

시카고의 공간 재생 프로젝트 - 필수 공공인프라 확충과 지역 상생의 길

강기향

메드라인 테크니컬 디자이너

들어가며

최근 한국에서는 지방 소멸과 인구 노령화로 인해 인프라가 사라지는 문제가 대두되고 있다. 이에 따라 찾아가는 만물상 트럭, 출장 편의점, 지자체 버스 운영 등 다양한 정책이 시행되고 있다. 예를 들어 강원특별자치도는 2023년부터 찾아가는 이동 시장을 운영하여 주민들의 생활 불편 사항을 해결하고 지역 경제 활성화를 도모하고 있다. 인구소멸지역일 수록 특별한 지역 정책이 생겨난다.

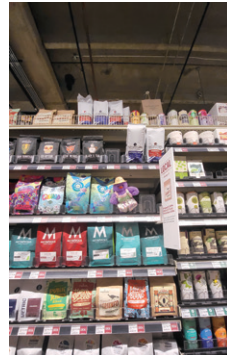
미국 시카고는 미국 중서부 대표 도시임에도 불구하고, 한국과 비슷한 문제를 겪고 있다. 시카고는 2015년부터 9년 연속 인구감소를 겪고 있으며, 인구는 267만 2,660명에서 266만 4,452명으로 줄었다. 여전히 많은 인구가 살고 있어 언뜻 보면 큰 문제로 보이지 않지만, 일리노이주는 미국 내에서 미시간·웨스트버지니아와 더불어 인구가 감소한 3개 주 가운데 하나이며, 연방 하원 의석 또한 18석에서 17석으로 감소하게 될 예정이다. 인구감소의 원인으로는 이민자 유입의 감소와 높은 재산세 등으로 인한 기존 주민의 이탈이 꼽히고 있으며, 이러한 변화는 점점 더 많은 숫자의 사람들이 일자리를 더 나은 환경을 위해 다른 주로 이탈하는 추세를 가속화하고 있다. 특히 저소득층이 많이 사는 지역에서 인구 유출이 심하게 일어난다.

사람이 줄면 가장 먼저 타격을 받는 저소득 지역에서 대형 슈퍼마켓, 민간 기업들의 프랜차이즈 점포 등이 철수하면서 일상생활에 큰 불편함이 생기는 것은 물론 지역 안전에도 빨간불이 들어왔다. 시카고시는 이러한 점을 심각하게 인식하고, 인구가 빠져나간 지역의 공간을 활용하여 필수 공공인프라를 확충하는 프로젝트를 진행하고 있다. 이 글에서는 이러한 배경에서 시작된 시카고시의 유희공간 재생 프로젝트의 내용과 특징 그리고 국내 상황에 대한 시사점을 살펴보겠다.

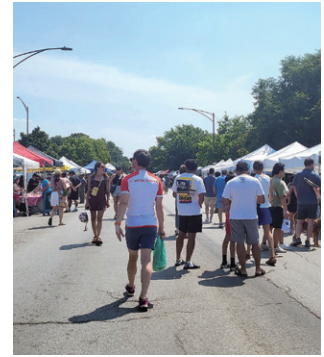
시카고시의 공공인프라 확충 정책 추진의 배경

시카고는 최근 인구수 감소로 저소득층 지역의 인구가 급격히 빠져나가며, 해당 지역의 민간 기업과 영세상인들이 인구가 밀집된 지역으로 이동해 나가고 있다. 이는 지역 주민들의 불편과 치안 문제로 인한 불안을 야기하고, 결국 더 많은 주민이 이사 나가기를 반복하게 되는데, 이렇게 끊을 수 없는 ‘악의 순환’이 사회적 문제로 대두되었다. 이로 인해 편리한 라이프 스타일을 누리거나 또는 안전을 위해 빗을 내거나 삶의 질과 타협하더라도 시카고 내에서 사람들이 많은 동네로 인구가 몰리면서 도심 공동화 현상이 심각해지고 있다. 이 외 지역의 사람들은 문화, 예술, 경제, 도시 정책을 온전히 누리기 어려운 상황에 놓였다.

