

다중흐름모형을 적용한 서울시 역세권 청년주택 정책변동 분석

An Analysis on the Change of Seoul's 2030 Youth Housing Policy by Applying
the Multiple Streams Framework

송 명 희*

Song, Myung Hee

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 고찰
- III. 분석 모형
- IV. 분석 결과
- V. 결론

서울시는 청년주거 문제에 대응하고자 2016년 역세권 청년주택 정책을 도입하였고 현재까지 추진 중이다. 본 연구는 2019년 11월 <역세권 청년주택 혁신방안> 발표 이후부터 2021년 7월 발표된 <지역상생과 공공성 제고를 위한 역세권 청년주택 개선 방안> 사이 발생한 정책 변동을 Kingdon의 다중흐름모형을 적용하여 분석하였다. 연구 결과, 역세권 청년주택 공급 확대를 주도하던 지방자치단체장이 정책 흐름에서 사라지자, 정치의 흐름이 문제의 흐름 및 정책대안의 흐름과 결합했다는 점을 발견했다. 서울시장 보궐선거로 정책의 창이 열리면서 역세권 청년주택 정책은 '공급 확대'에서 '지역 상생과 공공성 강화'로 변화하였다. 이 과정에서 새로 당선된 서울시장이 아닌 자치구청장협의회와 서울시의회가 정책 선도가 역할을 한 것으로 나타나 자치분권 2.0 실현을 위한 상향식 정책 변동 가능성을 확인했다.

□ 주제어: 역세권청년주택, 다중흐름모형, 정책변동

* 서울시립대학교 일반대학원 도시행정학 박사과정 재학

논문 접수일: 2022. 2. 25. 심사기간: 2022. 2. 25. ~ 2022. 3. 28. 게재확정일: 2022. 3. 28.

In 2016, Seoul city government introduced Seoul's 2030 Youth Housing policy that provides incentives of rental housing to young people. This study examines the policy changes that occurred between the announcement of the "Renovation Plan for Seoul's 2030 Youth Housing" in 2019 and the "Measures to Improve Seoul's 2030 Youth Housing for Co-prosperity and Publicity" in 2021, by applying Kingdon's multiple streams framework. As a result, the study found that the political stream, the problem stream and policy stream had been combined when the mayor who led the expansion of the Youth Housing disappeared from the policy flow. In addition, as the policy window was opened with the Seoul mayor's by-election, the Youth Housing policy changed from expansion of supply to co-prosperity and strengthening of public nature. The possibility of bottom-up policy change was shown since the heads of autonomous district and the Seoul City Council played a major role in leading the policy changes.

□ Keywords: Youth Housing, Multiple Stream Framework, Policy Change

I. 서론

1988년 이후 32년 만에 전부개정이 이뤄진 「지방자치법」은 2021년 1월 13일 공포되었다. 「지방자치법」 전부개정은 1991년 지방자치 부활 이후 변화된 지방행정 환경을 반영하고자 추진되었으며, 이를 통해 단체·단체장 중심의 제도자치에서 주민과 의회가 중심이 되는 생활자치를 실현하는 ‘자치분권 2.0’이 본격 구현될 것으로 전망된다.(행정안전부, 2021) 이에 본 연구는 지방정부의 정책변동¹⁾ 사례 분석을 통해 자치분권 2.0의 실현 가능성을 고찰해보고자 한다.

분석 대상으로는 서울시의 역세권 청년주택 정책 사례를 선정하였다. 서울시는 2020년 7월 박원순 시장 사망과 2021년 4월 오세훈 시장 당선 등 단체장 교체가 발생하여 「지방자치법」 전부개정 시점과 가장 가까운 정책변동 사례를 식별할 수 있는 지방정부이다, 특히, 오세훈 시장 취임 이후 전 시장의 정책들이 종결 수준²⁾을 밟고 있는 것과 달리 역세권 청년주택 정책은 단체장 교체 이후에도 정책이 승계되었고 대신 ‘규제 완화’에서 ‘인센티브 축소’로 정책이 수정된 사례로, 정책변동을 둘러싼 다양한 참여자와 역할 등을 분석하기 적합한 사례로 판단했다.

정책변동 연구에는 Sabatier의 정책지지연합모형(Advocacy coalition model)과 Kingdon의 다중흐름모형(Policy stream framework)이 주로 사용되는데, 본 연구에서 살펴볼 역세권 청년주택 정책 사례는 정책변동 시작점에 대한 정보가 명확하고 다양한 정책전략들을 사용하고 있어 시기별 분석 가능성과 정책전략 분석이 취약한 지지연합모형이 아닌 다중흐름모형을 적용하게 되었다(유홍림·양승일, 2009).

따라서, 본 연구는 Kingdon의 다중흐름모형을 적용해 서울시 역세권 청년주택 정책 변동을 둘러싼 쟁점들을 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책 대안의 흐름으로 분류하였으며, 정책 흐름들을 결합시키는 정책의 창이 열리는 계기와 정책 변동을 주도한 정책선도가가 누구이고 어떠한 전략을 활용하였는지 분석하여 지방정부가 단체장 중심 제도자치에서 주민·의회 중심 생활자치로의 변화가 실제 발생하고 있는지 확인하고자 한다.

연구의 시간적 범위는 <역세권 청년주택 혁신방안>이 발표된 2019년 11월부터 <지역상생과 공공성 제고를 위한 역세권 청년주택 개선 방안>이 발표된 2021년 7월까지이며, 역세권 청년주택 정책과 관련된 서울시 방침자료, 언론보도 및 서울시의회 회의록 등을 활용하여 문헌 검토를 실시하였다.

1) 정책변동은 기존 정책의 실패를 인정하고 개선하기 위해 정책을 수정하거나 종결시키는 것으로, 정책과정 전반에 걸쳐 나타나고 공식적 정책참여자와 비공식적 정책참여자 등의 정책갈등을 통해 이뤄진다.(유홍, 2009: 135~136; 양승일, 2006: 65~67)

2) 박원순 전 시장이 도입한 마을공동체, 도시재생, 사회주택 등 정책에 대한 감사 실시 및 예산 축소가 이뤄지고 있다.

II. 이론적 고찰

1. 역세권 청년주택 추진 경위

2016년 통계청이 발표한 연구보고서에 따르면 서울 청년 가구의 주거빈곤률은 40.4%로 서울 노인 가구의 주거빈곤률(19.8%)의 2배였고, 과도한 주거비 부담에서 기인한 주거빈곤 비율도 32.7%로 전국에서 가장 높은 뿐 아니라 전국 평균(20.3%)과도 차이가 컸다(정미옥 외, 2016:105~106).

이러한 문제점을 인지한 서울시는 청년 1인 가구 주거 빈곤 문제를 해결하기 위해 상대적으로 개발밀도가 낮은 역세권 지역에 고밀도 개발을 허용해 청년 임대주택을 제공하는 역세권 청년주택 정책을 도입하였다.(서울특별시, 2016) 이전의 공공임대주택 사업과 달리, 역세권 인근의 용도지역, 용적률 등 도시계획상 규제 완화와 자금 지원을 통해 민간사업자가 역세권에 청년주택을 건설하도록 유도하고 일정 비율의 주택 등을 공공기여로 기부채납 받아 청년들에게 주변시세보다 저렴하게 제공하는 사업 구조이다.

‘역세권 청년주택 공급 계획(서울특별시, 2016)’에 따르면, 서울시는 2015년 1월 역세권 지역 임대주택 공급 확대 추진 T/F 구성 후 박원순 시장 보고 과정에서 ‘청년 주거 대책’이라는 아이디어가 추가되면서 사업모델이 구체화 되었고, 전문가 자문 등을 거쳐 2016년 3월 기자간담회에서 ‘역세권 청년주택’이란 정책을 대중에게 공개하였다.

용도지역 상향, 심의 절차 간소화 등에 대한 근거를 마련하기 위해 2016년 6월 시의회 공청회를 거쳐 「서울특별시 역세권 청년주택 공급 지원에 관한 조례」가 제정되었다. 조례 제정 안에는 사업대상지 기준과 도시관리계획 규제 완화 범위, 주차장 설치기준 완화, 임차인 자격, 통합심의위원회 구성·운영 등에 관한 내용이 담겼다.

이후 이뤄진 조례 및 운영기준 개정은 공급 물량 확대를 위해 사업대상지 범위를 넓히고 규제 완화 폭도 키우는 방향으로 진행되었다. 2018년 역세권 범위를 기존 250m에서 350m로 확대하였고, 2019년에는 사업기간 단축을 위해 통합심의대상 기준을 사업면적 5,000㎡에서 1,000㎡로 낮췄으며, 도입 당시에는 준주거지역으로만 상향 가능했던 제2종일반주거지역이 일반상업지역까지 상향 가능해지는 등 용도지역 관련 규제도 지속적으로 완화하였다.

