



뉴욕시 도시공원의 민관협력 관리현황 고찰

Management of Urban Parks in New York City through the Public-private Partnerships

이동훈*

Dong-Hoon Lee*

* School of Architecture, Seoul National University of Science & Technology, South Korea (dhl@seoultech.ac.kr)

ABSTRACT

Purpose: This study aims to draw implications for the vitalization of the domestic public-private partnerships through exploring the cases of New York City where the urban park managements by the private nonprofit organizations are common. **Method:** The web sites posted by the department of Parks and recreation of New York City and the IRS-form 990s for a tax exemption of the private partner organizations were reviewed to examine their financial status and activities. The support programs for activating the private participation were explored. **Result:** The public-private partnerships for urban parks in New York City are categorized into a volunteer type, a conservancy type, and a BID(Business Improvement District) type according to the submission of Form 990 and affiliation with BID. The organizations with stable revenues maintain and manage parks autonomically based on private donation and profit-making business besides government grant. A variety of support programs are provided for the private sectors to strengthen their management ability. The technical support and incubation for the private organization are essential to expand the public-private partnerships in the management of the urban parks.

KEYWORD

도시공원
민관협력
공원관리Urban Park
Public-private Partnership
Park Management

ACCEPTANCE INFO

Received Oct. 10, 2019
Final revision received Dec. 3, 2019
Accepted Dec. 9, 2019

© 2019 KIEAE Journal

1. 서론

1.1. 연구의 배경 및 목적

도시 내 쾌적한 환경을 제공하며 시민들의 삶의 질을 향상시키기 위한 공간으로 활용되는 도시공원은 일반적으로 공공의 투자를 통해 조성되고 시설의 유지관리 또한 공공의 통상적인 지출을 통해 관리되어 왔으나, 도시공원의 양적 증대는 지방자치단체의 관리 부담을 증가시키는 요인으로 작용하고 있다. 또한 공원의 활용에 대한 시민의 요구가 다양해지면서 공공의 획일적 관리 운영으로는 시민들의 휴게 및 여가에 대한 다양한 수요에 탄력적으로 대응하기에 한계가 있다[1].

이러한 배경에서 도시공원의 관리를 위한 공공의 재정 부담을 줄이고 활용성을 제고하기 위해 민간의 활력을 활용한 도시공원의 관리방식에 대한 정책적 관심이 증대하고 있으며, 민간단체와 행정기관의 협력을 통한 효율적인 도시공원 관리가 모색되고 있다[2]. 본 연구는 도시공원의 관리에 민간부문을 적극적으로 활용하고 있는 뉴욕시의 사례 분석을 통해 시민 및 민간단체에 의한 도시공원 관리현황을 고찰하여 향후 국내 도시공원의 민관협력 활성화를 위한 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다.

1.2. 연구의 방법 및 범위

연구의 주요 대상은 뉴욕시의 도시공원 관리에 참여하고 있는 민간조직으로 공원관리를 관할하고 있는 부서인 뉴욕시 공원국(Department of Parks & Recreation)의 홈페이지¹⁾에 파트너로 공시되어 있는 단체이다. 이 단체들의 활동내역을 살펴보기 위해 각 민간조직이 홈페이지나 소셜 미디어 등을 통해 온라인상에 공개하고 있는 설립목적과 활동내용에 대한 자료를 조사한 후, 각 기관별 수입과 지출에 관한 재무적 활동 내용을 알 수 있는 'Form 990'의 내역을 통해 재정적 현황과 함께 세부적 활동 내용을 살펴보았다. Form 990은 자산 규모가 \$500,000 이상이며, 연간 총 지출금액이 \$200,000 이상인 비영리단체가 세금면제를 받기 위해 매년 회계연도마다 제출하도록 되어 있는 서식으로 비영리기관의 투명성 유지를 위해 수입 및 지출내역을 공개하도록 되어 있다. 대부분의 민관협력기관이 비영리단체로 등록되어 있어 재정적 정보에 대한 접근이 용이하며, 일정한 서식에 의한 자료로 제공되고 있어 기관간의 비교도 가능하다는 장점이 있다.

이를 바탕으로 뉴욕시 도시공원 민관협력 관리의 전반적 현황을 파악한 후, Form 990의 제출 여부 및 공원관리 이외의 활동조직과의 관련 여부에 근거하여 유형을 분류하고 유형별 특성을 도출하였다. 또한 공공 및 민간차원의 지원 프로그램을 통해 민간의 참여를 활성화하기 위한 제도적 지원현황을 고찰하였다.

2. 이론적 고찰

2.1. 도시공원의 민간참여 관리방식

도시공원 관리에서 민간이 참여하는 방식은 크게 공공주도-민간참여 방식, 민간위탁 방식, 민관협력(partnership) 방식으로 구분될 수 있다[3].

첫째, 공공주도-민간참여 방식은 시민 개인적인 참여를 통한 방식으로 공공이 직접 공원을 운영하지만, 인원과 예산의 부족한 부분에 대해서 시민들의 자원봉사 활동을 통해 보완하는 방식이다. 둘째, 민간위탁방식은 공원 관리를 위한 프로그램이나 공원 시설물을 계약을 통해 민간에 맡기는 방식으로 공공의 예산 지원에 의존하는 형태이다. 셋째, 민관협력 방식은 공공과 민간조직이 서로의 전문성을 바탕으로 업무와 예산을 분담하는 방식으로 민간의 역량에 따라 상호 역할에 차이가 있을 수 있으며, 이러한 방식에서 공공의 역할을 축소하면 민간이 독자적으로 공원을 관리하고 유지하는 형태로 발전될 수 있다.

