pISSN: 1226-7147, eISSN: 2383-9171
https://doi.org/10.17208/jkpa.2019.02.54.1.159

Journal of Korea Planning Association Vol.54, No.1 (2019)
대한국토·도시계획학회지 「국토계획」 제54권 제1호 pp.159-172

정책 · 실무논문

축소도시에 대한 미국의 정책대응 및 시사점*
– 빈집과 토지은행을 대상으로 –

Policy Responses to Shrinking Cities in the United States and Some Implications for Urban Regeneration
– Focused on Housing Vacancy and Land Bank –

왕경순** · 이삼수***
Wang, Kyungsoon · Lee, Samsu

Abstract

The United States has endured population shrinkage following neighborhood decline that has created challenging planning and policy issues since the 2000s. This study examines the policies of federal, state, and local governments in the United States in response to the problem of shrinking cities with a particular focus on housing vacancy, which is currently impacting neighborhoods in South Korea, and discusses several initial implications for urban regeneration here. In the United States, while federal efforts addressing housing vacancy have primarily been channeled through the Neighborhood Stabilization Program, local efforts have largely been responsible for establishing regeneration programs that have taken place via diverse policy tools such as land banks, housing vacancy legislation, demolition programs, and redevelopment incentives for neighborhood stability. We discuss several implications for urban regeneration in South Korea through the establishment of systematic principles for the classification of shrinking cities, the strengthening of the role of land banks in managing vacancies and abandoned properties during economic downturns, and effective collaboration between academicians and practitioners and between central and local governments.

키워드 축소도시, 인구감소, 도시재생, 빈집, 토지은행
Keywords Shrinking city, Population decline, Regeneration, Vacancy, Land bank

Ⅰ. 서 론

미국의 인구감소로 인한 도시쇠퇴 및 축소도시 문제는 제2차 세계대전 이후에 지속적으로 거론되어오던 도시문제 중의 하나였으나 이와 관련한 연구는 최근에 들어서야 관심 받는 분야가 되고 있다. Downs(1997)는 그 동안 미국의 도시계획은 도시 성장 위주의 정책에 집중되어 왔었고, 지속적인 인구 감소를 인정한다는 것은 도시성장의 실패(Morrison and Dewar, 2012)로 보는 인식으로 인해 도시 쇠퇴 또는 축소라는 개념의 사용을 기피하여 왔었기 때문이라고 설명하고 있다. 축소도시에 대한 연구는 유럽에서 1990년대부터 진행되었고, 미국은 2000년대 초반부터 도시 쇠퇴와 함께 이에 대한 논의가 거론되기 시작했다(Grossmann,

* 본 연구는 국토교통과학기술진흥원의 도시건축연구사업인 "도시 거주성 및 기능성 향상을 위한 도시재생 실증연구"의 지원으로 수행되었음 (과제번호 : 18AUDP–B077107–05)
** Georgia Institute of Technology, Research Scientist II (kwang42@gatech.edu)
*** Land and Housing Institute, Research Fellow (Corresponding Author: l3water@lh.or.kr)

2007). 또한 우리나라에서 도시쇠퇴에 대한 논의는 2000년대 중반부터 본격화되었으나, 축소도시는 2010년대에 들어서 도시축소로 야기되는 도시문제를 도시재생정책으로 풀어가기 위한 연구들이 주를 이루고 있다(이삼수 외, 2017).

미국 도심의 인구 감소와 도시쇠퇴의 원인은 여러 요인들이 거론되나 그 중에서도 가장 주된 원인으로 제2차 세계대전 이후 기존 제조업의 쇠퇴로 인한 도심실업률 증가와 1960년대 스프롤과 교외화로 미국 인구의 움직임이 도심에서 외곽으로, 중부 및 북동부 러스트벨트 지역에서 남부의 선벨트 지역으로의 이주들을 들고 있다(Beauregard, 2006; Pallagst, 2009; Voith, 1992). 또한 2007년 이후 미국이 경제 위기를 거치고 미국 전 지역에서 주택의 공실률이 급격히 증가하면서, 축소도시와 빈집에 대한 사회경제적 그리고 보건 및 환경적 영향에 대한 관심이 커지고 있다(Immergluck, 2016; Wang and Immergluck, 2018a, 2018b).

이처럼 미국의 도시 및 지역연구 분야에서 인구 축소와 도시쇠퇴는 20세기 중반부터 지속되어왔던 주제이지만, 축소(shrinkage)라는 용어보다는 감소(decline), 퇴락(decay), 황폐(blight), 유기(abandonment), 도시위기(urban crisis) 등을 사용하여 왔고(Haase et al., 2014), 축소라는 용어는 뉴욕시 주택국 직원인 Starr(1976)가 처음 "계획된 축소(planned shrinkage)"라는 용어를 사용하면서 사용되었는데, 이는 인구가 축소되고 있으니 이에 맞는 계획을 수립하자라는 취지에서 주장되었던 것이다. 축소도시 개념에 대한 혼동과 미국 도시성장과 쇠퇴의 역사를 고려하여, 제2차 세계대전 전까지 제조업 등으로 번영을 누렸고, 사회경제적인 변화로 인구감소 등의 변화과정에 있는 구 산업도시를 축소도시라고 부르는 것은 애매하다고 보아 유산도시(legacy city)라는 용어를 사용하기도 한다(Mallach, 2017).

인구감소가 진행 중인 도시는 그 지역의 특성 및 환경이 다양하듯이 인구 감소에 대응하는 정책들도 도시별로 나라별로 다양하다. 유럽과 일본은 상위정부의 주도와 지원 하에 지속적으로 감소하는 인구와 경제 쇠퇴를 지역적 차원에서 이해하고 문제를 해결하려는 경향이 있는 반면 미국은 중앙정부기관의 지원보다는 대체로 하위정부기관인 지방정부나 비영리단체, 그리고 소수의 지방 계획가들에 의해서 축소도시의 문제 및 해결방안이 주도되어 오고 있다. 최근 미국에서는 도시 쇠퇴에 대한 정책적 대응으로 연방정부의 근린주거 안정화 프로그램 지원금에서부터 지방정부 및 비영리단체, 지방계획가에 의한 노력에 이르기까지 다양화되고 있다.

미국에서 인구감소로 인한 축소도시에서 가장 시급하게 해결해야할 문제로 유기·방치된 부동산을 들고 있다(Hollander, Pallagst, Schwarz, and Popper, 2009). 따라서 이 논문은 미국의 축소도시의 전반적인 현황과 문제점을 살펴보고, 인구 감소와 도시 쇠퇴로 인한 빈집 문제와 해결 방안에 대한 미국 연방정부, 지방정부, 그리고 비영리단체들의 정책적 대응을 살펴본 후 우리나라 축소도시 및 빈집정책에 시사점을 주고자 한다.

Ⅱ. 미국 축소도시 현황 및 증가하는 유기된 부동산의 문제

1. 축소도시와 빈집 현황

미국의 축소도시에 대한 정책적 대응을 살펴보기 앞서 이번 장에서는 미국 축소도시의 현황과 그에 따른 방치·유기된 부동산에 대한 문제를 살펴보고자 한다. 일반적으로 축소도시는 일정기간의 인구 감소율을 계산한 후 그 감소율이 높은 도시를 축소도시라 선정하고 있다. 학자에 따라 장기간의 인구 감소율을 계산하기도 하고(Shilling and Logan, 2008) 또는 단기간의 인구 감소율을 계산하기도 한다(Pallagst, 2009; Comen et al., 2017). 미국 축소도시에 대한 명확한 정의와 설정기준이 없는 관계로 이 연구에서 저자는 미국에서 가장 큰 50개 대도시권의 장기 및 단기 인구 변동률을 이용하여 저성장 도시의 현황을 살펴보았다.

〈그림 1〉에서 보여주고 있듯이 최근 3년간의 단기간 인구 감소율을 보여주는 미국의 대도시는 소위 러스트벨트(Rust Belt)라 불리는 곳에 집중되어있다. 최근 단기간 인구 감소율(2011-2014)이 높은 대도시권을 순위로 보면 루이스빌(-2.4%)이 가장 높았고, 이어서 리치몬드(-0.78%), 세인트루이스(-0.28%), 클리브랜드(-0.23%), 피츠버그(-0.16%) 순이다〈표 1〉. 〈표 1〉의 마지막 행은 지난 15년 장기간(2000-2014) 인구 감소율을 보이는 곳으로 러스트벨트에 위치한 디트로이트(-2.99%)와 클리브랜드(-0.9%)가 꾸준히 감소를 보이고 있고, 나머지 구 산업 도시들도 장기 인구 성장률이 저조한 편이다. 이 러스트벨트 지역에 있는 구 산업도시들은 장기적으로 뿐만 아니라 단기적으로도 다른 지역에 비하여 현재까지도 빠른 속도로 인구가 감소되거나 저성장을 보이고 있다. 제2차 세계대전 이후 오래된 제조 산업에 의존했던 경제가 쇠퇴하고, 실업률 및 빈곤율이 높아지게 되면서 결과적으로

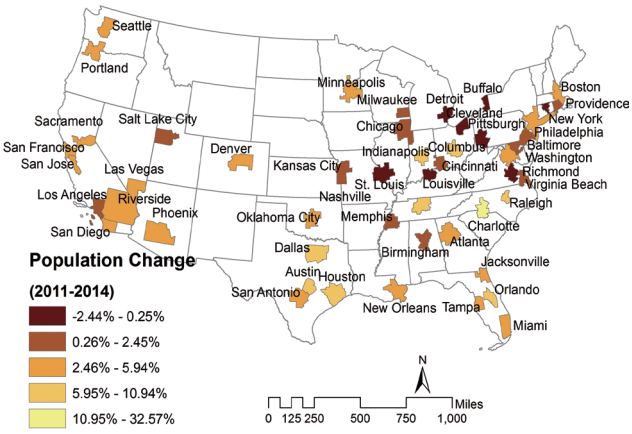

Fig. 1. Population change in US 50 largest metropolitan areas (2011-2014)

Table 1. Population(pop) growth for long- and short terms in U. S. metropolitan areas

Metropolitan Statistical Areas	Pop* 1,000 (2014)	Percent change in pop (11-14)	Percent change in pop (00-14)
Louisville, KY-IN	1,265	-2.44	6.87
Richmond, VA	1,260	-0.78	11.36
St. Louis, MO-IL	2,805	-0.28	2.95
Cleveland, OH	2,063	-0.23	-0.90
Pittsburgh, PA	2,355	-0.16	1.77
Hartford, CT	1,214	0.09	6.49
Buffalo, NY	1,136	0.20	2.23
Detroit, MI	4,296	0.25	-2.99
Chicago, IL-IN-WI	9,553	0.52	3.04
Providence, RI-MA	1,609	0.57	2.77
Cincinnati, OH-KY-IN	2,149	0.57	6.11
Milwaukees, WI	1,572	0.64	6.20
Salt Lake City, UT	1,153	0.65	13.34
Philadelphia, PA-NJ-DE-MD	6,051	0.98	7.21
Kansas City, MO-KS	2,070	1.00	8.41