2019년 11월 발표된 <역세권 청년주택 혁신방안>은 SH공사 선매입형, 일부 분양형 두 사업유형을 추가하여 사업자의 초기 자금 회수 등 사업 여건을 호전시키고자 하였으며, 기관투자자와 자산운용사가 사업시행자로 참여 가능하도록 관련법을 개정하여 기관투자자의 사업 참여를 유도하였다. 또한 서울시는 사업 지연 사유를 자치구가 주민 반대를 이유로 무리한 기

부채납을 요구하며 허가 절차가 늦어졌기 때문이라고 파악하여 역세권 청년주택 사업 관련 허가 절차를 서울시가 직접 처리하도록 하였고, 디자인이 우수한 청년주택에 대해서는 20% 이내의 추가 인센티브를 제공하며, 도심 활성화를 위해 비주거시설의 노후도 기준을 배제하였다. 입주자인 청년을 위한 대안은 최저 주거면적 수준에 맞춰진 주거면적 기준을 상향하고, 가구 및 가전, 에어컨 등 빌트인 설치를 의무화했다.

서울시는 2022년까지 역세권 청년주택 8만 호 공급을 목표로 사업을 추진 중이며, 2021년 11월 기준 사업인가가 완료된 곳은 약 3만 1천 호이고 실제 입주 세대는 5710호였다.³⁾ 2016년 역세권 청년주택 정책 도입 당시 3년 한시 사업으로 시작하였으나, 실제 공급량이 계획된 공급 목표량에 미치지 못하자 조례 개정을 통해 사업 기한을 2022년 12월말로 연장⁴⁾하였고, 2022년 초 조례를 또다시 개정하여 사업기한을 2025년 12월 말까지 연장하였다⁵⁾.

서울시는 사업을 둘러싼 갈등⁶⁾⁷⁾에도 불구하고 8차례의 조례 개정과 10차에 걸친 운영 규칙 개정, 혁신방안 발표 등을 통해 역세권 청년주택의 공급 확대를 위해 규제 완화를 지속해 오다가 2021년 7월 <지역상생과 공공성 제고를 위한 역세권 청년주택 개선 방안>을 발표하며 사업자에 대한 각종 인센티브를 축소하는 방향으로 정책을 수정한 것으로 보인다.

2. 이론적 배경

정책변동은 정책결정과정을 통해 산출된 정책을 집행하는 과정에서 인지한 문제들을 정책 의제 형성과정으로 환류시켜 산출된 정책을 수정 혹은 종결하는 것을 의미한다. 정책변동은 정책참여자 간의 목표의 비양립성, 제한된 자원경쟁, 상호의존성 등 높은 수준의 정책 갈등으로 인해 주로 발생한다(양승일, 2006:65~73).

정책변동의 유형은 쇄신, 유지, 승계, 정책 종결로 나뉜다. 정책 쇄신은 기존 정책과 다른 전혀 새로운 분야에서 새로운 정책을 수립하는 것을 말하며, 정책 유지는 기존 정책의 목표

3) 서울특별시의회. (2021). 「역세권 청년주택 등 공적임대주택 공급의 민간사업자 참여활성화 방안 마련을 위한 공청회(2021. 10. 22)」. 서울

4) 서울특별시의회. (2019). 「제285회 임시회 도시계획관리위원회(2019. 3. 6.)」

5) 서울특별시의회. (2022). 「제306회 임시회 도시계획관리위원회(2022. 3. 30.)」

6) 중랑구 목동 500m 내 청년주택만 3채...주민 반대에도 강행하나, <비즈한국>, 2020.09.21.
<http://www.bizhankook.com/bk/article/20658>(검색일: 2022.2.23.)

7) 초등교 벽에 '공사트럭 무서워요'...몸살 앓는 역세권 청년주택, <조선일보>, 2021.02.16.
<https://www.chosun.com/national/2021/02/16/3EXX3PWW4RDZXG3R5ILTTH6D2A>(검색일: 2022.2.23.)

달성을 위해 적용대상 등 정책의 산출물을 조정하는 것을 의미한다. 정책승계는 기존 정책이 동일한 분야에서 새로운 정책으로 대체 되는 것을 뜻하며, 선형적 승계, 정책의 통합, 정책의 분할, 부분적 종결, 비선형적 승계, 우발적 승계 등 6가지 유형으로 나뉜다. 정책 종결은 해당 정책을 의도적으로 종결하거나 중단시키는 것을 말한다(유훈, 2009:140~143).

정책변동을 설명하기 위해 다양한 이론모형이 제시되었으며, 특히 사례연구에 적용되는 대표적인 이론은 정책지지연합모형과 다중흐름모형으로 사례 특성에 따라 적합한 이론을 선택하여 활용하고 있다(김명환, 2010).

정책지지연합모형은 신념과 자원을 공유하는 지지연합을 분석단위로 상정하고 정책 중재 하에 정책지향적 학습 등 상호작용을 통해 신념체계가 변화하여 정책변동이 발생한다는 인과론적 분석 모형이다. 정책지지연합모형은 정책변화과정을 이해하기 위해서는 10년 이상의 시간이 필요하다는 전제 하에 외적변수를 분석하고, 신념체계의 변화도 장기적이고 점증적인 정책학습을 통해 가능하다고 보았다(양승일, 2006:89~93; 유희림·양승일, 2009; 정정길 외, 2014:714~716).

본 연구에서 살펴보고자 하는 역세권 청년주택 정책은 도입 후 10년이 채 지나지 않아 정책 지지연합모형을 적용하기보다는 정책변동이 발생 직전 단체장 교체라는 명확한 정책변동의 촉발기제를 활용할 수 있는 다중흐름모형 적용이 적합하다고 판단하였다(양승일, 2006:94~110; 정정길 외, 2014:719~721).

Kingdon은 비합리적이고 우연한 정책변동 상황을 설명하기 위해, 독립적인 정치의 흐름, 정책대안의 흐름, 정책문제의 흐름을 전제하고, 점화장치 역할을 하는 사건으로 인해 흐름들이 결합(coupling)하여 정책의 창이 열리면 정책변동이 일어난다고 보는 다중흐름모형(multiple streams framework)을 제시하였다(정현주, 2017).

정책문제의 흐름(problem stream)은 사회적 이슈를 정책적으로 해결해야 할 문제로 정책 행위자들이 인식하는 과정을 의미하며, 지표의 변동, 사건이나 위기, 기존 정책에 대한 환류 등을 통해 발생한다. 정치의 흐름(political stream)은 정책문제 해결이 필요하다는 인식이 확산되는 정치적 상황을 의미하며, 정권 교체, 정치인의 공약, 여론의 변화 등에 의해 발생한다. 정책대안의 흐름(policy stream)은 관료, 이익 집단, 전문가 집단 등의 정책 공동체가 문제 해결을 위해 제시한 아이디어들을 의미하며, 아이디어의 채택 여부는 기술적 실현 가능성과 가치 수용성에 달렸다(강한수·박용성, 2020; 정정길 외, 2014:719~721).

세 가지 흐름이 결합 될 때 정책의 창(policy window)이 열리며 정책변동이 가능한 상황이 만들어진다. 정책참여자들이 정책문제를 인지하고 대안을 준비하는 과정에서 결정적인 정치의 흐름이 주로 촉발기제가 되어 정책문제의 흐름과 정책 대안의 흐름을 결합해 정책의 창

을 여는 역할을 한다고 본다. 정책의 창은 열려있는 시간이 짧아서⁸⁾ 정책의 창이 열렸다고 해서 항상 정책변동이 발생하는 것은 아니므로, 선호하는 대안이 채택되어 정책의제로 현실화 될 수 있도록 시간과 자원을 기꺼이 투자하는 정책선도자(policy entrepreneur)⁹⁾의 역할이 중요하다. 정책선도자는 정부 내외, 선출직 혹은 임명직, 이익집단이나 연구조직 등 어디에나 있을 수 있으며, 상대방이 자신의 말을 듣게 할 수 있는 전문성, 권력, 공식적 권한 등의 능력과 흐름들을 결합하기 위한 정치적 협상력을 갖추고 집념을 가지고 정책의 창이 열릴 타이밍을 탐색한다(양승일, 2006: 94~97; 김명환, 2010; 정현주, 2017; 전영욱, 2016).

3. 선행연구

1) 다중흐름모형을 지방정부 정책 분석에 적용한 선행연구

다중흐름모형은 주로 국가 단위 수준의 정책문제를 다루고 있으나, 지방정부 수준의 정책에 적용하여 가능성을 확인한 연구들도 일부 있다(정현주, 2017).

