부출입자 대기장소 마련과 출입 제한을 통한 외부 위험요인 통제, 중간영역에서는 공용공간과 개별 실의 연계 동선 관리 및 환기 수준을 보완할 것을 제안한다. 개인영역에서는 환기시설 개선, 개인위생 관련 설비 보완, 가구 재배치를 통한 밀도 조절 등을 주요 전략으로 제시하고 있으며, 외부공간 확충을 통한 활동공간 확보 등을 추가로 제안하였다.



[그림 3] 공공영역/중간영역/개인영역 예시

출처: 문무경 외, 2022, p. 312.

5) 문무경, 강은진, 이혜민, 강현미, 성은영. (2022). 코로나 시기 영유아 교육과 돌봄 공간 활용 실태 분석 및 컨설팅 방안 연구. 세종: 경제·인문사회연구회.

이러한 공간 개선 요소를 바탕으로 교육·돌봄 기관의 코로나19에 대한 공간적 대응 현황을 살필 수 있는 체크리스트를 제공하였다.

[표 5] 코로나19 시기 영유아 교육·돌봄 기관 공간적 대응전략 체크리스트(안)

전체 공간	
활동영역	적절한 규모의 소집단 단위로 하나의 공간을 사용하고, 다른 소집단과 섞이지 않도록 공간을 구분한다. ①
	(같은 공간을 사용해야 할 경우 시간 차이를 두어 접촉을 최소화하기)
분리	환기가 잘 되고 외부로 이동하기 쉬운 공간에 의심증상자 대기 장소를 마련한다. ②
	외부인의 출입을 통제하고 부득이한 경우, 외부인 출입 통로를 일원화한다. ①
이동 동선	시설 내부에서 한 방향으로 이동할 수 있는 동선 공간을 확보한다. ②
	복도가 좁은 경우, 비치된 가구 등을 재배치하여 한 방향으로 왕복하기에 충분한 동선을 확보한다. ②
분리	이동이 필요한 복도, 계단, 층간 공간은 한 방향으로 이동하기 위한 표시(sign)를 설계에 반영한다. ③
	입구와 출구를 분리하여 설계한다. ③
환기	자연환기와 기계환기를 병행하며, 자연환기가 어려운 장소에는 반드시 기계환기 장치를 설치한다. ③
	기계환기장치에는 고성능 헤파필터를 부착하고, 적절한 시기에 교체하도록 관리한다. ③
	상시 환기와 동시에 실내온도를 유지할 수 있는 전열교환식 환기장치를 설치한다. ③
	실 이용 전후 2시간 동안 공기조화시스템(HVAC)을 작동시킨다. ③
	사람이 상시 사용하는 공간에 폐쇄형 창문이 설치된 경우, 개폐 가능한 창문으로 변경한다. ②
개별 공간	
	영유아용 좌석은 간격을 두고 배치하고 가림막을 이용하도록 한다, ②
	영유아용 좌석은 공기 흐름에 일직선으로 놓이지 않도록 지그재그로 배치한다. ②
	3인 이하 소집단활동이 가능한 공간을 확보한다. ②
	놀이활동시 교실 전체 면적을 확보 가능하도록 이동이 편리한 책상과 의자를 이용한다. ②
보육실 및 교실	문 가까운 곳에 세면대를 설치한다. ③
	문 가까운 곳에 손 소독기나 세정제를 비치한다. ①
	개인 물품을 따로 보관할 수 있는 수납공간을 마련한다. ③
	실별 또는 영역별로 교재·교구·장난감 소독기를 설치한다. ②
급간식 공간	좌석과 칸막이를 활용해 개별 식사공간을 확보한다. ②
	한 방향으로 앉아 식사한다. ①
	지정좌석제로 이용하도록 하고, 이용 후 소독한다. ①
	입구에 에어커튼을 설치한다. ③
화장실	원아용 화장실을 개인영역(Private) 내에 별도로 설치한다. ③
	화장실을 이용할 때 한 방향으로 이동·대기할 수 있도록 가변식 울타리나 스티커를 사용한다. ①
	화장실 동시이용 인원을 제한할 수 있도록 1인 이용 영역을 표시한다. ①
	(또는 화장실용 슬리퍼 개수로 제한 두기)
	칫솔, 치약 등 양치도구는 원아가 개별적으로 소지하고 관리하도록 하며, 공동 보관하지 않는다. ①
	화장실 환기를 주기적으로 한다.(자연환기 또는 기계적 공기정화) ①
놀이 공간	놀이활동 후 바로 손을 씻거나 소독할 수 있는 비품을 비치한다. ①
	아이들이 가까이 접촉하는 놀이구조물이나 장비를 여러 소집단이 이용할 경우 울타리 등 차단시설을 이용해서 소집단을 분리하거나 시간차를 두고 이용한다. ①

	놀이공간이 협소한 경우, 1층에 실내와 연결된 반(半)개방적 놀이공간을 설치하거나, 옥상을 활용한 놀이공간을 조성한다.	③
	실외놀이터를 주기적으로 소독하고 실외에서도 거리두기를 유지하도록 한다.	①
식수대	비접촉식 식수대를 실별·구역별로 설치한다.	②
밀집 공간	현관, 출입구, 외부보관장소 등 등하원시 사람이 밀집하는 공간에 일렬로 대기하는 공간을 마련해 접촉을 최소화한다.	②
	학급(반)별로 시간차를 두고 이용하여 밀집도를 낮춘다.	①

- ① 교사가 직접 프로그램에 반영할 수 있는 경우
 ② 간단히 조정 혹은 수정 가능한 경우
 ③ 기존의 공간을 새롭게 구성하기 위하여 공사가 필요한 경우

출처: 문무경 외, 2022, pp. 317-318.

