

장소와 지역사회에 관한 사회경제적 정책연구·지원을 수행하는 미국의 UI(Urban Institute)

고영호
건축도시공간연구소
부연구위원

들어가며

Urban Institute(UI)는 미국의 도시문제 해결과 국민 삶의 질 개선을 위한 공공 정책과 사업의 수립 및 시행 성과를 예측하고 평가하며, 국가정책과 사업이 데이터 등의 객관적 근거에 기반을 두고 추진되도록 지원하는 비영리 정책연구기관이다. 미국 건축·도시 분야 싱크탱크로서 UI가 갖는 차별성은 장소(place)와 지역사회(communitiy)에 관한 정책이나 사업의 효과 및 성과 검토·분석, 지역 주민 설문조사, 데이터 구축 및 시각화, 과학적 방법론 개발 및 모델링을 통해 미국 내 모든 수준의 정부[연방(federal), 주(state), 광역(metropolitan area), 도시(city)]의 정책과 모든 공간 규모[도시지역(urban area), 교외 및 농촌(suburban & rural area)]에서의 사업 시행과 개선의 근거 제시, 정책자문 및 교육을 수행함에 있다.

이 글에서는 지난 50여 년간 미국의 건축·도시 정책과 사업에 대한 정책 연구, 근거 기반의 정책자문과 지원을 담당하는 UI의 설립 배경, 조직문화 및 구성, 연구 분야를 소개하고 우리나라 건축·도시 정책연구·지원을 담당하는 정부 출연 연구기관에 도움이 될 시사점을 도출하고자 한다.

설립 배경 및 주요 연혁

UI는 미국 도시의 빈곤 문제 해결방안 마련과 정책 수립 지원을 위한 정책연구 수행을 목적으로 1968년 린든 존슨 대통령이 설립하였다. UI는 당시 미국 대다수가정에 만연하던 빈곤과 불평등을 해결하고자 마련된 연방정부의 신규 정책 작동 여부를 확인하기 위한 결과예측 모델을 개발하였으며 현금지급, 식료품 바우처, 세금 감면 등 다양한 국가 지원정책과 사업 간 상호작용 효과를 검증하여 정책 시행의 근거를 제시하였다.



미국 정부의 정책 개발에 기여해 온 UI
UI는 정책연구의 객관적 근거를 기반으로 도시빈곤 해결정책을 마련하기 위해 1968년 설립된 이후 지역사회 환경과 국민 삶의 질 개선에 관한 시대별 주요 정책의 효과 예측 및 성과 분석을 통해 정책의 수립과 시행을 지원 중이다.
출처: <https://www.urban.org/about/our-history>(검색일: 2020. 6. 9.)

1973년 닉슨 대통령의 공공임대주택 건설 중단 선언과 함께 UI는 이전 30년간의 주거지원사업 성과를 추적조사하고 지원사업의 성과 강화를 위한 주택정책 개선안을 제시하기도 하였다. 레이건 대통령 재임 시기이던 1982년에는 지난 10년간의 가구소득, 경제성장, 빈부격차, 고령자 복지, 세입세출의 변화를 추적 조사하고 해당 데이터를 근거로 정책자문을 수행하였다.

소련연방 붕괴에 따라 동유럽에 민주주의 사회시스템이 도입되던 시기인 1992년에는 동유럽 국가들이 시장경제로 전환하고 기본 사회지원 서비스를 공급할 수 있도록 동유럽 국가들의 지역정부 역량 강화, 시민참여 확대, 성과관리 개선책 등에 관한 정책자문을 수행하였다. 또한 1996년 미국의 복지개혁 이후 미국 전역의 4만여 가구를 대상으로 추적조사를 벌여 연방정부의 복지지원 제한 속에서 주정부의 복지지원 제공에 관한 지침 마련의 근거를 제시하였다.