김명환(2010)은 원주시 청사 이전사업이 한 차례 무산되었다가 새로운 부지로 재추진하게 된 원인과 과정을 정책흐름모형을 통해 분석하였다. 청사 이전을 추진하던 김기열 시장이 1998년 지방선거에서 재선에 실패하며 사업이 중단되었다가 2002년 지방선거에서 청사 이전을 공약으로 내세운 김기열 시장이 당선되면서 청사 이전사업이 다시 탄력을 얻는 등 정치의 흐름이 사업 추진에 가장 큰 영향을 끼쳤다고 보았다. 이후 시청사 신축 타당성 조사 용역 결과 시장이 새롭게 내세운 후보자가 가장 적합하다는 결과가 도출되면서 이를 최종후보지로 선택하는 정책의 창이 열렸다. 이 과정에 대해 저자는 이러한 흐름에 대해 새로운 대안이 반드시 좋은 결과라는 점이 불확실하고 참여자 간 입장이 달라 선호의 합의나 정책 중재자의 역할을 기대하기 어려웠으며 정책선도자가 주도한 정책변동과정은 비민주적으로 이뤄졌다고 평가하며, 정책변동의 질은 결정체제를 분화시켜 다양한 집단의 참여를 보장해야 한다고 주장했다.

정민경 외(2014)는 서울시 공공부문 비정규직 대책 도출과정에서 나타난 정책변동을 다중흐름모형을 통해 분석하였다. 1999년 이후 비정규직 문제는 국가 차원의 정책문제로 다뤄져 왔으나 해결되지 못하였고 서울시도 소극적인 입장을 취해왔다. 2011년 서울시장 보궐선거

8) 정책변동의 창은 참여자들이 문제가 충분히 다뤄졌다고 느낄 때, 정부의 행동을 유도하지 못했을 때, 정책변동의 창을 열었던 사건이 사라졌을 때, 인사변동, 대안이 존재하지 않을 때 닫히게 된다.(양승일, 2006:94~97)

9) 다중흐름모형의 policy entrepreneur는 정책선도자, 정책혁신가, 정책기업가 등 연구마다 다양하게 표현되고 있지만, 본 연구에서는 '정책선도자' 통일하여 지칭하였다.

에서 박원순 시장이 당선되고 정책선도가로 활발히 활동하면서 정치 흐름이 바뀌었고 비정규직 문제가 의제 설정 단계로 발전하며 그동안 구체화 되어온 대안의 흐름과 결합 되면서 정책의 창이 열렸다고 주장했다.

전영옥(2016)은 전라북도 학생 인권 정책의 형성과정과 정책 산출을 다중흐름모형을 통해 분석하였다. 전라북도 학생인권 조례는 2010년부터 공청회를 진행했으나 3차례 부결되고 2013년에야 전북도의회 본회의를 통과했으나 교육부가 대법원에 제소하였고 2015년 전라북도의회가 승소하며 법적 논쟁이 종결되었다. 저자는 학생 인권 침해 발생 관련 지표와 사건들이 문제의 흐름을 형성했고, 교육위원 대부분 교육자 출신이었다는 점에서 교권을 더 옹호하는 정치적 흐름이 있었으며, 정책대안의 흐름은 찬반 갈등이 컸지만, 구체적인 대안이 도출되어있었다는 점에서 기술적 타당성 측면은 확보했다고 보았다. 정책선도가인 조례 발의자는 도의회 차원에서 적극적인 도민 대토론회를 실시하여 찬성 여론을 조성하고, 설문조사를 활용하여 조례안에 반영하고, 교육위원회에서 조례 통과에 대해 가부동수가 나오자 본회의 직권 상정을 통해 조례안을 통과시켰다고 보았다. 시사점으로는 정책형성과정에서 정책선도가의 역할이 중요하며, 각 흐름들은 주요 정책결정자의 주장으로 시작되며, 정책 산출물은 도출되면 반대 의견은 소멸되고 집행을 목표로 정책이 흘러가는 사회적 합의가 발생한다고 보았다.

다중흐름모형을 역세권청년주택 정책 분석에 활용한 선행연구도 최근 발표되었다. 한선희 외(2021)는 역세권 청년주택의 정책 도입기(2011.10. ~ 2016.7.)와 정책변동기(2016.7. ~ 2019.11.)를 나누고 정책 공급자와 수요가 간의 협력에 초점을 맞춰 정책 흐름을 분석했다. 정책 도입기는 정책선도가인 서울시장이 역세권 청년주택 정책을 개발하고 강력히 추진하면서 역세권 청년주택 조례를 제정하였으나, 민간사업자와의 연합만 형성하였을 뿐 정책 수요자인 청년이나 대의기관인 시의회와의 협력이 미흡하였다고 평가했다. 그 결과 언론과 시의회, 국회의 비판에 부딪히며 정책변동기에 접어들었다고 보았다. 이후 담당 부서 주도로 정책이 집행되면서 새로운 정책선도가인 청년 주거운동 단체가 참여하는 '운영자문위원회'가 제도화되어 서울시와 청년 간 협력이 형성되었고, 그 결과 역세권 청년주택 정책의 공공성을 강화한 '역세권 청년주택 2.0 계획'이라는 산출물이 도출되었다고 분석하였다.

살펴본 4개의 연구는 전혀 다른 사례를 다루고 있으나 모두 지방정부의 수준에서도 다중흐름모형의 구성요소 대부분을 발견하여 지방정부 수준의 사업변동에도 다중흐름모형을 적용할 수 있음을 확인하였다. 특히, 한선희 외(2021)는 역세권 청년주택 정책 흐름에 다중흐름모형을 적용할 수 있다는 가능성을 증명했다.

2) 역세권 청년주택 관련 선행연구

역세권 청년주택 관련 연구는 도시계획적 측면에서 사업을 평가하고 개선 방향을 제안한 연구가 대부분이었다. 이우형 외(2020)는 역세권 청년주택 조례 제정 이후 18년 12월 말까지

이뤄진 8차례의 개정사항을 검토하고 인가가 완료된 24개소 사업지의 용도지역 변화 등을 분석하여 역세권 청년주택 정책에 대한 시사점을 도출했다. 김성훈 외(2019)는 2019년 4월까지의 역세권 청년주택 관련 조례 및 운영기준 제·개정사항을 Crisp 논리¹⁰⁾에 기반한 논리연산식을 활용해 역세권 청년주택 사업 가능 부지 및 용도지역 변경 가능 구역을 시각화하고 정책적 개선방안을 제안하였다. 박민호 외(2020)는 역세권 범위를 250m에서 350m로 확대한 「역세권 청년주택 공급 지원에 관한 조례」 5차 개정안에 따라 사업 가능 구역을 확인하고, 사업 가능 구역의 임대료, 청년 주생활공간과의 접근성, 주거지 주변 생활기반시설의 다양성을 기준으로 평가를 실시하여 청년층의 니즈를 충족시키기 위한 정책적 시사점을 제시하였다.

역세권 청년주택 관련 선행연구 대부분 관련 조례 및 운영기준 개정이 갖는 정책 실효성에 대해 도시계획적인 차원에서 분석하고 대안을 제시하는 데 집중되어, 정책변동이 발생한 배경에 대한 논의는 이뤄지지 않았다. 또한, 최근 발표된 한선희 외(2021) 연구를 포함하더라도 선행연구에서 다루고 있는 정책의 시간적 범위가 최대 2019년도 11월에 불과하여 2019년 11월 발표된 <역세권 청년주택 혁신방안>, 2020년 초 역세권 청년주택 입주 시작 후 대두된 문제들 그리고 2021년 4월 오세훈 시장 당선 이후 정책 변화에 대한 분석이 미흡한 실정이었다.