□ AIA(The American Institute of Architects, 2020), Re-occupancy Assessment Tool⁶⁾, Reopening America⁷⁾

AIA의 Re-occupancy Assessment Tool은 건축물 이용 폐쇄에서부터 완전한 개방으로 전환하는 과정에서 감염병 피해를 완화하기 위하여 감염병 위험 관리 측면의 평가 도구를 제시하였다. 미국 질병통제예방센터(CDC, Centers for Disease Control and Prevention)의 코로나19 통제 계층 구조에 따라 제거(사회적 격리), 대체(코로나19에서는 미적용), 물리적 제어(노출 감소를 위한 물리적 개입), 관리 통제(재택근무, 원격교육 등 인간활동 관리), 개인보호장비(마스크 등 개인적 보호장비 착용) 순으로 우선순위가 적용되는 5단계의 구조를 제시하였다. 이러한 5단계의 구조에 따라 다양한 유형과 규모의 건물에 적용할 수 있는 통제 조치 및 고려사항을 제시하고 있다.

코로나19의 공간적 대응과 관계있는 ‘건축 및 엔지니어링 통제(3번째 우선순위)’ 세션은 크게 10개의 항목과 그에 대한 76개의 세부 과제를 제시하였다. 감염병 확산 위험 예방을 위한 감염병에 대한 노출 최소화, 대인 간 접촉 방지 등을 목표로 공간 대응 방안을 제안한다. 건축 및 엔지니어링 통제 세션에서 제안하고 있는 공간적 대응 방안을 요약하면 아래와 같다.

- 주요 공간적 대응 방안 1. 세부 시설의 용도 전환 및 유연한 공간 활용
 - 체육관 등의 넓은 공간을 교육공간 등으로 활용, 야외공간에서 근무 또는 식사, 소매점 운영 등 프로그램 전환

6) The American Institute of Architects. (2020a). Re-occupancy Assessment Tool V3.0.

7) The American Institute of Architects. (2020b). Reopening America: Strategies for Safer Offices. ; The American Institute of Architects. (2020c). Reopening America: Strategies for Safer Schools. ; The American Institute of Architects. (2020d). Strategies for Safer Multifamily Housing. ; The American Institute of Architects. (2020e). Reopening America: Strategies for Safer Retail Stores. ; The American Institute of Architects. (2020f). Reopening America: Strategies for Safer Polling Places.

- 교실, 식당 등 칸막이, 재채기 가드와 같은 차단막 설치, 임시 이동식 파티션 등을 활용한 공간 세분화
- 주요 공간적 대응 방안 2. 대인간 접촉 최소화를 위한 공간 및 동선 분리
 - 물리적 거리두기를 위한 이용 평면 변경 및 밀도 조절(가구 재배치, 좌석 수 제한 등)
 - 일방통행 동선 가이드를 통한 공용공간 동선 분리, 외부인 출입구 별도 설정, 드라이브 스루 설치, 복도 사물함 제거를 통한 동선 내 접촉 최소화
- 주요 공간적 대응 방안 3. 공용 물품을 비접촉식으로 변환
 - 자동문 또는 회전문 설치, 개별실 또는 화장실 출입문 제거
 - 키오스크, 식수대, 수도꼭지, 쓰레기통 등을 비접촉식으로 교환
- 주요 공간적 대응 방안 4. 주기적 환기를 위한 설비 및 운영방침 제시
 - 완전 개폐형 창문 설치, 실내 선풍기 운영 시 바이러스 전파 위험 최소화,
 - 실내 공기질 관리를 위한 환기 시스템 구축 및 정기적 모니터링 시행,
- 주요 공간적 대응 방안 5. 원활한 건물 운영을 위한 안내표지 제공
 - 바닥 표지를 통한 동선 안내, 대인 간 권장 간격 가이드
 - 감염병 예방 수칙 관련 안내표지 제공

AIA에서는 이러한 Re-occupancy Assessment Tool을 기반으로 주요 건물 유형별 공간대응 전략(Reopening America: Strategies for ~)을 제시하였다. 업무시설, 학교, 공동주택, 상업시설, 선거관리소 등 주요 용도별로 건축물의 공간적 대응, 설비 등으로 구분하였으며, 각 시설들은 공통적으로 출입구, 로비공간, 통행공간 등 공적영역과 업무공간 또는 세대공간, 교실 등의 사적공간으로 구분하여 각 공간의 이용행태 특성에 따라 세부 지침을 제공하였다. 출입구, 통행공간 등에서는 마주보는 동선을 분리하도록 하며, 유증상자 검사를 위한 대기 발생 시 대기인원 간의 거리 유지를 위한 공간 및 캐노피 등 지원시설 확보하도록 하고 있다. 교실, 업무공간 등에서는 밀도조절을 위한 인원 제한과 함께 개인 간 거리 확보를 위하여 책상 등의 가구를 재배치하였다.