2002년 조지 부시 대통령의 조세감면 경기부양정책 시행에 발맞추어 UI는 조세정책센터를 설립하고 국가 조세정책의 실질적 효과측정 모델을 개발하여 이후의 선거 시기에 맞추어 제안되는 각종 조세정책안에 대한 효과를 분석하는 등 근거 기반의 정책자문을 수행하였다. 허리케인 카트리나로 인한 미국의 사회경제적 피해 복구가 한창이던 2006년에는 최우선 지원이 요구되던 주택과 일자리, 보건서비스 및 교육에 대한 복구전략을 제시하고 재난재해에 대비하는 사회안전망의 역할에 대한 정책자문을 수행하였다.

UI는 미국의 서브프라임 모기지 사태와 대공황 위기에 대응할 수 있는 정책방안을 발간하였으며, 당시의 연방준비제도이사회(Federal Reserve Board)는 이를 정책에 적극 반영하였다. 이에 발맞추어 UI는 2013년 주택금융 정책센터를 설립하고 국가 주택금융제도의 재건과 미래 자본시장정책 및 제도 마련에 관한 근거 자료를 제시하였다.

오바마 정부의 미국 의료보험체계 개선정책(Affordable Care Act) 시행과 더불어 UI는 변화되는 의료보험체계가 미국의 사회경제, 고용주 및 일반시민에게 미치는 영향력을 예측하여 정책시행의 근거를 제시하기도 하였다. 또한 오바마 정부가 시행한 의료보험체계의 폐지 및 개선에 관한 2018년의 트럼프 정부 정책토론회에 즉각적 정책개선안의 효과 예측 자료를 작성·제출하였으며, 미국 각 주정부가 마련 중이었던 지역사회 빈곤 해결을 위한 식비지원, 의료지원, 주택 및 양육지원정책 개선안에 UI의 예측모델을 활용한 정책효과 및 성과예측 자료를 작성·제출한 바 있다.

기관 비전과 목표

UI는 조직원의 다양성 존중, 연구성과의 정직함, 다분야 협동의 무대를 조직의 최우선 가치로 두고 다음과 같은 기관의 비전과 목표, 업무수행의 슬로건을 제시한다.



UI의 역대 기관장들[위에서부터
윌리엄 골햄(1968~2000), 로버트
라이샤워(2000~2012), 사라 로젠
윌터(2012~현재)]

상 <https://www.urban.org/author/william-gorham>(검색일: 2020. 6. 9.)

중 <https://www.urban.org/author/robert-d-reischauer>(검색일: 2020. 6. 9.)

하 <https://www.urban.org/author/sarah-rosen-wartell>(검색일: 2020. 6. 9.)

UI의 비전과 목표

구분	내용
비전	사회경제 분야 정책연구에 기반한 정책제안과 결정지원, 통찰력 강화를 위해 배경·경험·능력과 사고의 다양성 강화
조직구성의 목표	미국의 역사·사회적 비주류 그룹을 포함하는 조직 구성
조직문화의 목표	인종, 사회, 경험적 다양성을 존중하는 조직문화
연구와 소통의 목표	미국의 다인종·다문화 사회를 포용할 수 있는 정책연구
슬로건 1: 근거가 우리를 이끈다	객관적이고 독립적으로 증거기반의 정책연구를 수행하고 결론을 도출하며 특정 정당 및 현안에 치우치지 않는 연구를 수행한다.
슬로건 2: 다양성은 필수다	다양한 견해와 시각에서의 연구수행과 접근을 위한 다양성과 포용성을 강화하는 팀을 구성한다.
슬로건 3: 사실이 중요하다	지역사회의 역량 강화, 평등성 및 삶의 질 강화를 위한 정책수립과 개선에서 근거 기반성을 중시한다.