Source: U.S. Census Bureau 2000, 2011 and 2014

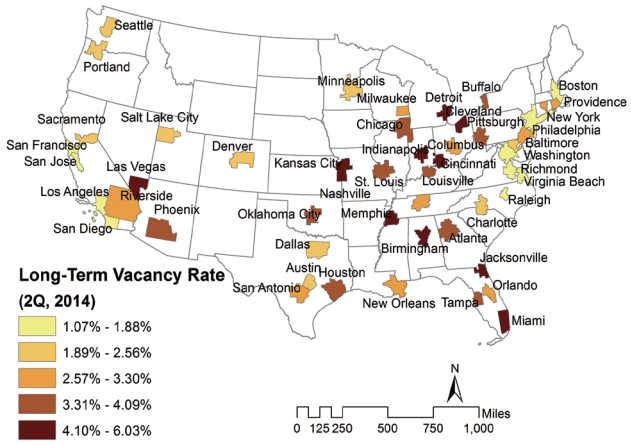

Fig. 2. Long-term vacancy rates in US 50 largest metro areas in the second quarter of 2014

(Source: Wang and Immergluck, 2018a)

빠른 인구감소율로 이어지는 현상이 러스트벨트 지역에 집중해서 일어나고 있음을 확인할 수 있다.

미국 축소도시의 높은 인구감소율은 높은 공가율로 이어지고 있다. 〈그림 2〉는 2014년도 미국 50개 대도시권에서 6개월 이상 장기간 동안의 빈집 비율을 보여주고 있다.[1] 예상한 대로 인구 감소가 빠른 대도시권에서 장기 공가율이 높게 나타나고 있다. 2011년도에 가장 높은 장기 공가율을 기록하였는데, 이는 1990년부터 시작된 미국 모게지 시장의 불안정으로 2005년도까지 1%에도 못 미치던 압류·파산 주택율이 2007년 주택경제 위기를 거치면서 4%를 넘었고(Wang, 2016), 이 증가된 압류·파산 주택들의 상당수가 빈집으로 남게 되었기 때문이다(Immerlguck, 2016).

빈집의 증가는 전통적으로 성장이 약한 축소 도시뿐만 아니라, 성장이 강한 도시인 라스베가스, 마이애미, 피닉스 등 전국적으로 동시에 일어났으며, 2014년 기준으로 6개월 이상 장기화된 빈집 비율은 2.8%를 기록하였다(Wang and Immergluck, 2018a, 2018b). 특히 러스트벨트에 위치한 축소 도시의 장기화된 빈집 비율은 약 4-6%로 다른 도시들보다 지속적으로 높은데, 경제 회복기간 동안에는 다른 도시들에 비해 저조한 감소율을 보이는 문제점이 지적되고 있다(Wang and Immergluck, 2018a, 2018b). 또한 파산·유기된 주택들은 인구·경제성장이 저조한 축소 도시들과 저소득 계층이 사는 근린 지역에 집중되어 있어 미국 주택시장 회복력은 지역 및 소득 계층 간 심각한 불균형을 초래하고 있다(Wang, 2018a, 2018b).

2. 방치 부동산의 사회 · 경제 · 보건적 문제

미국 축소도시의 정책과제로 먼저 해결해야할 분야는 인구감소의 부산물인 방치된 부동산이었다(Hollander et al., 2009). 미국의 축소도시에 대한 정책 방향도 유기·방치된 부동산의 해결방안에 많은 관심이 집중되어 있는데, 이는 높은 공실률은 아래와 같이 사회적, 경제적, 지역 주민 건강에 악영향 미치기 때문이다.

첫째, 근린지구 안에 증가하는 빈집비율은 근린지구의 지가를 감소시킨다(Whitaker and Fitzpatrick IV, 2013; Griswold and Norris, 2007; Han, 2014). Griswold et al.(2007)은 미시간주의 플린트시를 연구 대상으로 하여 빈집은 주변 지가를 2% 감소시킨다는 것을 발견하였다. Han(2014)은 메릴랜드 주 볼티모어시의 빈 집은 주변의 지가를 감소시킬 뿐만 아니라 오랜 기간 빈집으로 있을수록 지가 하락률은 더욱 커진다는 것을 증명하였다. 지가의 감소는 정부 세금의 감소로 이어지고, 그 결과 정부로부터 나오는 근린지구에 대한 재투자가 줄어들면서, 결국 근린지구의 경제와 환경은 더욱 쇠퇴하는 악순환을 반복하게 된다.

둘째, 빈집은 범죄에 노출되기 쉬운 장소로 변해서 각종 범죄 증가를 보이며 근린사회 불안감을 조성한다(Branas et al., 2012; Cui and Walsh, 2015; Raleigh and Galster, 2014). Raleigh and Galster(2014)는 디트로이트시를 대상으로 한 연구에서 빈집의 증가와 범죄의 증가는 양의 방향으로 상관관계가 있음을 밝혔다. Cui and Walsh(2015)는 피츠버그시를 대상으로 한 연구에서 압류주택이 빈집으로 전환하면 폭력성 범죄는 19% 증가하고 주거관련 범죄는 3.5-5%가 증가함을 발견하였다.

셋째, 근린지역의 높은 공실률은 또한 근린 주민의 건강 악화와 연관성이 높다는 것을 발견하였다. Wang and Immergluck(2018a)

은 전통적으로 공가율이 높은 축소도시의 주민들은 다른 성장하는 도시 주민들에 비하여 호흡기와 관련된 천식(asthma)과 정신적 질환(mental health)과 높은 연관성이 있음을 발견하였다. 또한 경제위기 후 압류주택과 그로 인해 급격하게 높아진 공가율은 전미 국민들의 심장병 및 뇌졸증과 강한 연관성이 있음을 보였으며, 빈집의 장기화는 건강에 더욱 심각한 악영향을 미침을 보여주고 있다.

따라서 근린생활의 사회적 경제적 안정화를 도모하고 주민의 신체적 정신적인 건강을 향상시키기 위해서 축소도시 문제 중에서도 빈집 문제의 해결이 정책 논의에서 비중 있게 다루어져야할 분야라 할 수 있다.

Ⅲ. 축소도시의 빈집관련 정책적 대응

이 장에서는 미 연방정부, 주정부 및 지방정부, 그리고 비영리단체들의 빈집 문제 해결에 대한 정책적 대응을 살펴보았다.

1. 연방정부의 대응

1) NSP 설립 배경 및 목적

미국은 2000년대 경제 위기를 거치면서 대량의 압류·파산 및 방치된 주택들이 급격하게 증가하였는데, 그 원인은 정부의 주택 모게지 시장에 대한 규제완화 정책으로 이자율이 높아 리스크가 컸던 서브프라임 론이 급증하였기 때문이다. 당시 저소득층은 주택소유에 대한 갈망이 있어도 낮은 소득과 신용 점수 등으로 주택구입을 위한 모게지 승인을 받기 어려웠다. 서브프라임 론은 높은 이자율을 내야하는 위험이 있지만 모게지 승인에 대한 규제가 낮아서 저소득층이 용이하게 내 집 마련의 기반이 되었다. 하지만 당시 높은 이자율로 높은 수익을 얻고자했던 대출기관들에 의하여 모게지를 승인받기 어려운 저소득층에게까지 서브프라임 론이 지나치게 확산·집중 되어졌고, 서브프라임 론을 구입한 저소득층은 주택소유주가 되었어도 매달 내야하는 높은 이자를 포함한 모게지페이먼트를 내지 못해서 압류·파산 선고를 받은 후 주택을 비워야만 했다. 결국 2000년 대 중반에 전 미국에 걸쳐 서브프라임 론을 받은 저소득층·소수계층 근린에는 파산·유기된 주택이 급속도로 증가하였고(Immergluck, 2008), 이러한 근린을 중심으로 주택문제를 시급히 회복해야한다는 필요성을 인식하면서 이들을 지원하기 위해 연방정부에 의해 근린주거안정화 프로그램(Neighborhood Stabilization Program, NSP)이 승인되었다. Sternlieb and Burchell(1973)은 버려진 빈집들을 근대사회의 모든 도시 질병의 최종 산출물로 간주하며 이에 대한 문제인식을 1970년대에 제기한 바 있다. 1980년대에는 버려진 부동산에 관심이 줄어들었는데 이는 유기된 부동산에 대한 문제가 감소해서가 아니라 성장위주 도시에 대한 정책에 밀려 관심을 한동안 받지 못해서이다(Hackworth, 2007). 2007년 이후 경제위기 때 압류·파산된 주택들이 대량 쏟아져 나오고 빈집의 문제가 심각해지면서 그동안 수동적이었던 연방정부의 정책적 대응을 기대하는 목소리가 높아졌다. 이에 최근 연방정부가 시행한 정책이 NSP이다. NSP는 파산·유기된 주택들을 구입하여 리모델링한 후 재판매하거나, 새 주택 소유주를 위해 모게지와 관련한 리파이낸싱을 도와주거나, 철거 등 여러 방법들을 통해 근린안정화를 도모한 프로그램이다(Joice, 2013).

2) NSP 유형 및 지원대상

NSP는 연방정부 주도하에 세 차례에 걸쳐 총 $7 billion이 근린주거 안정과 유기된 주택을 효율적으로 처리하기 위하여 주정부, 지방정부, 비영리단체에 분배되었다(Immergluck and Wang, 2014). 2008년 7월 국회를 통과한 주택·경제회복법(Housing and Economic Recovery Act(HERA))을 기반으로 $3.92 billion을 근린안정화를 위한 자금으로 정하였다. 이는 주정부 및 지방정부가 18개월 내에 급히 처리해야할 파산·유기된 주택 문제를 조속히 해결하고 경제 회복을 돕고자 시행한 첫 번째 근린안정화 프로그램이다(이는 NSP1으로 불린다). 다음해인 2009년 1월 국회는 미국 경제회복·재투자법(American Recovery and Reinvestment Act(ARRA))을 통과시키면서 파산·유기된 부동산 문제 해결을 위해 추가로 $2 billion을 승인하였다(이는 NSP2로 불린다). 그 다음해 2010년 9월에는 월스트리트개혁·소비자보호법(Wall Street Reform and Consumer Protection Act)이 제정되고 약 $1 billion을 제공하였다(이는 NSP3로 불린다).

