

일본 도쿄권 도시공원의 권역형 파크 매니지먼트에서 중간지원조직의 기능[†]

- NPO Birth 지정관리 사례를 중심으로 -

Intermediary Organizations in Regional Park Management of Urban Parks in the Tokyo Metropolitan Area[†]
- The Case of NPO Birth's Designated Management -

김도은^{******}, 송주희^{**}, 이정아^{***}, 박준호^{**}, 강동진^{****}, 손용훈^{*****}

^{*}서울대학교 환경계획연구소 선임연구원, ^{**}서울대학교 환경대학원 협동과정 조경학 박사과정, ^{***}서울대학교 환경대학원 환경설계학과 석사과정, ^{****}서울대학교 환경계획연구소 책임연구원, ^{*****}서울대학교 환경대학원 환경설계학과 교수, ^{*****}규슈대학교 Q-AOS 방문연구원

Kim, Do-Eun^{******}, Song, Juhee^{**}, Lee, Jeong-A^{***}, Park, Jun-Ho^{**}, Kang, Dong-Jin^{****}, Son, Yonghoon^{*****}

^{*}Senior Researcher, Environmental Planning Institute, Seoul National University

^{**}Ph.D. Student, Interdisciplinary Program in Landscape Architecture, Graduate School of Environmental Studies, Seoul National University

^{***}Master's Student, Dept. of Environmental Design, Graduate School of Environmental Studies, Seoul National University

^{****}Lead Researcher, Environmental Planning Institute, Seoul National University

^{*****}Professor, Dept. of Environmental Design, Graduate School of Environmental Studies, Seoul National University

^{*****}Visiting Researcher, Q-AOS, Kyushu University

Received: July 12, 2026

Revised: August 3, 2026

Accepted: August 3, 2026

3인익명 심사필

Corresponding author :

Yonghoon Son

Professor, Dept. of

Environmental Design, Graduate

School of Environmental Studies,

Seoul National University, Seoul

08826, Korea

Tel.: +82-2-880-8107

E-mail: sonyh@snu.ac.kr

국문초록

도시공원의 운영 방식이 공공의 직접관리에서 민관협력으로 확대되는 가운데, 한국에서는 다양한 주체가 지속해서 협력할 수 있는 운영관리 및 조정 매커니즘이 충분히 제도화되지 못해 왔다. 그 결과 시민단체나 자원봉사 조직이 참여하더라도 그 활동은 개별 사업이나 프로그램 단위에 머무는 경우가 많았고, 공원 운영 전반을 아우르는 협력체계로 발전하는 데에는 한계가 있었다. 본 연구는 이러한 문제의식에서 출발하여, 복수의 공원을 하나의 단위로 통합 운영하는 권역형 파크 매니지먼트에서 중간지원조직이 어떠한 기능을 수행하는지를 분석하였다. 이를 위해 일본 도쿄도의 무사시노 권역과 그 지정관리자인 무사시노의 공원 파트너즈를 사례로 검토하였으며, 특히 구성단체인 NPO Birth의 실천을 중심으로 지정관리제도 안에서 중간지원 기능이 어떻게 작동하는지를 살펴보았다. 분석 자료는 도쿄도 건설국의 모집요강, 공통사양서, 제안과제, 공원별 매니지먼트 플랜, 관리운영 상황평가 등 1차 문서와 2026년 1월 및 6월에 수행한 현장조사와 심층인터뷰 자료로 구성하였다. 분석은 제도적 기반, 조직 운영구조, 중간지원 매커니즘, 재원 및 지속성, 성과와 거버넌스 효과의 다섯 범주를 중심으로 한 질적 내용분석을 진행하였다. 그 결과, 권역형 운영을 가능하게 하는 핵심은 복수의 공원을 일괄 관리한다는 제도 형식 자체에만 있는 것이 아니라, 그 안에서 분리된 주체들을 연결하고 조정하는 중간지원 기능에 있음이 확인되었다. NPO Birth는 도쿄도 행정, 권 소사업, 권역 내 여러 공원, 주민과 자원봉사자, 기업, 대학 등을 동시에 매개하면서 행정 간, 행정과 시민 간, 공원 간, 공원과 지역사회 간의 경계를 가로지르는 횡단 기능을 수행해왔다. 이에 따라 연계의 중심적 역할자로서 파크 코디네이터의 역할이 강조되고 있다. 지정관리 과정에서 도쿄도의 무사시노 권역의 권역화는 소규모 공원들을 하나의 운영 단위로 묶어 사업 규모를 확보하고, 중간지원조직이 재정적·운영적으로 성립할 수 있는 기반으로 작동하였다. 이는 한국 도시공원 거버넌스에서도 개별 시설이나 프로그램 위탁을 넘어, 일정스케일 단위의 통합 운영, 안정적인 재원과 위탁 기간의 보장, 그리고 조정·매개 기능을 공모 요건과 평가 지표에 명시하는 제도 설계가 필요함을 시사한다.

주제어: 지정관리자제도, 파크 코디네이터, 공원 거버넌스, 공원관리 컨소시엄, 협동형 공원 만들기

ABSTRACT

As urban park management shifts from direct public administration to public-private collaboration, Korea still lacks institutionalized mechanisms for sustained coordination among diverse actors. Civic groups and volunteers may participate, but their activities often remain limited to individual projects or programs rather than forming a system for overall operations. This study examines intermediary support in area-based park management, where multiple parks are integrated as a single unit. It focuses on Tokyo's Musashino area, Musashino Parks Partners, and NPO Birth. The analysis draws on Tokyo Metropolitan Government documents, including application guidelines, specifications, proposal tasks, park-specific management plans, and evaluation

[†]이 논문은 2025년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행되었으며(NRF-2025S1A5B5A16007592), 서울대 환경계획연구소의 지원을 받았습
니다.

This research was supported by the Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea in 2025 (NRF-2025S1A5B5A16007592). It was also supported by the Environmental Planning Institute, Seoul National University.

reports. These are supplemented by field surveys and interviews conducted in January and June 2026. Qualitative content analysis examined five categories: institutional foundation, organizational structure, intermediary support mechanisms, financial resources and continuity, and governance outcomes. The findings show that area-based management is enabled not only by grouping parks, but also by intermediary functions that connect fragmented actors. NPO Birth mediates among the Tokyo Metropolitan Government, the consortium, parks, residents, volunteers, companies, schools, and universities. It performs a boundary-spanning role across administrative bodies, between administration and citizens, among parks, and between parks and communities. Park coordinators translate this coordination into practice. Grouping small parks secures operational scale, while stable management fees cover personnel costs for coordination and support continuity. This study shows that successful area-based park management depends not simply on managing facilities, but on managing relationships among actors. Korean urban park governance should move beyond outsourcing individual facilities or programs and institutionalize integrated management, stable funding, longer contracts, and explicit coordination criteria in tender and evaluation systems.

Keywords: Designated Manager System, Park Coordinator, Park Governance, Park Management Consortium, Collaborative Park Operation with Citizens

1. 서론

1.1 연구 배경과 목적

21세기의 도시공원은 시민의 건강과 휴식을 지원하는 핵심 인프라이자 기후위기 대응, 생물다양성 보전, 녹네트워킹 구축 등 다양한 공공적 기능을 수행하는 다기능 공간이다. 최근에는 환경·사회·경제적 요구가 공원에 동시에 집중되면서 공원이 수행해야 하는 역할 또한 더욱 확대되고 있다. 그러나 이처럼 공원의 기능이 복합적으로 변화할수록 행정조직 간 역할 분담과 협력관계 역시 복잡해지고, 이에 따른 조정 비용의 증가가 중요한 운영과제로 제기되고 있다(Dempsey and Burton, 2012; Duivenvoorden and Hartmann, 2025). 우리나라에서도 2010년대 이후 공원관리의 유연성과 전문성을 확보하기 위해 민간위탁과 시민참여가 확대되어 왔다. 그러나 민간 참여의 확대만으로 공원운영을 둘러싼 다양한 주체의 권한과 역할이 안정적으로 조정되는 것은 아니며, 참여주체 간 관계를 지속적으로 연결하고 조정할 수 있는 운영구조가 함께 요구된다.

이에 세계 주요 도시에서는 도시공원 운영체계의 한계를 보완하기 위한 다양한 제도적 개편이 이루어지고 있다. 그중 하나로 공공 행정조직 간 분절을 완화하기 위해 도시공원과 녹지를 통합된 관리체계로 묶는 방식이 추진되고 있다(Duivenvoorden et al., 2021; Duivenvoorden and Hartmann, 2025; 황해권과 손용훈, 2026). 이와 함께 순환보존 중심의 인사구조를 보완하고 관리 인력의 전문성을 확보하기 위해, 복수 행정부서의 의견을 조율하고 지역 사회의 요구를 증대하며 다양한 활동을 연계하는 중간지원 조직과 전문인력의 역할도 강조되어 왔다(Hirata, 2023a). 그뿐만 아니라 운영현장에서 관계 조정과 협업을 지속적으로 담당하는 코디네이터의 필요성이 증대되면서, 관련 전문인력의 육성과 이를 지속적으로 활용할 수 있는 운영체계의 제도화가 중요한 과제로 대두되고 있다. 이러한 맥락에서 개별 공원을 독립적으로 관리하는 방식에서 나아가, 인접한 복수의 공원을 하나의 권역(圏域)으로 묶어 일괄 관리하는 권역 단위의 공원 관리방식과 운영체계에 주목할 필요가 있다.

이에 본 연구는 도시공원 관리 운영상의 문제를 직접관리와 민간위탁 중 어느 방식이 우수한가의 문제로 한정하지 않고, 복수의 공원과 다양한 주체를 어떠한 구조로 연결하고 조정할 것인가라는 거버넌스 설계의 문제로 접근하였다. 일본의 지정관리자 제도는 민간기업과 NPO 등 다양한 주체의 공원관리를 가능하게 하고, 복수 공원의 일괄 관리를 뒷받침하는 제도적 기반으로 기능하고 있다(Park Foundation, 2016). 특히 공동사업체(partners)의 구성단체로 참여하는 NPO Birth는 권역형 운영체계 안에서 행정, 시민, 지역단체 및 다양한 민간주체를 연결·조정하는 역할을 수행하고 있다. 따라서 본 연구에서는 복수의 도립공원을 하나의 관리단위로 운영하는 일본 도쿄도의 권역형 파크 매니지먼트 사례를 대상으로 공동사업체의 조직구조와 역할분담을 살펴보고, NPO Birth가 수행하는 중간지원 기능이 어떠한 제도적·조직적 조건 속에서 작동하며 다양한 주체 간 관계를 어떠한 방식으로 연결·조정하는지를 분석하고자 하였다. 이를 통해 국내 도시공원 운영 거버넌스의 발전을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

1.2 연구 방법

본 연구는 도쿄도가 발주하고 NPO Birth가 공동사업체의 구성단체로 참여하는 무사시노 공원 그룹, 즉 노가와공원 등을 포함한 권역형 지정관리 사례를 대상으로, 질적 사례연구를 수행하였다. 연구 방법으로는 문헌 조사, 현장답사, 전문가 심층인터뷰를 그림 1에서 보이는 것과 같이 병행하였으며, 세 자료원을 교차 검토하는 방식으로 분석의 타당성을 확보하고자 하였다. 먼저 문헌조사를 통해 일본의 파크 매니지먼트 개념과 지정관리자 제도의 제도적 특징을 검토하였다. 주요 자료로는 『公園管理ガイドブック(공원관리 가이드북)』(Park Foundation, 2016)을 비롯하여 도시공원 운영 관련 정책자료, 지정관리 운영자료, 보존활용계획, NPO Birth의 활동자료 등을 수집하고 분석하였다.

현장조사는 2026년 1월 19일부터 22일까지 무사시노 공원 그룹의 도립공원과 관련 시설을 대상으로, 공원 운영 현황, 시민참여 프로그램, 관리주체 간 협력체계 등을 파악하였다. 심층인터뷰는 두 차례에 걸쳐 반구조화(semi-structured) 방식으로 실시하였다. 사전 조사는 2026년 1월에 NPO Birth 본부, 노가와공원 관리사무소, 노가와공원 현장을 대상으로, 중간지원조직으로서의 역할, 파크 코디네이터·파크 레인저의 활동, 자주사업과 자원봉사 운영구조, 거점 간 연계 등 권역형 지정관리가 ‘무엇을 수행하는가’에 관한 자료를 수집하였다(그림 2 참조). 인터뷰는 서울대학교 기관생명윤리위원회(IRB)의 심의 및 승인을 거쳐 수행되었다(IRB No. 2604/002-002). 인터뷰 대상자는 공원녹지 관리 및 위탁운영에 직접 참여하는 실무자와 공원 매니지먼트 관련 분야의 전문가를 포함하여 총 9명으로 구성하였다(표 1 참조).