기관 운영

UI는 미국 건강·교육·복지부(US Department of Health, Education, and Welfare) 차관을 지낸 윌리엄 골햄(William Gorham)이 기관 설립의 해였던 1968년부터 2000년까지 기관장을 맡았으며, 국회 예산처장(Director of the Congressional Budget Office)을 지낸 로버트 라이샤워(Robert D. Reischauer)가 2000년에서 2012년까지 제2대 기관장으로 활동하였다. 2012년 이후 현재까지는 국가경제위원회(National Economic Council) 부국장을 지낸 사라 로젠 윌터(Sarah Rosen Wartell)가 UI의 제3대 기관장을 맡고 있다.

UI는 매년 200여 건의 정책과제를 수행 중에 있으며 450여 명의 인력으로 구성된다. 2018년 기준 UI의 총 자산규모는 약 1억 7,000만 달러(약 2,054억 원)이다. UI의 운영은 국가 및 지자체, 각종 정부지원기관과 교육기관 및 민간의 정책지원을 위한 연구용역을 통한 수입이 주요 기반을 이룬다. 주요 지출은 정책연구, 정책성과 평가, 기술적 지원에 사용된다. 기관 운영에 있어 UI는 특정 정부 및 정책에 우호적 연구수행을 위한 재정적 지원을 거절하고 있으며, 연구용역 발주처의 성향이나 의도와 독립되는 정책연구를 수행하고 있다.

주요 업무

UI는 미국의 사회경제적 이슈에 대한 새로운 지식생산과 근거 기반의 정책제안을 통해 정책결정권자의 통찰력을 강화한다. 학술적 조사와 검토를 통해 국민의 실생활 문제해결 방안을 마련하고 정책결정의 모든 수준에 연관되는 정·관·학·연 성격의 기관과 민간의 이해관계자를 지원한다. 정책이 국민 생활환경 개선에 직접 영향을 줄 수 있도록 연구결과를 통한 지원을 수행한다. 이를 위해 UI는 정책연구, 데이터 분석, 정책·전략의 자문과 지원, 행사개최 및 대국민 소통을 추

“UI는 미국의
사회경제적 이슈에 대한
새로운 지식생산과
근거 기반의
정책제안을 통해
정책결정권자의
통찰력을 강화한다.”

진한다.

정책연구

사회경제적 문제를 설명하고 대응하기 위한 정량적·정성적 자료를 수집하고 분석한다. 사회경제 정책의 변화가 국민과 지역사회에 미칠 영향을 예측하고 이에 대한 대안을 검토한다. 정책대안 검토를 위한 모델을 개발하고 정책과 사업의 성과 예측을 위한 다양한 분야의 연구방법론을 적용한다.

데이터 분석

사회경제 분야를 아우르는 각종 빅데이터의 비용 효율성을 분석하며, 이를 위한 선진 기술을 도입·적용한다. 지속적 정책현안 발생과 변화를 실시간으로 검토·분석한다.

정책·전략 자문 및 지원

사회경제적 현안에 대한 혁신적 솔루션을 개발하고 최적의 근거를 도출하고자 한다. 민간 및 자선기관의 성공적 투자전략 수립 지원을 위한 근거 기반의 지침을 제시하는 것도 주요 업무 가운데 하나이다. 또한 웨비나, 대면자문, 현장 방문, 기술적 지원 등을 통해 정책 수립·시행의 이해관계자가 UI의 데이터와 각종 자료를 활용하고 역량을 강화할 수 있도록 지원하고 있다. 연구를 통한 근거가 정책실무자에게 실질적 제안과 도움이 될 수 있도록 지침을 개발하는 일도 맡고 있다. UI가 구축한 데이터 및 시각화 자료를 언론사가 활용할 수 있도록 교육하고, UI 연구자 연수를 통해 각종 단체와 교육기관과의 관계성을 강화하며, 정책수립지원의 동반자를 확대하고자 노력하고 있다.