NSP 자금은 크게 모게지 계약금, 주택 파이낸싱에 관련된 사용, 파산·유기된 주택의 취득 및 재생, 토지은행, 오래된 구조물의 철거, 빈집들의 재개발 등 다섯 가지 사업에 사용되었다. 프로그램의 대상은 기본적으로 파산·유기된 주택에만 해당되었지만, NSP에 따라 약간의 차이는 있다. NSP 대상 가구는 주변 평균 임금보다 120퍼센트 이내여야하고, 일부 자금은 반드시 주변 평균 임금보다 50퍼센트 이내인 가구에 사용할 수 있었다(Joice, 2013).

3) NSP 보조금 배분방법

연방정부에 의한 NSP1의 자금 분배는 일정 공식에 의해 산정되었다. 파산된 주택량의 데이터를 이용하여 두 단계의 계산과정을 걸치는데, 첫 번째 단계는 연방정부가 주정부에 분배하는 과정, 그리고 두 번째 단계는 주정부가 주정부내에서 분배하는 과정이다(HUD, 2008). 주정부내에서 행하여진 공식은 경제 회귀분석을 이용하였으며, 종속변수는 압류·파산 주택이고, 이를 예측하기 위해 이용된 독립변수는 주택가격, 서브프라임 론, 지방 실업률이다.

지방정부와 커뮤니티 개발 단체들을 ARRA의 NSP2 제정당시 NSP1의 공식 및 계산에 의한 자금 분배의 문제점을 지적하며 수

정을 요구했다(Immergluck, 2011). NSP2는 NSP1의 여러 문제점을 보완하고, 기존 커뮤니티개발 블록 그랜트(CDBG)라는 프로그램을 도입하여 경쟁적인 방식으로 보조금을 분배하던 방식을 도입하였으며, HUD에게 보다 많은 프로그램의 권한을 주었다. NSP1이 주택에만 한정되어 있었지만, NSP2는 주택뿐만 아니라 도시개발까지 할 수 있도록 허용하였고, 또한 지방의 특성과 역량을 강조하면서 다른 자금과 함께 공동으로 사용할 수 있도록 허용하였다. NSP2를 지원하는 단체는 지원서에 단순히 빈집 문제만을 거론하여서는 자금 획득의 기회가 어려웠고, 이와 더불어 유기된 부동산과 연계된 그 지역만의 고유한 문제점, 근린 안정화 기본계획, 실행수단의 실현가능성 등에 대하여서도 포괄적으로 서술한 후 지원하여야만 자금혜택의 기회가 높아졌다. 또한 NSP1에서 자금을 필요로 하는 지역의 경계 및 현황을 판단하기 힘들었던 문제점을 해결하고자 NSP2에서는 웹을 기초로 한 GIS를 설치하여 지원자에게 자금이 반드시 필요한 근린 지구들의 경계를 표시하게 하였다. 또한 GIS 기술은 파산주택의 리스크 점수와 유기된 주택의 리스크 점수를 각각 센서스 트랙 단위로 표시할 수 있게 하였고, 각각 20점 만점에서 적어도 평균 18점 이상의 리스크 점수가 나와야 자금을 받을 자격이 되었다. 이 리스크 점수제는 후에 객관성에 대한 논란이 있었고, NSP3 시행 때는 리스크 평균 점수를 평균 17점으로 낮추었다(Joice, 2013).

4) NSP 자금 운영 결과 및 평가

NSP는 경제위기에 연방정부에 의해 시행된 장소 중심적인 정책(placed-based policies)으로 가장 단기간에 가장 많은 지원금이 전국적으로 분배된 사업이다. 또한 NSP는 단독 주택을 중심으로 하고 주택 소유자 비율을 포함한 근린을 대상으로 했다는 점이 지난 몇 년간 있었던 장소 중심적 정책(예를 들어 1940-1960년대 도심 재개발과 1990년대 HOPE VI)과 차별화된다. 그러나 NSP 자금 활용의 어려움과 자금 규모가 경제위기의 심각성에 비해 적게 분배되었다고 지적되어오고 있다(Fraser and Oakley, 2015; Immergluck, 2013).

(1) NSP1 평가

NSP1의 지원을 받을 수 있는 정부 및 단체들은 커뮤니티개발 블록 그랜트(CDBG)라는 프로그램을 통해 이전부터 연방정부의 지원을 받던 정부 및 단체들로 제한되었다. 미국의 CDBG를 받을 요건에 해당하는 1,201개의 지방정부 및 주정부들 중에서 308개의 정부에 NSP1 보조금이 분배되었다. 각 지방정부는 적게는 $2 million 많게는 $62.2 million(마이애미 두다 카운티)을 받았고, 평균적으로 $4.3 million을 받았다. 하지만 NSP1은 커뮤니티 개발 전문가들로부터 많은 비난을 받았는데, 가장 공통적인 비난은 18개월이라는 기간 내에 지원금을 써야하는 의무 조항으로 이는 제대로 된 계획을 실행하기에 지나치게 짧은 기간으로 보고 있다. 파산 주택을 5~15%의 디스카운트된 가격으로 구입해야 하는 항목 또한 현실에서 가능한 조항은 아니었고, 또한 지원금의 절반정도가 도시 외곽이나 농촌 지역에 분산될 것을 의무화하였으나 많은 주가 이러한 외곽지역에 파산주택이나 공가가 있는 것은 아니어서 지역특성을 고려한 배려가 적어 프로그램 운영에 있어 유연성이 부족했다고 평가되고 있다. 많은 지방 정부가 관리해야할 다량의 파산 주택이나 공간적으로 집중된 빈 집에 대한 제반 문제들을 고려해 볼 때, NSP1은 지원금이 적었을 뿐만 아니라, 지원금을 효과적으로 사용하는데 적합하게 구성된 프로그램이 아니었다고 평가하고 있다(Immergluck, 2011, 2013).

(2) NSP2 평가

NSP1의 자금을 주정부 지방정부마다 자동적으로 계산되어지는 할당 방식으로 하다보니 자금이 지나치게 작게 쪼개져서 여러 지역으로 분산되는 결과를 초래하였다. 따라서 이러한 문제점을 극복하고자 NSP2는 지속적으로 낙후된 지역들과 경제위기 이후 경제 회복 속도가 늦을 것이라 예상되는 지역들에 집중 투자되었다. 일반적으로 연방 정부의 경제 부양금은 신속한 사용을 요구해 NSP2도 2013년 2월까지 전액이 분산되었다. NSP2의 투자 효과를 미국 6개 카운티를 대상으로 비교 분석한 연구에서 Schuetz et al.(2016)은 자금의 사용목적이 지역특성마다 다양하다고 밝혔다. 예를 들어 축소도시·저성장 지역(declining areas)으로 분류된 오하이오 주의 쿠야호가 카운티와 미시건 주의 웨인 카운티는 NSP2를 철거와 토지은행에 많이 사용하였다. 그리고 경제 위기 동안 지가 급상승 및 급하강을 경험한 미국 서부와 남부 샌드스테이트 지역(Sand States)으로 분류된 플로리다 주의 마이애미와 캘리포니아 주의 로스엔젤레스는 재생 및 재개발 등에 자금을 주로 사용하였다. 나머지 사례지역인 주들은 두 경우를 섞어 사용하였다. NSP2를 받은 지역에 대한 최근 연구인 Spader et al.(2016)은 NSP2가 범죄율을 감소시켜 근린안정화에 기여를 하였는지 조사하였다. 지원금을 받은 시카고, 클리브랜드, 덴버를 대상으로 한 연구에서 클리브랜드 지역만 미미하나마 주택 관련된 범죄 감소 및 근린안정화에 기여함을 발견하였다.

결론적으로 NSP1과 마찬가지로 NSP2 효과 역시 지원금이 기존의 주택량과 낙후정도에 비하여 작았고 효과가 미미하였다(Wang, 2016).

2. 지방정부의 대응

1) 토지은행(Land bank)

토지은행은 빈집이나 세금이 연체된 주택을 생산적인 용도로 전환하는데 도움을 주는 법적인 정부기관으로 쇠퇴도시나 축소도시내 빈집 문제를 효율적으로 재생시키는 중요한 역할을 하고 있다. 토지은행은 리스크가 있는 여러 부동산을 수집 및 보유하

고 있다가 책임감있게 부동산을 관리할 비영리단체나 민간개발업자에게 법적 소유권을 이전시킨다(Alexander, 2005). 이러한 과정에서 토지은행은 민간투자를 권장하고 근린 재개발에 탄력을 주게 된다. 많은 도시에서 토지은행과 비슷한 단체들이 1970년대부터 설립되었으나, 1980년대와 1990년대에 대부분 소멸되었다. 2000년대에 새로 설립되기 시작한 토지은행은 이전의 토지를 비축만 하던 수동적인 자세와는 달리 빈집에 대한 보다 적극적인 해결책을 가지고 접근하였다. 최초의 정식 토지은행은 2003년 미시간주의 제네시 카운티 토지은행(Genesee County Land Banking)으로 Dan Kildee에 의해서 설립되었다. 이후 주정부 법을 통과한 토지은행이 오하이오, 펜실베니아, 뉴욕, 조지아 주 등에서 설립되기 시작했다.

(1) 토지 은행의 기능 및 역할

토지은행은 빈집 취득 후 주택 개발에 방해되는 제반 사항들, 즉 연체된 세금이나 부동산 명의 등 법적인 장애요인 등을 제거하고, 주정부 및 지방정부의 공권력을 부여받아 리모델링이나 재개발을 할 수 있는 권한이 있다〈그림 3〉. 토지은행의 재량권은 지방마다 약간의 차이가 있다. 예를 들어 조지아 주에 있는 풀톤 카운티·애틀란타 토지은행은 연체된 세금을 줄여줄 수 있는 권한이 있고, 빈집을 커뮤니티 개발조합(CDC)이나 다른 비영리 개발업자들에게 인계하는 중간자 역할을 하고 있다. 미시간주의 기네스 카운티 토지은행은 연체된 세금을 줄이는 권한은 없으나, 제3기관에 인계하기 전에 부동산 가격을 결정할 수 있는 재량권이 있다.