□ MASS Design Group(2020). Designing Spaces for Infection Control⁸⁾

공간의 배치, 재료 선정, 공기 순환 유도 등 공간 디자인을 통한 감염병 확산 제어를 목표로 다양한 용도의 건축물에 대한 공간 대응 전략이 제시되었다. ‘사회적 고립이 아닌 사회적 거리두기를 위한 설계’, ‘소재 선정 및 표면 처리에 대한 재검토’, ‘공간의 공기 질 향상’, ‘임

8) MASS. (2020a). Carceral Environments and COVID-19. ; MASS. (2020b). Designing Senior Housing for Safe Interaction. ; MASS. (2020c). Designing Spaces for Safe Infection Control. ; MASS. (2020d). Spatial Strategies for Restaurants in Response to COVID-19.

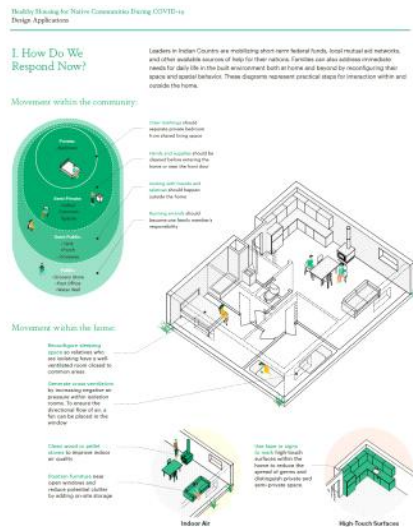
시 시설 확충 고려', '병원균뿐 아닌 사람을 위한 설계' 등의 원칙을 제시하고 있다.

[표 6] 코로나19 대응 공간 설계 원칙

원칙	계획대상
사회적 고립이 아닌 사회적 거리두기를 위한 설계	- 가능하면 실외 공간에서 만나고, 교류할수 있도록 하며, 실내에서는 사람과 사람 사이 2m 간격 유지 - 건강한 사람이 감염되지 않도록 동선을 분리하여 불필요한 중첩 제한
소재 선정 및 표면 처리에 대한 재검토	- 스테인레스강, 플라스틱 등의 비다공성 표면 재료의 경우 바이러스 생존기간이 긴 것으로 나타났으므로, 정기적이고 주의깊은 청소가 필요 - 나무, 섬유, 먼, 가죽과 같은 다공성 물질의 경우 코로나19 바이러스가 24시간만 생존하는 것으로 확인되므로 이러한 점을 고려하여 재료 선택 필요
공간의 공기 질 향상	- 창문을 열거나 배기 팬 또는 환기설비를 이용한 적절한 환기 및 간단한 공기 순환 전략 필요 - 살균 자외선(GUV) 공기 소독 장치 또는 공기 필터 등의 전략 권장
임시 시설의 상시적 확충 필요	- 임시 치료 공간 등의 임시 시설이 의도했던 것보다 오래 사용될 가능성이 있으며, 따라서 적극적인 투자 필요
병원균 억제보다 사람을 위한 설계	- 이용자에 대한 존중, 공공영역에서의 '신뢰'를 구축, 회복하는 것이 중요 - 적절한 안내표지를 이용하여 안전 표준과 프로토콜 등을 공개적으로 표시

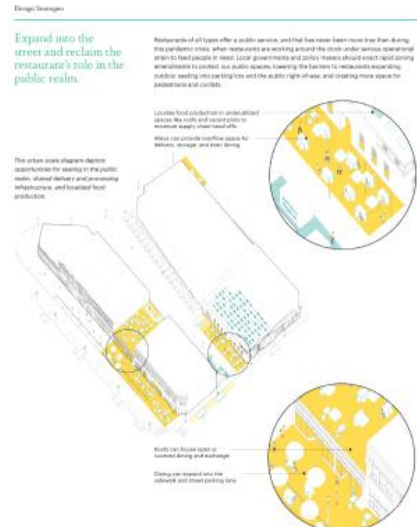
출처: MASS. (2020). Designing Spaces for Infection Control. p.2.

또한 건물 용도 및 유형별로, 주거 및 노인주거, 병원, 식당, 교도소 등의 건축물에 대하여 세부적인 설계지침을 제시하였다. 공동주택의 경우 공적공간(옥외공간), 반공적공간(로비, 잔디밭 등), 반사적공간(복도), 사적공간(개별 침실)으로 구분하여, 동선 분리, 공간 내 이동 최소화, 공공공간에서의 만남유도 등 사회적 거리두기를 위한 공간 전략을 제시한다. 상업시설의 경우 실내 공간의 밀도 조절을 위한 실외공간으로의 확장, 공간배치를 통한 물리적 거리두기 등의 지침을 제안하였다.



[그림 4] 공동주택 가이드라인 예시

출처: MASS. (2020). Designing Senior Housing For Safe Interaction. p.8.

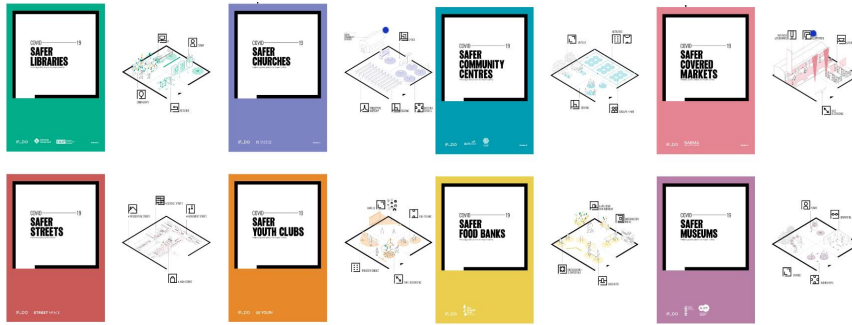


[그림 5] 상업시설 가이드라인 예시

출처: MASS. (2020). Spatial Strategies for Restaurants in Response to COVID-19. p.6.