수집된 자료는 질적 내용분석(qualitative content analysis)을 활용하여 분석하였다. 코딩 단위는 인터뷰 전사자료에서 하나의 주제 또는 의미를 포함하는 문장 또는 문장군으로 설정하였다. 먼저 전사자료를 반복적으로 검토한 후, 앞서 설정한 다섯개 분석범주를 상위 코딩범주로 적용하여 관련 진술을 분류하고 각 범주 내에서 세부 코드를 도출하였다. 이를 바탕으로 인터뷰 전사자료에 대한 1차 코딩하였으며, 이후 현장조사 자료와 관련 문헌자료를 교차 검토하여 각 코드의 의미와 맥락을 보완하고 연구자 6인이 공동으로 검토하였다. 검토는 동일하거나 유사한 진술이 일관된 기준으로 분류되는지, 상위범주에 부합하는지를 기준으로 판단하였다. 코드의 해석이나 범주 배정에



그림 1. 연구의 흐름 및 방법



그림 2. 현장답사 및 인터뷰 사진

표 1. 인터뷰 참여자의 특성

참여자	구분	주요 직무·전문분야	연구 관련 경험	선정 기준
P1	실무자	공원 운영·관리	공원 위탁운영 및 현장관리 경험	공원 위탁운영 실무 경험 보유
P2	실무자	사업 기획·운영	공원 프로그램 및 지역연계 사업 경험	공원 운영사업 기획·실행 경험 보유
P3	실무자	공원매니지먼트	공원 운영주체 간 업무 조정 경험	공원 운영조직 및 협력체계 실무 경험 보유
P4	전문가	공원녹지 관리·정책	공원녹지 관리 및 운영 관련 전문 경험	공원관리 및 위탁운영 관련 전문성 보유
P5	실무자	공원 운영·관리	공원 운영 및 현장관리 경험	공원 운영 실무 경험 보유
P6	실무자	공원 운영·관리	공원 운영 및 현장관리 경험	공원 운영 실무 경험 보유
P7	실무자	공원 운영·관리	공원 운영 및 현장관리 경험	공원 운영 실무 경험 보유
P8	실무자	공원 운영·관리	공원 운영 및 현장관리 경험	공원 운영 실무 경험 보유
P9	실무자	공원 운영·관리	공원 운영 및 현장관리 경험	공원 운영 실무 경험 보유

의견 차이가 발생한 경우에는 해당 원문과 분석 범주의 정의를 다시 대조하고 연구자 간 논의를 거쳐 합의하였다. 최종적으로 확정된 코딩 결과를 바탕으로 권역형 지정관리의 운영체계와 관한 구조를 분석하였으며, 특히 NPO Birth가 이질적인 주체를 연결·조정·지원하는 중간지원 기능을 수행하는 방식과 이러한 기능이 공원 거버넌스 형성에 어떠한 역할을 하는지를 중점적으로 분석하였다.

1.3 분석의 틀

본 연구의 목적은 특정 단체의 우수성이나 일본 지정관리자 제도의 효과성을 평가하는 데 있지 않다. 오히려 권역형 공원 운영에서 중간지원 기능이 왜 요구되는지, 그리고 지정관리자가 그러한 기능을 어떠한 방식으로 수행하는지를 살펴보았다. 이를 위해 선행연구 검토 결과를 바탕으로 분석 범주를 설정하였으며, 연구자 6인 간의 검토를 통해 분석의 틀을 확정하였다. 최종적으로 분석 범주는 다섯 가지로 구성하였다(표 2 참조).

첫째, 제도적 기반은 권역형 지정관리를 가능하게 하는 제도 설계와 관한 및 책임의 배분에 관한 범주이다.

표 2. 연구의 분석틀과 자료원 출처

자료원 유형	자료명(원어)	출처 · 연도	대응 분석범주
행정 1차 문서	모집요강(募集要項)	東京都建設局, 2022a	제도적 기반 · 조직 운영구조
	공통사양서 · 별지1 공원개요일람(共通仕様書)	東京都建設局, 2022b	
	제안과제(提案課題)	東京都建設局, 2022c	조직 운영구조 · 중간지원 메커니즘
	공원별 매니지먼트 플랜(公園別マネジメントプラン)	東京都建設局, 2024	제도적 기반
	지정관리자 관리운영 상황평가(R6년도)	東京都建設局, 2025	성과 및 거버넌스 효과
지정관리자 자료	무사시노의 공원 파트너즈 웹사이트 · 홍보자료	武蔵野の公園パートナーズ, n.d.	조직 운영구조
	무사시노 파크라이프 매거진	西武・武蔵野パートナーズ, 2016	
NPO 측 자료	NPO Birth 내부 발간자료 · 활동보고서 · 브로슈어	NPO Birth, n.d.	조직 운영구조 · 중간지원 메커니즘 · 재원 및 지속성
	닛케이BP PPP 연재 「파크 코디네이터」 전 3회	佐藤, 2020a · 2020b · 2020c	중간지원 메커니즘 · 재원 및 지속성
	OECMs 심포지엄 발표자료(고쿠분지가이센 보전전략)	佐藤, 2025	중간지원 메커니즘
선행연구 · 제도문헌	『生まれ変わる公園』 제4장	町田, 2023	제도적 기반 · 성과 및 거버넌스 효과
현장조사	현장답사(NPO Birth 본부, 노가와공원 사무실 · 현장), 2026.1	1차 자료	조직 운영구조 · 중간지원 메커니즘 · 재원 및 지속성
심층인터뷰	무사시노의 공원 파트너즈 관계자(2026.1.19 · 1.21), NPO Birth 관계자(2026.6.19)	1차 자료	조직 운영구조 · 중간지원 메커니즘 · 재원 및 지속성 · 성과 및 거버넌스 효과

Ansell and Gash(2008)는 협력적 거버넌스의 성립과 작동에 영향을 미치는 주요 조건으로 제도적 설계(institutional design)를 제시하고 참여의 포괄성, 명확한 기본규칙, 과정의 투명성 등을 강조하였으며, Emerson et al.(2012)은 공동행동 역량(capacity for joint action)을 구성하는 요소로 제도적 장치(institutional and procedural arrangements)를 제시하였다. 이를 토대로 본 연구에서는 복수 공원을 하나의 관리단위로 운영할 수 있도록 하는 공식적인 제도와 절차, 공공과 지정관리자 간 권한 및 책임의 배분을 제도적 기반으로 설정하였다.

둘째, 조직 운영구조는 제도적 기반 위에서 형성된 운영체계를 의미한다. 심주영과 조정진(2016)은 대형 도시공원의 조성과 운영관리를 분석하면서 정책, 거버넌스, 파트너십, 재정 및 기금, 디자인 및 운영과 관리, 평가와 모니터링의 여섯 항목을 분석의 틀로 설정하였다. 이러한 선행연구에 기초하여, 본 논문에서는 조직의 운영체계를 반영하기 위한 분석 범주로 조직 운영구조를 선정하였다. 본 연구에서의 조직 운영구조는 여섯 개 도립공원과 한 개 녹도(총 7개 시설)를 하나의 공동사업체가 통합 관리하는 패키지형 지정관리 방식, 공동사업체(컨소시엄)의 전문 분야별 구성과 역할 분담, 그리고 공원 간 연계 구조를 분석 대상으로 설정하였다.

셋째, 중간지원 메커니즘은 본 연구의 핵심 분석범주로, NPO Birth가 서로 다른 이해관계자를 연결하고 조정하는 과정을 의미하며, 신뢰 구축, 협력 주체 발굴, 공동기획, 그리고 행정과 시민·공원과 지역사회·개별 공원 간 관계를 잇는 경계횡단(boundary spanning) 기능을 중심으로 분석한다. Williams(2002)는 조직 간 협력에 관한 논의가 제도와 조직 수준에 치우쳐 개별 행위자의 역할을 상대적으로 간과해 왔다고 지적하고, 서로 다른 조직의 경계를 넘나들며 관계를 형성하고 소통을 매개하는 경계횡단자(boundary spanner)의 역량과 행위에 주목하였다. Ansell and Gash(2008) 또한, 협력과정을 대면 대화, 신뢰 구축, 과정에 대한 헌신, 인식 공유, 중간 성과가 상호작용하는 과정으로 파악하였다. 이를 토대로 본 연구에서는 NPO Birth가 수행하는 신뢰 구축, 협력 주체 발굴, 공동기획과 함께 공원 간, 공원과 지역사회, 공원과 인접 주체, 행정과 시민 사이의 관계를 연결·조정하는 과정을 중간지원 메커니즘으로 조작화하였다.

본 연구에서는 관련 개념의 분석적 층위를 구분하여 사용하였다. 먼저 ‘중간지원조직’은 서로 다른 주체 간 협력을 매개하고 지원하는 기능을 수행하는 조직을 의미하며, ‘중간지원 기능’은 이러한 조직이 수행하는 연결, 조정, 지원 및 네트워크 형성 등의 기능을 의미한다. 한편 Williams(2002)가 제시한 경계횡단자(boundary spanner)는 조직 간 관계를 실제로 형성하고 관리하는 개인 행위자의 역량과 행동에 초점을 둔 개념이다. 따라서 본 연구에서 ‘경계횡단’은 중간지원 기능 전체와 동일한 개념으로 사용하지 않고, 서로 다른 조직과 영역 사이의 경계를 연결하고 조정함으로써 중간지원 기능이 실제로 작동하도록 하는 핵심 메커니즘의 하나로 한정하였다. 마지막으로 ‘파크코디네이터’는 공원 현장에서 이러한 연결과 조정 기능을 구체적으로 수행하는 개인 행위자이자 직무상 역할을 의미한다.

넷째, 재원 및 지속성은 중간지원 활동을 가능하게 하는 운영 기반에 관한 범주로, 자주사업을 통한 수익 창출에 관한 내용을 기술하였다. Emerson et al.(2012)은 공동행동 역량의 구성요소로 제도적·절차적 장치와 함께 리더십, 지식, 자원(resources)을 제시하고, 자원의 확보와 배분이 협력의 지속에 직결된다고 보았다. Provan and Kenis(2008) 역시 네트워크 차원의 역량을 확보할 필요가 큰 경우 특정 조직이 조정 기능을 전담하는 형태가 요구된다고 보았기에, 재원 및 지속성을 하나의 축으로 구성하였다.

다섯째, 성과 및 한계는 앞선 운영체계가 산출한 결과에 관한 내용을 기술하였다. 이 가운데 제도적 기반은 3장에서, 조직 운영구조와 중간지원 메커니즘, 재원 및 지속성은 4장에서 검토하였다. 끝으로 성과 및 거버넌스 효과는 5장에서 검토하였다.

구체적인 분석 자료와 각 자료가 대응하는 분석 범주는 표 2와 같다. 분석에 사용한 자료는 주사례 인 무사시노 권역, 즉 노가와공원, 무사시노공원, 아사마야마공원 등을 포함한 권역형 지정관리 운영자료와 현장조사 자료를 중심으로 구성하였다. 이 가운데 도쿄도 건설국이 공표한 「지정관리자 관리운영 상황평가」는 2024 회계연도, 즉 레이와 6년도 운영 실적을 대상으로 도쿄도 평가위원회가 2025년, 즉 레이와 7년에 실시한 평가 결과를 정리한 자료이다.

2. 이론적 배경

2.1 한국 도시공원·녹지 민간 위탁관리의 동향과 한계

국내 도시공원 운영에 관한 선행연구는 크게 민간위탁을 통한 관리 효율화와 전문성 확보, 시민과 민간 주체의 참여 확대, 그리고 민관협력에 기반한 새로운 운영방식의 가능성을 중심으로 발전해 왔다. 초기 연구에서는 공공 직접관리의 한계를 보완하는 방안으로 민간기업과 시민단체의 참여 가능성이 검토되었으며, 실제 운영에서도 프로그램 운영, 행사 대행, 시설 유지관리 등 특정 업무를 중심으로 민간 참여가 확대되었다(김효정 등, 2010; 김영하 등, 2012). 이러한 연구들은 도시공원 관리에 민간의 전문성과 운영 유연성을 도입할 필요성을 제시하였다는 점에서 의의가 있다. 이후 연구의 관심은 단순한 업무 위탁을 넘어 시민참여와 민관협력에 기반한 운영방식으로 확장되었다. 공원 운영에는 물리적 시설관리뿐 아니라 지역사회와의 관계 형성, 시민참여 프로그램의 지속적 운영, 다양한 이해관계자의 의견 조정이 요구되며, 이를 뒷받침할 수 있는 조직적·전문적 역량의 중요성이 함께 제기되었다(Dempsey and Burton, 2012; 박영석과 배정환, 2024).

그러나 국내 사례에서 시민참여와 민관협력은 장기적인 운영체제로 제도화되기보다 개별 사업이나 프로그램을 중심으로 형성되는 경향을 보여왔으며, 담당 조직이나 정책환경의 변화에 따라 참여범위와 역할이 변동될 수 있다는 점이 지속성 측면의 한계로 지적되어 왔다(변재상 등, 2011). 특히 부서 간 권한의 분절은 의사결정과 협의 과정을 지연시키고, 경직된 예산 구조는 계절적 변화나 긴급 수요에 대한 탄력적 대응을 어렵게 할 수 있다. 또한 순환보직 중심의 인사체계는 관리 인력의 전문성 축적을 제약하며, 조달 및 감사 중심의 행정절차는 새로운 프로그램의 도입이나 민간자원의 활용을 제한하는 요인으로 작용한다. 이러한 구조적 한계는 현장 대응력과 운영 유연성을 저하시키고, 공원관리의 범위를 적극적인 이용서비스 개선이나 협력적 운영보다는 유지관리 중심으로 한정시키는 요인으로 작용할 수 있다는 지적이 2010년대 이후 지속적으로 제기되어 왔다(변재상 등, 2011; 주효진과 조주연, 2012).