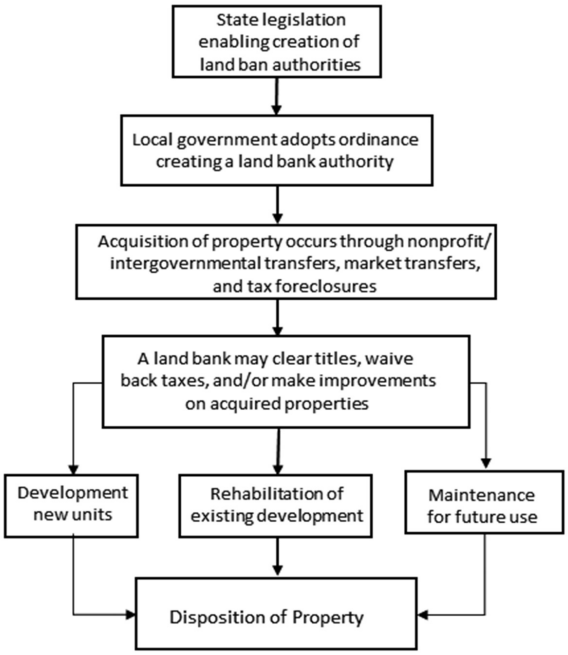

Fig. 3. Land bank function

(Source: Sage Computing Inc., 2009)

(2) 토지은행의 장점

토지은행은 특히 경제가 불안정한 시기에 근린 안정화에 기여하는 효율적인 정책적 수단이다. 경제위기 동안 범죄증가와 지가하락 등 도시 쇠퇴와 근린불안을 조성할 수 있는 빈집들을 체계적으로 관리하여 지방정부의 부담을 덜어주고 커뮤니티의 안정화에 기여한다.

기네스 토지은행은 공터에 접해있는 주택 소유주에게 명목상뿐인 적은 비용만으로 인근 공터의 소유권을 주어 자연스럽게 관리하게 하고, 토지가 장기간 비어있을 경우 주민들에게 커뮤니티 정원을 만들 수 있도록 허락하여 근린 환경 개선·안정에 도움을 주고 있다. 또한 토지은행은 공터의 모양이 불규칙한 필지들을 통합하여 시장경쟁력이 있는 대지로 만든 후에 CDC나 다른 비영리단체의 개발업자에게 판매하여 근린 저렴주택(affordable housing)의 공급에 기여한다. 애틀란타 토지은행은 연체된 세금과 소유주의 명의를 이전할 권한이 있어서 재개발과 동시에 새 소유주에게 명의를 이전하여 신속하고 효율적으로 재개발 및 근린 안정화에 기여하고 있다(Sage Computing Inc., 2009).

(3) 토지은행 운영 및 자금조달

재정기반이 약한 축소도시에서 토지은행이 자금을 조달하여 지속적으로 운영을 유지하는 것은 쉬운 일이 아니다. 토지은행은 여러 채권, 초기 설립 보조금, 지방의 여러 기금, 비정기적인 연방정부 및 주정부의 주택 및 커뮤니티 개발부서 프로그램에서 나오는 여러 기부금을 모아서 토지은행 운영비에 사용한다. 최초의 정식 토지은행인 기네스 카운티 토지은행은 2003년 설립된 이후 크게 세가지 재정 수입원에 의지하여 운영비를 충당하였다. 운영비는 주정부에서 나오는 파산주택 관련 취득세, 토지은행의 토지 판매와 관련된 수입원, 재개발용지에서 나오는 조세담보금융 수입원을 포함한다(Sage Computing Inc., 2009).

2) 빈집관련 법안 및 조례 제정

미국 경제 위기 후 증가한 빈집 문제를 해결하고자 지방정부들은 다양한 형태의 법령 및 조례를 제정하였다. 대표적인 예로 빈집 등록 제도는 소유자가 자신의 빈집을 지방정부에 등록하는 것이다. 2012년 5월 미국정부는 빈집 등록을 의무화하는 법안을 통과시켰고, 이를 근거로 여러 지방정부가 각 빈집을 코드화하기 시작하여 2000년도에 20개도 안되던 빈집 등록에 대한 조항이 2012년 5월 500개 이상의 입법안이 통과되었다(Immergluck et al., 2012). 이에 따라 빈집 소유자는 정기적으로 정부에 일정한 요금을 내야 하고, 빈집에 대한 관리도 해야 한다. 이 빈집 등록제도의 효과는 한 연구에서 긍정적으로 평가되었다. 경제 위기 전에 이미 빈집 등록 제도가 있었던 오하이오 주의 쿠야호가 카운티는 경제 위기 후 파산·유기된 주택들을 줄이고 근린 안정화에 기여하였다(Fitzpatrick IV et al., 2016).

3) 건물 철거(Building demolition) 프로그램

인구 감소·빈집 문제가 빈번히 거론되는 클리브랜드, 필라델피아, 볼티모어 등의 지방정부는 빈집 철거 프로그램들을 보유·시행하고 있다. 필라델피아의 근린변화계획(Neighborhood Transformation Initiative)과 볼티모어의 프로젝트 5000은 도시 안에서 낙후된 근린을 대상으로 수천 건에 달하는 유기된 부동산을 철거하는 프로그램들이다(Kromer, 2002). 버팔로시 시장은 2007년에 5년 안에 5,000채의 유기된 부동산을 철거하겠다는 의지를 선보였으나, 이는 버팔로의 장기 도시계획과 연계되어있지 않은 전략이었다. 최근에는 철거만이 최선의 선택이 되어서는 안된다는 학자들의 반대 의견이 많아지면서, 철거보다는 부동산 코드 위반에 대한 강한 시행령 도입, 주택 개량에 관한 정책 수립 등이 더 효과적이라고 주장하고 있다. 또한 빈집 신고를 한 주민에게는 세금 우대 조치를 하거나 인센티브를 주는 방식이 부동산 방치를 줄이고 근린의 안정에 기여할 것이라고 제안되어지고 있다(Radzimski, 2016; Weaver, 2013; Yin and Silverman, 2015). 하지만 3년 이상 장기간 지속적으로 비어있는 집들이 근린에 몰려있는 경우 주민들은 모든 질병과 높은 연관성을 보여 근린의 건강·웰빙이 우려되므로 토지은행을 통한 철거를 제안하고 있다(Wang and Immergluck, 2018a, 2018b).

3. 비영리단체 및 학계의 대응

미국에서 도시 쇠퇴 방지·재생을 위한 노력은 지방 소수 리더들에 의해서 주도되었다. 예를 들어 오하이오 영스타운 계획은 대학 학자들과 지방 실무자들의 공동 노력으로 이루어졌고, 플린트의 Kildee의 활동은 지방 기업들의 도움을 받아 이루어졌다. 다음은 그 중 몇 지방 소수 비영리단체 및 학계의 대응을 살펴보았다.

1) 커뮤니티 프로그래스 센터(Center for Community Progress)

커뮤니티 프로그래스 센터는 전국규모의 비영리단체로 경제가 쇠퇴하는 미국내 커뮤니티 문제에 대한 중요한 정책 제안과 해결방안 등을 모색하는 기관이다. 2008년 Kildee는 기네스협회를 직접 설립하여 혁신적인 정책을 세우고 확산시키는데 기여하였으며, 이 협회는 이후 전국공가캠페인(National Vacant Property Campaign)과 통합되어 2010년 커뮤니티 프로그래스라는 기관을 탄생시켰다. 커뮤니티 프로그래스는 지방 및 주정부 단위로 매년 학회를 주최하며 도시쇠퇴 및 빈집들에 대한 논의와 해결책을 활발히 모색하고 있다(Center for Community Progress, 2014).

2) 녹색화 정책(Green Policy)

축소도시에서 녹색기반시설, 토지은행, 근린계획 등을 효율적으로 연계하기 위해 기본적인 골격 안이 몇 학자들에 의해 제시되고 있다.

(1) 녹색기반시설 모델과 요소

Schilling and Logan(2008)은 전국공가캠페인과 다른 여러 프로그램들을 종합하여 축소도시내 녹색기반시설 모델을 제안하였다. 전통적인 계획에서 녹색기반시설은 에코시스템의 가치와 기능을 보존하고, 인류에게 자연관련 혜택을 제공하며, 도시외곽 녹지를 보존하여 도시성장을 조절하는 역할을 하는 그린스페이스라 정의한다(Randolph, 2004). 하지만 축소도시는 일단 개발된 경험이 있는 도시로 원조 그린이 오염 되어있는 상태라서 축소도시내의 녹색기반시설은 유기된 부동산을 이용하여 만든 새로운 공원(근린, 도시, 지역 공원), 커뮤니티 정원, 산책로, 가로수와 공원수를 포함한 도시녹지대, 워터 프런트, 옥상 녹지대(녹색지붕), 복원된 서식지, 홍수 방지 및 빗물이용을 위한 지대, 도시 그린스페이스와 연계한 도시농장 등을 일컫는다. 녹색화 정책은 공터를 임시적으로 도시정원 등으로 이용하는 것이지만, 장기적으로 도시농장화 하는 것이다(Schilling and Logan, 2008). 작은 도시임을 인정한 오하이오의 영스타운은 도시계획과정에서 녹색화 정책을 중요한 테마로 도입한 대표적인 사례이다.

(2) 녹색기반시설과 적정규모화 절차

유기·방치된 부동산이 어디에서 어떻게 발생할지 모르기 때문에 녹색기반시설과 연계한 장단기 축소도시 계획안에서 빈집 재활용 계획이 도시생태·경제·지리 조건 등을 고려하여 전략적으로 이루어져야 한다. 따라서 빈집 재고량을 주변 환경과 함께 조사하고, 토지에 대한 수요량을 모니터링하는 과정을 통해 재고량을 어떻게 활용해야할지 결정해야한다. 정확하고 종합적인 빈집 재고량이 파악되어야만 적절한 도시개발계획을 세울 수 있고, 전략적인 재정계획을 세울 수 있다.

Schilling and Logan(2008)은 녹색기반시설과 도시적정규모화를 위해 다음의 3단계 절차를 제시하였다. 준비단계에서는 도시현황에 대한 평가 및 조사 단계로 잠재적 수입원, 법률적 장애요인, 인구변화 예측, 경제와 주택시장 평가, 기존 오픈 스페이스, 빈민 지역, 방치된 부동산에 대한 조사 및 도면 작성 등을 한다. 계획 단계에서는 주민 참여를 통한 녹색 기반시설을 활용한 도시계획 및 설계, 잠재적인 녹색 기반시설 연계 및 네트워크 개발, 전략적인 투자지역 지정 등을 한다. 실행단계에서는 주민 이주 및 재배치에 필요한 보조금 제공, 토지 획득, 이전, 철거 등 전략적 사업 시행, 사업 파트너를 통한 자금 충당, 토지은행 설립을 제안하고 있다.