따라서 본 연구는 2019년 11월 <역세권 청년주택 혁신방안> 발표 이후부터 <지역상생과 공공성 제고를 위한 역세권 청년주택 개선방안>이 발표된 2021년 7월까지를 연구의 시간적 범위로 설정하고, 어떠한 요인으로 인해 서울시의 역세권 청년주택 정책변동이 발생하였는지 분석하여 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

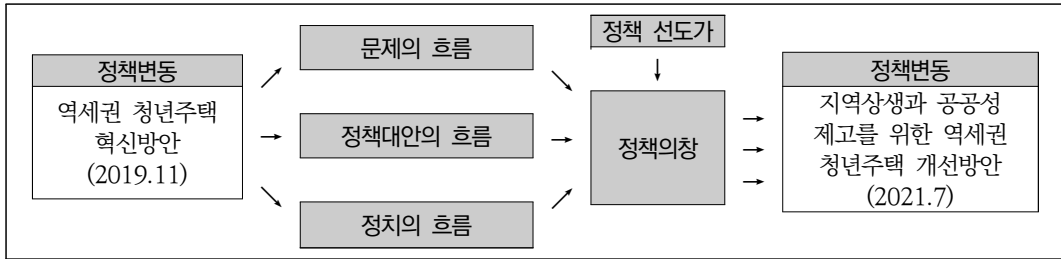
Ⅲ. 분석 모형

본 연구는 서울시 역세권 청년주택 정책의 변동과정을 다중흐름모형을 적용하여 분석하였다. 역세권 청년주택 관련 서울시 방침자료와 언론보도, 서울시의회 회의록 등을 검토하여 개별적으로 흐르던 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책 대안의 흐름이 어떤 사건을 계기로 결합하여 정책의 창을 열었는지, 정책의 창을 통과한 정책은 어떻게 변화하였는지, 이 과정에서 정책선

10) 'CRISP-DM(Cross-industry standard process for data mining)'은 데이터에서 유용한 무언가를 쉽고 빠르고 정확하게 찾을 수 있도록 모범사례(Best Practice) 형태로 모아 정리한 널리 알려진 데이터 마이닝 작업 흐름 모형 (출처: 데이터 사이언스, 타이디버스로 향하다, <IT조선>, 2019.1.29. http://it.chosun.com/site/data/html_dir/2019/01/29/2019012900392.html(검색일:2022.2.23.))

도가는 누구였고 어떤 역할을 하였는지 살펴보고자 한다. 그림으로 정리하면 아래와 같다.

〈그림 1〉 연구 분석 모형



IV. 분석 결과

1. 정책문제의 흐름

정책문제의 흐름은 지표의 변동, 사건, 기존 정책에 대한 환류 등을 통해 발생한다. 역세권 청년주택 정책 도입 이후 인허가 호수 기준으로 산정한 ‘공급 목표 대비 실제 공급호수’ 지표가 문제의 흐름을 형성하고 있었으나, 2020년 1월 입주가 시작된 이후 임대계약률과 주거 품질, 관리 적정성 등의 문제의 흐름이 추가되어 정책변동 필요성에 대한 압박이 커졌다.

2019년 공급 목표 대비 인허가 호수가 45%로 부진하고 고가 임대료와 좁은 면적에 대한 부정적인 언론보도까지 이어지자 서울시는 같은 해 11월 <역세권 청년주택 혁신방안>을 발표했다(서울특별시, 2019). 이후 사업계획 접수 건수는 2019년 27곳에서 2020년 35곳으로 약간 늘었으나, 2021년 3월 기준 목표 대비 공급 물량은 40%¹¹⁾에 그쳤다.

2019년 9월 진행된 역세권 청년주택의 첫 번째 청약 결과, 민간임대주택 물량이 103대 1의 경쟁률로 마감¹²⁾되었으나 2020년 1월 충정로역, 2월 합정역 등 역세권 청년주택 입주가 시작되자 계약률 관련 문제의 흐름이 나타났다. 2020년 3월 서울시가 작성한 <역세권청년주택 임대계약을 향상방안>에 따르면 충정로 역세권 청년주택은 공공임대주택 계약률은 100%였으나 민간임대주택 계약률은 53%, 이 중 신혼부부형의 계약률은 11%에 그쳤다. 관광호텔

11) 역세권 청년주택 ‘빈수레’... 입주목표의 13% 불과, <매일경제>, 2021.5.11.

<https://www.mk.co.kr/news/realestate/view/2021/05/454014/>(검색일:2022.3.28.)

12) 서울시, ‘역세권 청년주택’ 첫 입주자모집...140:1 경쟁률 뜨거운 관심, <서울시 보도자료>. 2019.9.20.

을 리모델링한 동묘앞역 역세권 청년주택은 호텔식 서비스를 제공한다는 이유로 청소비, 식 사비 등을 관리비로 청구하겠다는 입주계약 등으로 인해 당첨자 207가구 중 180여 가구가 입주를 포기¹³⁾한 사실이 밝혀졌다. 2020년 10월 국정감사까지도 신혼부부 유형의 높은 공실률¹⁴⁾에 대한 지적이 이어졌으며, 2021년 5월에는 삼각지역 청년주택의 공공임대주택 세어형 신청자 중 200여 명이 입주를 포기하여 입주자 105명을 추가 모집하는 공고¹⁵⁾ 되는 등 낮은 임대계약을 관련 문제의 흐름이 계속해서 이어졌다.

이외에도 사업대상지 인근 지역 주민들의 반대¹⁶⁾¹⁷⁾도 가시화되기 시작했으며, 역세권 청년주택 건립 시 주차장 설치기준 완화 조건이 입주자의 ‘차량 미소유’이었음에도 입주 후에는 입주자의 차량 소유 여부가 제대로 관리되지 않고 있음이 적발¹⁸⁾되어 뒤늦게 관련 기준을 강화하기도 했다. 충정로역 역세권 청년주택은 비슷한 임대료 수준의 오피스텔에는 기본 제공 되는 냉장고, 세탁기, 에어컨 등 빌트인 가전을 하나도 설치하지 않아¹⁹⁾ 논란이 되었으며, 서초역 역세권 청년주택 관련해서는 시행사의 부실계약서 작성, 입주일 번복, 청년 대상 비하 발언 등에 반발하여 청년단체에서 집회²⁰⁾를 열기도 하였다.

즉, 혁신방안을 통해 해결하고자 했던 ‘목표 대비 공급 비율’ 지표는 개선되지 않았고, 입주가 시작되자 ‘임대계약률’ 지표도 매우 저조한 것이 드러나며 새로운 문제의 흐름이 추가되었다. 또한 역세권 청년주택 건립을 반대하는 지역 여론이 가시화되고 사업모델의 허점이 드러

13) 청년 고려하지 않는 청년주택, <매일경제>, 2020.5.11.

<https://www.mk.co.kr/opinion/columnists/view/2020/05/477922/>(검색일: 2022.2.23.)

14) 비싼 임대료 탓...신혼부부에 외면받는 서울시 역세권 청년주택, <문화일보>, 2020.10.4.

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=021&aid=0002444443>(검색일: 2022.2.23.)

15) “세어하우스, 꼭 모르는 사람과 살아야 하나요?”... 용산 청년주택 미달 쇼크, <조선비즈>, 2021.5.7.

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=366&aid=0000713780>(검색일: 2022.2.23.)

16) 중랑구 목동 500m 내 청년주택만 3채...주민 반대에도 강행하나, <비즈한국>, 2020.09.21.

<http://www.bizhankook.com/bk/article/20658>(검색일: 2022.2.23.)

17) 초등교 벽에 ‘공사트럭 무서워요’...몸살 앓는 역세권 청년주택, <조선일보>, 2021.02.16.

<https://www.chosun.com/national/2021/02/16/3EXX3PWW4RDZXG3R5ILTTH6D2A>(검색일: 2022.2.23.)

18) 역세권 청년주택 살며 그랜저·제네시스 몰아...등록기준 강화, <연합뉴스>, 2020.11.4.

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20201103137100004>(검색일: 2022.2.23.)

19) 공급에 급급한 ‘역세권 청년주택’...실거주 ‘잡음 투성이’, <아시아경제>, 2020.04.29.

<https://cm.asiae.co.kr/article/2020042912444193330>(검색일: 2022.3.28.)

20) 청년단체 ”서울시, 역세권 청년주택 시행사 갑질 방지, <연합뉴스>, 2021.3.19.

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210319067700004>(검색일: 2022.2.23.)

나는 등 산발적인 사건 발생은 역세권 청년주택 관련 문제의 흐름을 강화하였다.

2. 정책대안의 흐름

정책 대안의 흐름은 주요 참여자들의 동의 정도를 뜻하는 가치 수용성(value acceptability)과 집행의 용의성을 의미하는 기술적 타당성(technical feasibility)이 높을수록 채택 가능성이 높아진다(전영옥, 2016). 분석 결과, 역세권 청년주택 정책을 둘러싼 대안의 흐름들도 가치 수용성과 기술적 타당성에 따라 채택 여부가 나뉘었다.

2019년 11월 <역세권 청년주택 혁신방안> 발표 이후부터 2021년 7월 <지역상생과 공공성 제고를 위한 역세권 청년주택 개선 방안> 발표 전까지, 「역세권 청년주택 공급 및 지원에 관한 조례」와 <역세권청년주택 건립 및 운영기준> 개정사항은 혁신방안 관련 세부 기준을 마련하기 위한 것으로 가치 수용성과 기술적 타당성을 충족하여 대안으로 선택되었지만 정책변동을 끌어내기엔 부족했던 것으로 보인다.

이외에 역세권 청년주택 정책변동을 요구하는 대안들의 경우, 가치 수용성이나 기술적 타당성을 갖추지 못해 채택되지 못하였다.