이동훈(2019)의 서울그린트러스트 사례는 이러한 한계를 구체적으로 보여준다. 해당 사례에서는 민관협력을 전과정의 공동기획 형태로 발전시키려는 시도가 이루어졌으나, 공공과 민간의 매칭 및 역할관계가 안정적으로 작동하지 못하면서 민간 참여가 프로그램 중심의 부분적 위탁으로 전환되는 과정이 나타났다. 이는 민간주체의 참여 자체가 곧 협력적 거버넌스의 형성을 의미하는 것은 아니며, 참여주체 간 권한과 책임을 배분하고 지속적으로 관계를 조정할 수 있는 운영구조가 별도로 요구됨을 시사한다.

종합하면 기존 국내 연구는 민간위탁의 효율성과 전문성, 시민참여의 확대, 민관협력의 가능성과 한계를 밝히는 데 기여하였다. 그러나 분석의 주된 단위는 개별 공원이나 개별 사업과 프로그램에 놓여 있었으며, 복수의 공원을 하나의 관리 단위로 묶은 상황에서 공원 간 자원과 경험을 어떻게 연계하고, 다양한 참여주체 사이의 관계를 누가 어떠한 방식으로 지속해서 조정하는가에 대한 논의는 상대적으로 제한적이었다. 특히 민간위탁의 제도적 형식 자체보다 운영 과정에서 발생하는 연결·조정·중재와 같은 중간지원 기능, 그리고 이를 수행하는 전문인력의 역할을 권역 단위의 조직구조와 함께 분석한 연구는 충분히 축적되지 않았다.

따라서 본 연구는 복수 공원을 통합 관리하는 권역형 운영구조와 그 내부에서 작동하는 중간지원 기능을 결합하

여 분석한다. 구체적으로는 지정관리자 제도라는 제도적 기반, 공동사업체의 조직 운영구조, NPO Birth와 파크코디네이터가 수행하는 경계확정과 관계조정, 그리고 이러한 기능이 개별공원의 협업 경험을 권역 차원으로 연결·확산하는 과정을 살펴본다. 이를 통해 본 연구는 도시공원 민관협력 연구의 분석단위를 개별 프로그램이나 위탁관계를 넘어 권역 단위의 거버넌스 구조와 조정 메커니즘으로 확장한다는 점에서 기존 연구와 차별성을 갖는다.

2.2 파크 매니지먼트와 권역형 공원 거버넌스

2.2.1 파크 매니지먼트 개념

파크 매니지먼트(パークマネジメント, park management)는 “관리·경영, 사람·임금·시간 등을 가장 효과적으로 사용하여 조직을 유지·발전시킨다”는 경영관리의 사고를 공원 운영에 적용한 개념이다(Park Foundation, 2016). 종래의 공원 운영이 시설의 유지관리에 머물렀던 것과 달리, 파크 매니지먼트는 공원의 운영 주체가 각 공원의 이념과 기본계획에 근거하여 운영 목표를 설정하고, 이를 전략적 프로그램으로 기획하고 실행한 후, 그 성과를 평가하여 운영방식을 개선하는 PDCA(plan-do-check-act) 순환 과정을 따른다. 즉, 자기 순환의 과정을 통해 공원의 가치를 지속적으로 향상시키는 관리방식을 의미한다. 이때, PDCA는 단발성 평가에 그치지 않고, 공원의 관리운영 데이터와 시민사회의 요구를 다음 계획에 반영하여 운영 수준을 지속적으로 개선하는 스파이럴업(spiral-up) 구조를 지향하고 있다. 이러한 관점은 공원 운영을 행정기관의 단독 업무가 아닌 다주체의 협력적 과정으로 이해하도록 하며, 시민협업형 거버넌스의 이론적 기반이 된다(Hirata, 2023b).

2.2.2 권역형 공원 운영의 틀

근래의 파크 매니지먼트는 개별 공원을 독립된 관리 단위로 다루는 데에서 나아가, 복수의 공원을 하나의 생활권 또는 생태권 단위로 통합 운영하는 권역형(圏域型) 운영으로 확장되었다. 따라서, 본 연구에서는 이러한 권역화를 단순한 관리 효율의 문제가 아니라 운영 단위(unit of management)를 재설정하는 거버넌스 설계의 문제로 보고, 다음 세 층위로 그 틀을 구성한다.

첫째, 권역화의 논리, 곧 왜 묶는가이다. 개별 공원 단위 관리는 인접 공원 간 기능의 중복, 생태적 연속성의 단절, 그리고 행정과 민간의 자원이 공원마다 분산되는 비효율을 야기한다. 특히 소규모 공원이 다수 분산된 경우, 개별 위탁을 통한 공원관리는 운영 효율이 떨어지기 쉽다. 이에 반해 복수의 공원을 하나의 권역으로 묶어 운영할 경우, 인력과 장비 등 관리 자원을 권역 단위로 공유할 수 있으며, 녹지네트워크와 생태적 연속성을 운영 차원에서 통합적으로 고려할 수 있다. 또한 단일 운영 주체가 권역 전체에 대한 일관된 관리 목표와 운영 방향을 설정할 수 있다는 점에서 권역형 관리는 개별 공원 단위 관리의 한계를 보완하는 방식으로 이해될 수 있다(Uzui, 2020). 따라서 권역의 경계는 단순한 행정구역을 기준으로 설정되기보다 생활권과 생태권, 구릉이나 수계와 같은 자연지형, 공원의 성격적 동질성 등을 종합적으로 고려하여 설정되는 것으로 사료된다.

둘째, 권역화의 제도적 근거와 단위 설정의 문제, 즉 어떠한 기준으로 여러 공원을 하나의 운영 권역으로 묶을 것인가의 문제이다. 권역형 운영은 지정관리자제도가 인정하는 복수 시설의 일괄 지정(複數施設の一括指定)을 제도적 기반으로 한다(Ministry of Internal Affairs and Communications, 2024). 지방자치단체는 재정적 판단에 따라 인접하거나 기능적 연계성이 높은 여러 공원을 하나의 지정 단위로 설정하고, 이를 단일 운영주체 또는 공동사업체(파트너즈)에 일괄 위임할 수 있다. 실제로 서도쿄시는 시 전역에 분산된 54개의 시립공원을 하나의 관리 단위로 묶어 지정관리자에게 운영을 위탁하고 있다(Uzui, 2020).

셋째, 권역화의 효과와 조정 과제, 즉 복수의 공원을 하나의 권역으로 묶을 때 무엇이 달라지는가의 문제이다. 권역화는 공원 간 연계 프로그램의 운영, 광역적 녹지네트워크 관점의 관리, 인력·장비·재원 등 관리 자원의 권역 내 재배분을 가능하게 한다는 점에서 긍정적 효과를 지닌다. 그러나 공공과 민간의 연계를 통해 운영의 효율화와 공원의 매력 향상을 동시에 달성하기 위해서는 지역과 공원의 특성에 따른 권한-의무 사이의 적절한 역할 분담이 필요하다(Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, 2014). 예컨대 하나의 권역 안에는 복수의 공원, 다수의 관할 행정부서, 그리고 공원별로 상이한 시민단체, 자원봉사자, 지역단체가 함께 참여할 수 있다. 이 경우 권역화는 단순히 운영 효율을 높이는 장치에 그치지 않고, 이질적인 주체들 사이에서 발생하는 권한, 책임, 정보 관계를 조정해야 하는 새로운 과제를 동반한다(Hirata, 2023b). 따라서 권역형 운영의 성패는 복수의 공원을 하나의 권역으로 묶었다는 사실 자체보다, 권역 내부의 다주체 관계를 누가, 어떤 방식으로 조정하는가에 달려 있다고 할 수 있다. 이 지점에서 권역형 운영은 필연적으로 거버넌스 설계와 중간지원조직의 문제로 이어진다.

2.3 지정관리자 제도(指定管理者制度)

지정관리자 제도(指定管理者制度)는 지방자치단체가 도시공원과 같은 공공시설(公の施設)의 관리와 운영을 행정 내부에 한정하지 않고 민간기업이나 NPO법인 등 민간단체에 위탁할 수 있도록 설계한 제도이다(Ministry of Internal Affairs and Communications, 2024). 이 제도는 2003년 「지방자치법」의 개정(平成15年法律第81号)을 통해 종래의 관리위탁 제도를 대체하며 창설되었다(Ministry of Internal Affairs and Communications, 2024). 즉, 공공의 성격이 있는 시설에 대하여 민간기업, NPO 법인, 재단법인 등 다양한 주체의 참여를 허용함으로써 운영 주체의 다양성을 확대하였다(Ministry of Internal Affairs and Communications, 2024). 당시 일본 정부는 "민간이 할 수 있는 것은 민간에(民にできることは民で)"를 표방한 고이즈미 내각의 구조개혁 기조 아래, 공공시설 관리에 민간의 전문성과 경영 역량을 활용하고 지방자치단체의 자율성을 높였다(Ministry of Internal Affairs and Communications, 2024). 이러한 제도 개편은 민간의 전문성과 창의성을 활용하여 공공시설 관리 과정에서 주민서비스의 향상과 행정 비용을 절감하는 것을 목적으로 하였다(Ministry of Internal Affairs and Communications, 2024).

개정된 「지방자치법」상에서는 도시공원을 ‘공의 시설’에 포함하였기에, 지방자치단체는 도시공원에도 지정관리자 제도를 적용하게 되었다. 이에 따라 지방자치단체와 지정관리자는 단순한 시설 유지관리 업무를 넘어 프로그램 운영, 이용자 서비스 개선, 지역사회 연계 등 도시공원 운영관리를 위해 보다 적극적인 역할을 수행할 수 있게 되었다. 이러한 변화는 도시공원을 단순한 유지관리 대상이 아니라 다양한 공공적 가치를 창출하는 자산으로 인식하는 계기가 되었으며, 파크 매니지먼트(park management) 관점의 확산을 촉진하였다(Hirata, 2023b).

지정관리자가 되고자 하는 단체는 지방자치단체가 제시한 공모요강과 관리운영 기준에 따라 단체 개요, 사업계획서, 수지계획서 등을 제출하며, 지방자치단체는 이를 바탕으로 시설의 설치 목적, 공공성, 운영 역량, 서비스 개선 가능성 등을 종합적으로 심사한다. 이후 선정된 후보자는 지방의회의 의결을 거쳐 지정관리자로 공식 지정된다. 구체적인 관리 범위와 운영 내용은 조례, 공모요강, 사업계획서 및 지정 후 체결되는 협정 등을 통해 확정된다. 따라서 지정관리자 제도에서 민간 주체의 운영권은 단순히 행정업무를 외부에 맡기는 방식으로 부여되는 것이 아니라, 지방자치단체가 설정한 공공적 목표와 관리 기준안에서 제안, 심사, 의결, 협정의 절차를 거쳐 제도적으로 구성된다 고 볼 수 있다.

이와 관련하여 본 연구가 주목하는 지정관리자 제도의 특성은 세 가지이다. 첫째, 지정관리자 제안에는 민간기업, NPO법인, 재단법인 등 다양한 주체가 참여할 수 있으며, 개인을 제외한 법인·단체라면 단독으로도, 복수 주체가 공동사업체(컨소시엄)를 구성해서도 응모할 수 있다는 점이다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2022a; Ministry of Internal Affairs and Communications, 2024). 첫 번째 특징과 관련하여, 지정관리자의 지정은 지방자치단체와의 계약으로 선정되는 것이 아니라 「지방자치법」 제244조의2에 근거하여 조례를 제정하고 지방의회의 의결을 거쳐 공식 지정된다(Ministry of Internal Affairs and Communications, 2024). 따라서 지방자치단체는 단순히 관리업무를 위탁하는 데 그치지 않고 공공성과 정책목표를 전제로 운영 방향을 설정한다는 점에서 일반적인 민간위탁 방식과 차이가 있다. 또한 지정관리자의 지정은 행정처분의 성격을 가지므로 지방자치단체의 장은 사업보고서의 제출 요구, 필요한 지시, 지정 취소 또는 업무정지 명령 등 감독권을 행사할 수 있다(Ministry of Internal Affairs and Communications, 2024).

둘째, 지방자치단체의 폭넓은 재량은 복수의 공공시설을 하나의 지정 단위로 묶어 운영하는 ‘일괄 지정’을 가능하게 하는 전제조건으로 작동한다. 이는 인접한 여러 공원을 하나의 권역으로 통합 관리하는 권역형 파크 매니지먼트의 제도적 토대가 된다(Nitta, 2011; Machida, 2023; Satoh and Isowaki, 2023). 한편 점용허가나 감독처분과 같이 공권력 행사가 수반되는 업무는 여전히 지방자치단체에 유보되어 공공성과 행정적 책임성을 유지하도록 설계되어 있다(Machida, 2023). 이와 관련하여 마치다(Machida, 2023)는 지정관리자 제도를 세부 운영방식을 법률로 일률적으로 규정하기보다 지방자치단체에 폭넓은 재량을 부여하는 제도로 설명한다.

셋째, 지정된 단체의 이용 활성화를 위한 운영권의 측면에서, 이용요금제(利用料金制)를 적용하는 경우 지정관리자는 「지방자치법」 제244조의2 제8항에 따라 시설 이용 요금을 직접 징수하고 이를 자체 수입으로 활용할 수 있다(Machida, 2023; Ministry of Internal Affairs and Communications, 2024). 이는 이용자 만족도 향상과 서비스 개선을 위한 자율적 경영 노력을 유도하는 장치로 기능한다. 즉 지정관리자 제도는 민간에 상당한 운영 자율성을 부여하면서도 핵심적인 행정 권한은 공공부문이 유지하는 구조를 의미하며, 이로 인해 민간의 운영 역량과 행정의 공적 책임을 결합하는 제도적 절충으로 이해할 수 있다.