2.2. 국내 도시공원 관리 민간참여 현황 및 한계

국내에서 공공공간의 민간관리는 위탁 방식을 통해 다양한 분야에서 시도되고 있으나 공원에 대한 민간위탁 사례는 부족한 실정이다. 대부분 부분위탁으로 프로그램 또는 일부 시설물 위주의 형태이며, 어린이 공원 위탁과 같은 경우에는 청소 위주이거나 소규모 면적의 녹지관리 수준에 머물러 있다. 2015년 기준 전국 지방자치단체의 민간위탁 총 9,556건 가운데 공원녹지관련 민간위탁건수는 65건으로 약 0.7%에 불과하며 시설물 위주의 민간위탁인 경우가 많다[4].

성남시의 도시공원 민간위탁 운영사례에 대한 분석 연구는 도시공원의 운영 효율측면에서 민간위탁이 지자체 지역보다 경비절감, 인력양성, 경영효율, 노후 축적 측면에서 장점이 있음을 도출하였다[5]. 그러나 분석 대상이 제한적이며, 심층적이고 구체적인 분석 사례가 부족하여 기존 연구에서 제시하고 있는 장점 및 효과에 대한 검증이 필요한 상황이다.

민관협력 방식의 경우 서울시와 서울그린트러스트가 서울숲 조성 이전인 2003년부터 2005년까지 3년간 계획, 조성, 관리운영 등의 전 과정을 함께 기획하며 추진한 바 있다. 이후 2005년부터 2009년까지 서울시와 5:5 매칭관계로 공원을 관리해 오고 있었으나, 매칭관계가 원활하게 이루어지지 못하는 못하였다. 2009년부터 2016년 10월까지 민간위탁 공모를 통해 '서울숲사랑모임'에 프로그램 운영, 기금모금, 홍보마케팅 등을 부분 위탁하는 방식으로 위탁관리가 이루어졌고, 2016년 11월부터는 서울그린트러스트가 서울숲의 전문적 관리를 위해 설립한 비영리단체인 '서울숲컨서번시'에 공원전체의 운영관리, 유지관리, 이용관리 등 서울숲 관리 전반에 대한 민간위탁이 시행되고 있다[6]. 서울숲은 초기 단계부터 민관협력을 통한 공원으로 관리로 기획되었으나 자금조달 등의 문제로 프로그램 위탁으로 계약관계가 전환되어 민간의 참여 범위가 오히려 줄어든 사례라 할 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 국내에서도 민간단체와 행정기관의 협력을 통한 효율적인 도시공원의 관리방안이 모색되고 있으나, 민

간위탁에 대한 경험 부족으로 민간의 역할이 제한적 수준에 머물고 있다. 또한 공공의 재원에 주로 의존하여 민간에는 경영만 위탁하는 형태로 이루어지고 있으며, 수탁 기관의 관리역량 부족 등의 한계점을 드러내고 있다.

2.3. 선행연구 및 본 연구의 차별성

본 연구는 민관협력 방식에 의한 도시공원 관리가 활발하게 전개되고 있는 뉴욕시의 현황을 중점적으로 살펴보고자 한다. 뉴욕시는 1970년대 심각한 재정위기를 경험하였고, 도시공원의 관리도 위기적 상황을 맞이하면서 방치되었다. 1980년대 뉴욕시의 치안이 더욱 악화되는 상황에서 공원을 안전하게 이용하고자 하는 시민의 요구가 높아졌고, 도시 내 방치된 공지의 민간관리에 대한 사회적 공감대가 형성되면서, 지역의 시민이나 기업에 의한 공원의 관리운영 방법이 모색되었다. 이 과정에서 공원관리단(conservancy) 또는 재건회사(restoration corporation) 등 형태의 비영리단체가 지역별로 조직되어 본격적으로 공원의 재정비와 운영에 관여하게 되었다.

1980년에 설립된 센트럴 파크 컨서번시(Central park conservancy)와 브라이언트 파크 재생회사(Bryant park restoration corporation) 등은 이러한 초기 민관협력 관리의 대표적 사례라 할 수 있다. 비영리기관에 의한 공공공간의 관리라는 새로운 경향에 주목한 Murray (2008)의 연구는 상기의 두 기관의 형성과정과 활동내용을 분석하여 비영리기관들이 공공재로서의 도시공원에 대한 민간의 수요에 대응하면서 공공공간에 긍정적 결과물을 창출하고 있으며, 침체된 도시공원의 재활정화를 위해 지역적 특성에 따라 공공과 민간의 역할의 적절한 조합을 통한 공원관리의 필요성을 강조하였다[7]. 1990년대 이후 지역 환경 및 커뮤니티에 대한 시민의식, 기업의 사회적 책임에 대한 의식이 고양되면서 공공공간의 관리에 관한 민관협력은 더욱 발전하여, 기업의 기부 등이 활발한 도심지역의 경우 자체재원 만으로도 운영이 가능한 도시공원이 등장하였다.

한편, 재정력이 빈약한 지역에서도 공원녹지의 관리나 정비에 주력하는 민간 조직들이 활동을 시작하였다. '하이라인의 친구들(Friends of the High Line)'은 그 대표적 사례로 환경보호 차원의 시민운동에서 시작되었으나 활동 규모를 점차 확대하여 공원관리를 전담하는 기관으로 성장하게 되었다. 하이라인에 사례에 대해서는 지역사회가 주도한 공원조성의 과정 및 도시 기반시설을 재활용한 계획적 수법 및 혁신적 생태디자인 등에 대한 평가와 함께 완공 이후 주변 지역의 개발 촉진으로 인한 젠트리피케이션 등의 문제점 등이 다각적 관점에서 고찰된 바 있다[8].

