

인천시의 시민참여 디자인을 통한 원도심 재생

임철희
인천광역시 도시경관과
공공디자인팀장

인천의 성장, 원도심 문제

구한말 제물포의 작은 어촌에 불과하던 인천은 개항과 함께 청국조계·일본조계·각국조계 등이 생겨나며 국제 문물을 받아들이는 역할을 하였고, 불과 한 세기 만에 인구와 면적 모두 100배가 커진 대도시가 되었다.* 또한 지난해 6,700만 명이 다녀간 인천국제공항을 비롯해 항만·철도·고속도로 등 사통팔달(四通八達)의 요지로 세계와 국내 모든 도시를 잇는 제2의 개항기를 맞이하고 있다. 특히 우리나라 최초의 경제특구인 인천경제자유구역(송도·영종·청라) 개발에 속도를 내면서 해외에서도 주목받는 국제도시로 변모해 가고 있다.

하지만 이러한 외형적 성장과 신도시 개발에 비해 인천 시민 대부분이 살고 있는 원도심은 나날이 쇠퇴해 가고 있다. 중앙정부는 물론 많은 지자체들이 원도심을 재생시키기 위해 다양한 정책을 시행하고 있지만, 이렇다 할 대안으로 떠오르는 성공사례를 찾기가 힘들다.

시대가 변하면서 공공사업에 대한 주민 요구는 다양해지는 반면에 만족도는 점점 낮아지고 있는데, 그 원인은 주민을 위한 공공서비스의 실행과정에 정작 주민들이 참여하는 것이 쉽지 않기 때문이다. 관 주도형 사업은 사업 초기에 주민들의 실질적인 요구를 파악하지 못한 채 추진되고, 사업 과정에도 주민참여 기회가 많지 않아 주민이 만족하지 못한 결과로 이어진다.

사업 초기부터 주민들의 의견을 수렴하여 정책 방향, 설계, 시공 등 행정의 전 과정에 반영하는 방식으로의 시민참여정책이 중요한 시대가 되었다. 인천시는 원도심 곳곳을 직접 찾아가 주민들과 함께 머리를 맞대고 지역 현안을 해결해 가는 ‘원도심 디자인 활성화사업’을 통해 도시미관 향상과 원도심 활력 증진, 시민소통이라는 일석삼조의 효과를 얻고 있다.

* 인천은 서울과 부산에 이어 2016년 기준 전국에서 세 번째로 인구 300만 명이 넘었으며 전국 광역시 중에 가장 넓은 면적을 가지게 되었다.

원도심에 디자인을 입히다

원도심 디자인 활성화 사업은 말 그대로 원도심의 특성을 살린 디자인을 통해 환경 개선과 함께 지역에 활력을 불어넣는 사업이다.

이 사업은 시에서 사업공모를 하고 주민과 전문가, 기초지자체가 함께 협의체를 만들어 사업에 응모하는 방식으로 모든 참여주체가 사업 목적과 방향을 공유하고 주민워크숍, 선진사례 답사, 기본구상, 마을디자인, 시범사업까지 일련의 과정을 소통과 협업을 통해 만들어 가는 민·관협력 사업방식으로 추진된다. 매해 인천시에서 직접 사업을 발주하여 시범사업까지 마무리하고 이듬해에 후속예산을 기초자치단체에 보조하는 사업체계를 갖춰 해마다 군·구에서 즉흥적으로 사업비를 신청하거나 단일사업으로 끝나는 기존의 관행에서 벗어나게 되었다.

인천시는 「공공디자인의 진흥에 관한 법률」 제정(2016) 이전인 2014년 자체 조례를 마련하여 공공디자인 사업 예산을 지원할 수 있는 근거를 두었다.