또한, 2017년 「도시공원법」 개정을 통해 Park-PFI(공모설치관리제도)를 도입하면서 민관협력 방식도 더욱 다양

하고 변화하고 있다(Machida, 2023). Park-PFI는 민간이 투자, 시설 정비, 운영에 직접 참여하도록 유도하여 공원의 재생과 활성화를 추진하는 제도이다. 최근에는 지정관리자 제도와 Park-PFI를 결합하여 운영하는 사례도 늘고 있으며(Machida, 2023), 이에 따라 지정관리자 제도는 단순한 운영 위탁 수단을 넘어 민간 투자, 지역 거버넌스, 시민참여를 연결하는 공원 운영체계의 핵심 제도로 발전하고 있다(Hirata, 2023b).

이상의 선행연구 검토 결과, 다양한 주체가 단독 또는 공동사업체 형태로 참여할 수 있다는 점은 권역 단위의 통합 운영과 시민참여형 거버넌스를 가능하게 하는 제도적 기반으로 작동한다. 이러한 특징은 공원 운영을 행정의 단순한 위탁 업무가 아니라 다양한 이해관계자가 협력하여 공공서비스를 생산하는 과정으로 전환시켰다는 점에서 의미가 있다. 한국 역시 민간위탁 제도를 통해 다양한 주체의 참여가 가능하지만, 운영 권한과 의사결정 구조는 여전히 행정 중심으로 설계되고 있으므로 본 연구가 주목하는 일본 사례는 운영 주체의 확대 자체보다 행정·시민사회·민간사업자가 공동으로 참여하고 책임을 분담하는 거버넌스 구조를 어떻게 제도화할 것인가에 중요한 시사점을 제공한다.

3. 도쿄도 독립공원 지정관리자 제도 개괄

3.1 도쿄도의 독립공원 지정관리자 제도와 권역 공모

도쿄도는 독립공원의 관리운영을 「지방자치법」 제244조의2 제3항과 「도쿄도립공원조례(東京都立公園条例)」(昭和31年東京都条例第107号) 제24조의7에 근거하여 지정관리자에게 이관한다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2022a). 지정관리자제도의 핵심은 지방자치단체가 공공시설의 관리 목표와 업무 범위를 제시하고, 지정관리자가 이에 대한 구체적인 운영계획과 사업 제안을 제출함으로써 역할과 책임을 명확히 설정하는 데 있다. 지정관리자는 지정기간 동안 수행할 사업 내용과 예산 계획을 제안하며, 도쿄도는 이를 모집요강과 관리 기준에 비추어 검토하고 조정한 후 최종적인 관리·운영계획을 확정한다. 특히 이 제도의 운영 과정에서는 도쿄도와 지정관리자 간의 협력이 중요한 역할을 한다. 지정관리자는 지정기간 동안의 사업 내용과 예산 계획을 제안하고, 도쿄도는 이를 검토하는 과정에서 사업 범위와 운영 방향을 조정한다. 이를 통해 양측은 관리 목표와 역할 분담에 대한 공통의 이해를 형성하고, 최종적인 관리·운영계획을 확정한다.

이때 도쿄도가 채택한 방식의 핵심은 공모 단위를 개별 공원이 아니라 권역 그룹에 둔다는 점에 있다. 도쿄도는 일체적 관리 아래 서비스 향상과 운영 효율화를 도모하기 위하여 대상 독립공원을 여러 그룹으로 나누고, 그룹별로 지정관리자를 모집한다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2022a). 그림 3에서 볼 수 있듯이, 도쿄도의 독립공원은 「무사시노의 공원(武蔵野の公園)」 그룹(그림 3a 참조), 「다마부의 공원(多摩部の公園)」 그룹, 「사이마 구릉(狭山丘陵)」 그룹(그림 3b 참조), 「다마 구릉(多摩丘陵)」 그룹(그림 3c 참조) 등 복수의 그룹으로 편성되어 공모된다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2022a). 권역의 규모나 성격에 따라 각 그룹의 선정기준액과 중점 평가항목이 다르게 설정되며, 이용요금제(利用料金制)는 적용하지 않는다



그림 3. 도쿄도립공원의 권역형 지정관리자 그룹의 로고

출처 : Musashino Parks Partners. (n.d.-b). Who we are. Tokyo Metropolitan Parks in Musashino. Retrieved August 14, 2026, from <https://musashinoparks.com/we/>

(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2022a). 일례로 지정관리자 선정 채점표상에서 '공원의 매력·서비스 향상' 항목에는 그룹별 세부 평가 관점이 병기되어 있다. 이때, 「다마부의 공원」, 「샤야마 구릉」, 「다마 구릉」 등 구릉지를 포함하는 3개 그룹에는 “구릉지의 자연환경을 정확히 인식하고 식생관리 등에 관한 적절한 능력을 보유하는지”가, 평탄지 중심의 「무사시노의 공원」 그룹에는 “적절한 식재관리와 시설관리 내용을 갖추었는지”가 각각 적용되어, 권역의 자연적 특성이 공모 단계의 심사기준에 반영된다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2022a).

도쿄도와 지정관리자의 역할은 모집 요강의 책임분담 규정으로 구분된다. 공원의 운영관리(기획조정, 이용지도, 안내, 경비, 민원 대응, 협동사업, 자연환경보전, 이용촉진)와 시설 유지관리(식물관리, 청소, 점검, 경미한 보수 등)는 지정관리자가 담당하고, 점용허가나 행위제한 해제와 같은 공원의 법적관리는 도쿄도가 이행한다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2022a). 유료시설의 사용 승인과 요금 징수는 지정관리자가 담당하지만, 이용자가 낸 요금은 지정관리자의 수입이 아니라 도쿄도의 세입으로 귀속된다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2022a). 이는 앞서 살펴본 것처럼 도쿄도의 지정관리 제도에서 이용요금제가 적용되지 않는다는 점을 보여준다. 대신 지정관리자는 도쿄도로부터 정해진 지정관리료를 지급받아 공원을 운영한다. 이 지정관리료는 매월 업무 이행 여부를 확인한 뒤 지급되며, 원칙적으로 사후 정산하지 않는다. 따라서 실제 운영 과정에서 비용이 더 많이 들 경우, 그 부족분은 지정관리자가 부담하게 된다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2022a).

이러한 방식은 수입과 책임을 분리하는 구조라고 할 수 있다. 공원 이용료와 같은 공적 수입은 도쿄도가 관리하고, 지정관리자는 정해진 예산 범위 안에서 공원을 효율적으로 운영해야 한다. 다시 말해, 도쿄도는 공공시설의 재정적 책임과 행정적 통제권을 유지하는 한편, 지정관리자에게는 5년 동안 주어진 지정관리료 안에서 자율적으로 운영 수준을 확보하도록 요구하고 있다.

지정관리자의 선정과 권한 배분은 사업계획 제안과 평가를 통해 이루어진다. 응모자는 「제안과제(提案課題)」에 따라 5년간의 관리운영 기본이념, 인원 배치, 운영관리와 시설유지관리 계획, 시민사회와의 협력 운영, 자주사업 등을 담은 사업계획서를 제출하고, 도쿄도는 이를 평가하여 지정관리자 후보자를 결정한다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2022c). 이때 도쿄도는 지정관리자에게 행정의 대행으로서 평등·공평한 태도와 사회적 책임의 이행을 요구하며, 평가는 “공원 매력과 서비스의 향상(70점)”과 “효율적 관리운영(30점)”을 중심으로 구성된다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2022a). 한편 점용허가나 행위제한 해제와 같이 공권력 행사가 수반되는 업무는 지정관리자에게 위임되지 않고 지방자치단체에 유보되어, 공공성과 행정적 책임성을 유지하도록 설계되어 있다(Machida, 2023; Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2022a). 지정기간은 5년이며, 도쿄도는 PDCA 순환에 기반한 매니지먼트 사이클을 구축하여 지정관리자의 선정과 지속적 개선을 진행 관리한다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2022a, 2024).

이러한 권역 단위 공모의 배경에는 발주자인 도쿄도의 두 가지 효율성 논리가 있다. 첫째는 사업 규모의 확보이다. 도쿄도가 일체적 관리와 운영 효율화를 위해 공원을 그룹으로 묶는다고 밝히고 있듯(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2022a), 권역화는 관리 규모가 작은 공원을 큰 공원과 함께 묶어 하나의 사업 단위를 이룬다. 한 관계자는 단독으로는 응모 유인이 크지 않은 소규모 공원이 다수 분산되어 있을 경우 이를 묶어 사업 규모를 키워야 민간사업자의 참여를 끌어낼 수 있다고 설명하였다(NPO Birth 관계자 인터뷰, 2026.6.19).

둘째는 행정 부담의 절감이다. 인터뷰에 따르면 도립공원은 공원만으로도 80개 이상에 이르러 이를 하나하나 평가하는 데 큰 행정 비용이 들기 때문에, 도쿄도는 관리 목적이나 특성이 유사한 공원을 소수의 권역으로 묶어 지정 단위의 수를 줄임으로써 지정관리자 선정 평가에 드는 부담을 낮출 수 있다고 한 전문가가 설명하였다(NPO Birth 관계자 인터뷰, 2026.6.19.). 요약하자면, 권역화는 민간사업자에게는 참여 유인을, 발주자에게는 행정 효율을 제공하는 설계이며, 이는 권역형 운영이 단순한 관리 편의가 아니라 민간 참여를 지속시키기 위한 제도적 전제임을 보여준다.

권역별 운영의 방향은 두 층위의 지침 문서가 제시한다. 그중 상위 지침으로서 향후 10년간 도쿄가 지향하는 공원의 모습을 제시하는 「파크 매니지먼트 마스터플랜(パークマネジメントマスタープラン)」이 있으며, 이는 84개 도립공원 전체의 정비 및 관리운영 지침을 제공한다. 2024년 3월 도쿄도는 「지키다(まもる)·누리다(ふやす)·바꾸다(かえる)」의 세 관점을 중심으로 관리운영 지침을 개정하였다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2024). 하위에는 마스터플랜의 목표를 각 공원에서 구현하기 위한 「공원별 매니지먼트 플랜(公園別

マネジメントプラン)」이 있다. 공원별 매니지먼트 플랜은 도립공원에 공통으로 적용되는 「공통편」과 공원별로 적용되는 「개별공원편」으로 구성된다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2024). 공통편은 유지관리·운영관리·공원정비의 세 관점과 함께 전략적 홍보, 협동(協働), 연구, 마케팅, 디지털 전환의 네 공통 사항에 관한 실행 내용을 규정하고, 개별공원편은 각 공원의 지향하는 모습(目指す姿)과 중점 운영 방침, 존(zone)별 기본방침을 설정한다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2024). 이처럼 도쿄도는 전체 방침과 개별 공원의 운영 방향을 위계적으로 연결하는 계획 체계를 갖추고 있다. 이때, 지정관리자가 수행할 업무의 내용과 이행 방법은 「공통사양서(共通仕様書)」가 규정한다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2022b).

3.2 연구대상지로서 무사시노 권역의 구성과 운영 현황

무사시노 권역을 연구대상으로 선택한 것은 도쿄도의 권역 단위 공원관리에서 중간지원 기능이 형성되고 작동하는 과정을 구체적으로 관찰할 수 있는 사례라는 점에 근거한다. 무사시노 권역에서는 2011년부터 공동사업체에 의한 지정관리가 지속되어 장기간의 운영 경험과 지역협력 관계를 구축하고 있다. 따라서 본 연구에서는 무사시노 권역을 도쿄도의 여러 지정관리 권역 가운데 중간지원 기능의 조직화와 그 작동과정을 장기간에 걸쳐 확인할 수 있는 정보가 풍부한 사례로 판단하였다.

무사시노 권역은 도쿄도 건설국이 「무사시노의 공원」 그룹으로 편성한 공모 단위로, 무사시노공원 외 6개 시설로 구성된다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2022a). 공통사양서의 〈별지1〉, 「공원개요 일람(公園概要一覽)」에 따르면 무사시노 공원 그룹은 그림 4와 같이, 무사시노공원(武蔵野公園), 센겐야마공원(浅間山公園), 노가와공원(野川公園), 무사시고쿠분지공원(武蔵国分寺公園), 로쿠센공원(六仙公園), 히가시후시미공원(東伏見公園)의 6개 도립공원과 다마가와조이 녹도(玉川上水緑道)로 이루어지며, 공원군의 지정 면적은 2023년 4월 1일 기준으로 약 111.2ha이다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2022a, 2022b). 권역을 구성하는 시설의 구체적 현황은 표 3과 같다.