이상에서 살펴본 바와 같이 센트럴 파크, 브라이언트 파크, 하이라인 등 뉴욕시 도시공원의 민관협력 관리방식에 대한 대표적 성공 사례를 중심으로 연구가 진행된 바 있으나, 뉴욕시 민간파트너십의 유형별 특성과 민관협력을 지원하는 제도가 전반적으로 고찰된 바 없다. 이에 본 연구는 뉴욕시 공원국(Department of Parks & Recreation)이 공시하고 있는 민관협력단체를 전수 조사하여 설립 목적과 조직의 구성 및 주요 활동내역을 살펴보고, 유형화를 통해 각각의 특성을 분석하고, 민관협력을 지원하는 제도를 고찰하여 향후 국내의 도시공원 민관협력관리 확대를 위한 시사점을 도출하고자 한다.

3. 뉴욕시의 도시공원 민간협력 현황

3.1. 뉴욕시 민간협력단체 개관

뉴욕시 공원국이 관리하고 있는 공원의 면적은 약 12,000 ha로 이는 뉴욕시 전체 면적의 14%에 해당되며, 커뮤니티 가든, 해변, 레크리에이션 센터 등 크고 작은 공원시설을 모두 포함하면 5,000개소 이상이다.

뉴욕시 공원국의 홈페이지에 공시되어 있는 민간협력 단체는 총 79개이며, 그 가운데 뉴욕시 전체를 대상으로 활동하는 단체는 14개이다. 단일 공원을 대상으로 활동하는 민간단체는 65개로 맨해튼(Manhattan)과 퀸스(Queens) 지역에 각각 25개, 22개로 집중되어 있다.

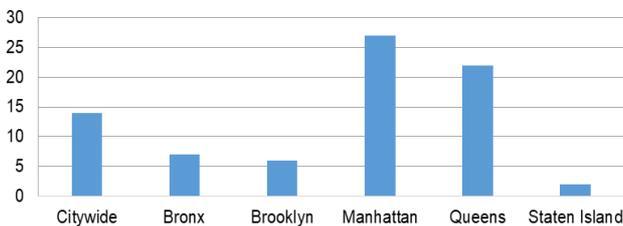


Fig. 1. Numbers of Public-private Partnerships in NYC

3.2. 민간단체의 활동 지역

뉴욕시 전역을 대상으로 활동하고 있는 단체현황은 Table 1.과 같다. 단체별 성격을 설립 배경 및 주요 활동내역을 중심으로 살펴보면, 공원의 관리뿐만 아니라 자연보호 및 환경문제에 대응하는 단체도 포함되어 있으며, 전국적으로 활동하고 있는 대규모 단체의 지부들도 다수 포함되어 있다.

Table 1. Main Characteristics of Citywide Organization

Main Characteristic	Citywide Organization	Year
Strategic partner of NYC or NYC Parks	GrowNYC	1970
	City Parks Foundation	1989
	Partnerships for Parks	1995
	Natural Areas Conservancy	2014
Branch of nationwide network	Wildlife Conservation Society	1895
	Audubon New York	1905
	The Trust for Public Land	1972
	Historic House Trust	1989
From community to citywide parks	New Yorkers for Parks	1907
	New York Road Runners	1958
	Green Guerillas	1973
	Citizens Committee for NYC	1975
	Trees New York	1976
	New York Restoration Project	1997

지역의 공원 문제에 대응하기 위해 설립된 이후 관심 대상을 시 전역으로 확대하여 활동하고 있는 경우 저소득층 거주지역의 방치된 커뮤니티 가든 등 소규모 공원의 복원을 지원하는 역할을 담당하고 있다.

하나의 공원을 대상으로 관리활동을 전개하고 있는 민간단체는 65개이며 '공원의 친구들(friends of X park)', 관리단(conservancy),

연합회(alliance), 재단(trust) 등의 명칭을 사용하고 있다. 단순 자원 봉사단체에서 탈피하여 이사회 및 자체 고용인력에 의한 조직구성을 갖추고 있는 경우 비영리단체(non-profit organization)로 등록되어 활동하는 경우가 대부분이다. 한편, 기업들이 밀집되어 있는 맨해튼 지역의 경우 업무개선지구(Business Improvement District, 이하 BID)와 연계되어 해당 지구 내의 도시공원을 관리를 전담하고 있는 경우도 있다. 설립연도는 Fig. 2.와 같이 1980년대에서 2000년대 사이에 창설된 기관이 대다수를 차지하고 있다.

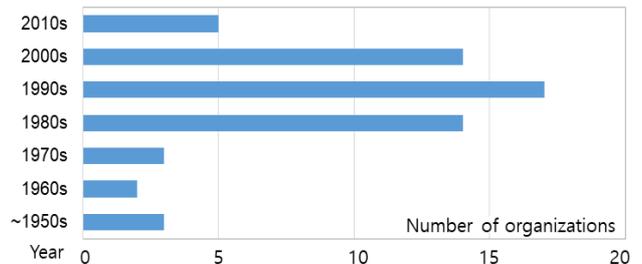


Fig. 2. Formation Year of Private Organizations

3.3. 민간단체의 재정적 현황

각 단체들의 재정적 현황을 살펴보기 위해 각 기관이 미국 국세청(Internal revenue service)에 제출한 세금보고서인 'Form 990'의 내역을 분석하였다. Fig. 3.은 2017년 회계연도에 전년도 실적을 기준으로 Form 990을 제출한 35개 단체를 대상으로 순자산(net asset) 대비 연간 수입(annual revenue)을 표시한 것으로 기관별 자산규모의 분포현황을 나타낸다.