같은 해 도시경관과 공공디자인팀에서 착안하여 처음 시작된 원도심 디자인 활성화 사업은 인천시

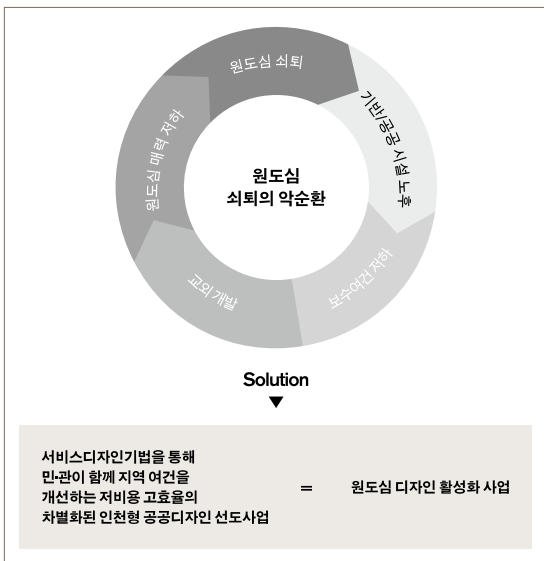
의 전체 원도심을 역사, 문화, 안전주거, 생태, 시장, 관광 등 여섯 가지 유형으로 구분하여 지역별 맞춤형 디자인을 제시하도록 매뉴얼을 마련하였다.

이 과정에 디자이너·교수 등 전문가를 비롯해 주민·대학생·기업·공무원·경찰이 함께 협력하여 마을 단위 현안을 공론화하고, 주민협의체를 통해 의견을 모아 환경개선은 물론 지역 커뮤니티 활성화 등 단계별 사업계획을 마련토록 하였다. 한 걸음 더 나아가 선도사업에 함께 참여하고 사후 관리 시스템까지 마련함으로써 저비용·고효율의 인천형 공공디자인 사업으로 자리매김하였다.

주민참여 디자인이 기본 원칙

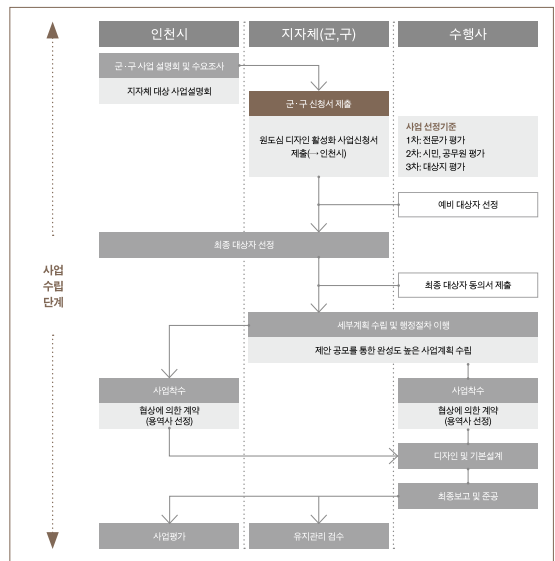
원도심 디자인 활성화 사업*은 ‘범죄예방 디자인’, ‘주민참여 디자인’, ‘유니버설 디자인’, ‘지속가능 디자인’

* 인천은 원도심 디자인 활성화 사업을 벌이는 데 있어 공공정책의 패러다임 변화에 따라 주민이 공공디자인의 전 과정에 적극 참여하여 나름의 역할을 수행토록 함으로써 지역별 맞춤형 디자인을 제공하고, 주민과 함께 만들어 나가는 인천형 디자인 사업을 발굴하였다. 이는 정부3.0 관련 지자체 국민 디자인 과제에 선정되었고, 행정자치부 기관표창을 받기도 하였다.



원도심 활성화 사업의 개요

자료: 인천광역시 도시경관과(2014~2018), 「원도심 디자인 활성화 사업」 보고서.



원도심 디자인 활성화 사업 추진 체계

자료: 인천광역시 도시경관과(2014~2018), 「원도심 디자인 활성화 사업」 보고서.

등 다양한 기법을 적용하여 실행되고 있는데, 이는 인천광역시 공공디자인 조례의 기본원칙이기도 하다.

그중 주민참여 디자인은 계획을 만들어 가는 과정 전반에 걸쳐 주민들에게 포괄적이고 적극적인 참여를 보장하여 주민과 그 지역이 가진 고유의 정보와 가치·의견을 충실하게 반영하고, 하나의 참여 주체로 자리매김할 수 있도록 하는 방식이다. 공무원이 직접 주민들과 접촉하는 것이 아니라 서비스 디자인 전문가(교수·디자이너)와 대학생들이 주민들에게 먼저 다가가 인터뷰, 설문, 현장조사 등을 자연스럽게 이끌어 가면서 지역주민의 이야기를 듣고 소통하며 주민이 스스로 워크숍에 참여하고 마을 디자이너로 변화되도록 유도한다. 이는 기존의 '선 계획, 후 설명회' 방식에서 완전히 탈피하여 먼저 주민들의 의견을 묻고 주민들이 직접 마을계획을 수립하고 시범설치까지 참여하는 사업이며, 소통과 공유라는 정부정책의 가장 확실한 실행사례로 볼 수 있다.