특히 민간 기업들이 운영하는 대형 슈퍼마켓이 철수하면서 저소득층이 많이 사는 지역에서 식료품 구매가 어려워졌다. 이로 인해 일상생활에 큰 불편함이 생기고, 빈 건물이 흉물로 남아 지역 경관을 해치는 문제도 발생하였다. 미국 대형 슈퍼마켓에서는 식료품뿐 아니라 다양한 상품과 서비스를 제공하고 있는데, 이것이 사라졌다는 것은 매장 내에서 외식을 할 수 있는 패스트푸드점이나 미용실·안경점 등 다양한 상점이 함께 사라진 것을 의미한다. 우리 일상에서 언제든지 그 자리에 있을 것만 같았던 일상의 장소와 서비스들이 사라진 것이다. 또한 대형 슈퍼마켓의 철수로 지역 농산물의 판로가 줄어들고, 지역 경제가 침체되는 문제도 심각해졌다. 해당 매장에서 근무하던 시급제 직원들은 물론 매장 관리자 및 타주 트럭 운송 기사, 자재 창고 직원, 경비원 등 다양한 일자리도 사라지며 저소득층 지역이 더욱 가난해지고, 치안은 불안해지며, 삶은 불편해지는 불평등 낙수 효과를 불러왔다. 이에 시카고시는 이러한 지역의 치안 문제가 도시 안전에 직접적인 영향을 끼치는 것은 물론 장기적으로 정



시카고 슈퍼마켓 내부 사진



시카고 시장(Market) 모습

책 및 복지 예산에 큰 타격을 입힐 것을 인지하고 방지 및 해결에 적극적으로 나서고 있다.

이에 시카고시는 유휴공간을 활용하여 필수 공공인프라를 확충하는 프로젝트를 추진하였다. 2023년 처음 관련 아이디어가 정책으로 발표된 이후 빈 건물들을 도서관·병원 등 공공시설로 재건축한 뒤, 경제 안보 프로젝트의 일환으로 시카고시가 민간 기업에 기대는 것이 아니라 도시에서 직접 식료품점을 운영하는 ‘지방자치 소유 식료품점 (Municipally Owned Grocery Store)’ 프로젝트를 공표하였다. 이는 지역 농산물을 저렴하게 구매할 수 있도록 하여 식료품 불안정성을 낮추는 동시에 지역 건축물을 재사용하는 목표를 가지고 있다. 미국 내에서 최초로 진행되는 지자체 운영 식료품점 프로젝트는 복지라는 개념을 넘어 인구소멸지역이나 소규모 도시에서 공공이 직접 시장에 뛰어들어 재정을 강화하는 한편 지역주민 생활 보호, 일자리 제공, 재정 융통과 같은 많은 부분을 해결할 수 있는 도시 정책으로 주목받고 있다.

프로젝트의 내용과 특징

시카고시의 유휴공간 재생 프로젝트는 크게 세 가지 특징을 가지고 있다.

첫째, 유휴공간을 공공시설로 재생한다. 이는

대형 슈퍼마켓이 철수한 빈 건물을 도서관·병원 등 공공시설로 재건축하는 것이다. 이를 통해 지역 주민들에게 필요한 인프라를 제공하고, 지역 경관을 개선하는 효과를 얻을 수 있다. 인구감소가 진행되면서 이전에 민간 기업들이 입점했던 거대한 슈퍼마켓과 병원 건물들이 텅 빈 채로 방치되어 치안에 악영향을 주고 있다. 최근 미국에선 이처럼 대형 쇼핑몰이나 백화점이 나가고 난 건물을 시민들이 거주할 수 있는 아파트 형태로 바꾸어 분양하는 등 공간 재활용에 대한 관심이 높다. 시카고시에서도 유희공간을 적극 활용함으로써 예산을 최대한 낮추면서도 도시 미관과 문제점을 해결할 수 있도록 한다.