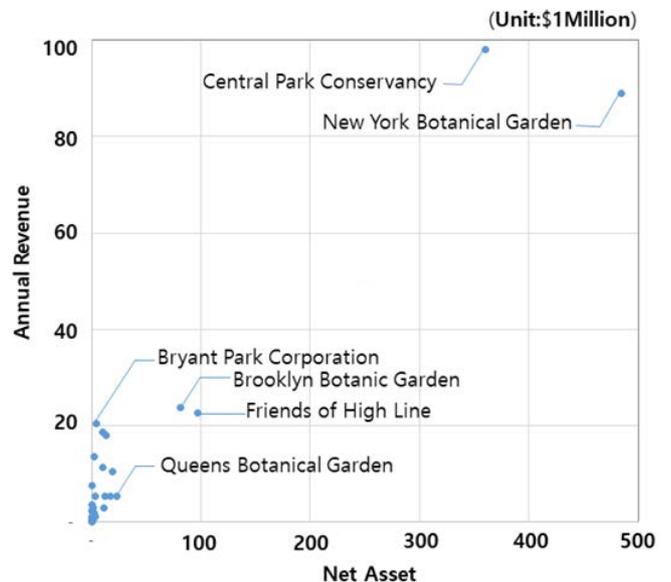


Fig. 3. Net Asset and Annual Revenue of Private Partners (Source: IRS-Form 990s of the Fiscal Year 2017)

순자산이 가장 큰 기관은 '뉴욕 보테니컬 가든(New York Botanical Garden)'으로 약 4억 8천만 달러에 달했으며, '센트럴 파크 컨서번시(Central park conservancy)'가 약 3억 6천만 달러로 그 뒤를 잇고 있다. 이 두개 기관을 제외한 모든 기관의 순자산은 1억 달

러 미만으로, 평균은 약 9백 5십만 달러로 집계되었다. 기관별 연간 수입 현황을 살펴보면, 센트럴 파크 컨서번시가 약 9천 8백만 달러로 가장 많았으며, 뉴욕 보태니컬 가든이 약 8천 9백만 달러로 그 뒤를 잇고 있다. 이 두 기관을 제외한 수입액의 평균은 약 5백 7십만 달러 정도이다.

Table 2. Statistics on Financial Status of Private Organizations (Unit:dollar)

	Revenue	Expenses	Net Asset
Maximum	98,097,373	85,186,570	484,415,833
Minimum	83,133	79,093	347,221
Average	10,631,794	9,802,215	32,487,942
Average*	5,752,832	5,743,163	9,552,484
Median	2,622,036	2,920,615	2,144,966

* Excluding the data of New York Botanical Garden and Central Park Conservancy

연간 수입에서 정부보조금이 차지하는 비율이 10% 미만인 기관은 20개로 조사 대상 단체의 절반 이상을 차지하고 있으며, 이 가운데 10개 기관은 정부보조금을 전혀 받지 않고, 민간 기부금과 프로그램 운영수익 등 자체 수입만으로도 활동이 가능한 재정 상태를 확립하고 있었다.

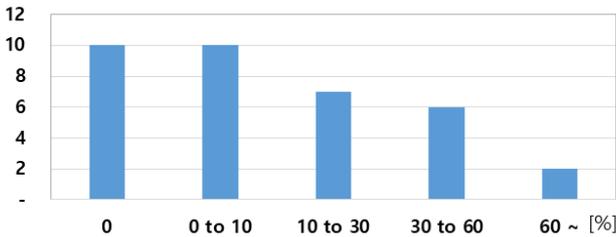


Fig. 4. Percentage of government grants from Revenue

4. 공원관리 민관협력의 유형 및 특성

4.1. 민관협력 단체 유형화

단일 도시공원을 대상으로 활동하고 있는 뉴욕시의 민관협력 단체들 중 각 기관별 홈페이지 또는 소셜 미디어 등을 통해 활동상황을 공표하고 있는 58개²⁾ 단체들의 설립목적 및 활동내역을 전수 조사한 후, Fig. 5.의 기준과 같이 Form 990의 제출여부, 순수 공원관리 이외의 활동과 연계된 조직의 유무에 따라 3가지 유형으로 분류하였다.

유형 I 은 공원의 유지관리 및 환경개선을 위한 자원봉사활동 또는 기금모금 등을 중심으로 제한적 활동을 전개하고 있는 단체이다. 유형 II 는 비영리단체로서 조직구성을 갖추고 전담인력을 직접 고용하여 공원관리 활동 및 자체적인 수익사업을 전개하고 있는 민간단체이다. 활동내용과 조직구성면에서 유형 II 와 유사하나 업무개선 지구(Business Improvement District, 이하 BID)와 연계되어 해당 지역 내의 도시공원을 관리하고 있는 경우, 유형 III 으로 구분하였다. BID는 민간이 실시하는 지역관리 활동의 자금을 지방자치단체가 재분배하여 공공 공간의 관리도 일체적으로 담당하게 하여 지역 활

성화를 추진하는 제도로 맨해튼 지역을 중심으로 활성화되어 있다.

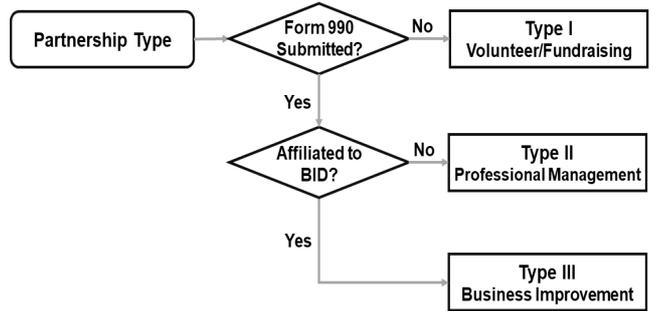


Fig. 5. Categorization Process of Partnership Type

Table 3. Types of Public-private Partnership Organizations of NYC

Type	Characteristics
I	• Restricted to volunteer activity or fundraising
II	• Professional Park Management with employed staffs Registered as a Non-profit organization submitting Form 990
III	• Type II + Affiliated with BID(Business Improvement District)

자원봉사 중심의 유형 I 에 속하는 단체는 23개로 전체의 39.7%를 차지하고 있다. 자체적인 수입구조를 확립하고 전담인력을 직접 고용하여 관리에 참여하고 있는 단체인 유형 II 은 28개(48.3%), 유형 III 은 7개(12.0%) 단체이다. BID와 관련된 유형 III 의 단체는 모두 기업체가 밀집된 맨해튼 지역을 근거로 활동하고 있다.