디자인 거버넌스로 주민에게 한 걸음 더

인천시는 도시구성원 모두가 참여하는 디자인을 실현하기 위해 관내 10개 대학과 공공디자인협약을 체결했다. 각 대학의 커리큘럼에 도시재생대학, 마을만들기, 원도심 디자인 워크숍을 포함시켜 주민과 공무원에게는 디자인 마인드 교육을 시키고 학생들에게는 현장학습 기회를 부여하는 시너지 효과를 창출하고 있다. 또한 디자인 관련 학회, 협회, 기업 등과의 지속적인 협약을 통해 전문 분야에 대한 지자체의 한계를 보완해가고 있다.

2014년 처음 시작한 원도심 디자인 활성화 사업의 첫 모델은 역사관광지인 중구 근대역사문화회랑과 공·폐가 밀집지역인 동구 송림6동 활터마을로 정하였다. 특히 재개발 지연으로 장기간 방치되어 낮에도 다니기 무서워하던 송림6동 활터마을의 경우 주민워크숍을 통해 주민 스스로 두려움지도(안전지



도)를 만들고 공·폐가 잠금장치 제작·설치, 저비용의 차량용 블랙박스 CCTV 설치, 담벼락 도색 등 마을 문제를 함께 해결하면서 디자인 거버넌스가 실현되었다.

주민복지시설 하나 없던 활터마을에 장기간 방치되어 있던 공가를 리모델링하여 만든 '우리 동네 북적북적 골목놀이터'는 원도심 디자인 활성화 사업을 통해 탄생한 또 하나의 성공작이다. 공가를 무상으로 제공해 준 건물주, 리모델링 비용(5,000만원)을 지원해 준 지역기업(이건창호), 주민 커뮤니티 운영을 맡은 주민단체(인천여성회 동부지부)의 협업 없이는 실현되기 어려웠을 것이다.

디자인으로 골목길 살리기

2015년 12월 착수한 원도심 디자인 활성화 2차 사업은 '견고하고 다시 찾고 싶은 골목길'이란 주제로 미추홀구 호미마을, 남동구 만의골, 강화군 교동 대룡

미추홀구 호미마을(시범사업)



주민 모임 장소이던 마을리더 주택



커뮤니티 공간으로 조성



버려진 우물터



커뮤니티 공간 조성

시장을 사업대상지로 선정하였다. 미추홀구 호미마을은 주변 아파트로 둘러싸인 저층주거지역으로 열악한 환경과 거주자의 대부분이 고령임에도 주민 스스로 마을 자치규약을 만들어 야생화를 심고 쓰레기 무단 배출을 줄여 황량하던 골목길을 새로운 공간으로 재탄생시켰다. 지속적으로 후속사업을 발굴하여 공용 주차장을 건립하고 태양광 사업을 유치하여 에너지 자립마을로 변모하고 있으며, 인천시 최초로 우수 디자인 마을로 선정되어 상금으로 커뮤니티 공간 증축의 성과를 얻었다.

주민들은 이 공간에서 호미마을 아카데미를 운영하며 삶의 터전인 마을을 스스로 지키고 변화시켜가고 있다. 시와 구의 행정지원뿐 아니라 대학생, 봉

남동구 만의골



은행나무 조형물



소통길(주차장~상가) 조성

강화군 교동면 대룡시장



대룡극장 정비



대룡시장 포토존



대룡시장 포토존



공·폐가 환경개선

사단체, 커뮤니티센터 내부 공간을 조성해 준 인천라이온스클럽, 마을 노인들의 소일거리를 지원하는 송의상사 등 민·관 협력을 통한 공동체 모임을 지속하고 있다.

남동구 만의골은 단순한 먹거리골목을 탈피하여 800년이 넘게 마을을 지켜온 은행나무를 스토리텔링하여 지역의 정체성 확립과 상권 활성화를 도모하였고, 특히 교량하부에 마련된 대규모 주차장과 상가를 연결시켜 주는 '소통길' 두 곳을 설치하여 상인들은 물론 방문객들에게도 큰 호응을 얻고 있다.

6.25 피난때 정착했던 실향민들의 정착촌인 강화 대룡시장은 평화의 섬이라는 주제와 함께 추억와 향수를 되살리고 공유할 수 있는 시장골목 살리기에 초점을 두었다. 옛 정취를 떠올리는 디자인으로 낡은 시설을 정비하고 방문객 편의를 위한 안내판을 정비하였으며, 남북을 오가며 매년 찾아와 등지를 틀고 있는 제비를 지역 캐릭터로 활용하여 포토존 설치 등 다양한 볼거리를 제공하였다.