본 연구의 시간적 범위 동안 서울시의원이 발의한 2건의 일부개정조례안 중 1건은 서울시의회 도시계획관리위원회에 상정되었으나 보류되었고 1건은 위원회 안건으로 상정되지 못하였다. 2020년 9월 보류된 조례 개정안은 사업 추진 시 구청장 의견을 청취하도록 명시하는 내용으로, 역세권 청년주택에 대한 반대 여론이 높은 중랑구²¹⁾를 지역구로 둔 전석기 의원이 발의하였다. 2021년 4월 발의되었으나 위원회에 상정되지 못한 조례 개정안은 사업 추진 시 의회 의견 청취 절차는 추가하는 안으로 도봉구를 지역구로 둔 김광수 의원이 발의하였다. 두 조례안은 서울시의회 조례안으로 정식 발의되었다는 점에서 대안으로써 기술적 타당성을 갖췄으나, 사업 기간을 단축시키고자 하는 <역세권 청년주택 혁신방안>과 상반되는 내용으로 가치 수용성이 부족하여 아이디어로만 남았다.

2021년 1월 열린 제156차 서울시자치구청장협의회에는 노원구가 제안한 ‘서울특별시 역세권 청년주택 공급 지원제도 개선’(안)이 상정되었다. 주요 내용은 역세권 범위를 250m로 조정하고 주차장 설치기준을 강화하며 사업 추진 시 주민 의견을 반영할 수 있도록 주민설명회 개최 및 통합심의회위원회 회의에 해당 자치구 시의원 2명 이상 참석 의무화하고 과도한 청년주택 밀집 현상 방지를 위한 총량제(역세권 당 500세대 미만) 도입을 제안하였다. 또한 주

21) 중랑구 목동 500m 내 청년주택만 3채…주민 반대에도 강행하나, <비즈한국>, 2020.09.21.
<http://www.bizhankook.com/bk/article/20658>(검색일: 2022.2.23.)

변 100m 이내 건축물 평균 높이의 2.5배 이하, 인접 건축물과의 높이차이를 35m 이하로 제한하고, 주변 지역 주민들을 위해 공공기여량의 20% 이상을 생활 SOC로 설치하도록 의무화 하며, 기존 용도지역 관리 취지에 어긋나지 않도록 기존 상업지역 중심지 기능을 30% 이상 도입할 것을 제안했다. 건의안의 구체성이나 기초자치단체장들의 협의를 통해 서울시에 공식 건의했다는 점에서 기술적 타당성을 갖췄음에도 서울시의 역세권 청년주택 공급 확대라는 정책 기조와 상충하여 대안으로 채택되기에는 가치 수용성이 낮았다.

역세권 청년주택 관련 선행연구에서 제시된 대안을 살펴보면, 이우형 외(2020)는 청년 1인 가구가 많이 거주하는 자치구에 사업 추진 시 추가적인 용적률 완화를 제공하고, 형평성 차원에서 역세권 500m 확대, 인접 지역과 용도지역 차이 고려, 임대임대기간 만료 후 차량 미소유자로 입주 자격 제한, 커뮤니티 시설 설치 시 지역주민 대상 의견수렴 등을 개선 방안으로 제시했으며, 박민호 외(2020)는 20대와 30대의 요구사항이 다르니 두 연령대를 위한 주택을 분리해 공급하는 방안을 제안했다. 일부 대안이 역세권 청년주택 관련 규제를 보다 완화하자는 내용을 담고 있어 가치 수용성은 높았으나, 연구의 시간적 범위 동안 역세권 청년주택 정책 개선을 위한 토론회 등이 활발히 개최되지 않아 연구자들의 대안이 공론화되거나 정책결정자에게 전달되는 데 한계가 있어 기술적 타당성을 부족했던 것으로 판단된다.

3. 정치의 흐름

제10대 서울시의회는 더불어민주당 소속 의원이 90%로, 같은 당인 박원순 시장이 도입한 역세권 청년주택 정책에 대한 시의원들의 비판적인 발언²²⁾은 있었지만, 역세권 청년주택 공급 확대에 필요한 조례 개정안은 모두 의결되었다.²³⁾

2020년 7월 박원순 서울시장의 임기를 2년 남긴 채 사망하면서 서울시는 보궐선거일인

22) 서울시의회 도시계획관리위원회에서 역세권 청년주택 관련 시의원 발언 정리('19.12.~)

시기	발언 의원(지역구) 및 발언 내용 요약
'19년 12월	박상구 의원(강서): 역세권청년주택 주차장 기준 완화로 주변 골목길의 주차난 발생 우려, 대책 요구 강대호 의원(중랑): 지나친 특혜로 사업 조건 미달하는 인근 주민들의 박탈감이 크며, 차량 미소유자만 입주하는 조건으로 주차장 기준 완화했는데 일부에 차량 소유 허용하기 시작하면 주변 지역 주차난 유발 가능성 지적
'20년 3월	이경선 의원(성북): 공급 확대보다는 청년들의 입장에서 정책 추진 당부
'20년 4월	김종무 의원(강동): 사업자 특혜라는 오명을 쓰면서까지 청년 주거안정을 위해 추진하는 정책인 만큼 모니터링단을 꾸려서 사업이 조기에 정착될 수 있도록 관리 당부

23) 제10대 서울시의회 임기('18.7.1.~'22.6.)동안 의결된 「서울시 역세권 청년주택 공급 지원에 관한 조례」 개정안은 원안가결 1건, 수정가결 6건(대안반영폐기 4건 포함), 보류 1건, 미상정 1건으로 보류와 미상정 건은 정책대안의 흐름에서 소개한 가치 수용성이 떨어지는 내용의 조례안임.

2021년 4월까지 행정1부시장의 권한대행 체제로 운영되었다.

2020년 11월, 더불어민주당 서울시당 대표인 조상호 의원은 본회의 교섭단체 대표 연설을 통해 높은 임대료, 가구소득 기준 선정 기준의 허점, 10년에 불과한 임대무기간 등 2020년 국정감사 지적 사항을 언급하며 선한 취지로 진행되는 사업이 목적을 달성할 수 있도록 역세권 청년주택 사업의 제도적 보완을 요청했다. 또한 서울시의회는 2020년 12월 <서초동 1448-1 일원 고층 역세권 청년주택 건립 반대에 관한 청원>²⁴⁾과 2021년 2월 <서초동 1310-15 스퀴존 내 공공지원 민간임대주택(역세권 청년주택) 건립 반대 청원>²⁵⁾을 연달아 상임위원회와 본회의에서 의결하며 역세권 청년주택 사업 추진 반대 의견을 공식적으로 서울시에 전달하였다.

서울시 자치구청장협의회에서도 2021년 1월 노원구가 발의한 <서울특별시 역세권 청년주택 공급 지원제도 개선 방안>이 반대 없이 통과(16개 구 동의, 9개 구 부분 동의)하여 해당 안건은 서울시에 공문을 통해 정식 건의²⁶⁾되었다.

한편, 서울시장 보궐 선거운동 당시 오세훈 후보의 공약에는 역세권 청년주택 입주대상자 확대를 위해 소득 기준을 완화하고 재개발·재건축 사업 등을 통해 5년 동안 10만 호를 공급하겠다는 내용이 포함되었다. 2021년 3월 30일 열린 서울시장 후보자 TV 토론회에서는 오세훈 후보는 역세권 청년주택을 둘러싼 갈등을 최소화하며 청년주택을 늘릴 필요가 있다고 발언²⁷⁾하기도 하여 당선 이후 역세권 청년주택 공급 확대 의지를 드러냈다.

24) 서초동 1448-1 외 4필지 부지를 제3종일반주거지역에서 일반상업지역으로 변경하기 위한 행정절차 진행 중이나, 이는 서울시 도시기본계획 등에 위배되고 일조권, 조망권, 사생활침해 및 교통 등 제반 문제가 발생되며, 최근 서초구청에서도 같은 곳에 역세권 장기전세주택을 건립 위한 준주거지역으로 용도변경에 대하여 거부처분 통보를 한 사실이 있음에도 서울시가 역세권 청년주택 개발을 추진하는 것은 부당하다는 청원이며, 서울시는 '수용불가'라고 답했다(출처: "서초동 1448-1 일원 고층 역세권 청년주택 건립 반대에 관한 청원", 2020.10.7., 김용만 외 1261명).

25) 해당부지는 제3종일반주거지역에서 일반상업지역으로 용도지역 변경을 추진하고 있으나, 이는 사업부지 50m 이내에 위치한 서초초 학생들의 교육환경 침해 및 일조권, 조망권, 사생활 침해 등 문제를 야기하고, 서초구도 '부동의' 의사를 밝힌바 있어 사업 반대 청원(출처: "서초동 1310-15 스퀴존 내 공공지원 민간임대주택 건립 반대 청원", 2021.2.19., 홍종규 외 1,529명) → 서울시 부분 수용 입장

26) 역세권 청년주택사업 제동 걸리나...서울시 구청장 집단 건의, <한국경제TV>, 2021.1.22.