Table 4. Types of Public-private Partnerships for NYC Parks

Type	Borough					Total
	Bronx	Brooklyn	Manhattan	Queens	State Island	
I	3	-	9	10	1	23
II	4	5	9	9	1	28
III	-	-	7	-	-	7
Total	7	5	25	19	2	58

4.2. 유형 I : 자원봉사형

유형 I 단체들의 주요 활동을 살펴보면, 자원봉사자 중심으로 공원의 관리활동을 실시하고 있는 민간단체로 조경관리 및 식재활동 또는 공원 청소 등 공원의 환경미화 활동이나 공원관리를 위한 기금모금 활동이 중심을 이루고 있다. 공원에서 개최되는 이벤트를 주관하거나 프로그램을 운영하는 경우도 있으나, 포괄적인 공원의 운영을 목적으로 하기 보다는 공원관리를 위한 부분적 프로그램이나 활동에 대해 뉴욕시 공원국의 지원을 받는 관계를 맺고 있는 경우가 대부분이다.

공원의 관리 활동들은 여건에 따라 선택적으로 실시되고 있으며, 자체적인 인력 고용에 의존하기 보다는 자원봉사자나 관련 시민단체 등의 지원을 받아 운영되고 있다. 소득수준이 상대적으로 낮아서 자금 모집에 어려움이 있는 지역의 도시공원 민간관리 형태로 주로 활용되고 있으나, 자원봉사자의 참여가 활성화되고 활동자금 모금으로 운영이 안정화되어 공원관리의 자립도가 높아지면 전문적인 관리 형태인 유형 II 로 발전하게 된다.

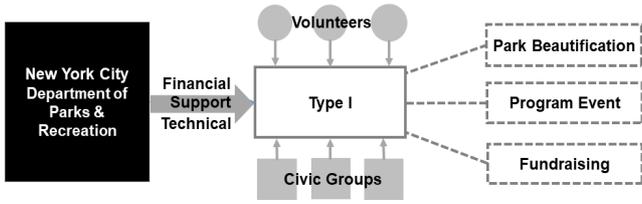


Fig. 6. Major Activity & Relationship Framework of Type I

자발적 시민운동에서 시작된 대표적 성공사례라 할 수 있는 ‘하이라인의 친구들(Friends of the High Line)³⁾’도 유형 I에서 유형 II로 발전된 단체라 할 수 있다. 성장과정의 활동변화를 살펴보면, 초기 단계의 활동은 폐선 후 장기간 방치된 철로를 보존하여 공원을 조성하기 위해 지역주민에 대한 홍보를 통한 공감대 형성에 초점이 맞춰져 있었으나, 공원이 가시화되면서 공원 계획 및 조성 기금 모금으로 활동영역이 확대되었다. 활동을 조직화하여 공원 조성 이후에도 지속적으로 공원에 대한 관리 및 프로그램 운영, 수익사업에 이르기까지 활동영역을 점차 확대하였고[8], 설립 후 20여년이 지난 현재 순자산 규모면에서 뉴욕시 공원국의 민관협력기관 중 3번째, 연간 수입 4번째의 조직구성을 갖춘 단체로 성장하였다. 초기 단계의 자원봉사 형식의 참여는 민간에 의한 공원관리 활동의 첫걸음이라는 점에서 중요한 의미가 있다.

4.3. 유형 II : 전문관리형

유형 II에 속한 민간단체들은 자원봉사에 의존하는 단계에서 탈피하여 비영리단체로서 이사회 및 조직 구성을 갖추고, 공원관리를 위한 인력을 직접 고용하여 공원관리에 적극적으로 개입하고 있다. 뉴욕시 공원국과 공식적인 허가(license)나 양해각서(Memoranda of Understanding)를 체결하여 전략적 협력구조를 형성하고 있는 경우, 규모나 활동내용에 차이가 있지만 모든 단체가 뉴욕시 공원국의 규정을 따르도록 되어 있다.

단체에 따라 활동내용에는 차이가 있지만, 공원의 조경 및 식재와 관련된 일반적이 유지관리 활동뿐만 아니라, 교육 및 자원봉사 프로그램 운영뿐만 아니라 공원 자원을 활용할 수익사업을 포함하고 하고 있다. 이렇듯 수익사업이 가능한 것은 뉴욕시 공원국의 허가받고 공원에 대한 전문적 관리를 실시하고 있는 민간단체는 공원시설을 이용하여 자금을 모으고, 자원봉사활동에 참여하거나 공원을 이용하는 사람 및 식생에 대한 데이터를 수집하거나, 공원 내 자원을 이용할 수 있는 권한을 부여받기 때문이다.

활동 초기에는 기존의 공원관리자였던 뉴욕시와의 관리위탁 계약을 통한 위탁수수료에 대한 수입에 대한 의존도가 높지만, 점차 시민과 기업으로부터의 기부금을 확대하고, 공원의 장소 및 시설 대여료 등 독자적인 수익사업을 통해 재원을 확충하게 되면 정부 보조금에 의존하지 않고도 다양한 프로그램을 운영하게 된다. 한편, 공원 관리 운영단체가 공원 내 시설의 정비, 공원의 디자인 변경, 수목 제거 등 일상적 유지관리업무를 넘어서는 활동을 할 경우는 사전허가를 받도록 되어 있으며, 뉴욕시 공원국은 이에 대한 법적 규제를 검토하는 전문부서를 두고 대응하고 있다.

