복합적인 도시 문제에 대응하는 새로운 정책 실험, 시카고의 그린 사회 주택

강기향
메드라인 패턴 스페셜리스트

들어가며

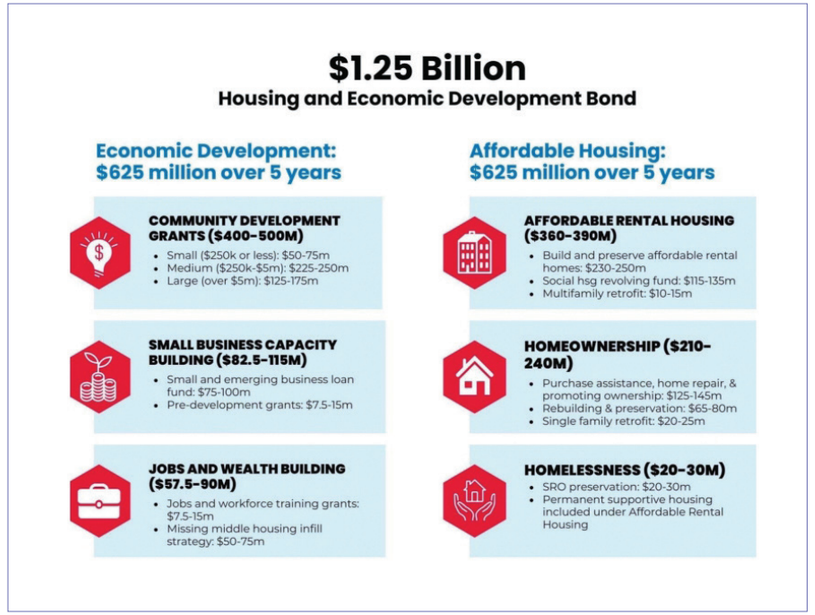
주거난과 기후위기라는 복합적인 도시 문제가 전 세계 도시의 공통 과제로 대두되는 가운데, 미국 시카고시는 2025년 새로운 접근을 시도하였다. 바로 '그린 사회주택(Green Social Housing: GSH)' 정책 조례를 통해 저렴한 주택 공급과 환경 지속 가능성, 지역 일자리 창출을 동시에 해결하고자 한 것이다.

시카고는 미국 내에서 손에 꼽는 대도시 중 한 곳으로, 임대 주거비 부담률이 가장 높은 도시 중 하나다. 특히 흑인, 남미 출신 이민자 저소득 가구가 집중된 남·서부 지역의 주거 환경은 매우 취약한 상황이다. 미국 내에서 인종 간 거주 지역이 가장 극명하게 드러나는 도시 중 하나인 시카고에선 남쪽으로는 흑인들이 거주하며 북쪽에는 백인들이 거주한다. 또한 옛날부터 자리 잡고 있는 남부 지역에 대한 부정적인 인식은 지역 발전을 퇴색시킨다. 이에 시카고시는 연방정부의 주택 보조금 의존에서 벗어나, 지방 재정 자립 모델이 절실히 필요한 상황이다. 도시 슬럼화를 막고, 지역이 살아나기 위해서는 단순 보조금을 넘어 문화, 치안, 지역 차별적 인식 등 모든 것이 바뀌어야 하기 때문이다. 이러한 배경 속에서 시는 주택과 환경, 고용이 통합된 지속가능한 도시 주거정책으로서 GSH를 도입하였다.

이 글에서는 시카고 시의회에서 통과된 GSH 조례의 내용과 그 구조적 특징을 살펴보고, 국내 유사 정책 도입을 위한 시사점을 제시하고자 한다.