<https://realestate.daum.net/news/detail/main/20210122134922316>(검색일: 2022.2.23.)

27) "역세권 청년 주택으로 계속 공급하고 있지만, 현장에서는 마찰이 큼니다. 이러한 갈등 요인을 최소화해 가면서 청년 주택을 늘릴 필요가 있고요. 지난 10년 동안 재개발 재건축이 뜻대로 이루어지지 않는 바람에 오히려 1~2인 가구가 들어갈 집이 턱없이 부족한 상황이라는 것도 말씀드립니다."

출처: 치솟는 서울 집값, 공급 확대 해법은? "공공 주도" vs "민간 주도", <LG헬로비전>, 2021.3.31.
<http://ch.lghellovision.net/news/newsView.do?soCode=SC40000000&idx=306414>(검색일:2022.3.28.)

〈표 1〉 역세권 청년주택 관련 세 가지 흐름 시간 순 정리

연월	문제의 흐름	정책 대안 및 정치의 흐름
'19.11.	〈역세권 청년주택 혁신방안〉 발표	
'20. 1.	역세권 청년주택 입주 시작	
'20. 3.	민간임대주택 계약률 53%	(대안)〈역세권청년주택 임대계약률 향상방안〉
'20. 4.	충정로역 청년주택, 냉장고, 세탁기 등 빌트인 미설치 논란 기사화	
'20. 5.	동묘앞역 청년주택, 과도한 관리비 청구로 당첨자 90% 입주 취소 논란 기사화	
'20. 7.		(정치) 박원순 시장 사망
'20. 9.	중랑구 주민 반대 여론 기사화	(대안) 조례개정안(의견청취 강화) - 보류
'20.10.	신혼부부 유형의 높은 공실률(국감)	
'20.11.	차량 등록 관리 부실 현황 적발	(정치)의회 교섭단체 대표 연설(제도 보완 요청)
'20.12.		(정치) 〈서초동 1448-1 역세권 청년주택 건립 반대에 관한 청원〉 의결 → 수용 불가
'21. 1.		(대안) 노원구 건의안(총량제, 공공성 강화 등) (정치) 자치구청장협의회 건의안 채택 및 전달
'21. 2.	서초구 주민 반대 여론 기사화	(정치) 〈서초동 스쿨존 내 공공지원 민간임대주택 건립 반대 청원〉 의결 → 부분 수용
'21. 3.	청년단체, 시행사 갑질 반대 시위	(정치) 오세훈 후보 역세권 청년주택 확보 공약
'21. 4.		(대안) 조례개정안(의견청취 강화) - 미상정 (정치) 오세훈 시장 당선
'21. 5.	삼각지역 청년주택, 쉐어형 105세대 미계약으로 추가 모집공고 기사화	
'21. 7.	〈지역상생과 공공성 제고를 위한 역세권 청년주택 개선방안〉 발표	

4. 정책의 창과 정책변동

정책의 창은 예측 가능성에 따라 제도화된 절차적 사건으로 열리는 정기적·반복적 창(routine windows), 이미 창이 열려진 이슈와 관련 있는 이슈가 끌려들어가는 스피로버 창(spillover windows), 개별 정치활동가의 행태에 따라 열리는 재량적 창(discretionary windows)와 우연하게 열리는 무작위적 창(random windows)으로 구분된다(유훈, 2009:152~154).

2019년 11월 혁신방안 발표 이후 역세권 청년주택을 둘러싼 많은 문제가 언론 등을 통해 지속해서 제기되었음에도 공급 확대를 위한 규제 완화라는 서울시의 정책 기조에는 큰 변화가 없었다. 그러나 박원순 시장의 사망이라는 우연한 사건으로 정기적·반복적 창인 ‘지방선거’가 1년 3개월가량 앞당겨지자 역세권 청년주택 정책을 둘러싼 흐름에 변화가 발생했다.

서울시의회는 역세권 청년주택 사업 추진 시 주민 등의 의견청취절차를 강화하는 조례 개

정안 2건은 통과시키지 않았지만, 역세권 청년주택 사업 추진에 대한 주민 반대 청원 2건을 의결하여 서울시에 전달하며 정치의 흐름과 주민 반대라는 문제의 흐름을 결합했다. 2021년 1월에는 자치구청장협의회(28)가 공식 의결을 거쳐 역세권 청년주택 사업의 축소를 주요 내용으로 하는 개선 방안을 서울시에 정식으로 건의하여 정치의 흐름과 대안의 흐름을 결합시키기도 했다.

이러한 변화 속에서 2021년 4월 서울시장 보궐선거라는 정책의 창이 열렸고, 오세훈 후보가 서울시장으로 당선되며 10년 만의 단체장 교체가 발생했다. 오세훈 시장은 당선 이후 역세권 청년주택 사업을 그대로 추진(29)하겠다고 밝히면서 공약이었던 '5년 동안 10만 호 공급' 대신 박원순 전 시장 시절 만들어진 '2022년까지 8만 호 공급' 목표를 수정하지 않고 사용하고 있다. 취임 이후 박원순 전 시장의 중점사업이었던 마을공동체, 도시재생, 사회주택 등의 정책들에 대한 감사를 시행(30)하고 있으나 그 대상에 역세권 청년주택 정책은 포함되지 않았다.

보궐선거 이후 발표된 역세권 청년주택 관련 방침과 청년 주거 정책 차원에서의 변화 등을 비교 분석한 결과, 정책의 창을 통과한 역세권 청년주택 정책은 '비선형적 승계'(31) 형태의 정책변동이 발생한 것을 확인하였다.

오세훈 시장 취임 이후 발표한 첫 번째 역세권 청년주택 관련 방침인 <지역상생과 공공성 제고를 위한 역세권 청년주택 개선 방안>의 주요 내용을 보면, 사업자 특혜 논란을 해소하고 공공성을 강화하기 위해 SH공사가 임대주택의 30%를 의무적으로 선매입하도록 하고, 지역 특성을 반영한 사업 추진을 위해 1,500㎡ 이하의 사업 부지는 사전 검토 절차를 자치구에 위임하여 지역 의견이 충분히 반영될 수 있도록 하였다. 또한, 자주식 주차장을 50% 이상 설치하도록 의무화하면서 지주식 주차장 설치 여건 개선을 위해 역세권 청년주택 사업의 최소 면적을 500㎡에서 1,000㎡로 확대하고, 주차장 설치기준 완화 정책 폐지를 선언했다.

2019년 11월 박원순 시장이 발표했던 <역세권 청년주택 혁신방안>과 비교해보면, 혁신방안에서 사업자의 선택권을 늘려주기 위해 도입된 SH공사의 일부 주택 선매입이 개선 방안에서는 사업자의 의지와 상관없이 의무화되었고, 혁신방안에서는 사업 기간 단축을 위해 자치

28) 25개 자치구 중 24곳이 더불어민주당 소속 구청장(21.1. 기준)

29) 10년 만에 돌아온 오세훈, 서울시 부동산 정책 새판짜다, <머니투데이>, 2021.4.8.
<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2021040716082947080>(검색일: 2022.3.28.)

30) 서울시 '박원순 핵심사업' 추가 감사... 시의회와 또 충돌, <국민일보>, 2021.12.14.
http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924222612&code=11131100&stg=ws_real
 (검색일: 2022.2.23.)

31) 선형적 승계가 목표는 유지하되 새로운 정책으로 대체되는 경우를 의미한다면, 비선형적 승계란 과거 정책을 계승하면서도 추가되는 새로운 정책은 기존 정책과 목표, 특징, 조직 형태 등이 크게 다른 정책변동을 의미한다.(유훈, 2009:202~210)

구의 참여를 배제하였으나 개선 방안에서는 1,500㎡ 이하 부지에 대한 사전 검토 권한을 자치구로 이양했으며, 자치구청장협의회 의견 사항을 받아들여 제도 도입 당시부터 유지해온 주차장 설치기준 완화 혜택을 폐지하겠다고 밝혔다.

정책변동의 유형에 따라 정리해보면(유훈, 2009:198~250), 역세권 청년주택 정책의 기존 목표는 유지하고 있으나, 사업유형의 다양화의 차원에서 도입했던 선매입 유형을 공공성 확보를 위해 의무화하면서 정책을 통합하는 방식으로 승계하였다. 정책의 창이 열리기 전에는 가치 수용성이 떨어져 채택되지 못했던 자치구청장협의회 의견안을 적극 반영하여 1,500㎡ 이하 부지는 자치구에 역세권 청년주택 사업에 대한 사전 검토 권한을 이양하고, 1,500㎡ 초과 부지는 서울시 심의 과정에 자치구가 참석할 수 있도록 하는 등 사업대상지 면적에 따라 정책을 분할하는 방식으로 승계되었고. 공급 확대를 위해 2016년부터 이어오던 주차장 규제 완화 정책은 폐지되며 종결수순을 밟고 있다³²⁾.