유형 II에 속한 민간단체 중 수입과 지출 규모가 가장 큰 단체는 ‘센트럴 파크 컨서번시(Central Park Conservancy, 이하 CPC)⁴⁾’로

1980년부터 개인, 재단, 기업 등과 같은 민간부문의 기부금을 바탕으로 센트럴 파크의 관리와 운영을 책임지고 있다. CPC의 설립 이후 13년간은 뉴욕시 공원국과 공식적 계약없이 협조를 통한 운영·관리 활동을 지속했으며, 1993년부터 양해각서를 체결하여 CPC의 이사회에 시장이 임명하는 5인을 이사진에 포함하여 민관파트너십을 형성하였다. 1998년부터는 뉴욕시와 공식 위탁계약을 체결하여 뉴욕시는 CPC가 대행하는 공공서비스의 범위를 정하고 연간 보조금을 지급하는 방식으로 전환하였고, 이후 지속적인 계약 갱신을 통하여 CPC는 센트럴 파크의 공원관리를 전담하고 있다. CPC의 조직 현황을 살펴보면 2017년 7월 기준 50명으로 구성된 이사회와 전문원예사, 청소원 등을 포함하여 498명을 자체 고용하고 있다.

Table 5. Financial Status of Central Park Conservancy*

Source		Amounts(\$)	Percent(%)
Revenue	Contributions and grants	64,871,412	66.1
	Investment income	19,862,426	20.3
	Program services	13,081,587	13.3
	Other revenue	281,948	0.3
	Total	98,097,373	100.0
Expenses	Maintenance operation of the park	25,654,147	35.4
	Restoration(design & construction)	20,238,593	27.9
	Public programs	5,574,849	7.7
	Management and general expenses	10,543,707	14.5
	Fundraising expenses	7,958,129	11.0
	Total	72,425,618	100.0

* Based on IRS-Form 990 of the Fiscal Year 2017

재정적 현황을 살펴보면, 수입에서 민간 기부금 및 보조금이 차지하는 비중은 66.1%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 정부로부터 보조금 없이 운영되고 있다. 민간으로부터의 기부는 개인, 재단, 기업 등으로부터 다양한 방식으로 이루어지고 있다. 비정기적인 기부 이외에도 계절별 자선행사 및 특별 이벤트를 통한 기금 모금활동이 전개되고 있으며, 개인의 경우 다양한 단계의 멤버십을 통해 공원 후원을 위한 재정적 지원활동에 참여할 수 있다. 기부금 이외의 수입내역은 투자 수익 20.3%와 프로그램 서비스 제공을 통한 수익이 13.3%를 차지하고 있다.

공원 프로그램의 운영과 관련된 지출내역을 살펴보면, 조경 및 식재 등을 포함한 공원의 관리비용이 35.4%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 수목 및 화단 관리, 잔디 관리, 낙엽 처리, 낙서 제거 등 공원의 유지관리 활동에 사용되었다. 그 다음으로 지출이 많았던 항목은 공원 복원을 위한 설계 및 시공비로 27.9%를 차지하고 있으며, 공원 내 기념물 및 역사적 건조물에 대한 보존활동에 사용되었다. 그 밖에 교육 및 각종 프로그램에 대한 운영비가 7.7%를 차지하고 있으며, 공원의 역사 및 환경보호에 초점을 둔 교육프로그램, 가족, 커뮤니티 단체, 학생을 대상으로 한 레크리에이션 프로그램, 원예 및 정보제공 활동을 통한 자원봉사 프로그램 등이 운영되고 있다. 공원의 유지관리를 위한 프로그램의 운영은 CPC가 자율적으로 유지하여 운영하고 있으며, 운영과정에서 환경단체 및 시민단체는 물론이고, 근린 커뮤니티와도 지속적으로 교류하며 정보교환을 통해 진행하고 있다[9].

유형 II 단체들은 뉴욕시 공원국과 전략적 파트너십을 형성하고, 지역사회 및 시민들과의 상호작용을 통해 의견을 반영하면서 공원

관리에 참여하고 있다. 공원에 대한 유지관리 활동은 조경관리 뿐만 아니라 기존 시설물의 유지 및 개보수 활동도 포괄하고 있으며, 방문자센터 운영 및 공원의 위생 및 안전에 대한 서비스 활동도 담당하고 있다. 재정적 측면에서도 독립성을 확보하기 위해 기금모금 행사나 기업의 기부를 활용하는 것 이외에도 멤버십 제도를 도입하여 시민 참여를 유도하는 방식을 도입한 경우도 있다. 또한 각종 교육 및 자원봉사 프로그램 운영과 계절별 이벤트 개최를 통해 도시공원이 지역사회의 중심공간으로서 활용될 수 있도록 역할을 강화하고 있다.

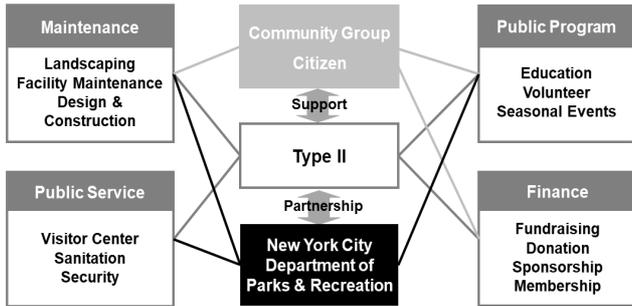


Fig. 7. Major Activity & Relationship Framework of Type II

4.4. 유형 III: BID 연계형

BID 조직은 일정 지역의 상업활동을 진흥시키기 위해 조직된 비영리단체로 공원의 유지관리활동에 특화되어 있지는 않으나, 기업 활동이 왕성한 맨해튼 지역을 중심으로 지역관리 및 도시재생 프로젝트를 통해 상업 및 업무활동의 진흥을 모색하고 있으며, 공공공간의 개선 활동 일환으로 BID 내의 도시공원을 관리하고 있다. BID 조직들은 일반적으로 뉴욕시 중소기업국(Department of Small Business)과 계약을 맺고 활동하고 있으나, 공원도 관리하는 단체의 경우에는 공원국과도 별도의 계약 체결하여 활동하고 있다.