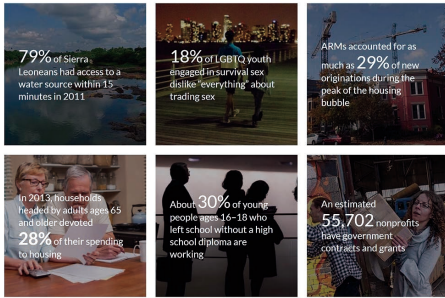
행사 개최

최근의 정책현안 대응 방안에 대한 새로운 통찰을 도출하기 위한 연구자, 정책입안자, 실무자 및 관계자 토론을 주최·주관하고 있으며, 이를 통해 정책연구 성과를 발표하고 있다. 생중계 및 녹화영상 제작 등을 통해 국가 수준의 정책 결정을 내릴 수 있는 상시 자문대응체계 구축하고 있다.

대국민 소통

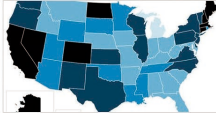
정책연구의 결과 및 통계수치 등에 대한 데이터를 시각화하고 테마지도를 제작하는 등 정책지원 근거 제시의 효율화를 도모한다. 또한 스토리텔링 기법을 활용해 다양한 국민 삶에 대한 해결방안 마련과 정책변화의 영향력, 사회경제적 문제 등의 화두를 제시하고 있다. 지역사회 문제에 대한 특수해 마련 지원을 위한 전략

DATA CARDS

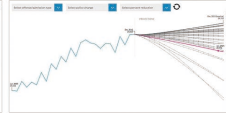


VISUALIZATIONS

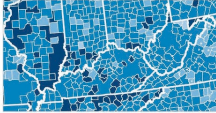
CCDF Policies Database



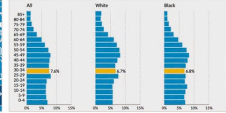
The Prison Population Forecaster



Mapping America's Rental Housing Crisis



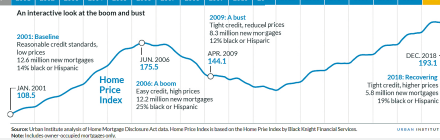
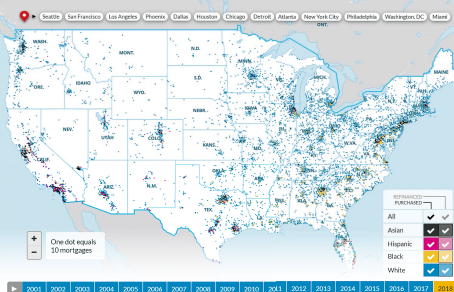
Mapping America's Futures



An interactive view of the housing boom and bust

This map was originally published in September 2013 and has been updated annually on new Home Mortgage Disclosure Act data become available. This 2019 update incorporates 2018 mortgage originations and includes information on purchase and refinance loans.

Since 2000, the tight credit environment has led to a decline in mortgage originations and a shift in the types of loans being originated. As a result, these communities found it hard to take advantage of the low home prices and low interest rates that followed the housing market crash, missing an important opportunity to build wealth through home ownership. Credit remains tight today while home prices have reached their precrash peak, further limiting affordable housing options for minority homebuyers.



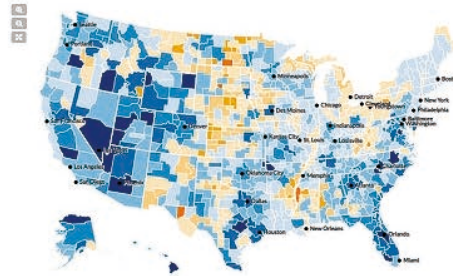
Mapping America's Futures

Test possible scenarios for how the US population might change by 2020 and 2030. The results will change depending on whether you choose low, average, or high rates for future births, deaths, or migration.

This tool was updated with new data on December 2, 2017.