〈표 2〉 역세권 청년주택 관련 주요 정책변동

역세권 청년주택 혁신방안(19.11)		지역상생과 공공성 제고를 위한 역세권 청년주택 개선 방안(21.7)	정책 변동
2022년까지 8만호 공급 목표	→	2022년까지 8만호 공급 목표	유지
선매입, 일부분양형 등 사업유형 다양화로 사업자 선택권 확대	→	공공성 확보 위한 선매입 30% 의무화	승계 (통합)
사업기간 단축 위해 서울시가 직접 열람공고 실시, 1천㎡이상 부지 서울시가 건축 허가 처리	→	1500㎡ 이하 부지는 자치구에 사전검토 권한 이양, 1500㎡ 초과 부지는 사전검토 및 위원회 심의 시 자치구 참석	승계 (분할)
주차장 규제 완화 (단위: 대/세대)			
전용30㎡이하		전용30㎡초과~50㎡이하	
상업지역	그 외	상업지역	그 외
0.25	0.35	0.3	0.4
	→	주차장 설치 기준 완화 폐지 지주식 주차장 50% 이상 설치 의무화 (사업 최소면적 1천㎡이상으로 확대)	종결

※ 서울시의 〈역세권 청년주택 혁신방안〉 및 〈지역상생과 공공성 제고를 위한 역세권 청년주택 개선 방안〉의 내용을 저자가 직접 정리

오세훈 시장의 다른 청년 주거 지원 공약이었던 ‘청년 월세 지원’ 정책과 역세권 청년주택 정책의 변동을 비교해보면, 2021년 5월 제1회 추가경정예산을 통해 ‘역세권 청년주택 입주자

32) 2021년 9월 〈서울특별시 역세권 청년주택 건립 및 운영기준〉 개정으로 “청년주택 건립 시 주차장 설치기준은 조례 제13조제2항에 따른 완화 적용을 우선적으로 검토한다”는 운영기준상 조항은 삭제되었으나, 「서울특별시 역세권 청년주택 공급 지원에 관한 조례」 상 주차장 규제 완화 조항은 남아있는 상황이다.

주거지원비' 175억 원 증액, '청년 월세 지원' 179억 원 증액으로 비슷한 규모로 예산이 늘어났으나 본예산 대비 증가율을 비교하면 역세권 청년주택은 38%, 청년월세는 170%로 큰 차이를 보였다. 또한, 같은 해 7월 주택건축본부를 주택정책실로 확대 개편하는 조직개편에서 '청년월세팀'이 신설되었지만, 역세권 청년주택 담당 부서의 규모는 유지되고 부서 명만 '역세권 계획팀', '역세권사업 1·2팀'에서 '청년주택계획팀', '청년주택운영팀', '청년주택지원팀'으로 변경되었다. 같은 달 청년 월세 지원 사업은 상반기 모집했던 5천 명의 4배가 넘는 2만 2천 명의 추가 대상자를 모집하는 공고³³⁾를 하였으나, 역세권 청년주택은 규제를 강화하는 <지역상생과 공공성 제고를 위한 역세권 청년주택 개선 방안> 방침 이외의 새로운 정책은 없었다.

정리하면, 청년 대상 주거 정책은 주택 공급과 주택자금지원 정책으로 구분되는데(이수옥, 2016), 오세훈 시장은 기존의 청년 주거 지원 정책 기조는 승계하면서 성과가 저조하고 갈등이 많은 주택 공급 대신 주택자금지원을 확대하는 방향으로 정책을 변경한 것으로 해석할 수 있다.

5. 정책선도가

정책선도가는 정책의 창을 열기 위해 적극적으로 활동하는 핵심적인 정책 참여자로, 성공적인 정책선도가는 다른 사람들이 는 전문성이나 권한 등을 가지고 있어야 하고, 넓은 정치적 연결망과 능숙한 협상력, 정책의 창을 열기 위해 시간과 자원을 투자하는 인내력을 지녀야 한다(정민정·이병량, 2014).

서울시장 보궐선거로 정책의 창이 열렸고 10년 만에 단체장이 교체되었지만, 오세훈 시장은 기존의 역세권 청년주택 정책의 유지를 선택하며 정책선도가로서 활동하지 않았다. 그럼에도 역세권 청년주택 정책에서 유지가 아닌 비선형적 승계 형태의 정책변동이 발생한 것은 정책선도가의 활동이 있었기 때문이다.

먼저, 자치구청장협의회는 2021년 1월 '서울특별시 역세권 청년주택 공급 지원제도 개선(안)'을 정식 안건으로 채택하고 서울시에 전달하여 정책 대안의 흐름과 정치의 흐름을 결합시켰다. 특히, 자치구청장협의회는 모든 자치구의 의견을 모아 서울시와 협상을 진행하고 건의 사항이 반영된 정책변동을 이끌며 역세권 청년주택 정책 변동의 정책선도가의 면모를 보였다.

33) 서울시, 청년월세 지원 5배 확대...하반기 2만여 명 추가 선정. <KBS>. 2021.7.7.

<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=056&aid=0011078165>(검색일: 2022.2.23.)

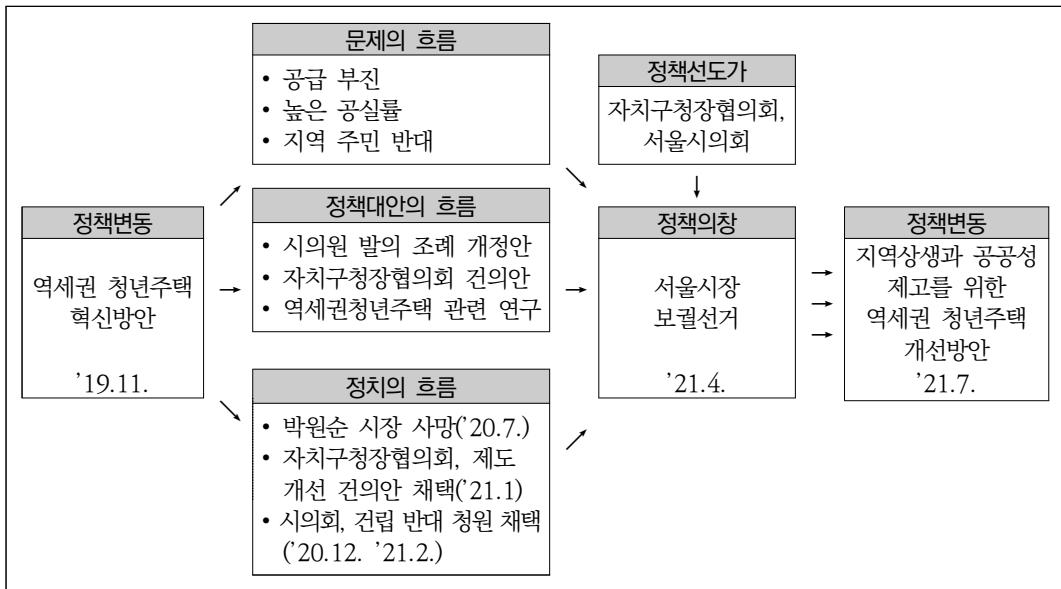
서울시의회는 상임위원회 등에서 역세권 청년주택 정책에 대한 지속적인 비판과 함께 지역 주민들이 집단 제기한 역세권 청년주택 사업 반대 청원을 두 차례 의결해 서울시에 전달함으로써 문제의 흐름과 정치의 흐름을 결합하는 역할을 했다는 점에서 정책선도가로 평가 가능해 보인다.

또한, 정현주(2017)는 다중흐름모형을 적용한 문헌 분석을 통해 중앙정부의 정책변동에 영향력을 끼치는 이익집단과 달리 지방에 토대를 둔 이익집단은 조직력과 응집력이 낮아 정책의 창을 여는 데 영향을 미치지 못한다고 평가한 바 있는데, 본 사례는 역세권 청년주택과 관련된 지역주민들이 의회 청원제도를 활용하여 의회가 자치단체에 공식적인 반대 의견을 전달토록 만들면서 정책변동에 기여한 점을 확인해 지방정부 차원에서도 지역주민이 주도하는 상향식 정책변동의 가능성을 발견하였다.

한편, 한선희 외(2021)는 2019년 <역세권청년주택 혁신방안> 도출과정에서 청년 당사자가 정책선도가로서 역할을 하였다고 분석하였는데, 2021년 4월 정책의 창이 열린 이후 발표된 서울시 방침은 청년이 아닌 지역상생과 공공성 제고를 강조하고 있고, 청년 참여 등과 관련된 정책에는 변화가 없어 본 연구에서는 정책선도가로 보기 어렵다고 판단하였다.