유형 III에 속한 7개의 단체 중 가장 역사가 깊은 '브라이언트 파크 공사(Bryant Park Corporation, 이하 BPC)⁵⁾'는 1980년 브라이언트 파크의 재건을 위해 조직되었던 '브라이언트 파크 재건공사(Byrant Park Restoration Corporation)'가 2006년부터 현재의 명칭으로 개명된 단체이다. 1986년 공원에 면한 25개 필지의 부동산 소유자의 합의를 통해 BID로 지정되었으며, 1988년 이후 뉴욕시와 공원의 정비 및 유지관리에 대한 반영구적인 위탁계약을 체결하여 공원을 운영 관리하고 있다. 단체 조직 이후 황폐화된 공원의 복원을 위한 설계와 1988년에서 1992년까지 4년에 걸친 공사를 주도하였으며, 공원 재개장 이후에는 공원의 유지관리뿐만 아니라 다양한 프로그램을 운영하며 도심 근무자와 관광객에게 휴식공간을 제공하고 있다[10].

BPC는 자체적인 이벤트 개최, 점포 임대, 매점 운영 등을 통한 수익사업을 실시하여 지속적인 활동이 가능한 자체 재원을 확보하고 있는데, 전체 수입에서 프로그램 운영에 의한 수입이 차지하는 비중은 2017년 회계년도 기준 64.2%로 공원 내 레스토랑 및 점포에 대한 임대료, 아이스링크의 운영 수익 등이 포함되어 있다. BPC는 이러한 안정적 운영 수익을 바탕으로 1999년부터는 정부지원금 없이 운영되고 있다. 도시공원 내 영리행위에는 제약이 있으나, 공원 본래의 목적을 거스르지 않으면서 이용자의 편의 도모를 위한 사업은

자치조례 등을 통해 허용하고 있어 공원의 이용증진을 위한 편익사업을 전개한다면 공원 운영을 위한 재원 확보로도 활용 가능성을 시사하고 있다.

유형 III은 BID(Business improve district)에 소속된 부동산 소유자들의 지역관리 활동이 공원관리로 확대된 형태라는 점에서 유형 II와 구별되며, 활동 재원으로도 BID 회원들이 지불하는 부과금의 일부를 공원관리에 활용하고 있다. 이렇듯 BID와 연계된 조직의 도시공원 관리는 도시공간의 질을 향상시켜 부동산의 자산 가치를 향상시키고, 쾌적한 휴게공간을 제공하여 방문객을 증가시켜 상업활동을 활성화함으로써 결과적으로 지역 경제 부흥이라는 본래의 목적을 달성하기 위한 수단으로 활용되고 있음을 시사하고 있다.

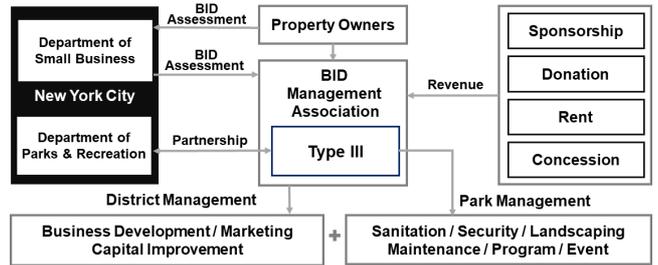


Fig. 8. Major Activity & Relationship Framework of Type III

5. 민간 공원관리 지원 프로그램

5.1. 자원봉사활동에 대한 지원

스튜어드십(Stewardship)은 2007년부터 운용되고 있는 뉴욕시 공원국의 자원봉사활동 지원 프로그램으로 뉴욕시 공원국과 계약관계가 없는 단체 및 개인을 대상으로 공원관리에 필요한 기술을 제공하거나 지원하고 있다. 전문성을 지닌 뉴욕시 공원국의 직원이 프로그램 운영을 담당하고 있으며, NYC Service⁶⁾와 같은 뉴욕시의 기관을 통해서 민간으로부터 운영요원을 고용하여 활동을 분담하고 있다.

매년 8,000명 이상이 자원봉사자의 참가를 유도하여 공원관리업무를 돕는 인재를 육성하고 있는 스튜어드십의 특징은 지원단체를 형성하지 않고, 기존 단체나 공원관리 활동을 하고 있는 개인을 대상으로 공원의 관리에 필요한 기술을 제공하고 지원해 주는 것에 특화되어 있다. 한편, 전문적인 자원봉사 활동을 육성하기 위해 '슈퍼 스튜어드(super steward)'라는 인증 제도를 통해 뉴욕시 공원국의 공원관리 전문가 수준의 자원봉사자를 양성하는 프로그램도 운영되고 있다.

살고 있는 동네의 근린공원이거나 공공 공간에 대한 자원봉사 프로그램인 '우리동네공원 (It's My Park)'은 지역의 공원별로 공원의 식재, 청소 등 유지관리활동에 대한 자원봉사 행사를 통해 시민참여를 유도하고 있다. 단체로 자원봉사활동에 참여하고자 하는 그룹에 대한 창구도 마련되어 있어 신청 단체 규모나 성격에 맞는 공원관리 프로젝트를 배정하고, 프로젝트 진행을 위한 전담 인력과 장비를 제공해 주고 있다.