무사시노 권역을 구성하는 공원과 녹도는 행정구역상 후추시, 고가네이시, 조후시, 미타카시, 고쿠분지시, 히가시쿠루메시, 니시토쿄시 등 여러 기초자치단체에 걸쳐 분포한다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2022b). 그럼에도 이들이 하나의 권역으로 묶이는 근거는 행정 경계가 아니라 자연지형의 연속성에 있다. 고쿠분지가이센(国分寺崖線)은 고대 다마가와와 침식 작용으로 형성된 하안단구의 절벽선으로, 오늘날에는 용

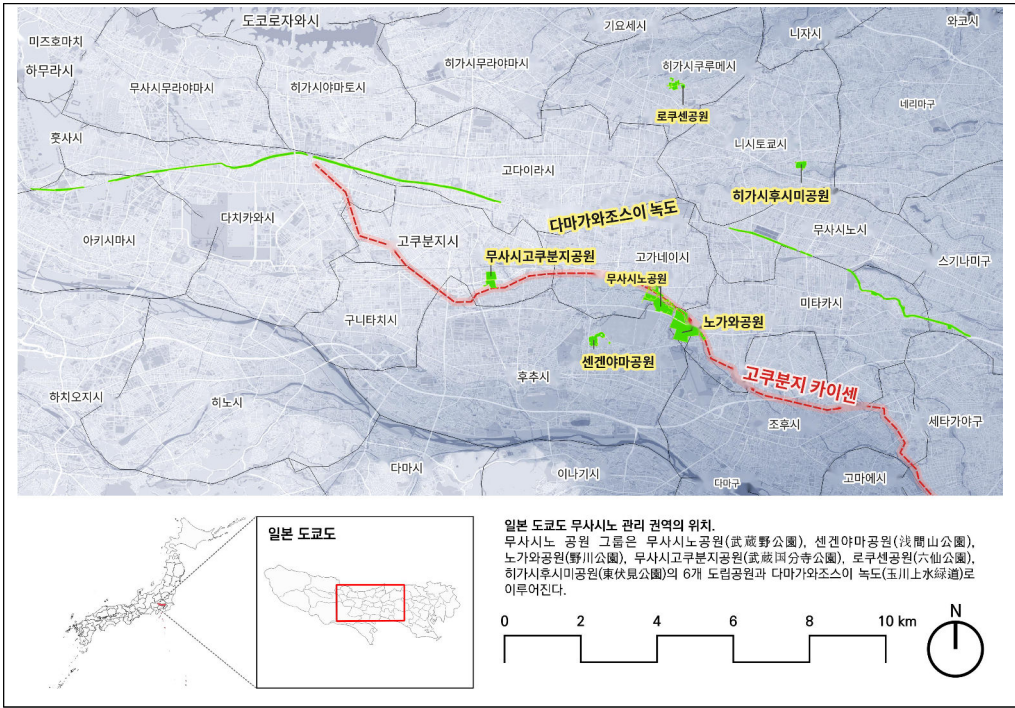


그림 4. 무사시노 권역과 공원 현황

표 3. 무사시노 권역의 공원 구성

No.	공원명	소재지	개원면적(ha)	주요 시설
1	무사시노공원(武蔵野公園)	후쿠시 · 고가네이시	25.6	야구장, 바비큐장
2	아사마야공원(浅間山公園)	후쿠시	8.8	-
3	노가와공원(野川公園)	조후시 · 고가네이시 · 미타카시	40.3	자연관찰원 · 자연관찰센터, 버드생크추어리, 테니스장, 바비큐 · 캠프장
4	다마가와조스이 녹도(玉川上水緑道)	스기나미구 등 광역	14.7	(녹도)
5	무사시코분지공원(武蔵国分寺公園)	고쿠분지시	11.5	분수
6	로쿠센공원(六仙公園)	히가시쿠루메시	5.0	다목적광장, 분수
7	히가시후시미공원(東伏見公園)	니시토쿄시	5.3	-
합계			111.2	

면적은 2023년 4월 1일 기준.

자료: 공통사항서 별지1 「공원개요일람」 발췌 및 재가공(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2022b).

수, 사면림, 생물서식처가 결합된 도시 내 녹지축으로 기능한다(그림 4 참조).

공원별 매니지먼트 플랜이 제시하는 각 공원의 지향하는 모습을 보면, 노가와공원과 무사시노공원, 무사시코분지공원은 공통적으로 고쿠분지가이센(国分寺崖線)과 노가와(野川)의 특성을 살려 생물다양성 보전과 방재 기능 강화를 추진하는 것으로 설정되어 있다. 따라서 이 권역의 공원 관리 목표가 생물다양성 보전, 방재 기능, 도민 협동을 강조하는 것은 개별 공원의 시설 유지 차원을 넘어, 고쿠분지가이센과 하천을 매개로 한 광역적 녹지 네트워크 관리를 지향한다는 점에서 의미가 있다. 한편, 센겐야마공원은 무사시노 평탄지에 드문 구릉 지형을 살린 생물다양성 보전 모델로, 다마가와조스이 녹도는 다마가와조스이와 주변 지역의 경관을 보전하는 녹지대로 규정된다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2024). 즉 권역 전체가 고쿠분지가이센의 집수 체계와 무사시노의 잡목림과 하천 네트워크라는 공통의 자연 기반 위에서 무사시노의 원풍경(原風景)이라는 동질적 목표를 공유한다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2024).

운영 현황의 측면에서 노가와공원은 권역의 거점 공간이다. 노가와공원은 고쿠분지가이센에서 솟아나는 용수를 기반으로 자연관찰원을 조성하였으며, 계획 단계부터 주민참여를 도입하여 현재까지 자원봉사 활동이 지속되고 있다. 이러한 자연환경과 입지적 연속성은 개별 공원을 독립된 관리단위가 아니라 하나의 녹지 네트워크로 인식하게 하며, 권역형 운영을 가능하게 하는 공간적 기반으로 기능한다(Seibu-Musashino Partners, 2016).

4. 권역형 파크 매니지먼트의 작동

무사시노 권역의 지정관리자는 「무사시노의 공원 파트너즈(武蔵野の公園パートナーズ)」로, 세이부조원(西武造園)을 대표로 하여 NPO Birth, 미즈노 스포츠 서비스(ミズノスポーツサービス), 방재교육보급협회(防災教育普及協会)의 네 단체가 구성하는 공동사업체이다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2022a; Musashino Parks Partners, n.d.-a). 이 공동사업체는 2011년 4월부터 무사시노 권역을 관리해 왔으며(히가시후시미공원은 2013년 4월부터), 2023년 4월부터 세 번째 지정기간을 맞아 심신의 건강, 지역 커뮤니티의 건강, 지구환경의 건강이라는 세 가지 건강을 실현하는 “무사시노 헬시파크”를 기본이념으로 삼고 있다(Musashino Parks Partners, n.d.-a).

4.1 컨소시엄의 조직 운영구조

권역형 지정관리는 복수의 공원을 하나의 운영 단위로 통합하므로, 공원 간 업무를 조정하고 권역 전체를 관리할 조직구조가 필요하다. 도쿄도는 제안과제에서 모든 공원을 총괄하고 여러 이해당사자와 연락 및 조정을 수행하는 기능을 “그룹으로서 항상 적절한 관리 수준을 확보하기 위해 불가결한” 요소로 규정하며, 관리소가 없는 공원을 포함한 운영체계와 평상시 · 야간 · 재해 대응, 그리고 컨소시엄의 경우 각 구성원의 역할분담과 연계를 구체적으로 제안하도록 요구한다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2022c). 즉 권역 전체를 묶는 통괄과 조정 기능의 설계가 공모 단계에서부터 평가 대상이 된다.

무사시노 권역의 지정관리자인 무사시노의 공원 파트너즈는 이러한 요구에 대응하여 네 단체가 각자의 전문 분

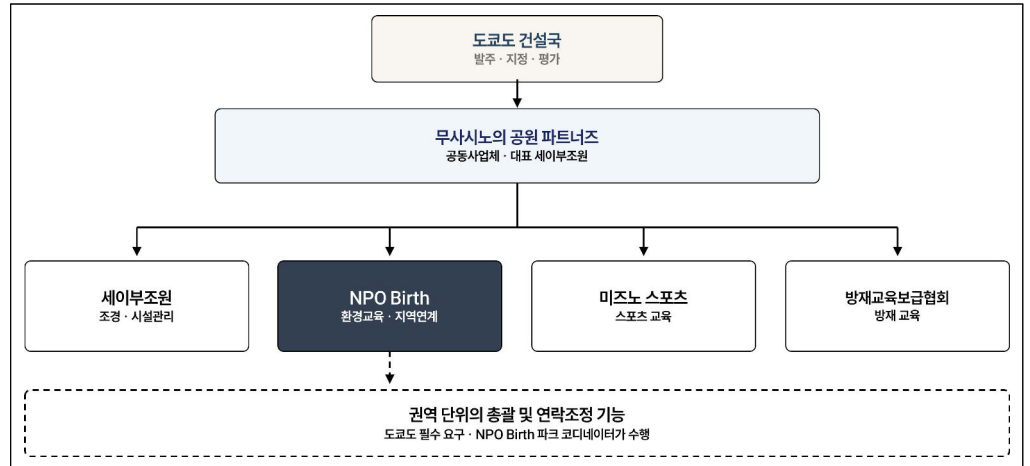


그림 5. 무사시노 권역 지정관리자: 무사시노의 공원 파트너즈 조직 구성

아를 분담하는 공동사업체를 구성하였다. 그림 5에서 볼 수 있듯이, 조경(造園)을 전문으로 하는 세이부조원(西武造園), 환경교육과 지역연계를 전문으로 하는 NPO Birth, 스포츠 교육을 전문으로 하는 미즈노 스포츠 서비스(ミズノスポーツサービス), 방재교육을 전문으로 하는 방재교육보급협회(防災教育普及協会)가 각자의 전문기술을 살려 권역을 관리 운영한다(Musashino Parks Partners, n.d.-b).

권역 운영에는 동식물을 소개하고 환경교육을 담당하는 파크 레인저(Park Ranger), 이벤트 기획운영과 지역연계를 담당하는 파크 코디네이터(park coordinator), 운동과 건강증진을 지원하는 스포츠 코디네이터(sports coordinator) 등 직능별 전문 스태프가 배치된다(Musashino Parks Partners, n.d.-b). 이 가운데 환경교육과 자연해설을 담당하는 파크 레인저, 시민이나 단체의 협동을 조정하는 파크 코디네이터, 그리고 생물다양성 보전을 담당하는 에콜로지컬 매니저(ecological manager)는 NPO Birth가 맡는다(Musashino Parks Partners, n.d.-b; NPO Birth, n.d.). 즉 조경·시설의 물리적 관리, 운동시설 운영, 방재 교육은 각 분야 전문 단체가 분담하고, 환경교육·협동·생물다양성 보전이라는 비물리적(non-physical) 기능을 NPO Birth가 담당하고 있다.

현장 운영은 기본 관리와 전문 기능을 결합하는 방식으로 이루어진다. 직원들은 공원 운영 전반을 담당하는 동시에 자연보전, 환경교육 등 각자의 전문 영역을 맡으며, 특히 파크 코디네이터는 특정 공원에 상주하지 않고 노가와 외공원과 무사시노공원 등 여러 거점을 오가며 자원봉사자와 시민단체를 조정하고, 에콜로지컬 매니저와 협력하여 보전 방향을 결정한다(무사시노의 공원 파트너즈 관계자 인터뷰, 2026.1.19). 즉 권역 내 공원들은 인력과 정보, 기획이 지속적으로 이동하는 구조를 형성하며, 도쿄도가 요구한 통괄·연락조정 기능은 실제로는 이처럼 거점을 가로지르는 코디네이션으로 구현된다. 이 통합 기능이 분산된 공원군을 하나의 운영 단위로 묶는 핵심 원리가 되며, 그 중심에 NPO Birth가 자리한다(그림 5 참조).

4.2 NPO Birth의 중간지원 역할

NPO Birth는 무사시노의 공원 파트너즈의 구성단체이자, 공원 거버넌스를 매개하는 조직이다. 1997년 지역 시민들이 인근 자연환경을 보전하기 위해 설립하였고, 2001년 특정비영리활동법인(NPO) 자격을 취득하였으며, 본부는 도쿄도 니시토쿄시(西東京市)에 있다(NPO Birth, n.d.). NPO Birth는 자체 자료에서 조직의 핵심 역량을 공원 관리(park management), 중간지원(intermediary support), 컨설팅(consulting)의 세 축으로 제시하고, 특히 중간지원을 “공통의 목표 아래 네트워크, 전문성, 중립성, 조직화 역량을 활용하여 다양한 이해관계자를 연결·조정하는 활동”으로 정의한다(NPO Birth, n.d.). NPO Birth의 활동은 크게 세 분야로 구분된다. 첫째, 자연환경 매니지먼트팀(ecological manager)은 생물다양성 조사와 생태계 보전 활동을 수행한다. 둘째, 환경교육팀(park ranger)은 자연해설, 환경교육, 이용자 프로그램을 담당한다. 셋째, 협동 코디네이트팀(park coordinator)은 자원봉사 조직 운영, 시민참여 프로그램 기획, 지역 네트워크 구축, 다주체 협력을 담당한다(NPO Birth, n.d.).

4.2.1 도쿄도와의 관계: 행정 분절을 잇는 중간지원

NPO Birth 관계자는 일본의 행정체계에서 정보 교류와 협력을 위해 다양한 주체를 연결하는 역할은 행정보다 민간이 수행하기 용이하다고 설명하였다(NPO Birth 관계자 인터뷰, 2026.1.21). 특히 세밀한 시민 수요를 흡수하여

운영에 반영하는 역할이 행정조직안에는 제도적으로 자리 잡지 못한 채 사회가 변화해 왔고, 그 공백을 메우는 전문직으로써 중간지원조직이 요구되는 맥락으로 변화해왔다(NPO Birth 관계자 인터뷰, 2026.6.19).