□ IF_DO (2020). The Covid-19 Safer Space projects⁹⁾

영국의 건축회사 IF_DO가 Innovate UK¹⁰⁾*의 지원을 받아 발간한 시리즈로, 도서관, 교회, 가로, 청소년시설, 커뮤니티 시설, 시장, 푸드뱅크, 박물관 등 총 8개 시설유형에 대해 안전한 공공공간을 위한 지침을 제시하였다.



[그림 6] 8개 시설유형별 대응지침

출처: <https://www.ifdo.co/projects/covid-19-safer-spaces> (검색일 : 2023.10.10.)

시설별 운영 관계자, 관련 협회 및 기관과 협력을 통해 지침의 구체성과 전문성을 강화하였고 시설을 구성하는 세부 공간별 특성에 따라 설계원리와 요소들을 시각화하여 쉽고 명확하게 전달하였다. 특히 감염병 확산에 대응하면서 공공공간을 안전하게 사용할 수 있는 지속가능성에 초점을 두고, 실제 공간 배치와 활용에 참조할 수 있는 구체적인 대안들을 제시하였다.

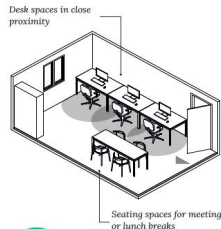
도서관 관련 지침에서 주요 내용을 살펴보면, 출입구, 동선체계, 화장실, 사무실, 직원 휴게시설, 서고, 정보검색실 등 도서관 내 다양한 공간적 구성요소에 대하여 세분화된 지침을 제공하였다. 도서관과 외부공간의 연계 활용을 장려하고 있으며, 실제 운용 중인 도서관 중에서 규모가 서로 다른 두 곳을 대상으로 적용 사례를 제시하였다.

9) <https://www.ifdo.co/projects/covid-19-safer-spaces> (검색일 : 2023.10.10.)

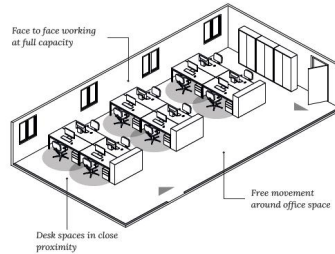
10) 영국기업의 성장을 지원하는 공공기관으로, 기업의 아이디어를 발전시킬 수 있도록 지식, 시설, 자금을 지원(출처: <https://www.ukri.org> 검색일: 2023.11.01.)

BEFORE

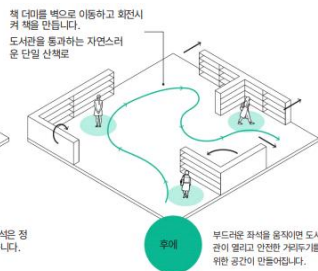
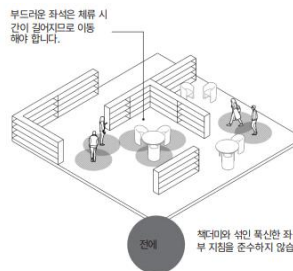
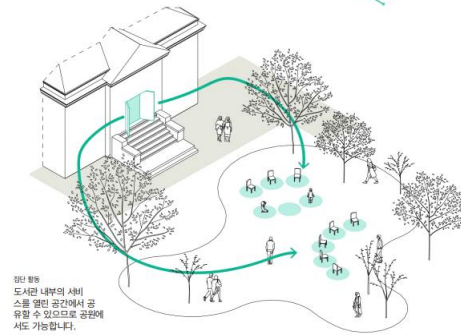
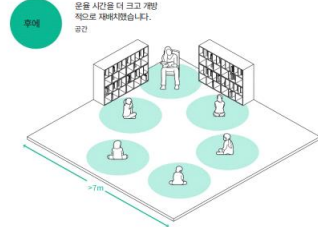
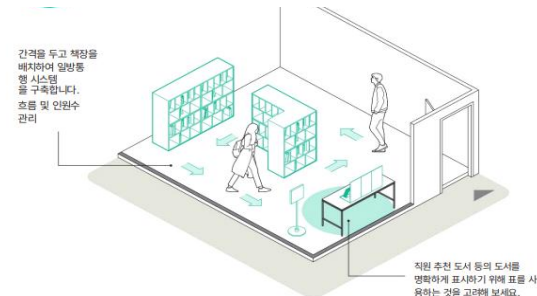
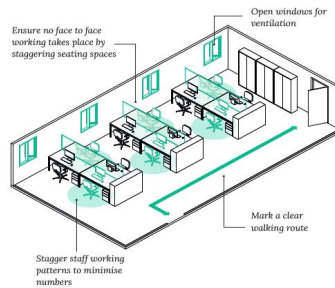
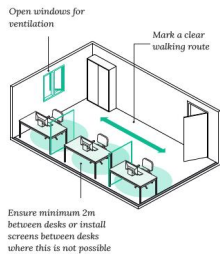
Small/Medium Office



Medium/Large Office



AFTER



사례 연구

SMALL-MEDIUM

예
소매점 도서관

전면



책장은 이동이 가능하여 공간에 맞게 조절할 수 있습니다.