〈표 2〉는 앞에서 논의한 도시쇠퇴 및 빈집에 대한 미국 연방정부와 지방정부 및 비영리단체의 정책적 대응 및 그에 따른 결과를 요약한 것이다. 미국의 상부 정부기관인 연방정부는 최근 주택

Table 2. Policies in response to urban decline and their results in the United States

	Policy responses	Policy results
Federal government	Neighborhood stabilization program	Awarding $ 7 billion in grants to state and local governments and non profits aiming to reduce vacant and abandoned homes resulting from foreclosures
Local government	Land bank	Acquisition and sales strategies for vacant properties
	Housing vacancy legislation	Passing more than 550 local vacant property registration ordinances
	Building demolition program	Suggesting additional policies such as redevelopment incentive programs, vacant property improvements, and subsidies that promote private development
Non-profit organizations	Center for community progress	Holding annual local- and state-level conferences focusing on the issue of vacant properties
	Greening policy	Planning urban agriculture, green infrastructure, and so on.

경제 위기 후에 근린 안정화 정책을 수립하여 도시쇠퇴 및 빈집 문제를 소극적이고 획일적으로 단기간에 대응한 반면, 하위정부 기관 및 민간단체의 활동은 도시재생을 위해 수세기 전부터 적극적이고 다양한 방법(토지은행, 법안 및 조례제정, 건물철거 또는 재개발 인센티브제, 학술대회 및 모임, 녹색화 정책 제안 등)으로 대응하고 있다.

Ⅳ. 미국 토지은행 사례

이번 장에서는 우리나라에서 아직 활발하게 적용되지 않고 있는 토지은행의 운영 사례들을 소개하고자 한다. 먼저 최초로 토지은행을 수립한 기네스 카운티를 살펴보고, 높은 공가율을 보유했던 볼티모어시의 재활 노력과 토지은행 수립과정을 살펴보았다.

1. 기네스 카운티 토지은행(Genesee County Land Bank Authority)

미시간 주의 플린트시는 제네럴모터사의 탄생지로서 1960년대 200,000명의 인구 정점을 이루었다가, 자동차 산업 하락과 제조업에 근간을 둔 일자리 감소로 주민들이 새로운 직장을 찾아 떠나면서 인구가 감소하고 빈집들이 증가하게 되었다. 이 빈집들로 인하여 플린트시와 주변지역들은 세금 체납이 쌓여만 갔고, 기울어진 부동산 시장과 함께 주거환경은 악화되어만 갔다. 이에 주택법개정 및 토지은행 설립 등으로 도시쇠퇴 위기를 극복하려는 노력을 해오고 있다.

1) 체납주택법 개정

플린트시 지방정부는 압류·파산 주택에 대한 법적 근거가 없어서 개인 투자자들은 상위 정부인 주정부법(tax foreclosure law)에 따라 주택을 구매할 수 있었다. 그런데, 주정부법에 의하면 구매과정이 4~7년 걸려서 주 정부 소유로 그대로 남아있는 빈집들이 증가하고 있었다. 이러한 문제를 해결하고자 미시간 주정부는 체납주택을 지방 토지은행 권한으로 관리될 수 있도록 하는 법안을 통과시켰다. 그 결과 2002년 지방정부인 기네스 카운티는 공공법 123(Public Act 123)에 의거하여 체납주택에 대해 소유권을 카운티로 이전시킬 수 있었고, 압류과정을 간소화하였으며, 세금을 회수하는 시간도 줄였다(Michigan Legislature, 2018). 또한 2003년 미시간 주정부는 토지은행 패스트 트랙법(Land Bank Fast Track Act)을 도입하여 지방 토지은행에게 체납주택을 신속하게 수집, 판매, 재개발할 수 있는 권한을 주었다. 이 법은 압류주택이 있는 지역의 재개발 계획에도 도입되어 조세담보금융의 실행도 촉진하였다.

2) 토지은행 설립 취지와 부동산취득

재무과 직원과 주민들로 구성된 기네스 카운티 토지은행은 빈집들을 수집한 후 이를 근린 장기 목적과 부합하는 최상의 용도로 전환시키는 것을 목표로 하였다. 그 결과 토지은행 설립 5년 후 1,500여 채의 빈집들이 생산적인 용도의 주택으로 전환하게 되었다. 기네스 카운티 토지은행에 모인 빈집들은 주로 체납·압류주택들이다. 즉, 세금을 내지 않은 상태로 2년이 경과한 주택은 기네스 카운티 재무부에 양도되고 매년 말 세금 회수를 위해 공공경매로 보내지며, 이 경매에서 판매되지 않고 남게 된 주택들은 자동적으로 기네스 카운티 토지은행으로 양도된다. 또한 토지은행은 개인 혹은 비영리단체, 정부기관으로부터 빈집을 양도받기도 하고, 공공시장에서 직접 구입하기도 한다(Sage Computing Inc., 2009).

3) 토지은행 프로그램

기네스 카운티 토지은행은 체납·압류주택의 생산적인 재활용을 위하여 다음의 10가지 프로그램을 운영한다. 체납 및 압류주택 방지 프로그램, 주택 리모델링, 저렴한 등록비로 인근 주민에게 공터 소유 및 임대를 허용하는 사이드랏 트랜스퍼(side lot transfer) 프로그램, 공터를 가든이나 그린스페이스로 용도 전환

을 허용하는 클리인 앤 그린(clean and green) 프로그램, 토지은행의 근린 안정화 관련 지원을 위한 계획 및 홍보 활동, 철거, 부동산 유지 및 관리, 판매, 개발, 재개발이 이에 포함된다. 기네스 카운티 토지은행에 모인 유기된 부동산들은 심각하게 훼손된 공터이거나 빈집으로 기네스 카운티 토지은행은 이를 철거용, 재활용, 임대·판매용으로 나눈다. 그리고 매년 빈집들을 25채에서 50채까지 리노베이션한 후 저렴한 가격으로 자격요건에 맞는 세입자에게 다양한 소유 옵션을 포함하여 임대거나 판매한다. 이렇듯 토지은행은 체납·압류 주택들을 세금을 낼 수 있는 부동산으로 기능을 회복시키고 생산적인 용도로 전환시켜 커뮤니티에 저렴주택(affordable housing)공급과 근린 안정화에 기여하였다. 이러한 공헌으로 기네스 카운티 토지은행은 2007년 미국 정부의 혁신적인 프로그램으로 인정받아 수상(Innovations in American Government Award)되었고, 현재까지 전미 토지은행의 모델이 되고 있다. Dan Kildee는 토지은행 성공의 지름길은 무엇보다도 융통성있는 운영과 주민들에게 현실 가능한 목표를 인식시키는 것이 중요하다고 강조하였다(Sage Computing Inc., 2009).

2. 볼티모어 토지은행 (Baltimore City Land Bank Authority)

볼티모어는 메릴랜드 주에서 가장 큰 도시로 20세기 후반까지 항만도시로서 전성을 누렸다가 1950년대 제조업들이 쇠퇴하기 시작하면서 33%의 주민들을 잃었고, 37,000채가 넘는 빈집들이 발생하며 도시가 쇠퇴해 갔다. 하지만 커뮤니티를 재활시키려는 시 관계자와 주민들의 노력이 도시 쇠퇴와 빈집 문제를 극복하는데 큰 역할을 하여 현재는 항구 관광도시로 활기를 되찾았다(Sage Computing Inc., 2009).

1) 볼티모어 프로젝트 5000

볼티모어 시장 Martin O'Malley가 프로젝트 5000 사업을 시작할 당시 시의 공가율은 미국에서 4번째로 높은 14퍼센트였다. 시장은 2년 내에 5,000채의 빈집들을 생산적인 부동산으로 전환할 것이라는 포부를 밝히고, 유기된 부동산의 잠재력을 이용하여 시 부지로서의 가치를 향상시킬 계획으로 프로젝트 5000을 네 단계로 나누어 수행하였다. 첫 번째 단계는 빈집들을 수집하는 단계로 빈집에 대한 선택기준을 정한 후 웹 기반 프로그램을 이용하여 빈집과 공터의 지리학적 정보를 확인하였다. 두 번째 단계는 비용 최소화를 위해 파트너를 모색하는 단계로 무상 또는 디스카운트된 서비스들을 법조계, 언론계 등으로부터 받았다. 세 번째 단계는 체납 주택의 법률 과정 단순화 단계로 이를 위해 토지자산관리(CoBLAM)라는 웹 프로그램 개발 및 각 부동산의 법적 단계를 추적하는 시스템을 구축하였다. 마지막은 모아진 부동산의 재배치 단계이다. 이를 위해 볼티모어 시는 부동산업자들의 협력을 받아서 고가 주택은 공개 시장에서 판매하고, 저가 주택은 경매로 팔았다(Sage Computing Inc., 2009). 그 결과 프로젝트를 시작하기 전에는 매년 200여 채의 빈집들을 수집하였으나, 프로젝트 시행 후 3년 동안 6,000여 채 이상의 빈집 취득 및 용도 전환하는 성과를 보였다〈표 3〉.

2) 볼티모어 토지은행 실행 계획서

볼티모어 프로젝트를 시행하면서 시장인 Sheila Dixon은 토지은행의 필요성을 느껴 주택 커뮤니티 개발부서(HCD)에 토지은행 실행 계획서를 만들 것을 건의했다. 당시 볼티모어시의 부동산 매각 과정은 여러 기관이 관여되어있어 모든 과정을 거치게 될 경우 부동산 취득부터 분배까지 최소 3년의 시간이 걸리는 문제점이 있어 절차 간소화를 위한 다음의 세 가지를 제안하는 실행계획서를 작성하였다. 첫째, 부동산 판매 전에 시행하는 도시규정 관련 증명 과정 간소화 및 유기된 부동산 판매 관련 모든 권한을 HCD에게 줄 것과 둘째, 경비절감과 사업 지연 방지를 위해 재개발 관리도 한 기관에 부여할 것 그리고 셋째, 빈 집의 취득·관리·판매를 일괄적으로 담당할 비영리기관을 별도로 설치할 것을 제안하였다(Sage Computing Inc., 2009).

3) 볼티모어 토지은행 설립 및 역할

2008년 메릴랜드 주는 볼티모어 토지은행 설립을 위해 상원법안을 통과시켰다. 볼티모어 토지은행은 다른 시의 토지은행들과 비슷한 역할을 수행하였다. 즉, 빈집들을 생산적인 용도로 전환하기 위한 규정을 지정할 수 있고, 준정부 성격의 기관으로 시 소유의 부동산을 취득, 관리, 판매할 수 있으며, 효과적 운영과 관리를 위해 다른 기관들로부터 서비스를 받을 수 있다. 또한 토지은행은 소유하고 있는 부동산에 대하여 임대, 수리, 매각, 철거 등을 할 수 있고, 부동산 가치 유지를 위한 활동 등을 할 수 있다. 하지만 프로젝트 5000과는 다르게 볼티모어 토지은행은 토지수용권이 없었다(Sage Computing Inc., 2009).