또한, 이러한 기능은 제도의 평가 과정에서도 유의미한 함의를 제공한 것으로 보인다. 도쿄도의 제안과제에서는 도민 협동과 지역 커뮤니티 연계를 핵심 과제로 제시하며, 권역 매니지먼트 단체·지역 기업·교육연구기관·NPO·자치회 등 다양한 주체와의 연계 방안을 구체적으로 기술하도록 요구한다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2022c). 나아가 NPO Birth의 실천은 도쿄도의 평가체계 자체를 형성하는 데에도 영향을 미쳤을 가능성이 있다. 한 관계자에 따르면 도쿄도는 제도 도입 초기에는 평가 방식을 충분히 갖추지 못했으나, NPO Birth의 관리 체제를 참고하면서 생물다양성 향상이나 시민과의 협동사업 수행 여부와 같은 평가 항목을 점차 늘려 왔다고 한다(NPO Birth 관계자 인터뷰, 2026.6.19). 다만 도쿄도가 처음부터 민간 단체를 육성하려는 관점을 가졌던 것은 아니며, 운영 결과가 기대를 넘어서면서 도쿄도만의 하나의 모델로 정착(NPO Birth 관계자 인터뷰, 2026.6.19)하게 된 것으로 이해된다. 즉 NPO Birth는 행정의 위약을 단순 수행하는 데 그치지 않고, 행정 사이의 분절을 있고 나아가 발주자의 평가 기준에 많은 근거를 제시하는 활동을 전개해 온 것으로 사료된다.

4.2.2 컨소시엄 내에서의 역할: 비물리적 기능의 분담

그림 6에서 볼 수 있듯이, NPO Birth는 컨소시엄 안에서 다른 기업이 담당하기 어려운 비물리적 기능을 집중적으로 맡는다. 이는 다시 말해, 컨소시엄 안에서 같은 민간 형태의 참여라고 하더라도 영리기업과 비영리조직의 역할이 다를 수 있음을 이해하고 조직의 기능을 차별화한 것이다. 이 중, NPO Birth는 기업이 수익성의 한계로 다루지 않았던 생물다양성 보전이나 환경교육을 오랜 노하우로 수행해 왔다고 설명하였다(NPO Birth 관계자 인터뷰, 2026.6.19). 이러한 기능 분담은 예산 배분에서도 드러난다. 한 전문가에 따르면 ‘도쿄도가 요구한 것이 지역 연계와 환경보전이었기 때문에, 조원회사가 유지관리 예산을 독점하는 것이 아니라 NPO Birth가 담당하는 협동이나 환경 영역의 몫까지 포함하여 컨소시엄이 함께 예산 배분을 검토하였다’고 언급하였다(NPO Birth 관계자 인터뷰, 2026.6.19). 이러한 내용에 비추어 볼 때, NPO Birth가 컨소시엄에서 차지하는 위치는 단일 공원이냐 복수 공원이냐의 문제가 아니라, 컨소시엄이라는 협력 구조 안에서 비물리적 기능을 ‘누가, 어떻게 분담하는가’의 문제로 이해된다.

4.2.3 권역 관리에서의 역할: 거점을 가로지르는 코디네이션

권역 차원에서 NPO Birth의 중간지원을 실질적으로 수행하는 주체는 파크 코디네이터이다. 파크 코디네이터는 특정 공원에 상주하지 않고 노가와공원과 무사시노공원 등 여러 거점을 오가며 자원봉사자와 시민단체를 조정하고, 주민과 단체의 요구를 파악하여 공원에서 실현할 수 있도록 연결하고 조정하는 역할을 수행한다(무사시노의 공원 파트너즈 관계자 인터뷰, 2026.1.19). 이때 파크 코디네이터의 구체적인 역할은 다른 전문 스태프를 지휘하거나 그들의 업무를 대행하는 것이 아니라, 자연 해설과 환경교육을 담당하는 파크 레인지, 생물다양성

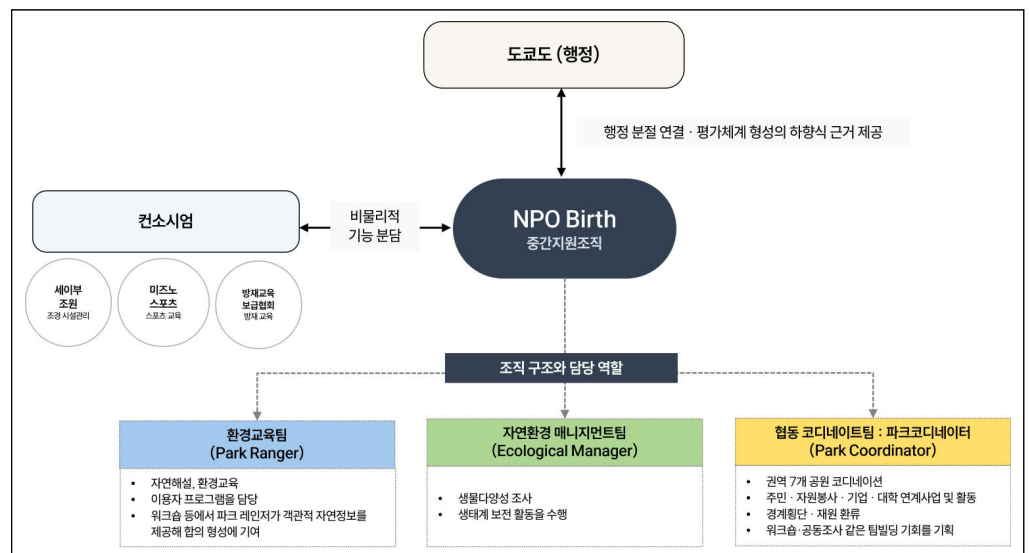


그림 6. NPO Birth의 층위별 중간지원 역할 구조

보전을 담당하는 에콜로지컬 매니저 등 각 직능의 전문 스태프를 시민이나 지역과 연결하여 협력이 성립하도록 매개하는 데 있다(Satoh, 2020c). 권역 전체를 총괄하는 기능은 별도의 파크 매니저가 담당하며, 파크 코디네이터는 그 총괄자 및 각 전문 스태프와 연계하면서 인적·물적·정보 자원을 모아 조정하는 기능을 담당한다(Satoh, 2020b). 또한, 이들의 역할은 단순한 행사 운영이나 프로그램 관리에 머물지 않는다. 파크 코디네이터는 주민의 아이디어를 실현가능한 사업으로 전환하고 필요한 기관과 단체를 연결하며, 관계자는 이를 두고 “안 된다”고 제한하는 것이 아니라 “이렇게 하면 가능하다”는 방향으로 길을 여는 역할이라고 설명하였다(무사시노의 공원 파트너즈 관계자 인터뷰, 2026.1.19).

실제로 센겐야마공원에서는 이해관계자 사이에 통일된 목표 설정이 어려운 상황에서, 파크 코디네이터가 워크숍 형식의 회의와 공동조사 같은 팀빌딩 기회를 적극적으로 만들고 전문지식을 가진 파크 레인저가 객관적 정보를 제공함으로써 합의 형성이 촉진되었다(Satoh, 2020c). 이때 공원은 활동의 장소이자 계기이며, 궁극적 목표는 지역사회 전체의 녹색 마을만들기에 있었다고 한다(무사시노의 공원 파트너즈 관계자 인터뷰, 2026.1.19). 이처럼 파크 코디네이터는 거점을 가로지르며 사람과 정보, 기획을 이동시키고 전문 스태프와 시민을 연결한다. 이러한 코디네이션이 분산된 공원군을 하나의 권역으로 묶는 실질적 동력이 된다.

4.2.4 주민/자원봉사와의 연계: 경계횡단과 자원 환류

가장 아래 층위에서 NPO Birth는 공원과 주민·지역사회를 연결하며, 이 연결은 여러 경계를 가로지르는 경계횡단의 형태로 나타난다. 첫째, 공원과 지역사회·기업·학교 사이 경계의 횡단이다. 인접한 기업의 직원들은 지역 공헌 활동으로서 공원의 잡목림 관리에 참여하고, 아메리칸스쿨 학생들은 도토리 묘목을 길러 쇠퇴한 잡목림 복원에 참여한다(무사시노의 공원 파트너즈 관계자 인터뷰, 2026.1.19). 둘째, 공원과 행정·대학 사이의 경계횡단 역할이다. 노가와공원은 고쿠분지가이센 전역의 환경학습과 네트워크 거점으로 발전하였고(Satoh, 2025), 미타카시에서 재배되던 희소 품종 ‘미타카오사와 와사비’를 관계기관과 협력하여 복원하였으며, 센겐야마공원에서는 산·관·학·민이 참여하는 ‘센겐야마를 생각하는 모임’을 통해 협동형 공원만들기를 추진한 것으로 평가되었다(Satoh, 2020c; Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2025).

이러한 주민·자원봉사 활동을 뒷받침하는 것이 자원 구조이다. 도쿄도의 예산은 주로 시설관리에 배정되어 이벤트나 협동 활동에 직접 배정되는 예산은 많지 않으며(무사시노의 공원 파트너즈 관계자 인터뷰, 2026.1.19), 그 공백은 자주사업 수익으로 보완된다. 자주사업의 한 갈래인 자동판매기 수익은 권역 7개 공원에서 연간 약 1,000만 엔에 이르며 그 일부가 자원봉사 지원과 지역 이벤트에 투입된다(무사시노의 공원 파트너즈 관계자 인터뷰, 2026.1.19).

다만 이 금액은 권역 전체의 지정관리비(선정기준액 기준 연간 약 3억 6,732만 엔)에 비하면 큰 규모는 아니며, 인건비와 시설관리비 등 주요 운영비는 대부분 지정관리비로 충당된다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2022a). 실제로 인터뷰에서도 협동 영역의 인건비는 지정관리비에서 지급되며, 사업비는 자주사업 수입과 지정관리비의 일부, 협찬금 등을 통해 마련된다고 하였다(Satoh, 2020a; NPO Birth 관계자 인터뷰, 2026.6.19). 따라서 자주사업 수익은 공원 운영 재원 전체를 뒷받침하는 기반이라기보다는, 공원 운영에서 협동 및 이벤트 사업비 등에 유연하게 사용되며 이를 통해서 시민참여를 확대하는 촉매 또는 마중물의 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 이는 공공이 단독으로 공원을 관리할 때 나타나는 한계를 보완하고, 보다 유연하고 포용적인 공원관리를 실현하는 데 있어 공원 지정관리자 제도가 지닌 긍정적 효과를 보여주는 사례라는 점에서 중요한 시사점을 제공한다.

5. 운영 성과

5.1 시민협업의 확대와 보전 성과

본 연구에서 직접적 성과는 개별 운영활동을 통해 단기간에 확인되는 시민참여 확대, 협업사업의 실행, 이용자 증가 등 구체적인 결과를 의미한다. 반면 거버넌스 효과는 이러한 활동과 성과가 축적되는 과정에서 나타나는 참여주체 간 관계의 형성 및 강화, 역할의 변화, 네트워크의 확대, 공원 간 협력 및 공동운영 방식의 변화 등 관계적·구조적 변화를 의미한다. 따라서, 본 장에서는 권역형 운영과 NPO Birth의 중간지원 기능이 어떤 성과로 이어졌는지를 도쿄도의 「지정관리자 관리운영 상황평가」(2024회계연도 실적을 2025년에 평가)를 토대로 작성하였다¹⁾.

성과는 운영 수준에 따라 구분하여 살펴볼 수 있다(표 4 참조). 첫째, ‘개별공원의 운영’ 수준에서는 시민참

표 4. 운영 수준별 활동과 성과

성과 발생 수준	주요 활동	직접적 성과	거버넌스 효과	직접 사례
개별공원 운영	시민기획 프로그램, 지역연계 행사, 홍보 등 운영	시민참여 프로그램 확대, 지역주체 참여 및 이용 활성화	공원과 지역사회의 관계 확대	무사시고쿠분지공원의 시민기획 이벤트, 무사시노공원의 지역사업자 협력사업, 히가시후시미공원의 SNS 홍보
NPO Birth의 중간지원 기능	시민·지역단체·사업자 등 협력주체의 발굴 및 조정, 공동 기획 지원	시민협업 사업 확대, 파크코디네이터의 발굴과 육성, 관련 공원녹지 실무자의 확산	다중체 협업관계 형성과 지역 네트워크의 안정성·지속성 강화, 경계활동을 지속적으로 수행하는 인적 조정 체계 형성	로쿠센공원의 산·관·학·민 협력, 시민·지역주체와의 관계 조정, 파크코디네이터의 활동 및 육성
권역형 운영	복수 공원의 통합관리 및 운영경험 공유	개별공원의 활동과 운영 경험을 다른 공원으로 확산 기반 형성	공원 간 학습·연계 구조 강화	무사시고쿠분지공원의 시민참가 기획에 대한 도쿄도 그룹 전체로의 확산을 기대
권역형 운영과 중간지원 기능의 결합	개별공원의 협업 경험과 관계망을 권역 차원에서 축적·연계	시민협업과 지역연계 활동의 지속 및 권역 내 확산	개별공원을 넘어선 권역 단위 협력적 공원거버넌스의 형성	개별 공원에서 축적된 시민·지역단체·사업자와의 협업 경험을 권역 운영과 연계

여 프로그램의 확대와 지역주체의 참여, 이용 활성화와 같은 직접적 성과가 확인된다. 그 일례로, 무사시고쿠 분지공원에서는 도민의 제안을 실현하는 '있었으면 좋을 것을 함께 만드는 공원 프로젝트'의 일환으로 다수의 시민 기획 이벤트가 개최되었으며, 이를 통해 시민이 공원 프로그램의 단순한 이용자를 넘어 기획과 실행에 참여할 수 있는 기회가 확대되었다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2025). 무사시노공원에서는 개원 60주년을 맞아 지역사업자와 협력한 기념사업과 전 프로야구선수를 초청한 어린이 야구교실을 운영하였다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2025). 이용 활성화 측면에서도 히가시후시미공원은 SNS를 활용한 홍보를 통해 전년 대비 내원자가 약 7만 5천 명 증가하는 성과를 보였다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2025). 이러한 결과는 우선 개별 공원의 프로그램 운영과 홍보 활동에서 직접적으로 나타난 성과로 볼 수 있으며, 시민과 지역주체의 참여 확대를 통해 공원과 지역사회의 관계가 확장되는 기반을 형성하였다.