도서관 뒤편에 있는 어린이 도서관에는 독서한 책이 마련되어 있습니다.

후면

이 소규모 소매점인 도서관에는 전시장 대형 창문과 명확한 단절 전경이 있습니다.

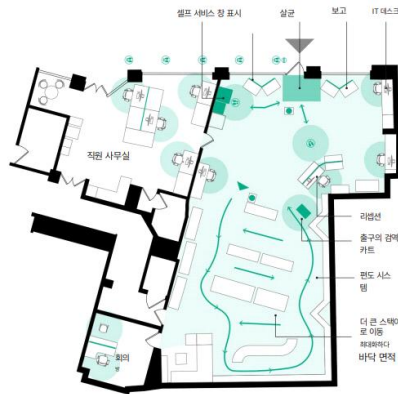
소독 스테이션은 입구 바로 안쪽에 위치하고 있으며, 명확한 안내판이 고객에게 이용 가능한 서비스를 안내합니다.

도서관과 컬렉션은 선반에서 만들어집니다.

리셉션 데스크과 평행합니다. 책이 검사됩니다.

셀프 서비스 기계를 이용해서 나가세요. 부드러운 가구 제거되었습니다.

스택이 다시 이동되었습니다. 열린 문이 열립니다. 도서관 뒤쪽에서는 단방향 시스템을 사용하여 운영되는 시간 제한 액세스 검색 서비스를 제공합니다.



사례 연구

MEDIUM-LARGE

위아니스 게이트웨이
38-42 하이 스트리트, 켄트

전면



외부 디자인은 도서관 시설과 게이트웨이 서비스를 이용할 수 있는 공용 출입구 공간을 보여줍니다.

후면

이 대형 건물 도서관에는 여러 서비스가 있으며 각 서비스는 정문을 공유합니다. 물

출구로 입구 문을 사용하여 만들었습니다.

출구 문들은 도서관으로 들어가고 로비 내에 소독 스테이션이 있습니다. 도서 컬렉션은 다음에서 만들어집니다.

리셉션 데스크, 소프트웨어 코너 제거 되었

고객이 체크아웃하는 함께 영역으로 대체되었습니다.

출구에 있는 셀프 서비스 기계를 이용하세요. 위층에는 나머지 부분에 대한 접근이 제한되어 있습니다.

전용 셀프 서비스를 갖춘 도서관 계층.



[그림 7] 공간 유형별 설계기준과 적용사례

출처: <https://www.ifdo.co/projects/covid-19-safer-spaces> 검색일 : 2023.10.10.

2. 생활권 공공시설의 코로나19 대응 실태 조사(설문)

※설문조사지

이 조사에 조사된 모든 내용은 통계목적 이외에는 절대로 사용할 수 없으며 그 비밀이 보호되도록 통계법(제33조)에 규정되어 있습니다.

ID

-

생활권 공공시설의 코로나19 대응 실태 조사

안녕하십니까?

국무총리실 산하 정부출연연구기관 건축공간연구원은 지난 코로나19 기간 동안 발생했던 생활권 공공시설의 이용 공백과 대응 과정에서의 어려움을 바탕으로 시설 차원의 개선 및 지원방안을 도출하기 위해 "생활권 공공시설의 코로나19 대응 실태 조사"를 수행하고 있습니다.

응답하시는 여러분께서는 운영 및 관리하고 계신 시설의 특성과 코로나19 기간 동안의 대응 현황을 바탕으로 아래 각 질문에 대하여 본인의 경험과 의견을 솔직하게 답해주시면 됩니다.

본 조사의 모든 응답내용은 통계법 제33조(비밀의 보호)에 의해 엄격히 보호되며, 연구 및 정책개발 목적으로만 사용될 것임을 약속드립니다. 감사합니다.

※ 설문 응답에는 약 7~10분 정도 소요될 것으로 예상되며, 응답을 완료하신 분께는 1만원권 모바일 상품권을 보내드립니다. 많은 관심과 참여를 부탁드립니다.

SQ. 응답자 선정기준과 특성

SQ1. 귀하께서는 현재 근무하고 계시는 시설에서 코로나19 기간이었던 2020년 1월부터 2023년 5월 사이에 재직하셨습니까?

① 재직했다

② 재직하지 않았다(이후에 입사) → 조사 중단

SQ2. 해당 시설의 운영 및 관리 방식은 다음 중 어디에 해당하십니까?

① 공공기관이 직접 운영하는 시설

② 공공기관이 민간기관에 위탁하여 운영하는 시설

③ 민간이 운영하나 공공 서비스 제공과 관련하여 공공의 관리감독 및 지원을 받는 시설

④ 민간이 자율 운영하나 지역 주민에 공익 및 비영리 서비스를 제공하는 시설

⑤ 해당사항 없음 → 조사 중단

SQ3. 해당 시설에서 제공하는 서비스 유형을 모두 선택해 주십시오.