Roller key to isolate population change range on the map



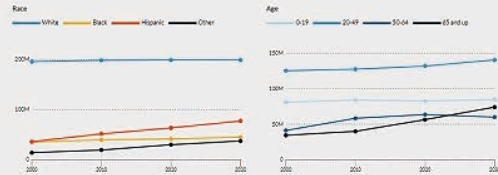
United States, 2010-2030

Average birth, average death, average migration

Population growth: 16.12% Population change: 309,585,283 to 359,477,952

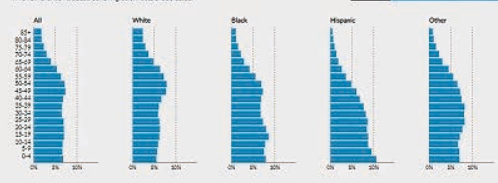
Age and Race Trends, 2000-2030

Distribution of age and race from 2000 to 2030. Data from 2000 to 2010 are actual values and do not change when different birth, death, and migration rates are selected.



Age and Race Detail

Breakdown of ages by race from 2000 to 2030. Data in 2000 are actual values and do not change when different birth, death, and migration rates are selected.



UI의 정책지원 연구조사 결과는 보고서 및 요약 브리프 외에도 카드뉴스 형식의 요약과 데이터 시각화, 테마지도의 방식 등 다양한 형태로 제공되어 근거 기반의 정책수립과 개선을 도모한다.

좌·상 <https://www.urban.org/data-viz/검색일: 2020. 6. 9>

좌·하 <http://apps.urban.org/features/mortgages-by-race/#5/37.996/-96.526/검색일: 2020. 6. 9>

우 <http://apps.urban.org/features/mapping-americas-futures/#map/검색일: 2020. 6. 9>

“UI는 장소와
지역사회 개선을 통한
국민 삶의 질 증진을
목표로 각종 사회경제적
현안을 연구하고
근거 기반의 정책자문을
수행한다.”

개발에도 힘쓰고 있다.

건축·도시 관련 연구 분야 및 연구센터

장소와 지역사회 개선을 통한 국민 삶의 질 증진을 목표로 각종 사회경제적 현안을 연구하고 근거 기반의 정책자문 등을 수행하는 UI는 관련 현안을 총 25개의 영역으로 구분하고 기관의 연구 분야로 제시하고 있다. 이 중 보다 집중적 정책연구지원의 수요에 대응하기 위해 UI는 기관 내부에 12개의 별도 연구센터를 설치하였으며, 연구센터 간의 협업과 주제의 융복합을 통한 대응이 요구되는 16개의 국가정책·계획 분야를 별도로 지정하여 정책연구와 지원을 수행하고 있다. UI의 25개 연구 분야와 12개 센터 및 16개의 센터 간 융복합 현안을 정리하면 다음과 같으며, 건축·도시 분야 정책연구지원과 관련된 연구 분야와 센터를 선별하여 소