둘째, 'NPO Birth의 중간지원 기능' 수준에서는 다양한 협력주체를 발굴하고 연결 및 조정하는 등 공동기획을 지원하는 과정이 주요하게 나타났다. 이러한 활동의 직접적 성과는 시민협업 사업의 확대뿐 아니라, 공원과 지역사회의 관계를 지속적으로 매개할 수 있는 파크 코디네이터를 발굴하고, 육성하여 관련 역량을 공원녹지 실무 영역으로 확산하는 데서 확인된다. 이는 특정 프로그램을 일회적으로 운영하는 것을 넘어, 서로 다른 주체 사이의 관계를 형성하고 조정할 수 있는 인적 기반을 축적한다는 점에서 의미가 있다. 그 결과 다중체 협업관계가 형성되고 지역 네트워크의 안정성과 지속성이 강화되며, 조직과 영역의 경계를 넘나드는 조정 기능을 지속적으로 수행할 수 있는 인적·조정 체계가 형성된다. 구체적으로 로쿠센공원에서는 지역작물인 아나기쿠보 밀(柳久保小麦)의 보급과 재배를 겸한 마을만들기 이벤트를 기획하였는데, 산·관·학·민이 참여하는 방재협의회를 운영하는 등 다양한 주체가 활동과 의견을 교환할 수 있는 장을 마련하여 지역 내 연계를 심화하였다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2025). 이러한 사례는 중간지원 기능이 개별 사업의 실행에 그치지 않고 지역주체 사이의 관계를 조직하고 협업 기반을 강화하는 방식으로 작동하고 있음을 보여준다.

셋째, '권역형 운영' 수준에서는 복수 공원을 하나의 관리단위로 운영함으로써 개별공원에서 형성된 활동과 운영 경험을 다른 공원으로 공유하고 확산할 수 있는 기반을 마련하였다. 이는 개별공원의 성과를 단순히 병렬적으로 축적하는 것과 달리, 공원 간 경험을 학습하고 연계할 수 있는 구조를 형성한다는 점에서 의미가 있다. 도쿄도 평가 위원회는 무사시노 권역 7개 시설 가운데 노가와공원, 무사시노공원, 무사시고쿠분지공원에 A등급을, 나머지 네 시설에 B등급을 부여하였으며²⁾, 특히 무사시고쿠분지공원에서 이루어진 시민참가 기획이 다른 공원으로 확산되기를 기대한다고 평가하였다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2025). 이는 개별공원에서 형성된 시민참여와 운영 경험이 권역 전체의 학습과 연계 대상으로 인식되고 있음을 보여준다.

결과적으로, 개별공원에서 형성된 협업 경험과 관계망이 권역 차원에서 축적·연계될 수 있다는 점에서 보다 구조적인 거버넌스 효과가 나타난다. 개별공원에서 이루어진 시민기획, 지역사업자와의 협력, 산·관·학·민 간 연계와 같은 활동은 각각의 공원에서 직접적인 성과를 만들어내지만, 중간지원 기능은 이러한 관계를 지속적으로 발굴하고 조정하는 역할을 담당하고, 권역형 운영은 그 경험이 다른 공원으로 확산될 수 있는 구조적 기반을 제공한다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2025). 따라서 무사시노 권역의 성과는 개별공원의 프

로그램 성과를 모두 NPO Birth 또는 권역형 운영의 효과로 직접 귀속하기보다, 개별공원 운영에서 발생한 직접적 성과가 중간지원 기능을 통해 관계적 역량으로 축적되고, 다시 권역형 운영을 통해 공원 간 학습과 연계로 확장되는 과정으로 해석할 필요가 있다. 이러한 결합은 궁극적으로 개별공원을 넘어 시민·지역단체·사업자·행정 등 다양한 주체가 지속적으로 관계를 형성하고 협력하는 권역 단위의 협력적 공원거버넌스 형성으로 이어진다.

5.2 한계와 과제

그러나 이러한 성과의 이면에는 구조적인 한계와 과제도 존재한다. 첫째, 시민협업을 뒷받침하는 자원봉사 조직은 고령화와 내부 파벌화라는 문제를 안고 있어, 파크 코디네이터의 지속적인 개입 없이는 자원봉사 기반이 약화되고 안정적인 운영을 지속하기 어려운 한계가 있다(무사시노의 공원 파트너즈 관계자 인터뷰, 2026.1.19). 둘째, NPO Birth와 같은 지정관리자의 역할은 전문성과 축적된 노하우에 크게 의존하고 있어 다른 단체가 쉽게 대체하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 5년마다 지정관리자를 재공모하는 현행 제도는 지속적인 공원 서비스 운영 측면에서 제도적 불안정성을 내포하고 있다. 실제로 NPO Birth가 지정관리자 컨소시엄에서 제외될 경우, 해당 단체가 축적해 온 지역 연계, 자연환경보전, 환경교육 기능이 동시에 상실될 수 있다는 취약성이 존재한다(NPO Birth 관계자 인터뷰, 2026.6.19). 셋째, Park-PFI의 확산으로 지정관리자에 참여하는 민간기업이 수익성을 우선하여 공원 운영에 참여할 경우, 공원의 공공성과 비수익적 보전활동 및 환경교육 기능을 공원 지정관리자 평가에 '어떠한 객관적 지표로 반영할 것인가'라는 과제도 제기된다(Machida, 2023).

이러한 점을 종합하면, 도쿄도의 지정관리자 제도, 특히 권역별 파크 매니지먼트는 공공이 직접 제공하는 공원 서비스의 한계를 보완하고 더욱 유연하며 주민참여를 확대하는 공원관리 모델로 발전할 가능성을 보여준다. 그러나 동시에 이러한 제도의 지속가능성을 확보하기 위해서는 우수한 지정관리자를 지속적으로 육성하는 한편, 공공성과 공원 경영의 균형을 유지하면서 양질의 파크 매니지먼트를 수행할 수 있는 중간지원조직을 어떻게 육성하고 평가할 것인지에 대한 제도적 과제를 함께 해결해야 함을 시사한다.

6. 시사점 및 결론

본 연구는 도쿄권 도립공원의 권역형 파크 매니지먼트에서 중간지원조직이 어떠한 기능을 수행하는지를 무사시노 권역과 NPO Birth의 지정관리 사례를 통해 분석하였다. 분석 결과, 권역형 운영을 가능하게 하는 핵심은 복수의 공원을 일괄 관리한다는 제도적 형식 자체에 있는 것이 아니라, 그 내부에서 분리되어 있던 주체들을 연결하고 공동행동을 가능하게 하는 중간지원 기능에 있음을 확인하였다.

NPO Birth는 상위 차원에서는 도쿄도 등 행정 주체, 수평적 차원에서는 컨소시엄 구성 주체, 현장 차원에서는 권역 내 여러 공원, 주민, 자원봉사자, 기업, 학교 및 대학과 관계를 맺고 있었다. 이를 통해 NPO Birth는 행정과 행정, 행정과 시민, 공원과 공원, 공원과 지역사회 사이의 경계를 가로지르며 서로 다른 주체를 매개하고 조정하는 경계횡단(boundary spanning) 기능을 수행하고 있음을 확인할 수 있었다.

선행연구 고찰에서 살펴보았듯, 한국 도시공원 운영의 한계는 민간 참여의 여부 자체가 아니라 다양한 주체가 지속적으로 협력할 수 있는 운영체제와 조정 메커니즘이 제도화되지 못한 데 있었다(변재상 등, 2011; 박영석과 배정환, 2024). 본 연구가 무사시노 권역에서 확인한 중간지원 기능은 바로 이 공백에 대응하는 기제라는 점에서, 한국의 도시공원 관리에 세 가지 시사점을 제공한다.

첫째, 일정한 운영 스케일의 확보가 민간 참여의 지속가능성을 높이는 중요한 조건으로 작용할 수 있다는 점이다. 한국에서 민간 참여는 특정 프로그램 운영이나 행사 대행, 시설 유지관리 같은 제한된 범위에 머물러 왔으며(김효정 등, 2010; 김영하 등, 2012), 전 과정 공동기획으로 시도된 민관협력조차 매칭이 작동하지 않은 형태에서 프로그램 중심의 부분 위탁으로 축소되는 양상을 보였다(이동훈, 2019). 이는 위탁이 개별 공원이나 개별 사업 단위로 설계되어 민간이 안정적 사업 기반을 확보하기 어려웠기 때문으로 볼 수 있다. 반면 일본 도쿄도의 도립공원 권역 파트너즈의 형태는 소규모 공원을 큰 공원과 묶어 하나의 사업 단위를 형성함으로써 민간의 참여 유인과 행정의 효율을 동시에 확보하였으며, NPO Birth와 같은 중간지원조직 역시 권역 규모를 확보하여 재정이나 운영상의 효율성을 담보하였다는 특성이 있다. 따라서 한국의 도시공원 위탁의 구조에도 개별 공원이나 개별 프로그램의 수준을 넘어, 생활권이나 생태권 권역을 대상으로 하는 파트너즈 그룹 단위의 통합 위탁 설계가 선행될 필요가 있다.

둘째, 조직의 지속성은 수익이 아니라 안정적 재원과 위탁 기간이 좌우한다는 점이다. 한국에서는 시민참여형 운영이 담당 공무원의 인사이동이나 행정조직 개편, 정책 기조 변화에 따라 중단되거나 민간의 권한·참여 범위가 좁

게 축소됐으며, 협력 거버넌스가 계약 관계로 재구조화되는 과정에서 민간 참여가 위축되는 사례가 보고되었다(Dempsey and Burton, 2012; 이동훈, 2019). 이는 시민 역량의 장기적 축적보다 단기적 성과와 행정 효율이 우선되어 온 구조와 맞닿아 있다(변재상 등, 2011). 반면 무사시노 권역은 이용요금제를 적용하지 않는다는 특성이 있으며, 이에 따라 중간지원 기능을 수행하는 인력의 인건비를 자주사업 수익이 아니라 지정관리료로 충당하고 있다. 또한, 지정관리의 기간은 5년 단위의 위탁으로 장기적인 영속성을 띠고 있어, 민간의 참여시 활동의 영속성을 제도적으로 보장할 수 있다. 환경교육이나 생물다양성 보전, 시민협동과 같은 비물리적 기능은 그 자체로 영리 수익을 내기에 어려움이 있다는 특징이 있고, 같은 민간이라고 하더라도 영리와 비영리의 형태에 따라서 영리 추구의 형태가 달라질 수 있어 시민 활동과 관련한 소프트웨어 활동의 어려움이 있다. 이에 따라 행정이 제공하는 안정적 재원과 위탁 기간의 확보라는 제도적 수단으로 소프트웨어 사업의 비영리성을 뒷받침하지 않으면 운영은 다시 시설 유지 중심의 사물 관리로 후퇴할 수 있다.

셋째, 조정과 매개 기능을 제도적으로 요구하고 평가해야 한다는 점이다. 한국의 공원운영에서 부서 간 조정, 지역사회 협력, 시민참여 프로그램의 지속적 관리는 행정체제 안에서 안정적으로 제도화되지 못한 채 개별 사업 단위로 추진되었거나, 위탁기관이나 외부 용역에 의존한 특성이 있다(변재상 등, 2011; 박영석과 배정환, 2024). 그 결과 시민단체나 자원봉사 조직이 공원 운영과정에 참여하더라도 그 활동이 특정 사업이나 프로그램 단위에 머물러 공원 운영 전반을 아우르는 협력체제로 발전하기에 어려운 한계가 있었다. 반면 도쿄도의 무사시노의 공원 파트너즈 사례는 제안과제에서 시민사회와의 협력적 운영과 다주체 연계를 핵심 과제로 명시하고, NPO Birth의 실천을 참고하며 생물다양성이나 시민협동과 같은 평가 항목을 도쿄도의 사업 평가 항목에 점차 확충해 왔다. 이러한 사례를 통해 시사하는바, 중간지원 기능은 위탁 이후 자연히 생기는 것이 아니라, 발주자가 공모하고 공모를 평가 단계에서 명시적으로 보완하고 요구할 때, 비로소 운영에 안착할 수 있음을 보여준다. 따라서, 한국 역시 단순한 시설관리 위탁을 넘어, 경계를 잇는 매개 기능을 공모 요건과 평가 지표에 포함하고 이를 전담할 중간지원조직을 제도적으로 자리매김하는 설계가 필요하다.