그린 사회주택 조례의 핵심: 지방 자립형 재정 구조와 운영 주체

GSH 조례는 2025년 2월 제안되어, 같은 해 5월 시카고 시의회를 통과함으로써 법적 효력을 갖게 되었다. 조례는 시의 주택 및 경제개발 채권



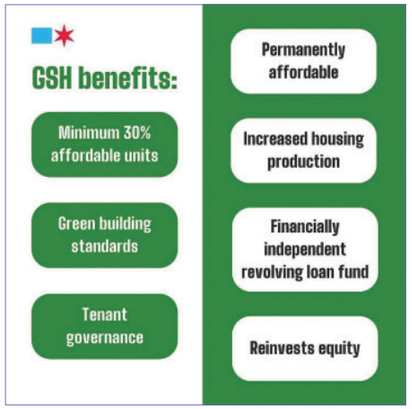
시카고시의 주택 및 경제개발 채권 중 GSH 등 저렴주택 투자 계획
출처: City of Chicago (2024, p.4)

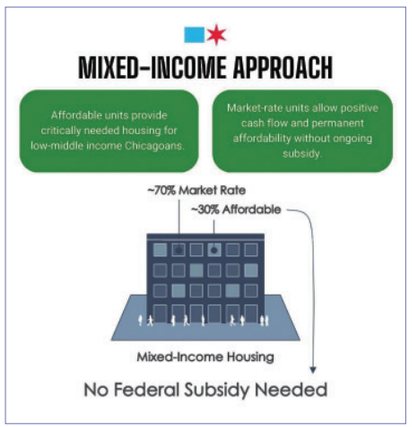
(Housing & Economic Development Bond) 중 1억 3,500만 달러를 GSH 전용으로 배정하고, 독립된 비영리 주택개발 법인인 Residential Investment Corporation(RIC)를 설립하여 운영을 담당하도록 했다.

해당 법인은 주택개발, 재정, 자산관리, 사회서비스 연계를 일원화하였다. 초기 개발비용은 시의 채권 및 기금으로 조달되고, 장기적으로는 환원형 론펀드(Revolving Loan Fund) 구조를 통해 자체 운영된다.

GSH는 기존 공공임대주택의 낙인효과를 줄이고, 다양한 소득계층이 함께 거주할 수 있도록 혼합소득(mixed-income) 구조로 설계되었다. 조례에 따라 각 프로젝트의 최소 30%는 중위소득 80% 이하 가구에 영구적으로 저렴한 가격으로 공급되며, 나머지 70%는 일반 거주자 임대료로 운영된다. 이를 통해 재정 자립성을 높이는 동시에, 사회적 통합을 유도하고 있다. 국내에서도 공공 임대주택 거주 아이들에게 부정적인 의미가 담긴 비하 표현이 큰 파장을 일으킨적이 있다. 미국 내에서도 이런 아이들을 향한 부정적이고 편협한 시선이 존재하기 때문에, 혼합소득 구조로 이러한 차별을 미연에 방지하는 목적을 가지고 있다.

단지별로 500만 달러 이상의 사업은 반드시 시의회의 승인을 거치도록 규정하여, 재정의 투명성과 주민 참여도 함께하고 있다. 즉, 프로젝트 내 비용이 혼합소득 내 일반 거주자 건물 보강에만 투입된다든지 하는 불미스러운 사건을 방지하도록 투명성을 유지한다. 나아가 GSH의 모든 주택은 탄소 배출 저감, 에너지 효율성 확보, 실내 공기질 개선을 위해 태양광, 지열, 풍력 등의 재생에너지 설비, 고단열 창호, 고성능 환기시스템 등이 필수 항목으





시카고시의 GSH 정책 설명 자료
출처: Chicago Department of Housing(2025)

로 설치하도록 한다. 일부 프로젝트에는 커뮤니티 온실(greenhouse)과 공용 정원도 설치될 예정으로, 지역 주민들이 직접 기른 야채로 건강한 먹거리를 제공하고 건전한 취미생활을 할 수 있는 공간을 제공한다.

이러한 기준은 시의 '기후 행동 계획(Chicago Climate Action Plan)'과 '환경정의 행동전략(Environmental Justice Action Plan)'에 기반을 두고 있으며, 특히 주거약자와 저소득 지역의 환경 불평등 해소를 주요 목표로 삼고 있다.

GSH 사업은 단지 조성 과정에서 일리노이주의 유니언 노동규정을 준수하며, 공공공사 참여 시 소수자·여성 기업(M/WBE) 참여를 의무화하고 있다. 또한 지역 고용을 확대하기 위해 직업 견습 프로그램(pre-apprenticeship), 건설 기술 교육, 건물 관리 인력 양성 과정을 함께 운영하고 있다.