UI의 연구 분야와 정책센터, 융복합 현안

구분	내용
연구 분야 (25개)	청소년(Adolescents and Youth), 고령화(Aging), 어린이(Children), 기후 및 환경변화, 재난재해(Climatic, Disasters, and Environment), 지역사회 참여(Community Engaged Methods), 범죄 및 사회정의(Crime and Justice), 경제성장 및 생산성(Economic Growth and Productivity), 교육(Education and Training), 가정(Families), 금융(Finance), 음식·영양(Food and Nutrition), 성 구분(Gender and Sexuality), 보건(Health and Health Policy), 주거 및 주택금융(Housing and Housing Finance), 이민자(Immigrants and Immigration), 소득(Income and Wealth), 국제개발(International Development), 노동력·노동시장(Job Market and Labor Force), 근린주구 및 도시(Neighborhoods, Cities, and Metros), 비영리 단체 및 자선활동(Nonprofits and Philanthropy), 사회성과연계(Pay for Success), 빈곤, 취약성, 안전망(Poverty, Vulnerability, and the Safety Net), 인종·민족(Race and Ethnicity), 연구방법론 및 데이터 분석(Research Methods and Data Analytics), 세금·예산(Taxes and Budget)
정책센터 (12개)	교육정책센터(Center on Education Data and Policy), 국제개발센터(Center on International Development and Governance), 노동·복지·인구센터(Center on Labor, Human Services, and Population), 비영리 단체 및 자선활동 센터(Center on Nonprofits and Philanthropy), 보건정책센터(Health Policy Center), 주택금융정책센터(Housing Finance Policy Center), 소득정책센터(Income and Benefits Policy Center), 범죄정책센터(Justice Policy Center), 주거·지역사회정책센터(Metropolitan Housing and Communities Policy Center), Research to Action Lab, 통계분석팀(Statistical Methods Group), Urban-Brookings Tax Policy Center
융복합 현안 (16개)	미국의 노동력 구축(Building America's Workforce), 지역사회 경제발전의 중심축(Community Economic Development Hub), 근거 기반의 정책 역량(Evidence-Based Policy Capacity), 사회안전망 확보(From Safety Net to Solid Ground), 이동성과 불평등(Inequality and Mobility), 아동에 대한 이해(Kids in Context), 저소득 노동자 가정(Low-Income Working Families), 지역사회와 청소년 지원(Neighborhoods and Youth Development), 소득균형·분배(Equality and Ownership), 성과평과관리(Performance Measurement and Management), 이민자 정책(Program on Immigrants and Immigration), 노후보장 정책(Program on Retirement Policy), 건강의 사회결정요인(Social Determinants of Health), 지방정부의 금융정책(State and Local Finance Initiative), 세금정책(Tax Policy and Charities), 워싱턴DC 관련 정책(Urban - Greater DC)

“근린주구, 도시, 광역권 수준에서의 국민 삶의 질 증진에 관계되는 장소와 공간의 영향에 대한 연구를 수행한다.”

개하고자 한다.

근린주구 및 도시 분야(Neighborhoods, Cities, and Metros)

근린주구, 도시, 광역권 수준에서의 국민 삶의 질 증진에 관계되는 장소와 공간의 영향에 대한 연구를 수행한다. 주거 불평등, 주거민 차별, 빈곤 집중 등에 대한 경향을 추적·조사하고 분석하며, ‘쇠퇴지역 재생’, ‘도시성장 관리’, ‘주거유형의 선택 폭 확대’ 등을 위한 정책의 효과성을 분석한다.

주거 및 주택금융 분야(Housing and Housing Finance)

주택금융정책에 관한 자료와 분석, 주택소유율, 임대주택 및 무주택자에 대한 분석 등을 위한 주택시장의 흐름을 모니터링하고 평가를 진행한다. 주거지원사업의 효과성을 분석하고, 정책입안자를 대상으로 주택금융정책이 가구주·지역사회·지역경제 전반에 미치는 영향 등에 대한 정책을 자문한다.

기후 및 환경변화, 재난재해 분야(Climate, Disasters, and Environment)

국민 건강과 사회경제적 삶의 질을 결정하는 지역사회의 물리적 환경이 전 국민과 지역에 균등하게 조성·지원될 수 있는 방안을 연구한다. 열악한 주거환경, 재난피해 경험 지역사회 등 기후변화에 따른 자연적·물리적 환경영향의 불평등을 분석한다.

고령화 분야(Aging)

베이비부머 세대의 고령화에 적극 대응하고 고령화로 인한 사회경제 변화에 대한 기초·광역·국가 수준의 정책효과를 평가한다. 생산인력, 건강지원, 주택수요, 연금계획, 노후보장 등의 변화추세에 대한 추적검토와 연구를 통해 정책입안자와 국민을 대상으로 정책현안을 보고하고 자문을 수행한다.

범죄 및 사회정의 분야(Crime and Justice)

지역사회, 도시, 광역권 및 국가 수준에서의 범죄예방, 정의구현을 위한 정책방안을 도출한다. 범죄발생 경향을 분석하고 범죄예방정책을 평가하는 연구도 수행한다. 또한 폭력과 악물남용 등 범죄로부터 사회취약계층 국민과 지역사회를 보호할 수 있는 전략을 연구한다. 범죄 피해자 및 피의자, 실무담당자 면담을 통해 현장 기반의 객관적 데이터를 제공하고 있으며, 정량적·정성적 데이터 분석 방법론을 종합 활용한다.