기준	설명	세부유형 보기
① 정규 교육과정	재학생을 대상으로 학급 편성, 정해진 등하교시간 및 학사일정에 따라 운영	▶ 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교, 대학교, 특수학교, 대안학교
② 돌봄 서비스	돌봄이 필요한 영유아나 아동, 장애인, 노인 등을 대상으로 보호 및 돌봄 활동을 제공 (일시 또는 긴급 돌봄 포함)	▶ 어린이집, 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 방과후학교돌봄, 주간보호센터 등
③ 문화체육 프로그램	프로그램별로 시간과 장소, 참석인원 등이 사전에 정해져 있고, 공지, 신청 및 예약 등을 통해 이용	▶ 방과후 학교, 문화강좌, 체육강좌, 체험활동, 강연, 공연, 경기관람 등
④ 자율이용	불특정 다수의 인원에게 개방 또는 대여하여, 이용자가 원하는 시간에 자유롭게 방문, 체류하며 이용하는 시설	▶ 도서관, 전시시설, 공동육아나눔터, 놀이공간, 회의공간 등

SQ4. 해당 시설의 가장 주된 기능을 중심으로 시설 유형을 구분한다면, 다음 중 어디에 해당하십니까?

① 학교시설(정규교육과정 위주)

② 돌봄시설(돌봄 서비스 위주)

③ 문화체육시설(문화체육 프로그램 위주)

④ 공동이용시설(자율 이용 위주)

⑤ 복합시설(하나 이상의 주 기능이 있는 경우)

SQ5. 해당 시설에서의 귀하의 역할은 다음 중 어디에 가깝습니까?

- ① 시설대표(운영 전반) ② 관리책임자(팀장급 이상)
③ 서비스 제공 실무자 ④ 기타()

SQ6. 귀하의 해당 시설 또는 그와 유사한 업종에의 업무 경력은 어느 정도입니까?

- ① 3년 미만 ② 3년~5년 미만 ③ 5년~10년 미만
④ 10년~15년 미만 ⑤ 15년~20년 미만 ⑥ 20년 이상

A. 시설 현황 및 특성 (2023년 9월 기준으로 응답하여 주십시오.)

A1. 귀하께서 현재 운영 및 관리하시는 시설의 명칭과 위치(도로명 주소)는 어떻게 됩니까?

▶ 시설명 : _____

▶ (도로명 주소 검색)

A2. (A1. 시설명)의 종사자 규모는 어떻게 됩니까?

- ① 1~2인 ② 3~4인 ③ 5~9인 ④ 10~29인
⑤ 30~49인 ⑥ 50~99인 ⑦ 100인 이상

A3. (A1. 시설명) 일일 이용자와 주 연령대, 시설에 오는 방법을 응답해 주십시오.

기준	응답 보기
1) 일일 평균 이용자 수	① 10인 미만 ② 10~20인 미만 ③ 20~50인 미만 ④ 50~100인 미만 ⑤ 100~500인 미만 ⑥ 500인 이상
2) 이용자의 주 연령대 (해당 연령층 모두 선택)	① 영유아와 보호자 ② 아동 ③ 청소년 ④ 청년(2~30대) ⑤ 중장년(4~50대) ⑥ 노인(60대 이상) ⑦ 특정 연령층에 편중되지 않고 골고루 이용
3) 이용자의 주된 이동수단 * 가장 많은 이용자들이 주로 이용 하는 수단 하나만 선택	① 걸어서 ② 대중교통(버스, 지하철 등) 이용 ③ 셔틀 차량 ④ 자가용 ⑤ 기타()

A4. (A1. 시설명)의 입주 형태는 다음 중 어디에 해당합니까?

- ① 해당 부지와 건물 전체를 우리 시설이 단독으로 이용
② 하나의 부지 및 건물을 여러 공공시설이 공유하되, 각각의 운영 및 관리주체가 구분되어 있음
③ 주 용도에 해당하는 다른 시설의 부속 및 부대시설로 입주(공공청사, 학교, 공동주택 등)
④ 일반 상업 및 업무용 건물의 일부 공간에 입주

A5. (A1. 시설명)이 들어와 있는 전체 건물의 동과 층은 어떻게 구성되어 있습니까?

기준	응답 보기
1) 건물 동 구성	▶ 전체 ____개의 동 / 이 중 (A1. 시설명)이 ____개 동 사용
2) 건물 층 구성	▶ (A1. 시설명)이 사용하고 있는 건물은 전체 지하 ____층, 지상 ____층 / 이 중 (A1. 시설명)이 지하 ____층, 지상 ____층 사용

A6. 해당 부지 및 건물에서 (A1. 시설명)이 사용하고 있는 다음 각 공간별 사용 방식은 어떻게 됩니까?

공간	응답 보기
1) 차량 진입로와 주차장	▶ ① 단독 사용 ② 다른 시설/기능과 공유
2) 필지 내 외부공간	▶ ① 단독 사용 ② 다른 시설/기능과 공유
3) 보행자 출입 현관과 로비	▶ ① 단독 사용 ② 다른 시설/기능과 공유

공간	응답 보기
4) 복도, 계단과 엘리베이터	▶ ① 단독 사용 ② 다른 시설/기능과 공유
5) 화장실	▶ ① 단독 사용 ② 다른 시설/기능과 공유
6) 실내 휴게 및 편의공간	▶ ① 단독 사용 ② 다른 시설/기능과 공유
7) 회의실 등 공간자원	▶ ① 단독 사용 ② 다른 시설/기능과 공유

B1. 코로나19 기간 동안, (A1. 시설명)의 방역 관련 업무는 주로 누가, 어떻게 담당하였습니까?