주 1. 「지방자치법」 제244조의2 제8항은 지정관리자가 시설 이용 요금을 직접 징수해 자체 수입으로 활용할 수 있는 이용요금제(利用料金制)를 허용하고 있다(Machida, 2023; Ministry of Internal Affairs and Communications, 2024). 이 제도를 적용하면, 예를 들어 유료 테니스장이나 주차장 요금이 지정관리자의 수입이 되고, 그만큼 이용을 늘릴 자율적 경영 동기가 생긴다. 해당 원고의 2.3에서 이미 이용요금제를 “이용자 만족도 향상과 서비스 개선을 위한 자율적 경영 노력을 유도하는 장치”로 설명하였다. 이에 반해 무사시노 권역 모집요강은 이 방식을 쓰지 않고, 대신 도쿄도가 정한 지정관리료(指定管理料)를 연도협정으로 지급하는 방식을 택한다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2022a). 모집요강 7항에 “선정기준액(단년도)을 참고하여 지정관리료를 제안하되, 이용요금제는 적용하지 않는다”고 명시돼 있고, 무사시노 그룹의 선정기준액은 약 3억 6,732만 엔(단년도)으로 제시하고 있다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2022a). 즉 테니스장이나 주차장과 같은 유료시설 요금은 도쿄도로 귀속되고, 지정관리자는 도쿄도가 책정하여 지급하는 관리료로 운영하는 구조를 따른다.

주 2. 도쿄도의 평가는 S·A·B·C의 4단계로 이루어진다. S는 관리운영이 우량하며 특별할 만한 실적과 성과가 있는 시설을, A는 관리운영이 양호하며 여러 측면에서 우수한 대응이 있는 시설을, B는 관리운영이 양호한 시설을, C는 관리운영에 양호하지 않은 점이 있는 시설을 가리킨다(Tokyo Metropolitan Government, Bureau of General Affairs, 2025). 즉 A와 B는 모두 ‘양호’를 전제로 하며, 두 등급의 차이는 기준 충족 여부가 아니라 기준을 넘어서는 대응이 추가로 인정되었는지에 있다. 등급은 1차평가 점수를 공모단위별로 사전에 정한 임계값에 대응시켜 산정하고, 평가위원회가 2차평가에서 이를 검토·확정한다. 무사시노 권역의 임계값은 S 66점 이상, A 62점 이상, B 44점 이상이다. 2024회계연도 1차평가 점수는 노가와공원 64점, 무사시노구분자공원 63점, 무사시노공원 62점으로 A에, 센겐마공원 61점, 다마가와조스이녹도 59점, 로쿠센공원 56점, 히가시후시마공원 53점으로 B에 해당하였으며, 7개 시설 모두 2차평가에서 1차평가 결과가 그대로 유지되었다(Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction, 2025).

References

1. 김영하, 안양욱, 박승범(2012) 부산광역시 도시공원의 관리운영 실태 분석에 관한 연구: 관리주체 측면을 중심으로. 한국조경학회지 40(6): 127-139.
2. 김효정, 강은지, 조중현(2010) 도시공원 특성에 따른 관리유형의 평가. 한국조경학회지 38(5): 21-30.
3. 박영석, 배정환(2024) 도시 오픈스페이스 계획 과정의 시민참여 정책 분석: 서울, 인천, 광주, 대구 공원녹지기 본계획을 중심으로. 한국조경학회지 52(5): 1-14.
4. 변재상, 김인호, 신상현(2011) 도시공원의 민간위탁 적용을 위한 제도적 방안: 성남시 도시공원 운영사례를 중심으로. 한국조경학회지 39(5): 33-47.

5. 심주영, 조경진(2016) 거버넌스를 통한 대형 도시공원의 조성 및 운영관리 전략: 프레시디오 공원과 시드니 하버 국립공원 사례를 중심으로. 한국조경학회지 44(6): 60-72.
6. 이동훈(2019) 뉴욕시 도시공원의 민간협력 관리현황 고찰. KIEAE Journal 19(6): 13-20.
7. 주효진, 조주연(2012) 자연자원의 체계적 관리를 위한 도시공원 관리기능의 조정과 통합. 한국자치행정학보 26(3): 537-556.
8. 황해권, 손용훈(2026) 도시녹지의 법·제도 개선 연구: 한국, 일본, 영국의 해석. 한국조경학회지 54(1): 170-187.
9. Ansell, C. and A. Gash(2008) Collaborative governance in theory and practice. Journal of Public Administration Research and Theory 18(4): 543-571.
10. Dempsey, N. and M. Burton(2012) Defining place-keeping: The long-term management of public spaces. Urban Forestry & Urban Greening 11(1): 11-20.
11. Duivenvoorden, E. and T. Hartmann(2025) Challenges of an integrated management of public space: Exploring an integrated policy arrangement of managing public space in Dutch municipalities. European Planning Studies 33(9): 1535-1553.
12. Duivenvoorden, E., T. Hartmann, M. Brinkhuijsen and T. Hesselms(2021) Managing public space: A blind spot of urban planning and design. Cities 109: 103032.
13. Emerson, K., T. Nabatchi and S. Balogh(2012) An integrative framework for collaborative governance. Journal of Public Administration Research and Theory 22(1): 1-29.
14. Hirata, F.(2023a) Grasping the sense of the era surrounding parks!: Toward an age of planned park renovation. In F. Hirata, ed., Parks Reborn: A Guidebook for Park Renovation. Design Egg. pp. 15-30; 平田富士男(2023a) 公園を取り巻く時代感覚をつかもう!: 計画的公園リノベーションの時代へ. 平田富士男(編), 生まれ変わる公園: 公園リノベーションの指南書. デザインエッグ. pp. 15-30.
15. Hirata, F., ed.(2023b) Parks Reborn: A Guidebook for Park Renovation. Design Egg; 平田富士男(編著)(2023b) 生まれ変わる公園: 公園リノベーションの指南書. デザインエッグ.
16. Machida, M.(2023) Discerning the buds of public-private partnership!: Issues in neighborhood parks and the emergence of PPP renovation. In F. Hirata ed., Parks Reborn: A Guidebook for Park Renovation. Design Egg. pp. 63-78; 町田誠(2023) 公民連携の萌芽を見極めよう!: 身近な公園の課題と公民連携リノベーションの萌芽. 平田富士男(編), 生まれ変わる公園: 公園リノベーションの指南書. デザインエッグ. pp. 63-78.
17. Ministry of Internal Affairs and Communications, Local Administration Bureau, Administrative Management Support Office(2024) On the Designated Manager System. Ministry of Internal Affairs and Communications; 総務省自治行政局行政経営支援室(2024) 指定管理者制度について. 総務省.
18. Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism(2017) Key points of the Urban Park Act amendment: The act partially amending the Urban Green Space Act and related acts (establishment of the Park-PFI system). Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism; 国土交通省(2017) 都市公園法改正のポイント: 都市緑地法等の一部を改正する法律(Park-PFI制度の創設). 国土交通省.
19. Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, City Bureau, Parks, Green Spaces and Landscape Division(2014) Guidelines for Enhancing the Attractiveness of Urban Parks Through Public-Private Partnership. Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism; 国土交通省都市局公園緑地・景観課(2014) 官民連携による都市公園魅力向上ガイドライン. 国土交通省.
20. Nitta, J.(2011) On the future use of the designated manager system: From the perspective of monitoring and evaluation. Studies in Business and Accounting 5: 165-179; 新田順子(2011) 今後の指定管理者制度の活用について: モニタリング・評価の視点から. 経営戦略研究 5: 165-179.
21. NPO birth(n.d.) Activating the Power of Urban Parks. NPO birth.
22. Park Foundation(2016) Park management guidebook. Park Foundation; 公園財団(2016) 公園管理ガイドブック. 公園財団.
23. Provan, K. G. and P. Kenis(2008) Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. Journal of Public Administration Research and Theory 18(2): 229-252.
24. Satoh, R.(2025) Conservation strategy of an intermediary support organization for enhancing green space

- connectivity: An industry-government-academia-citizen network on the Kokubunji Escarpment, Tokyo. Taiwan, OECMs Symposium; 佐藤留美(2025) 緑地の連結性を高める中間支援組織の保全戦略: 国分寺崖線(東京)における産官学民のネットワーク. 台湾, OECMs シンポジウム.
25. Satoh, R. and M. Isowaki(2023) Expanding community development from parks!: Bundled designated management of multiple parks and renovation contributing to community development. In F. Hirata ed., Parks reborn: A Guidebook for Park Renovation, Design Egg, pp. 125-145; 佐藤留美, 磯脇桃子(2023) まちづくりを公園から広げよう!: まちづくりに貢献する複数公園の一括指定管理手法とリノベーション. 平田富士男(編), 生まれ変わる公園: 公園リノベーションの指南書. デザインエッグ, pp. 125-145.
 26. Seibu-Musashino Partners(2016) MUSASHINO PARK-LIFE MAGAZINE (Vol. 5). Seibu-Musashino Partners; 西武・武蔵野パートナーズ(2016) MUSASHINO PARK-LIFE MAGAZINE, Vol. 5. 西武・武蔵野パートナーズ.
 27. Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction(2022a) Recruitment Guidelines for Designated Managers of Tokyo Metropolitan Parks (FY2022). Parks and Green Spaces Department; 東京都建設局(2022a) 東京都立公園指定管理者募集要項(令和4年度). 東京都建設局公園緑地部.
 28. Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction(2022b) Common Specifications for Designated Managers of Tokyo Metropolitan Parks, Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction; 東京都建設局(2022b) 東京都立公園指定管理者共通仕様書. 東京都建設局.
 29. Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction(2022c) Proposal Topics for Business Plans in the Selection of Designated Managers of Tokyo Metropolitan Parks: "Musashino Parks" Group. Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction; 東京都建設局(2022c) 都立公園指定管理者選定 事業計画書 提案課題: 「武蔵野の公園」グループ. 東京都建設局.
 30. Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction(2024) Park-Specific Management Plans (Common volume). Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction; 東京都建設局(2024) 公園別マネジメントプラン(共通編). 東京都建設局.
 31. Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction(2025) FY2024 Evaluation Results of the Management and Operation of designated Managers. Tokyo Metropolitan Government Bureau of Construction; 東京都建設局(2025) 令和6年度 指定管理者管理運営状況評価結果. 東京都建設局.
 32. Tokyo Metropolitan Government, Bureau of General Affairs(2025) Publication of the FY2024 Evaluation Results for Designated Managers of the Tokyo Metropolitan Government (September 24, 2025). Tokyo Metropolitan Government, Bureau of General Affairs; 東京都総務局(2025) 令和6年度東京都指定管理者の管理運営状況評価結果の公表について. https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/documents/d/soumu/r6_hyoukahonshi-pdf-1
 33. Uzui, Y.(2020) A study on approaches to Park-PFI and other public-private partnership projects in urban parks. Urban Studies (70). Urban Research Center, Organization for Promoting Urban Development; 宇随幸雄(2020) 都市公園におけるPark-PFI等官民連携事業の進め方についての研究. 都市研究(70). 一般財団法人民間都市開発推進機構 都市研究センター.
 34. Williams, P.(2002) The competent boundary spanner. Public Administration 80(1): 103-124.
 35. Musashino Parks Partners(n.d.-a) Musashino Parks Partners. 武蔵野の公園パートナーズ(n.d.-a) 武蔵野の公園パートナーズ. <https://musashinoparks.com/>
 36. Musashino Parks Partners(n.d.-b) Who we are. Tokyo Metropolitan Parks in Musashino; 武蔵野の公園パートナーズ(n.d.-b) WHO WE ARE(わたしたちについて). むさしのの都立公園. <https://musashinoparks.com/we/>
 37. Satoh, R.(2020a) Connecting parks and communities, realizing what people wish parks had (Series "Parks change! Towns change!" No. 11: Park coordinators-New actors in park management (1)). Nikkei BP PPP Frontline; 佐藤留美(2020a) 公園と地域をつなぎ、公園の「あったらいいな」を実現する(連載「公園が変わる! 街が変わる!」第11回 パークコーディネーター—新たな公園マネジメントの担い手(1)). 日経BP 新・公民連携最前線(PPPまちづくり). <https://project.nikkeibp.co.jp/atclppp/PPP/032300072/121600013/>
 38. Satoh, R.(2020b) Unearthing the potential of parks and communities together with citizens (Series "Parks change! Towns change!" No. 12: Park coordinators-New actors in park management (2)). Nikkei BP PPP Frontline; 佐藤留美(2020b) 市民とともに、公園と地域のポテンシャルを掘り起こす(連載「公園が変わ

- る!街が変わる!」第12回 パークコーディネーター—新たな公園マネジメントの担い手(2)). 日経BP 新・公民連携最前線(PPPまちづくり). <https://project.nikkeibp.co.jp/atclppp/PPP/032300072/040600014/>
39. Satoh, R.(2020c) Enhancing "park power" through collaboration with specialist staff (Series "Parks change! Towns change!" No. 13: Park coordinators—New actors in park management (3)). Nikkei BP PPP Frontline; 専門スタッフとのコラボレーションで「公園力」を高める(連載「公園が変わる!街が変わる!」第13回 パークコーディネーター—新たな公園マネジメントの担い手(3)). 日経BP 新・公民連携最前線(PPPまちづくり). <https://project.nikkeibp.co.jp/atclppp/PPP/032300072/062400016/>