재개발의 또 다른 대안

2016년 10월 착수한 원도심 디자인 활성화 3차 사업은 주변 재개발·재건축에서 제외된 서구 절골마을,

부평 신촌문화마을은 6개월간 지역주민이 모여 워크숍, 집중인터뷰, 선진사례 답사 등의 소통을 통해 지역 현안과 문제점에 대한 의견을 수렴하고, 숨어 있는 이야기를 찾고 실현 가능한 사업부터 추진하였다.

몇 개의 필지에 수십 채의 허름한 주택들이 모여 있는 절골마을은 집주인과 지분 찾기가 어려워 개발업자들도 포기했던 곳이다. 오래된 건물이 밀집되어 화재에 취약한 여건을 감안하여 어르신들의 화재 예방 지원을 목적으로 낡은 가스통 관리를 개선하고 곳곳에 숨어 있는 소화기를 찾기 쉽고 편리하게 사용할 수 있도록 정비하였으며 어르신 평상 설치, 텃밭 만들기 등 작지만 주민이 실감할 수 있는 디자인을 제공하였다. 특히 소방차 진입이 안 될 정도로 주민의 골칫거리였던 모퉁이 전신주를 뽑아내고 친환경 통신주로 이전하여 “얕던 이를 뽑아낸 것 같다”는 주민들의 호응을 얻었다.

재개발 지역을 경계로 갈등을 겪고 있던 부평 신촌은 주한미군캠프 주둔지였던 곳에 당시 유행한 대중음악의 뿌리 찾기를 통하여, 음악과 예술이 만난 ‘문화거점도시 재조명’이라는 슬로건으로 입구 상징성 표현과 대중문화 거리 조성, 백운쌍굴 환경 개선 등을 중심으로 시범사업을 마무리하였다. 다만 다른 부서에서 비교적 예산 규모가 큰 후속사업비를 투입하였으나 사업비가 커져서 그런지 주민 합의가 쉽지 않은 실정이다. 당초 주민협의체 프로그램을 더 활성화하였으면 어땠을까 생각해 보게 된다.

부평 신촌 디자인(안)



북개로 대중문화거리 조성

**사업효과 서서히:
주민 인식의 변화, 국내외 관심 증대**

원도심 디자인 활성화 사업은 기존에 볼 수 없던 사업 방식으로서 인천시에서 선도적으로 추진하고 있지만 향후 마을 리더와 주민들이 마을을 공동자산으로 바라보는 사고의 변화가 중요하다.

짧은 기간 내에 이러한 변화를 얻기는 여러 가지로 어려움이 있겠지만 조금씩 그 결실을 맺어 가고 있다. 시에서는 매년 시민 디자인 한마당 행사를 열어 신규 사업지와 기존 사업지의 주민들이 함께 참여하여 마을 만들기의 성공담과 노하우를 나누면서 1회성 사업이 아닌 지속적으로 주민 스스로 마을을 만들어 갈 수 있도록 하고 있다.

원도심 디자인 활성화 사업은 철저히 주민들이 주인공이 되어 디자인과 함께 마인드 교육 서비스를 확대하고, 특히 사업과정에서 배출된 마을 리더들의 생생한 마을 만들기 특강이 이어지면서 전달력과 공감의 배가 된다. 그리고 단순히 계획에만 그치는 것이 아니라 주민들이 디자인한 것이 곧바로 실현되어 주민들이 즉각적으로 사업의 효과를 체감하도록 교육+구상+설계+시범설치 등의 과정이 한 번에 이루어진다.

또한 마을별 특성에 따라 지역 현안들을 단기·중기·장기 사업으로 구분지어 디자인 매뉴얼을 보급하고 사업우선 순위에 따라 단계적으로 실행할 수 있는 사업 로드맵을 제공함으로써, 주민들이 자기 마을에 애착을 갖고 규모가 작아도 실현가능한 마을개신 사업들을 스스로 발굴하고 추진해 가며 ‘내 마을은 내가 디자인한다’라는 동기부여의 역할을 하고 있다.