둘째, 경제 안보 프로젝트의 일환으로 식료품점을 운영한다. 이는 지역 농산물을 저렴한 가격에 구매할 수 있도록 하여 지역 경제 활성화에 기여한다. 또한 지역 농민들과의 협업을 통해 지역 상생을 추구한다. 식료품점은 운영이 어렵다고 알려져 있다. 식료품은 재고가 쌓이면 상하거나 신선도가 떨어져 폐기해야 하므로 손실이 나게 되고, 그때때 유통망에 문제를 해결하는 것도 어렵다. 해결 방안으로 일리노이주 정부는 이를 직접 운영하기보다는 비영리단체에 보조금을 제공하는 방식으로 운영을 대행하도록 하였다. 앵글우드와 고 그린 커뮤니티 프레스시 마켓(Go Green Community Fresh Market)이 이웃 기회 펀드(Neighborhood Opportunity Fund)를 통해 175만 달러(약 24억원)를 기반으로 2022년부터 운영 중이다.

2024년에 시카고 시의회는 시카고가 공적 자금 70만 달러로 부지를 매수하도록 승인하였다. 해당 부지는 기존 슈퍼마켓 알디(Aldi)가 폐점 후 비어 있던 공간이다. 해당 부지를 매수한 후 그린 커뮤니티 프레스시 마켓 경험을 기반으로 추후 선정된 개발업체와 향후 시카고시 운영 슈퍼마켓에 대한 세

부 사항을 논할 것이라고 밝혔다. HR&A의 관리 파트너이자 보고서 작성팀 감독 안드레아 바티스타 솔레진저는 해당 정책에 대한 ‘시카고 트리뷴’과의 인터뷰에서 “공공 슈퍼마켓은 시카고시가 매장을 유지하고 운영하는 책임을 맡게 되기 때문에 기존 정책과 매우 다르다. 공공의 영역이 슈퍼마켓 시장에 뛰어든 것은 처음이며, 식료품 구매를 민간 영역이 아닌 이제 공적인 영역으로 바라보며 정책의 일환으로 포함시켰다”라고 설명하였다. 이어 “소외된 지역사회에 서비스를 제공하기 위해 민간 기업들에게 강제적인 권고나 각종 세금 감면 회유책을 제시하는 대신 도시 자체가 스스로 산업에 뛰어들며 해결책을 만들어 내고 있다”라고 긍정적인 반응을 보였다.

마지막으로 프로젝트는 지역 주민들의 참여를 유도한다. 이는 지역 주민들이 직접 프로젝트에 참여하여 의견을 제시하고, 이를 반영하여 프로젝트를 추진하는 것을 의미한다. 이를 통해 지역 주민들의 만족도를 높이고, 지역사회의 발전에 기여하도록 한다. 지역사회 단체와 주민들은 지난 몇 년간 인구감소와 코로나19 시기를 지나면서 저소득층 지역에서 살 수 있는 식료품의 질이 한없이 떨어지고 있다고 비판해 왔다. 시카고의 부촌 지역에는 신선하고 수준 높은 제품들이 빠르게 공급되는 것에 비해 가난한 지역의 주민들은 신선 식품 자체를 만나 보기 어려운 상황이 지속되었다. 그러함에도 민간 기업은 회사의 이익이 최우선인 만큼 시카고시에서는 ‘권고’ 이상 수준의 변화를 주긴 어려웠다.

이런 상황 속에 저소득층 지역 시민들은 시에서 운영하는 슈퍼마켓과 유희공간을 활용한 공공시설이 지역 상생은 물론 기본적인 생활의 질을 높일 수 있을 것이라 기대하고 있다. 또한 일리노이주와 시카고시에서는 도시정책 중 복지 관련 예산에서 투자금에 비해 만족도가 낮은 민간 기업 보조, 세금

감면, 투자 보조 등을 멈추고 보다 직접적인 방법으로 고질적인 빈곤과 인프라 문제를 해결하는 모습을 보여 주며 커뮤니티 결속력을 높이고 있다.