Table 3. Baltimore City Project 5000 Results

Operation cost	$ 7,418,238
Capital costs	$ 14,626,248
Average expenditure per acquisition	$ 12,606
Average expenditure per acquisition	$ 1,600
Total properties acquired	about 6,000
Properties returned to private ownership	about 1,000
Sale revenue	$4,500,000
Taxes and fees collected	$1,800,000

Source: U.S. Conference Mayors

Ⅴ. 우리나라의 축소도시 및 빈집 정책 동향 및 시사점

1. 축소도시 정책 동향

1) 축소도시 진단

우리나라에서 축소도시와 관련해서는 정책보다는 아직 연구차원에서의 접근이 주를 이루고 있다. 축소도시 관련 연구는 개념 및 정의, 진단기준 등의 연구가 주를 이루고 있다.

축소도시의 개념과 관련해서는 일반적으로 축소도시를 정의하는데 가장 중요한 개념은 인구감소이며, 기존 연구에서는 인구감소와 경제·산업 부문의 구조적 위기의 상호 인과성을 강조하고 있다. 이희연·한수경(2014)에 의하면 인구변화는 자연재해·전쟁·정치·사회적 변화에 따른 일시적 인구변화, 저출산·교외화·선별적 인구이동에 따른 지속적 인구변화로 구분된다. 그리고 구조적 위기는 산업구조 변화에 따른 산업쇠퇴(폐광)·탈산업화·금융위기에 따른 일시적 위기, 산업재구조화 등으로 인한 폐쇄적·고정적 태도에 따른 지속적 위기 현상으로 정의하였다. 구형수 외(2016)는 축소도시를 지속적이고 심각한 인구감소와 함께 나타나는 물리적 스톡의 공급과잉 현상으로 정의하고 있으며, 임준홍 외(2017)는 저성장 등의 경제의 변화 흐름에 따른 새로운 기준인 뉴노멀(New Normal)로서 도시인구가 일시적·지속적으로 감소하는 도시로 정의하고 있다. 이삼수 외(2017)는 인구감소도시 또는 쇠퇴도시는 현상을 나타내는 반면, 축소도시는 이러한 현상을 반영한 시대적 패러다임의 변화로 규정하고 있다.

〈표 4〉는 기존 연구들을 살펴본 후 축소도시의 분석범위 및 진단기준으로 사용된 단위와 지표들을 정리한 것이다. 먼저 축소도시의 분석범위는 대부분이 시 또는 시군구 단위이며, 특별시 및 광역시 또는 수도권 및 50만 이상의 도시는 평가대상에서 제외하였다. 그리고 진단기준에서 인구는 모두 사용하였으며, 그 외 재정자립도 및 GRDP 등 지방재정관련 지표를 통해 분석하였다. 이러한 분석결과에 따르면 비수도권 39개 도시 중 29개 도시가 축소도시로 선정되었으며(이삼수 외, 2018), 지방중소도시의 대부분의 도시들의 경우에는 축소도시에 대응한 정책적 수단이 강구되어져야 한다.

Table 4. Units and Indicators for Shrinking Cities

Authors	Unit	Indicators (year)
Lee and Han (2014)	City, excluding special metro-city and city with population more than 500,000	Population(10) Financial self-reliance(10)
Park et al. (2016)	City and County(Gun)	Population(1) Financial index(1) Income tax(1)
Koo et al. (2016)	City, excluding special metro-city	Population(10, 20)

2) 축소도시 관련 정책 동향

최근 인구감소 및 축소도시에 대응하기 위한 정부의 정책대응으로 먼저 행정안전부는 2017년에 인구가 감소 중인 지방도시에 대한 정부 차원의 지원방안을 마련하기 위하여 '인구감소지역 발전 특별법'을 제정하기 위해 공청회까지 개최하였으나 법률은 제정되지 못하였다. 법률 제정과는 별도로 2017년부터 인구감소지역의 정주여건 개선, 인구유출 억제, 지역경제 활성화 등 지역발전 지원을 위해 인구감소지역 통합지원사업을 시행하고 있다. 2017년에는 9개 지자체를 선정하여 특별교부세 88억원, 지방비 59억원으로 사업을 진행하고 있으며, 2018년에도 10개 지자체를 선정하여 총 150억원(특별교부세 90억 원, 지방비 60억 원) 규모의 사업을 진행할 예정이다.

또한 국토교통부는 도시재생뉴딜정책과 연계하여 2018년 3월에 발표한 "도시재생뉴딜 로드맵"에서 저성장 및 인구감소에 대응하여 기존의 개발 중심의 확장적 국토·도시정책 패러다임을 압축적 재생 중심의 패러다임으로 전환의 필요성을 언급하였다. 이를 위해 경제·생활 인프라를 지역거점에 집중(compact)시키고 교통 접근성(network)을 제고하여 전 국민의 삶의 질 향상을 유도하고자 하였다. 또한 도시재생전략계획 수립 시 지역의 공공교통망 계획을 반영하고 공공형 택시 등 교통사각지대 해소 정책과 연계하는 등 일본의 축소도시 정책인 컴팩트-네트워크 도시 개념의 입지적정화계획과 유사한 도시재생계획을 수립한 지자체에 뉴딜사업을 우선 선정하고, 재정 지원 등 정부지원 강화하는 등 축소도시에 대응하는 정책을 추진하려고 하고 있다.

2. 빈집 관련 정책 동향

우리나라의 빈집현황은 통계청의 인구주택총조사에서 발표하고 있으며, 1990년에 19.9만호, 1995년 36.5만호, 2000년 51.3만호, 2005년 72.8만호, 2010년 79.4만호, 그리고 2015년에는 106.9만호로 지속적으로 증가하고 있다. 2015년 전체 주택 1,636.7만호 중 빈집은 6.5%를 차지하고 있다.

통계청의 빈집 현황은 조사기간 동안 사람이 살지 않는 주택을 말하며, 신축되어 아직 입주하지 않은 주택은 포함되나 살수 없는 사애의 폐가(주택의 50%이상이 파손된 상태로 오랫동안 방치되어 대폭적인 수리를 하지 않고 살수 없는 주택을 말함)는 포함되지 않는다. 또한 인구주택총조사의 빈집현황은 관리가 필요하지 않은 미분양 및 미입주 신축주택, 일시적 이용주택 등은 포함되어 있는 반면, 관리가 필요한 폐가는 포함되어 있지 않는 등 빈집의 개념이 명확하지 않아 실제 빈집현황 및 관리에는 한계가 있다(권혁삼 외, 2018).

정부는 저출산·고령화와 저성장기조가 지속되면서 지속적으

로 증가하는 빈집문제에 선제적으로 대응하기 위해 국가차원에서 2017년에 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」을 제정하였으며, 2018년 2월에 시행되었다. 이 특례법은 장기간 방치된 빈집의 정비 및 활용을 위한 국가차원의 제도적 지원근거를 마련하였으며, 빈집 등을 활용한 소규모 주택정비의 활성화를 위한 사업절차 간소화 및 공공의 지원을 확대하는 것이 주 목적이다.

이 법률의 주요 내용은 그동안 개념이 모호하였던 빈집의 개념을 명확히 정의하였고, 빈집의 체계적인 관리 및 효율적인 정비·활용을 위한 빈집정비계획의 수립, 빈집 실태조사 및 빈집정보시스템 구축, 빈집 직권철거, 그리고 빈집정비사업의 시행 등을 담고 있다. 법률 제2조제1항1호에서 빈집은 거주 또는 사용여부를 확인한 날로부터 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니한 주택을 정의하고 있다. 공동임대주택, 건축 중인 주택, 5년이 경과되지 않은 미분양주택, 일시적 거주·사용 목적인 준주택 등은 제외하고 있다.

특히 최근 대구 및 인천광역시 등 많은 지자체에서 빈집 실태조사 및 빈집정보시스템 구축, 빈집 직권철거 등을 통하여 빈집정비의 효율적으로 추진하기 위한 정책을 추진하는 등 빈집과 관련한 공공의 역할을 강조하고 있다. 또한 빈집정비 활성화를 위해 도시재생뉴딜사업지 내 빈집을 효율적으로 관리하기 위해 빈집조사를 실시하고, DB를 구축하여 체계적인 빈집정비를 추진할 예정이다. 또한 리츠 또는 공동체토지신탁(공익신탁)을 설립하여 빈집을 매입하고 신축 및 리모델링하여 공적 임대 또는 공동체 공간으로 공급할 수 있도록 정책적으로 유도하고 있다.

3. 축소도시 및 빈집정책의 시사점

현재 우리나라의 경우 도시재생과 연계하여 축소도시 및 도시소멸 등 많은 연구가 추진되고 있다. 하지만 대부분의 연구가 축소도시 진단기준에 따른 축소도시 선정에만 중점적으로 이루어지고 있다. 이러한 축소도시의 발생원인을 보다 면밀히 분석하여 축소도시에 대응할 수 있는 정책적 대안 마련이 무엇보다도 중요하다. 축소도시의 문제를 인구감소 측면 뿐만아니라 지역경제 및 빈집 등 보다 다양한 시각에서 우리나라에서의 축소도시 문제를 해결할 수 있는 고민이 필요하다.