2025년 시의회 보고서에 따르면, GSH는 장기적으로 36만 개 이상의 일자리를 창출할 수 있으며, 이는 도시의 지속가능한 경제 순환구조를 형성하는 데 큰 기여를 할 것으로 기대된다. 단기 근무자가 아닌, 노동 조합의 보호를 받는 정규직 일자리로서 개인의 경력을 발전시키고 안정적인 수입을 얻을 수 있는 양질의 일자리를 다수 창출해 지역 경제 또한 활발해질 것으로 예상된다.

국내 도시정책에 주는 시사점

시카고의 GSH 조례는 주거, 환경, 일자리 문제를 단절된 개별 정책이 아닌 복합 연계형 정책으로 접근하고 있다는 점에서 큰 시사점을 준다. 이를 바탕으로 적용을 고민해볼 수 있는 점을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 지방정부 차원의 자립형 재정구조 마련이 필요하다. 한국의 공공임대주택은 중앙정부 의존이 크며, 예산 확보 불확실성이 지속적으로 지적된다. 시카고처럼 기금이나 채권을 통해 장기적이고 안정적인 재원 조달 체계를 설계할 필요가 있다.

둘째, 혼합소득 기반의 공공주택 모델 도입을 검토해야 한다. 국내 공공임대주택은 입주계층이 단일화되어 낙인효과 및 지속성의 저하 문제를 겪고 있다. 그리고 특히 어린아이들을 키우는 부모나 신혼부부들에게 도움이 되는 주거 공간이 아닌, 벗어나야 하는 공간으로 인식되는 점을 바꾸어야 한다. 시장 임대와 저렴 임대를 혼합하여 사회적 다양성을 확보하는 방식은 주거 공동체의 통합과 지속성을 높이는 데 유효하다.

셋째, 그린빌딩 기준의 의무화가 필요하다. 최근 국내에서도 제로에너지건축 의무화 제도가 시작되었지만, 실제 공공주택 설계·시공 단계에서는 환경 기준이 배제되는 경우가 많다. GSH처럼 정책 설계 단계에서부터 환경 요소를 핵심으로 포함시켜야 실질적인 효과를 거둘 수 있다.

넷째, 주택정책과 일자리 정책의 연계성 강화가 필요하다. GSH는 단순한 건축사업이 아닌, 교육·고용·기술 육성을 포함하는 도시 개발사업으로 기능하고 있다. 국내 또한 공공건축과 직업훈련, 지역 고용 정책을 통합할 수 있는 거버넌스(조직의 전략적 방향과 의사 결정을 체계적으로 관리하는 구조와 프로세스) 구조 마련이 유효할 수 있다.

나가며

시카고의 그린 사회주택은 단순한 복지 주택 공급을 넘어, 도시의 환경·경제·사회적 지속 가능성을 종합적으로 고려한 정책 실험이다. 특히 저소득층의 주거권 보장과 동시에 낙인 없이 다양한 계층이 함께 살아가는 주거 모델을 제시하였다는 점에서 주목할 만하다.

기후 위기와 도시 불평등이 심화되는 지금, 주거정책 역시 기술과 설계만이 아닌 사회적 구조와 가치를 통합적으로 반영해야 한다. 시카고의 사례는 국내 도시정책에도 새로운 시각을 제공하며, 향후 사회주택의 한국형 모델 개발에 귀중한 참고가 될 수 있을 것이다.

참고문헌

1 Chicago Department of Housing [@ChicagoDOH]. (2025.2.21). We've taken the next steps toward realizing Green Social Housing, an innovative but proven new model for affordable, sustainable, and mixed-income housing! [Image attached] [Post]. X. https://x.com/ChicagoDOH/status/1892694033840890355
2 City of Chicago. (2024.6). 2024-2028 Housing and Economic Development Bond.
3 Eng, M. (2025.3.11). How Chicago plans to help its most rent-burdened residents. Axios Chicago. https://www.axios.com/local/chicago/2025/03/11/helping-chicago-most-rent-burdened-residents
4 Kaufmann, J. (2025.1.9). Chicago development projects to watch in 2025. Axios Chicago. https://www.axios.com/local/chicago/2025/01/09/chicago-development-projects-2025
5 North Lawndale Employment Network. https://www.nlen.org