국내 상황에 대한 시사점

시카고시의 유희공간 재생 프로젝트는 국내에도 많은 시사점을 제공한다. 지방 소멸과 인구 고령화로 많은 지방 도시에서 필수 공공 인프라가 사라지는 문제가 대두되고 있다. 이미 존재하는 유희공간을 활용하여 공공시설을 확충하는 방안은 국내에서도 주목해 볼 만하다. 계속해서 높아지는 건축 자재 비용, 인력 확충 등의 문제 앞에서 이미 확보된 공간을 재점검하고 활용할 수 있는 방안을 찾는 것은 최소한의 비용으로 높은 효과를 낼 수 있는 방법이다. 민간 기업이 이미 슈퍼마켓으로 활용하고 있던 공간은 전기·기자재·수도·주차장 설비 등이 갖추어져 있으며, 자재창고 등도 이미 설비되어 있다. 시카고시는 이러한 공간을 부수고 새로 짓는 것보다 저렴한 비용으로 매수해 재정비 후 사용할 계획을 발표하였다. 인력 면에서도 지역 내 비영리단체 및 지역 주민 봉사단 등 시카고 시민들의 자발적인 참여를 적극적으로 활용하고 있다.

나아가 지역 상생을 추구한 운영 방법에도 주목해 볼 필요가 있다. 시카고시는 공공 슈퍼마켓에서는 우선적으로 시카고시에서 나고, 나아가 저소득층 공공 농장에서 기른 야채와 과일을 판매할 예정이다. 시카고시 전역에 비어 있는 공터나 흩어 있는 공간을 주민 텃밭으로 변화시켜 해당 공간에서 재배된 채소를 납품받아 판매할 계획도 있다. 또한 폐건물 옥상이나 내부에서 수경 채소·과일·꽃을 재배할 수 있는 기술을 도입하고, 일자리가 필요한 지역 주민·학생들과 협업하여 납품 판매 경로를 만들 것이라고 알렸다. 도시경관을 복원하고, 생태계를 지속하며, 지역 주민들의 건강 및 라이프스타일

전반을 변화시키는 이번 프로젝트는 단순히 돈이나 물건을 계속해서 나눠 주는 형태가 아니라 시민과 함께 변화를 불러일으키는 데 집중한다.

도시와 지역 정책 중 하나로 공공 슈퍼마켓 프로젝트를 진행 중인 시카고시는 2025년 현재에도 개점을 위해 적극적으로 홍보, 보조금 모금, 가능성 검토를 이어가고 있다. 현 시카고 시장 브랜든 존슨은 “시카고 남쪽과 서쪽을 기준으로 개점할 예정이다”라며 “슈퍼마켓뿐만 아니라 시장(Market) 역시 지자체 운영 방식으로 조성하는 등 차차 자세한 정책안을 공표할 것”이라고 다수의 매체에 밝혔다.

참고 문헌

- 1 시카고시 홈페이지. <https://www.chicago.gov/city/en.html>
- 2 City of Chicago. (2023). Mayor Johnson Announces The Exploration Of A Municipally Owned Grocery Store. https://www.chicago.gov/city/en/depts/mayor/press_room/press_releases/2023/september/MayorJohnsonAnnouncesTheExplorationOfAMunicipallyOwnedGroceryStore.html
- 3 Glasgow, N. (2023). City-Owned Grocery Store Could Be Coming To Chicago's Food Deserts. Block Club Chicago. <https://blockclubchicago.org/2023/09/14/city-owned-grocery-store-could-be-coming-to-chicagos-food-deserts/>
- 4 Myers, Q. (2025). City Pitches Idea For Public Market After Dropping Plans For City-Owned Grocery Store. Block Club Chicago. <https://blockclubchicago.org/2025/02/12/city-pitches-idea-for-public-market-after-dropping-plans-for-city-owned-grocery-store/>
- 5 Soglin, T. (2025). Chicago inches closer to a city-owned grocery store after study finds it 'necessary' and 'feasible'. *The Guam Daily Post*. https://www.postguam.com/business/world/chicago-inches-closer-to-a-city-owned-grocery-store-after-study-finds-it-necessary-and/article_af5ce6c8-5909-11ef-ab85-33f3c6990c04.html