B2. 코로나19 기간 동안의 (A1. 시설명)의 운영 및 이용 현황에 대한 정확한 기록이 남아있습니까?

이하 질문에 대해서는
확인 가능한 기록이나 기억을 바탕으로 최대한 구체적으로 답변해 주십시오.

※ 코로나19 대응 단계별 구분 기준은 아래 설명을 참조해 주십시오.

코로나19 대응 시기별	경험 없음	1~2회 경험	3~4회 경험	5~10회 경험	10회 이상
1) (봉쇄기) 확진자 역학조사에서 확진자 이동경로에 포함된 구성원 모두가 검사를 받고 자가격리를 한 경우	①	②	③	④	⑤
2) (억제기) 시설 내 확진자가 발생하면 이와 접촉한 이용자 및 종사자들까지 함께 검사를 받고 자가격리를 한 경우	①	②	③	④	⑤
3) (회복기) 접촉자나 유증상자들이 자율적으로 검사를 받고 확진시 당사자만 격리, 시설 운영은 계속 유지한 경우	①	②	③	④	⑤

B4. 코로나19 기간 동안, (A1. 시설명) 시설 운영 측면에서 다음과 같은 변화를 경험한 적이 있습니까?
만약 경험이 있다면 해당 조치를 적용하고 운영하기에 어느 정도 어려움이 있었습니까?

시설 운영 측면	경험 있다	경험 없다	어려움의 정도 (경험있는 항목만 활성화)		
			별로 어렵지 않았다	조금 어려웠다	매우 어려웠다
1) 시설 운영과 서비스 제공을 전면 중단했다 (휴관, 휴업 등)	①	②	①	②	③
2) 수용 면적에 따라 이용인원을 제한했다	①	②	①	②	③
3) 이용 자격 기준이나 절차를 강화했다 (ex: 사전 등록 및 예약제 운영 등)	①	②	①	②	③
4) 기존 활동 및 서비스의 일부를 중단하고 부분적으로 운영했다	①	②	①	②	③
5) 기존 활동 및 서비스의 제공방식을 비대면으로 전환했다 (ex. 원격/재택방문 등)	①	②	①	②	③
6) 기존 활동 및 서비스를 다른 공간에서 제공하도록 변경하였다 (ex. 좁고 밀폐된 공간에서 넓고 개방된 곳으로)	①	②	①	②	③
7) 시설 내 유휴공간을 다른 시설 및 서비스를 위해 개방하였다	①	②	①	②	③
8) 시설 내 유휴공간을 방역 관련 자원으로 임시 전환하였다 (ex. 선별검사소, 임시격리공간, 생활치료센터 등)	①	②	①	②	③

B4-1. 코로나19 기간 동안, 시설 운영과 관련하여 특별히 어려운 점이 있었다면 무엇이었는지, 그에 대한 경험과 의견을 자유롭게 작성해 주십시오. (선택 응답)

▶

B5. 코로나19 기간 동안, (A1. 시설명) 공간 구조 측면에서 다음과 같은 변화를 경험한 적이 있습니까?
만약 경험이 있다면 해당 조치를 적용하고 운영하기에 어느 정도 어려움이 있었습니까?

공간 구조 측면	경험 있다	경험 없다	어려움의 정도 (경험있는 항목만 활성화)		
			별로 어렵지 않았다	조금 어려웠다	매우 어려웠다
1) 방문객 통제를 위해 출입구의 구조를 변경했다	①	②	①	②	③
2) 이용자 집단에 따라 동선과 영역을 분리했다	①	②	①	②	③
3) 모임과 접촉을 억제하기 위해 공용공간의 이용을 제한하였다	①	②	①	②	③
4) 확진자, 유증상자, 접촉자를 위한 격리공간을 지정했다	①	②	①	②	③
5) 실내활동공간의 구조를 변경했다. (확장, 분리, 개방 등)	①	②	①	②	③
6) 공용 및 외부공간의 구조나 용도를 변경했다	①	②	①	②	③
7) 이용자 간 거리 확보를 위해 가구, 집기 등을 재배치했다	①	②	①	②	③
8) 비말차단 가림막 등의 임시적 장치를 활용했다	①	②	①	②	③
9) 환기, 위생 등 설비를 개선했다	①	②	①	②	③

B5-1. 코로나19 기간 동안, 공간 구조와 관련하여 특별히 어려운 점이 있었다면 무엇이었는지, 그에 대한 경험과 의견을 자유롭게 작성해 주십시오. (선택 응답)

▶

C. 시설별 대응 여건과 지원체계

C1. 코로나19 기간 동안, (A1. 시설명)에서 체감하신 상대적인 위험도에 대한 질문입니다. 다음 내용에 대해 동의하시는 정도를 선택하여 주십시오.