또한 현재 우리나라의 빈집과 관련한 정책은 빈집정비사업 중심으로 접근하고 있으나, 먼저 빈집실태조사 및 빈집의 효율적인 활용을 위한 다양한 조직, 재원확보 등의 정책 및 제도적 조치가 먼저 강구되어져야 한다. 미국의 축소도시 정책대응에서도 살펴본 바와 같이 인구감소에 따른 빈집문제의 해결은 매우 중요한 과제이다. 이에 우리나라 현정부는 도시재생뉴딜과 공공임대주택 공급확대 등의 정책 실현수단으로 빈집 활용을 촉진하고 있으며, 빈집을 활용하기 위해 공공과 민간, 빈집 소유자, 사회적 경제조직, 비영리단체 등 다양한 민간단체와의 유기적인 협업을 통해 추진하고 있다. 특히 빈집 문제에 효율적으로 대응하기 위해서는 지자체는 사전에 빈집정보를 구축하여 제공하며, 이를 통해 빈집의 정비 및 활용을 담당할 빈집소유지 및 사업자 등에 대해서는 다양한 세제지원이 필요하다. 또한 빈집의 매입 및 관리를 위한 토지은행 또는 빈집은행과 연계할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

Ⅵ. 결 론

스마트성장(smart growth)등 성장위주의 계획으로 일관해 오던 도시계획이 2000년대에 들어와서는 반세기 넘게 낙후되어간 산업도시 재생에 대한 논의를 시작하였다. 유럽에서 연구 중이던 축소도시(shrinking city)의 개념을 가져와서 미국은 현황에 맞게 스마트 축소(smart shrinkage)나 적정규모화(right sizing model) 등의 사업을 개발해 관리위주 또는 축소위주의 계획 및 실행을 진행하고 있는 중이다. 하지만 미국이나 우리나라 모두 축소도시 개념, 기준, 사업, 정책 등 아직 보완되어야할 부분이 많고, 앞으로 축소도시의 문제가 전 세계적인 공동 문제가 되어감에 따라, 다양하고 심화된 연구 및 정책 실행수단이 필요한 분야라 할 수 있다. 이하는 미국 축소도시를 통한 한국에 주는 다양한 시사점을 다음과 같이 정리하였다.

첫째, 축소도시의 개념을 명확히 하고 기준의 재설정이 필요하다. 세계적으로 도시의 인구가 축소하고 있고, 현저한 인구감소 현상은 역사적인 도시에서 이루어지고 있어 미국에서는 유산도시라는 용어가 제기되기도 하고 있어서, 축소도시에 대한 명확한 개념이 확립되어야 중앙정부의 정책도입 및 지자체의 정책 활용에 혼선을 줄일 수 있다. 또한 축소도시 선정기준을 정립하여야 한다. 미국에서는 일반적으로 광역적 차원의 대도시권 지역을 단위로 사용하기도 하는데 이러한 획일적인 선정기준은 정책적으로 적절한 대응책을 모색하기에 어려움을 줄 수 있다. 예를 들어 상당한 인구 유출이 디트로이트 도심에서 일어나고 있으나, 광범위하게 디트로이트 대도시권 전체를 놓고 보았을 때는 인구감소가 심각한 정도라 볼 수 없고, 대신 안정 및 유지 상태라는 표현이 옳다. 이는 도심을 떠난 인구가 이주하더라도, 대부분 같은 대도시권 내에서 이주가 이루어진다고 설명할 수 있다. 우리나라에서도 학계와 연결된 재생을 위해서 축소도시라는 용어에 대한 개념을 보다 명확히 하고, 같은 축소도시라도 광역적 차원의 대도시권의 잠재성과 그 안에 내재한 작은 도시들의 잠재성은 다르므로 축소도시 선정시 또는 축소도시의 단위 지정시 제고할 필요성이 있다. 공간적으로 광역시도, 시군구, 읍면동으로 세분화하고, 지리적으로 도시지역, 외곽지역, 중소도시, 농촌지역으로 구분할 수 있으며, 인구규모로는 대규모, 중규모, 소규모로 나누어 보다 체계적인 분류 및 기준으로 축소도시를 접근하는 방법이 모색되어야 한다.

둘째, 축소도시 문제 해결을 위해서는 중앙 및 지방정부 그리고 지구단위 시민단체와의 상호 긴밀한 교류와 협력이 필요하다. 최근 미국 연방정부의 근린 안정화 정책 자금의 효율적 분배를 위해서 상위기관과 하위기관의 상호 교류·협력의 중요성을 확인하였듯이, 해외의 정책사례를 통하여 시사점을 도출하고 이를 정책으로 활용하기 위한 기초를 다지는 작업이 필요하다. 즉, 일본이나 독일의 사례를 기초로 전국적인 규모에서 체계적인 계획의 틀을 세워 지방정부기관과 협의하에 거시적인 문제와 재정 분야 기초를 다지는 방법을 지향하고, 미국의 근린지구차원에서의 성공사례와 같이 대학, 주민단체, 비영리단체들이 커뮤니티에 직면한 문제점을 함께 공유하여 앞으로 나아가야할 방향을 모색하여야 할 것이다. 축소도시는 한 국가·지역의 문제가 아니고 전 세계의 문제로 다가오고 있다. 따라서 앞으로 축소도시에 대한 세계의 연구 및 정책동향을 파악 ·공유하고 우리나라 지역 특성에 맞는 해결방안들을 개발하기 위해 정부의 지원이 필요하다.

셋째, 학계와 실무의 연계를 통한 효율적인 축소도시 해결방안을 모색하여야 한다. 미국 학계에서 스마트 축소(smart shrinkage) 또는 스마트 쇠퇴(smart decline)와 같은 용어들이 연구자들 사이에서 성장중심 위주의 계획에 대한 대안으로 최근 설명되어지기 시작했지만, 미국 학문 분야에서 축소도시에 대한 기여는 미미하고, 학문과 실무와의 연결고리도 잘 이루어지지 않고 있다(Mallach, 2017). 우리나라 축소도시 문제를 해결하기 위해 학계에서는 정책적 대안을 분석·실무로 검증된 정책적 지원을 통해 정책입안자에게 현재 당면한 문제에 대한 확신과 또 다른 해결방안의 동기를 부여하여야 한다. 또한 지방공무원 및 도시계획가들은 실무를 바탕으로 누적된 풍부한 자료와 사례를 바탕으로 정책에 기여할 수 있는 방안을 학계와의 교류를 통해 모색해야 한다. 이러한 학계와 실무가 상호 연계됨으로써 학문과 실무 양방향에 긍정적인 시너지효과를 가져오리라 본다.

넷째, 축소도시 문제해결을 위한 토지은행의 역할을 확대하여야 한다. 증가하는 빈집은 근린주거의 환경을 악화시키고 지가를 하락시키며 범죄와 질병을 증가시키는 원인이 되고 있다. 따라서 축소도시의 빈집 문제 해결을 위해서는 토지은행이 전문적인 기관으로 역할을 할 수 있도록 그 기능이 확대되어야 한다. 특히 경제위기나 저성장으로 시장메커니즘이 작동하지 않아 공적 주체의 개입이 필요한 시기에는 토지은행은 기존의 공공 토지 보유·확보라는 수동적인 역할에서 도시 재생을 위한 보다 적극적인 역할로 전환되어져야 한다(서순탁 외, 2016). 우리나라 토지은행은 토지비축의 목적으로 국가용도의 개발에 사용하기 위해 가용용지를 사전에 취득하여 개발계획 발표 후 지가 상승 억제, 국공유지의 효율적 관리 및 보상가 상승 방지를 위해 2009년에 「공공토지의 비축에 관한 법률」에 따라 출범하였다. 그러나 토지 비축을 위한 토지은행의 수동적인 활동은 글로벌 경제금융 위기와 부동산시장의 하락세가 있는 시기에는 제도 도입 취지에 부합되는 않는 여러 문제점들이 있다. 이에 토지비축에 보다 초점을 둔 토지은행 기능 개선방안이 제시되기도 하지만,[2] 인구 감소 및 저성장 시대의 우리나라 현실을 고려해 볼 때, 토지은행 기능은 적극적인 활동 기관으로 전환되어 지속적으로 증가하는 유기된 부동산을 생산적인 방향으로 관리하고 효율적으로 활용하는 방안을 계획·개발·실행해야 한다. 정부와 커뮤니티를 상호 연계할 수 있는 축소도시 정책 이행 기관으로 토지은행은 앞으로 그 역할의 영역을 넓혀야 할 것이다.

주1. 이 연구에서는 미국 센서스의 빈집 데이터에 기간이 없기 때문에 장기빈집을 추출할 수가 없어서, 미국 우편국(USPS)에서 제공하고 미국 주택국(HUD)에서 정리한 빈집 데이터를 사용하였다. 매매나 임대가 목적인 빈집은 일시적 빈집으로 문제의 대상이 되지 않지만, 비어있는 경우가 6개월 이상인 경우에는 장기적인 빈집이 될 가능성이 높아지고, 이 노후 건물들이 사회적 경제적인 문제의 대상이 될 수 있기때문에 6개월 이상 비어있는 집을 장기적 빈집으로 정의를 하였다(Immergluck, 2016; Wang & Immergluck, 2018a, 2018b).

주2. 김용선 et al.(2011)과 이기호 et al.(2014)

인용문헌
References

1. 구형수·김태환·이승욱·민범식, 2016. 「저성장 시대의 축소도시 실태와 정책방안 연구」, 세종: 국토연구원.
   Koo, H.S., Kim, T.H., Lee, S.W. and Min, B.S., 2016. *Urban Shrinkage in Korea: Current Status and Policy Implications*, Sejong: Korea Research Institute for Human Settlements.
2. 권혁삼·김홍주·김옥연·박준영, 2018, 「도시지역 빈집정비를 위한 제도마련 및 공공역할 연구」, 대전: 토지주택연구원.
   Kwon, H.S., Kim, H,J., Kim, O.Y. and Park, J,Y., 2018. *A Study on the Policy-making and Public Role of Vacant Housing in Urban Area*, Daejeon: Land and Housing Institute.
3. 김용선·김행종·장희순, 2011. "토지은행제도의의 활성화 방안연구", 「대한지적학회지」, 27(1): 27-46.
   Kim, Y.S., Kim, H.J. and Jang, H.S., 2011. "A Study on the Method of Activation in the Land Banking System", *Journal of the Korean Society of Cadastre*, 27(1): 27-46.
4. 서순탁·정화근, 2016. "저성장시대 토지은행제도의 문제점과 개편방향", 「토지공법연구」, 75: 1-14.
   Suh, S.T. and Jeong, H.K., 2016. "Land Banking System in Economic Recession Period : Problems and Remedies", *Public Land Law Review*, 75: 1-14.
5. 이기호·김호철, 2014. "토지은행의 기능활성화 방안모색에 관한 연구", 「도시행정」, 27(2): 1-18.
   Lee, K.H. and Kim, H.C., 2014. "A Study on the Revitalization for the Land Banking System in Korea", *Journal of The Korean Urban Management Association*, 27(2): 1-18.
6. 이삼수·김정곤·김주진·임주호, 2017. 「도시재생 2.0시대의 정책대응방안 연구」, 대전: 토지주택연구원.
   Lee, S.S., Kim, J.K., Kim, J.J. and Rhim, J.H., 2017. *A Study on Urban*

Regeneration 2.0 Policy in Response to New Paradigm Era, Daejeon: Land and Housing Institute.