지역사회 참여 분야(Community Engaged Methods)

지역사회 대표자가 연구에 참여하는 지역사회 기반 및 참여 방식의 연구를 수행한다. 지역사회 개발과 개선의 기획, 시행 이후의 자문 등 모든 지역사회 개발과정이 지역사회의 의견에 기반할 수 있도록 지원하는 전략 연구를 수행한다.

“삶의 질을 결정하는
사회적 환경이 전 국민과
지역에 균등하게
조성·지원될 수 있는
방안을 연구한다.”

주거·지역사회정책센터

(Metropolitan Housing and Communities Policy Center)

주택, 커뮤니티 공간, 학교시설의 개선을 통한 미국의 가정, 일상생활, 교육의 질 증진을 추구한다. 이를 위해 주요 도시와 교외 지역에서 국민 삶의 질 개선에 관계되는 공간적 요소를 탐색한다. 도시지역 주택정책 및 지원사업 등 주거공간 개선에 관한 연방·주·지역 정부 정책의 성과를 평가하는 일도 담당한다. 공공임대주택 거주자 의견조사, 어린이 생활환경 개선을 위한 지역사회 기반의 전략 평가도 수행한다. 노후지역 및 거주자에 대한 지원 정책사업을 검토하고, 각종 사회경제적 환경변화에 농촌사회·도시·광역권이 대응할 수 있는 모델을 개발한다. 사회취약계층 지원을 위한 혁신적 연구방법 마련, 국가 지역사회 지표발굴 및 진단사업(National Neighborhood Indicators Partnership)을 통한 지역사회 통계·행정구역별(block, census tract 등) 실태조사, 지역사회 개발사업의 정책자문 수행 또한 센터의 주요 업무이다.

시사점

UI는 미국의 중앙정부와 광역 및 기초지자체, 민간기업 및 해외 기관 등 모든 수준의 정책결정기구를 대상으로 모든 규모의 공간환경(장소, 건축물, 도시 및 대도시 등)에 관계하는 사회경제적 문제와 현안을 연구하는 비영리 정책지원 기관이다. UI는 특정 정책에 관계되는 공간적 대상과 사회적 계층을 정확하게 지정하고 최대의 정책개선 효과 달성을 위한 객관적 연구성과 및 근거 기반의 정책 수립과 시행이 최선의 결과를 담보한다고 주장한다.

정책의 수립과 시행에 적극적으로 참여하고 자문하기 위해 UI는 연구결과를 정리한 보고서와 요약 브리프의 발간 외에도 카드뉴스, 데이터 시각화 및 테마지도 작성 등을 통해 정책입안자와 실무자, 나아가 국민들에게 메시지를 전달한다. 정기토론회 등의 행사와 웨비나 등을 통한 온라인 소통에도 열심이다.

UI는 기관 운영을 위한 수입의 50% 이상이 정부가 발주하는 정책과제 용역으로부터 발생함에도 불구하고 특정 정당 및 정권이나 발주처의 입맛에 맞추어 우호적인 정책효과 예측 또는 성과평가를 추진하지 않으며 객관적 데이터와 조사결과에 근거하는 정책연구 수행을 강조한다.

장소와 지역사회에 관한 사회경제적 현안 해결을 위해 정책이 진정으로 객관적 사실에 근거하여 수립되고 시행되도록 지원하며 연구결과의 대국민 공감대 형성을 위해 노력하는 모습은 우리나라의 민주과학적 건축·도시 싱크탱크가 가져야 할 이상향이다.

참고문헌

- 1 미국 도시연구소 홈페이지. <https://www.urban.org/>(검색일: 2020. 6. 9.)