		전혀 그렇지 않다	대체로 그렇지 않다	보통 이다	대체로 그렇다	매우 그렇 다
이용자	1) 이용자 중 감염취약계층의 비율이 높은 편이다	①	②	③	④	⑤
이용인원	2) 이용인원 규모에 따른 접촉 위험이 높은 편이다	①	②	③	④	⑤
외부인원	3) 타 지역에서 유입되는 이용자의 비율이 높은 편이다	①	②	③	④	⑤
밀집도	4) 시설 내 밀집도가 높은 편이다	①	②	③	④	⑤
밀폐도	5) 실내 활동공간의 개방이나 환기가 어려운 편이다	①	②	③	④	⑤
밀접접촉	6) 활동 특성 상 불가피한 밀접접촉이 많은 편이다	①	②	③	④	⑤
비말발생	7) 활동 특성 상 비말배출 위험이 높은 편이다	①	②	③	④	⑤
비말차단	8) 활동 특성 상 마스크 착용이 어려운 편이다	①	②	③	④	⑤
가용공간	9) 시설 규모 대비 가용공간이 협소한 편이다	①	②	③	④	⑤
가변성	10) 경직된 공간구조를 임의로 변경하기 어려운 편이다	①	②	③	④	⑤
대체기능	11) 시설 이용을 비대면, 재택방문 등 다른 서비스로 대체하기 어려운 편이다	①	②	③	④	⑤
이용공백	12) 시설 이용의 제한과 서비스 공백에 따른 사회적 손실과 영향이 큰 편이다	①	②	③	④	⑤
업무부담	13) 방역 관련 업무와 결원에 따른 업무부담이 큰 편이다	①	②	③	④	⑤

C2. 코로나19 기간 동안, (A1. 시설명)이 위치한 주변 환경에서 체감하신 상대적인 위험도에 대한 질문입니다. 다음 내용에 대해 동의하시는 정도를 선택하여 주십시오.

(※ 시설 주변 환경이란? 주로 걸어서 또는 단거리 이동으로 접근할 수 있는 공간적 범위를 의미)

		전혀 그렇지 않다	대체로 그렇지 않다	보통 이다	대체로 그렇다	매우 그렇 다
밀집도	1) 시설 주변 유동인구의 밀집도가 높은 편이다	①	②	③	④	⑤
자족성	2) 지역 내 필수적인 공공시설이 부족한 편이다	①	②	③	④	⑤
의존성	3) 주변 지역에 거주하는 주민들은 공공시설이 제공하는 서비스에 대한 의존도가 높은 편이다	①	②	③	④	⑤
접근성	4) 우리 시설 주변 및 다른 시설 간 이동과 접근이 불편한 편이다	①	②	③	④	⑤
주거환경	5) 시설 주변 주거 및 생활환경이 열악한 편이다	①	②	③	④	⑤
대체자원	6) 우리 시설의 공백을 대체, 보완해줄 수 있는 시설이나 공간이 부족한 편이다	①	②	③	④	⑤
완충공간	7) 우리 시설과 인접한 건물, 기능 사이에 전이 및 완충공간이 부족한 편이다	①	②	③	④	⑤
유희공간	8) 유사 시 활용할 수 있는 유희공간이 부족한 편이다 (녹지, 공터, 공유공간 등)	①	②	③	④	⑤

C3. 감염병에 대한 시설 및 지역 차원의 한계와 취약성을 보완하고 향후 대응 여건을 개선하기 위해, 다음 제시된 지원이 얼마나 필요하다고 생각하십니까?

		전혀 필요하지 않다	별로 필요하지 않다	보통이다	어느정도 필요하다	매우 필요하다
시설 및 공간 지원	1) 기존 시설의 취약성 진단에 따른 공간 최적화	①	②	③	④	⑤
	2) 기존 시설 기능의 복합화, 거점화	①	②	③	④	⑤
	3) 거점형 시설의 신규 공급 확대	①	②	③	④	⑤
	4) 거점형 시설의 중심 및 지원기능 강화	①	②	③	④	⑤
	5) 필수시설 부족지역에 대한 시설 공급 확대	①	②	③	④	⑤
	6) 지역 내 공공시설의 다양성과 균형 보완	①	②	③	④	⑤
	7) 지역 내 완충, 유희 및 공유공간 확충	①	②	③	④	⑤
	8) 지역 내 주요 시설 간 이동 및 접근성 강화	①	②	③	④	⑤
관리 및 운영 지원	9) 시설 및 활동 유형별로 세분화된 대응지침	①	②	③	④	⑤
	10) 시설 단위 책임과 권한에 대한 명시적 근거 마련	①	②	③	④	⑤
	11) 물품, 장비, 예산, 인력 등의 시의적절한 지원	①	②	③	④	⑤
	12) 고위험시설과 취약계층 진단 및 안전망 구축	①	②	③	④	⑤
	13) 시설 간 소통과 정보공유, 협력 체계 구축	①	②	③	④	⑤
	14) 지역 내 공간자원의 공유 및 활용체계 구축	①	②	③	④	⑤

C3-1. 그밖에 정책적 개선이나 지원이 필요한 부분에 있다면 자유롭게 작성해 주십시오. (선택 응답)

▶

응답을 완료하신 분께는 감사의 의미로 1만원권 모바일 상품권을 보내드립니다.
 상품 제공을 위해 귀하의 연락처(휴대폰) 정보가 필요합니다.
 설문 종료 후 기재되는 개인정보(휴대전화번호)는 경품제공의 목적으로만 활용되며, 상품 제공 후 즉시 파기됩니다.
 개인정보 활용에 동의하시겠습니까?
☐ 동의함 ☐ 동의하지 않음 → 종료
 ▶상품권 제공을 위한 휴대전화번호 :

♣ 끝까지 응답해 주셔서 대단히 감사합니다. 좋은 자료로 활용하겠습니다. ♣