7. 이삼수·전혜진·이재수, 2018. "축소도시의 진단 기준과 사례 분석 및 발생 요인 연구", 「주택도시연구」, 8(3): 89-106.
Lee, S.S., Jeon, H.J. and Lee, J.S., 2018. "An Investigation into the Evaluation Criteria, Cases and Causes of Urban Shrinkage", *SH Urban Research & Insight*, 8(3): 89-106.

8. 이희연·한수경, 2014. 「길 잃은 축소도시 어디로 가야 하나」, 국토연구원.
Lee, H.Y. and Han, S.K., 2014. *Where the Stagnant Shrinking City Should Go?*, Korea Research Institute for Human Settlements.

9. 임준홍·오용준·송두범·김원철·김지훈·김양중·오혜정·제수진, 2017. 「인구감소에 따른 충남의 축소도시 적응전략」, 충남연구원.
Lim, J.H., Oh, Y.J., Song, D.B., Kim, W.C., Kim, J.H., Kim, Y.J., Oh, H.J., Je, S.J., 2017. *Adaptation Strategy for Shirinking City due to Population decline in Chungnam Province*, Chungnam Institute.

10. Alexander, F.S., 2005. *Land Bank Authorities: A Guide for the Creation and Operation of Local Land Bank*, New York: Local Initiatives Support Corporation, Retrieved 2018 from https://www.hudexchange.info/resources/documents/LandBankAuthoritiesGuideforCreationandOperation.pdf

11. Beauregard, R.A., 2006. *When America became suburban. Minneapolis*, MN: University of Minnesota Press.

12. Branas, C.C., Rubin, D. and Guo, W., 2012. "Vacant Properties and Violence in Neighborhoods", *ISRN Public Health*, Article ID 246142: 1-9.

13. Center for Community Progress, 2014. *Annual Report*. Washington DC: Center for Community Progress.

14. Comen, E., Sauter, M.B., Stebbins, S. and Frohlich, T.C., 2017. "America's Fastest Shrinking Cities", *Evan Comen*, Retrieved November 2017 from http://247wallst.com/special-report/2017/03/23/americas-fastest-shrinking-cities-4/

15. Cui, L. and Walsh, R., 2015. "Foreclosure, Vacancy and Crime", *Journal of Urban Economics*, 87: 72-84.

16. Downs, A., 1997. "The Challenge of Our Declining Big Cities", *Housing Policy Debate*, 8(2): 359-408.

17. Fitzpatrick IV, T.J., Nelson, L., Richter, F.G.C. and Whitaker, S., 2016. "Can Local Ordinances Prevent Neighborhood Destabilization?", *Housing Policy Debate*, 26(3): 517-535.

18. Fraser, J.C. and Oakley, D., 2015. "The Neighborhood Stabilization Program: Stable for Whom?" *Journal of Urban Affairs*, 37(1): 38-41.

19. Griswold, N. and Norris, P., 2007. *Economic Impacts of Residential Property Abandonment and the Genesee County Land Bank in Flint, Michigan*. Flint, MI: The MSU Land Policy Institute .

20. Grossmann, K., 2007. "Schrumpfung Zwischen Tabu und Thematisierung", *Berliner Debatte Initial*, 18(1): 14-21.

21. Haase, A., Rink, D., Grossmann, K., Bernt, M. and Mykhnenko, V., 2014. "Conceptualizing Urban Shrinkage", *Environment and Planning A*, 46(7): 1519-1534.

22. Hackworth, I., 2007. *The Neoliberal City: Governance, Ideology and Development in American Urbanism*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

23. Han, H.S., 2014. "The Impact of Abandoned Properties on Nearby Housing Prices", *Housing Policy Debate*, 24: 311-334.

24. Hollander, J., Pallagst, K., Schwarz, T. and Popper, F., 2009. "Planning Shrinking Cities", *Progress in Planning*, 72(4): 223-232.

25. Immergluck, D., 2008. "From the Subprime to the Exotic: Excessive Mortgage Market Risk and Foreclosure", *Journal of the American Planning Association*, 74: 59-76.

26. Immergluck, D., 2011. "The Local Wreckage of Global Capital: The Subprime Crisis, Federal Policy and High-foreclosure Neighborhoods in the US". *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(1): 130-146.

27. Immergluck, D., 2013. "Too Little, Too Late, and Too Timid: the Federal Response to the Foreclosure Crisis at the Five-year Mark", *Housing Policy Debate*, 23: 199-232.

28. Immergluck, D., 2016. "Examining Changes in Long-term Neighborhood Housing Vacancy During the 2011 to 2014 U.S. National Recovery", *Journal of Urban Affairs*, 38(5): 607-622.

29. Immergluck, D., Lee, Y.S. and Terranova, P., 2012. "Local Vacant Property Registration Ordinances in the US: An Analysis of Growth, Regional Trends, and Some Key Characteristics", Retrieved December 2017 from *SSRN*: http://ssrn.com/abstract=2130775.

30. Immergluck, D. and Wang, K.S., 2014. "U.S. Housing and Mortgage Markets and Community Development Planning", *Planning and Policy*, 396: 65-81. Retrieved December 2017 from http://library.krihs.re.kr/upload/publication/publication1/0000065534.pdf

31. Joice, P.A., 2013. "Neighborhood Stabilization Program", *Cityscape. A Journal of Policy Development and Research*, 13(1): 135-141.

32. Kromer, H., 2002. *Vacant Property Policy and Practice: Baltimore and Philadelphia*. Washington DC: The Brookings Institution, Retrieved January 2018 from https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/kromervacant.pdf

33. Mallach, A., 2017. "What We Talk about When We Talk about Shrinking Cities: The Ambiguity of Discourse and Policy Response in the United States", *Cities*, 69: 109-115.

34. Michigan Legislature, 2018. Public Act No. 123. Retrieved February 2018 from http://www.legislature.mi.gov/(S(xovhqfkbaioowpghjchj40vw))/mileg.aspx?page=publicacts

35. Morrison, H. and Dewar, M., 2012. "Planning in American's Legacy Cities: Toward Better, Smaller Communities after Decline" in *Rebuilding America's Legacy Cities: New Directions for the Industrial Heartland*, edited by A. Mallach, New York, NY: The American Assembly.

36. Pallagst, K., 2009. "Shrinking Cities in the United States of America: Three Cases, Three Planning Stories", *The Future of Shrinking Cities*, 1: 81-88. Retrieved from http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.469.1050&rep=rep1&type=pdf

37. Radzimski, A., 2016. "Changing Policy Responses to Shrink-

age: The Case of Dealing with Housing Vacancies in Eastern Germany", *Cities*, 50: 197-205.

38. Raleigh, E. and Galster, G. 2014. "Neighborhood Disinvestment, Abandonment, and Crime Dynamics", *Journal of Urban Affairs*, 37(4): 367-396.
39. Randolph, J., 2004. *Environmental Land Use Planning and Management*, Washington DC: Island Press.
40. Sage Computing, Inc., 2009. *Revitalizing Foreclosed Properties with Land Banks*, Washington DC: U.S. Department of Housing and Urban Development, Retrieved January 2018 from https://www.huduser.gov/portal/publications/landbanks.pdf
41. Schilling, J. and Logan, J., 2008. "Greening the Rust Belt: A Green Infrastructure Model for Right Sizing America's Shrinking Cities", *Journal of the American Planning Association*, 74(4): 451-466.
42. Schuetz, J., Spader, J. and Cortes, A., 2016. "Have Distressed Neighborhoods Recovered? Evidence from the Neighborhood Stabilization Program", *Journal of Housing Economics*, 34: 30-48.
43. Spader, J., Schuetz, J. and Cortes, A., 2016. "Fewer Vacants, Fewer Crimes? Impacts of Neighborhood Revitalization Policies on Crime", *Regional Science and Urban Economics*, 60: 73-84.
44. Starr, R., 1976, Nov. 14. "Making New York Smaller", *New York Times Sunday Magazine*. https://www.nytimes.com/1976/11/14/archives/making-new-york-smaller-the-citys-economic-outlook-remains-grim.html
45. Sternlieb, G. and Burchell, R.W., 1973. *Residential Abandonment: The Tenement Landlord Revisited*, New Brunswick, NJ: Rutgers Center for Urban Policy Research.
46. U.S. Department of Housing and Urban Development(HUD), 2008. *Methodology for allocation of $3.92 billion of emergency assistance for the redevelopment of abandoned and foreclosed homes*, Retrieved January 2018 from https://www.hud.gov/sites/documents/DOC_14172.PDF
47. Voith, R., 1992. "City and Suburban Growth: Substitutes or Complements?", *Business Review*, 21-33.
48. Wang, K., 2016. "The characteristics of resilient neighborhood housing markets during and after the U.S. housing crisis", Doctoral dissertation, School of City and Regional Planning at Georgia Institute of Technology. https://smartech.gatech.edu/bitstream/handle/1853/59156/WANG-DISSERTATION-2016.pdf?sequence = 1&isAllowed = y
49. Wang, K., 2018a. "Neighborhood Housing Resilience: Examining Changes in Foreclosed Homes during the U.S. Housing Recovery", *Housing Policy Debate*, DOI: 10.1080/10511482.2018.1515098
50. Wang, K., 2018b. "Housing Market Resilience: Neighborhood and Metropolitan Factors Explaining Resilience before and after the U.S. Housing Crisis", *Urban Studies*, DOI: 10.1177/ 0042098018800435
51. Wang, K. and Immergluck, D., 2018a. "The Geography of Vacant Housing and Neighborhood Health Disparities after the U.S. Foreclosure Crisis", *Cityscape*, 20(2): 145-170.
52. Wang, K. and Immergluck, D., 2018b. "Housing Vacancy and Urban Growth: Explaining Changes in Long-term Vacancy after the US Foreclosure Crisis", *Journal of Housing and the Built Environment*. DOI: 10.1007/s10901-018-9636-z
53. Weaver, R.C., 2013. "Re-Framing the Urban Blight Problem with Trans-disciplinary Insights from Ecological Economics", *Ecological Economics*, 90: 168-176.
54. Whitaker, S. and Fitzpatrick IV, T.J., 2013. "Deconstructing Distressed-property Spillovers: The Effects of Vacant, Tax-delinquent, and Foreclosed Properties in Housing Submarkets", *Journal of Housing Economics*, 22(2): 79-91.
55. Yin, L. and Silverman, R.M., 2015. "Housing Abandonment and Demolition: Exploring the Use of Micro-level and Multi-year Models", *ISPRS International Journal of Geo-Information*, 4(3): 1184-1200.

Date Received 2018-10-22
Date Reviewed 2018-12-23
Date Accepted 2018-12-23
Date Revised 2019-01-15
Final Received 2019-01-15