지금까지 살펴본 역세권 청년주택 관련 정책 변동을 다중 흐름 모형을 적용해 분석한 결과를 정리하면 아래 그림과 같다.

〈그림 2〉 다중흐름모형을 적용한 서울시 역세권청년주택 정책변동 분석 결과



V. 결론

본 연구는 「지방자치법」 전부개정 이후 자치분권 2.0 실현 가능성을 모색하고자 서울시의 역세권 청년주택 정책이 변화한 원인과 과정을 Kingdon의 다중흐름모형을 적용하여 분석해 보았다. 2019년 11월 이전까지 정책 변동은 선행연구에서 충분히 다뤄졌다고 판단하여 연구 범위를 2019년 11월 〈역세권 청년주택 혁신방안〉 발표 시점부터 2021년 7월 〈지역상생과 공공성 제고를 위한 역세권 청년주택 개선방안〉 발표 시점까지 한정하여 관련 쟁점들을 문제의 흐름, 대안의 흐름, 정치의 흐름으로 분류하고, 정책의 창이 열렸을 때 누가 정책선도가 역할을 하였으며, 어떠한 활동을 통해 정책변동을 이끌었는지 확인했다.

연구 결과, 역세권 청년주택 정책의 문제의 흐름은 공급 부진, 높은 공실률, 지역주민 반대 등으로 나타났고, 정책 대안의 흐름은 조례 개정안, 자치구청장협의회 건의안, 관련 연구 결과 등으로 확인되었다. 정치의 흐름은 박원순 시장의 사망 이후 이어진 서울시의회의 역세권 청년주택 사업 반대 청원 채택과 자치구청장협의회 사업 개선 건의안 채택 등으로 정리할 수 있다. 서울시장 보궐선거로 정책의 창이 열리면서 세 흐름들이 결합하였고 기존 정책 목표는 유지하되 일부 정책은 승계하고 일부는 종결하는 방식의 비선형적 정책승계가 발생하였음을 확인하였다. 이 과정에서 자치구청장협의회와 서울시의회는 자신들이 선호하는 정책대안을 정식 의결하여 서울시에 공식적으로 전달하는 등 정책선도가로서의 역할을 수행하였음이 드러났다.

본 연구의 의의는 최신 정책 사례 분석을 통해 주민 의견을 수용한 기초자치단체장협의회 및 지방의회가 정책선도가로서 정책 변동에 영향을 끼칠 수 있다는 가능성을 확인하여 우리나라가 주민과 의회가 중심이 되는 자치분권 2.0 실현에 근접하였음을 발견했다는 데 있다. 그러나 역세권 청년주택 공급 확대를 주도하던 지방자치단체장이 정책 흐름에서 사라지자 정치의 흐름이 다른 흐름과 결합하기 시작했다는 점과 새로운 단체장이 당선되기 전까지는 정책선도가의 활동에도 정책의 창이 열리지 않았다 점에서 단체장 중심의 제도자치에서 벗어나지 못한 부분도 남아 있는 만큼 생활자치 실현을 위한 구체적인 방안 마련이 필요한 것으로 보인다.

본 연구의 한계는 정책의 창이 열린 후에는 서울시의회와 자치구청장협의회 활동이 상당히 축소되었음에도 그들이 제시한 대안이 정책에 반영되는 과정을 충분히 설명하지 못하고 있다는 점이며, 추후 자료 보완 및 정책 흐름을 분석하여 보완해나갈 필요가 있다.

【참고문헌】

- 양승일. (2006). 「정책변동론」. 파주: 양서원.
- 유 훈. (2009). 「정책변동론」. 서울: 대영문화사.
- 정정길 외. (2014). 「정책학원론」. 서울: 대명출판사.
- 강한수·박용성. (2020). 주거복지정책의 정책변동에 관한 연구-수정다중흐름모형을 적용하여 행복주택 정책수혜대상 변동사례를 중심으로. 「한국주거학회 논문집」, 31(4): 91-101.
- 김명환. (2010). 지방정부의 정책변동 분석-원주시청사 이전사업의 사례. 「한국지방자치학회보」, 22(3): 155-173.
- 김성훈 외. (2019). 명제논리 기반 서울시 역세권 2030청년주택 운영기준의 개정효과 분석. 「지적 과 국토정보」, 49(1): 157-179.
- 박민호·김명훈·천상현. (2020). 서울시 역세권 청년주택 사업 적지평가 모형: 5차 운영기준 개정과 청년수요의 반응을 중심으로. 「LHI Journal」, 11(3): 49-59.
- 이수욱·김태환. (2016). 소득변화에 따른 청년가구의 임대료 부담 능력 전망과 지불 가능한 임대주택 규모 추정. 「주택연구」, 24(30): 5-26.
- 이우형·서충원. (2020). 역세권 청년주택 공급활성화를 위한 제도개선 방안 연구-서울시 송파구 잠실동 역세권 청년주택 사례를 중심으로. 「한국도시설계학회지」, 21(2): 41-59.
- 유홍림·양승일. (2009). 정책흐름모형(PSF)을 활용한 정책변동분석-새만금간척사업을 중심으로-. 「한국정책학회보」, 18(2): 189-218.
- 장현주. (2017). 다중흐름모형을 적용한 국내 논문들에 대한 분석. 「지방정부연구」, 21(2): 379-403.
- 장현주. (2017). 한국의 정책변동과정에서 나타난 정책선도가의 유형. 역할과 전략은 무엇인가? -Kingdon의 다중흐름모형에 대한 메타분석-. 「한국정책학회보」, 26(2): 449-475.
- 전영욱. (2016). 다중흐름모형(MSF)을 적용한 지방자치단체 학생인권정책의 형성과정 분석. 「한국자치행정학보」, 30(2): 181-203.
- 정민경·이병량. (2014). 다중흐름모형을 적용한 지방자치단체 정책과정 연구: 2012년 서울시 공공 부문 비정규직 대책. 「지방행정연구」, 28(2): 51-80.
- 정미옥 외. (2016). 「사회조사와 인구주택총조사 표본조사 연계자료 분석 및 활용」. 통계개발원 연구 보고서.
- 한선희 외. (2021). 역세권 2030 청년주택의 정책도입과 변동에 관한 연구: 정책형성과정에서 '협력'은 어떠한 영향을 미치는가?. 「국가정책연구」, 35(4): 1-36.
- 국토교통부. (2021). 「2020년 주거실태조사」. 세종.

- 서울특별시. (2016a). 「역세권 2030청년주택 공급 계획」. 서울.
- _____. (2016b). 「[보도자료] 서울시, 역세권 규제 풀어 2030세대에 청년주택 대량 공급 (2016.3.24.)」. 서울.
- _____. (2019). 「역세권 청년주택 혁신방안」. 서울.
- _____. (2020). 「역세권청년주택 임대계약을 향상방안」. 서울.
- _____. (2021a). 「2021년도 제1회 추가경정 예산서」. 서울.
- _____. (2021b). 「구청장 협의회 개최 결과 및 조치 계획」. 서울.
- _____. (2021c). 「지역상생과 공공성 제고를 위한 역세권 청년주택 개선 방안」. 서울.
- 서울특별시자치구청장협의회. (2021). 「제156차 서울특별시구청장협의회 정기회의」. 서울.
- 서울특별시의회. (2019a). 「제285회 임시회 도시계획관리위원회(2019. 3. 6.)」. 서울.
- _____. (2019b). 「제290회 정례회 도시계획관리위원회(2019. 12. 18.)」. 서울.
- _____. (2020a). 「제291회 임시회 도시계획관리위원회(2020. 3. 6.)」. 서울.
- _____. (2020b). 「제293회 임시회 도시계획관리위원회(2020. 4. 24.)」. 서울.
- _____. (2020c). 「제298회 정례회 본회의(2020. 11. 17.)」. 서울.
- _____. (2021). 「역세권 청년주택 등 공적임대주택 공급의 민간사업자 참여활성화 방안 마련을 위한 공청회(2021. 10. 22.)」. 서울.
- 행정안전부. (2021). 「[보도자료] 지방자치법 시행령 개정으로 자치분권 2.0 본격추진(2021.8.27.)」. 세종.

송 명 희 : 서울시립대학교 도시행정학과 박사과정에 재학 중이며, 현재 서울특별시의회 도시계획관리전문위 원실에 재직 중이다. 주요 관심분야는 도시행정 및 주택정책이며, 최근 논문으로는 “규제관리를 위한 제도 운영 실태 분석 : 규제 생애주기를 중심으로”가 있다.(E-mail: 23jun@naver.com)