원도심 디자인 활성화 사업은 시 예산의 효율적 집행에도 효자 노릇을 해주고 있다. 이전에는 매년 예산편성 시기만 되면 구 담당공무원 한 사람이 급조해서 주먹구구식으로 예산을 신청해 왔다면 이제는 이러한 예산집행 방식에서 벗어나 시에서 마련한 설

계도와 사업규모를 근거로 예산신청과 사업검토가 진행되며, 지역 주민이 가장 원하는 곳이나 원하는 사업규모에 맞는 예산을 즉각 지원해 줌으로써 예산집행의 효율성을 획기적으로 개선하는 효과를 보고 있다. 마을별 사업 매뉴얼, 디자인 실시설계, 시방서 등을 군·구와 주민들에게 무료로 배포하여 군·구별로 따로 설계과정이 생략되어 예산절감은 물론 행정절차 기간을 대폭 줄여 나가고 있다.

인천시의 이러한 노력은 최근 곳곳에서 주목받고 있다. 각종 언론의 관심은 물론 여러 지자체에서 벤치마킹을 위해 방문하고 있으며, 2018년 3월 행안부 지방자치 경영대전에서 지역개발·공공디자인 부문 대통령상수상의 영예를 얻었다. 같은 해 11월에는 OECD세계포럼(미래의 웰빙)에 특별 초청되어 3일간 특별 전시되기도 하였다.

도시계획, 도시재생에서 공공디자인의 의미와 역할

원도심 디자인 활성화 사업은 새 정부의 핵심 공약사항인 도시재생 뉴딜정책에도 부합한다. 도시의 원형을 보존하면서 도시 기능에 활력을 불어넣는다는 의미에서 도시재생은 사용자를 배려하며 공공성과 심미성을 원칙으로 하는 공공디자인 본래 목적과 일맥상통한다. 공공디자인을 통해 소통·공유로 사회문제를 해결·지원할 수 있다. 도시구성원 모두가 더 가까이, 더 쉽게, 보다 익숙하게, 삶의 경험을 축적한 디자인이 실현될 때 도시 본연의 가치를 후손들에게 물려줄 수 있다.

이러한 주민 참여 디자인은 원도심의 열악한 외부 환경을 주민 스스로 가꾸어 가면서 도시 환경개선과 커뮤니티 활성화라는 두 마리 토끼를 잡는 효과를 얻고 있다. 기존 관 주도의 일방적인 행정이 아닌 주민 스스로 자신들의 마을에 대해서 직접 계획방향을 정하고 마을을 위한 소규모 사업을 주민 주도형으

로 추진하여 주민들의 참여율이 높아지면서 군 구별로 사업신청이 쇄도하고 있다. 지난해 말 최종 디자인을 선보인 원도심 디자인 활성화 5차 사업 대상지 동구 송현초교 일원(안전한 통학로), 미추홀구 용일시장(재래시장 활성화), 연수구 함박마을(다문화마을 소통)이 각각의 특색에 맞는 디자인 마을로 변모하고 있다.

인천시는 2014년부터 총 13개 원도심 디자인 마을을 조성하고 있으며 이러한 성과에 힘입어 도시 브랜드 개발, 인천색(10) 발굴, 10대 야간경관 명소 선정 등 다양한 디자인 정책 전반에 걸쳐 시민참여 프로그램을 필수과정으로 시행하고 있다. 인천색 발굴 과정에서 인천토박이(3대 이상 거주) 인터뷰와 공항 키오스크 설문 등 새로운 시도를 통해 인천만의 색을 찾아가는 데 의미가 있었고, 시범사업과정에서 민간 건축주와 철도공사·공항공사·도로공사 등 관리 주체와의 협의과정에서 많은 어려움을 겪었다. 인천 야간경관 10대 명소 선정 또한 공모전, 공청회와 설문 등을 통해 객관적 절차를 거쳤으나 지역별 요구사항 절충 과정이 쉽지 않았다.

인천시의 시민참여형 공공디자인은 시민들의 손으로 만들어진 계획과 사업이기에 지속적으로 확대될 것이다. 과거에는 정치가나 행정가에 의해 만들어진 도시들이 역사의 장을 장식하였다면 앞으로는 시민들이 만들어 가는 도시가 주인공이 될 날을 기대해 본다.

참고문헌

- 1 이왕기(2013), 원도심 활성화 정책연구, 인천발전연구원.
- 2 인천광역시 도시경관과(2014-2018), 「원도심 디자인 활성화 사업」 보고서.
- 3 인천광역시 도시경관과(2018-2019), 색채디자인 및 컬러링 사업 보고서.