그밖에 GreenThumb(이하 GT)은 동네의 유휴지를 활용하여 공동체 정원(community garden)을 조성하고 관리하는 것을 지원하

는 프로그램으로 1978년 이후 뉴욕시에 600개 이상의 공동체 정원을 개설하는 성과를 거뒀다. GT는 지역의 자원봉사자에게 공원 조성을 위한 재료를 제공하고 기술적 지원을 통해 교육 및 계절별 프로그램에 대한 가이드라인을 제공함으로써 공동체 정원과 도시 텃밭의 조성을 지원하고 있다. 이렇게 조성된 정원은 지역 자긍심의 중심 공간으로 환경적, 경제적 편익을 지역사회에 제공하고 커뮤니티 활동을 강화하는 역할을 있다.

Table 6. Volunteer Programs of NYC Parks

Program	Outline
Stewardship	• The Stewardship is a service program that recruits, trains, and supports volunteers for ecological projects across the city
It's My Park	• It's My Park offers opportunities to give back by cleaning, painting, weeding, planting, and more
GreenThumb	• GreenThumb provides programming and material support to community gardens

5.2. 민간단체에 대한 지원

행정기관인 뉴욕시 공원국과 시민의 중개자로서 다양한 공원 운영 프로그램을 제공하고 있는 비영리민간단체인 도시공원기금(City Parks Foundation)이 1995년부터 공동운영하고 있는 ‘공원 파트너십(Partnerships for Parks, 이하 PFP)’은 공원을 관리하는 민간단체를 지원하고 있으며 공공과 계약관계나 양해각서 등을 체결하는 등 전략적 민관협력관계를 구축하지 않은 단체의 창구역할을 담당하여 각각의 단체와 연계하여 다양한 활동을 전개하고 있다. 공공과 민간으로부터 활동자금 지원을 받고 있으며, 운영직원도 각각의 단체에서 반반씩 고용하고 있다. 이러한 조직이 만들어진 배경에는 뉴욕시의 공원관리예산 삭감에 대응하여 시민참여를 확대하기 위한 것으로 시민에 의한 공원관리활동을 지원하여 조직화함으로써 민간의 공원관리를 확대하려는 의도에서 비롯되었다. PFP의 주요 활동은 도시공원 민간관리단체의 형성을 지원하고, 도시공원을 매개로한 지역사회의 봉사활동을 확대하는 사업을 전개하는 것이다. 구체적 활동내용은 살펴보면, 공원의 조경관리 및 식재 등 미화활동, 청소, 자원봉사 이벤트의 운영, 자금확보 지원, 운영요원 양성 프로그램 등을 통해 아직 허가를 받지 못한 단체를 지원하고 있다.

비영리단체인 ‘뉴욕복원프로젝트(New York Restoration Project)⁸⁾’는 황폐화된 공원을 복원, 관리하기 위해 설립된 단체로

1995년부터 공공 투자가 이루어지기 어려운 저소득층 거주지역을 대상으로 공원관리에 대한 지원활동을 실시하고 있다. 주요 활동은 개인 기업, 재단, 공공기관 등으로부터 자금을 모금하여 황폐한 공원의 재정비와 유지관리 활동 및 경매로 나온 공원을 취득하여 재정비하는 활동과 함께 소규모 공원관리단에 대한 지원 활동을 전개하고 있다.

5.3. 민관협력 유형과 지원체계와의 관계

뉴욕시의 경우 민간의 공원관리 활성화를 위한 다양한 지원프로그램이 공공뿐만 아니라 민간차원에서도 제공되고 있다. 공공은 스텐워드십 프로그램을 통해 공원관리에 대한 자원봉사 활동을 기술적으로 지원하고, 거주 지역에서 참여할 수 있는 자원봉사 활동 기회를 홈페이지 등을 통해 홍보하여 참여를 독려하고, 유휴공간을 활용한 공동체 정원 조성을 지원하고 있다. 또한 민간차원에서도 소외지역을 중심으로 공원의 조성을 돕고, 활동을 조직화하는 프로그램이 운영되고 있으며, 이를 통해 공원관리를 위한 민간단체로 발전할 수 있는 기반을 제공하고 있다.

개인적 자원봉사 형태의 활동은 다양한 민간의 공원관리 활성화를 위한 첫걸음이라 할 수 있으며, 다양한 지원 프로그램들은 민간의 관심을 유도하고, 민간의 활력을 도시공원 관리에 활용할 수 있는 원동력이 되고 있다. 뉴욕시의 이러한 다각적 지원구조는 자원봉사에 대한 교육과 지원의 필요성과 시민참여 확대를 위한 홍보의 중요성을 시사하고 있다.

6. 결론

본 연구는 민관협력을 통한 도시공원의 관리가 활발하게 전개되고 있는 뉴욕시의 공원관리 사례를 분석하여 민관협력의 형태를 고찰하고 유형별 특성을 도출하였다. 또한 민간의 공원관리 참여를 지원하기 위한 뉴욕시와 민간차원의 다양한 프로그램들을 살펴보았다. 민간의 참여는 지역, 환경, 커뮤니티에 대한 시민의식의 향상과 기업의 사회적 책임에 대한 인식 고양을 바탕으로 하고 있으며 공공공간으로서 도시공원의 질을 향상시키기 위한 민관협력으로 이어지고 있었다.

뉴욕시의 민관협력단체들을 활동 규모 및 기타 활동 조직과의 연계성을 바탕으로 분류하면 자원봉사형, 전문관리형, BID 연계형으로 구분되며, 공공과 민간이 다층적인 협력구조를 갖추고 지역별 현

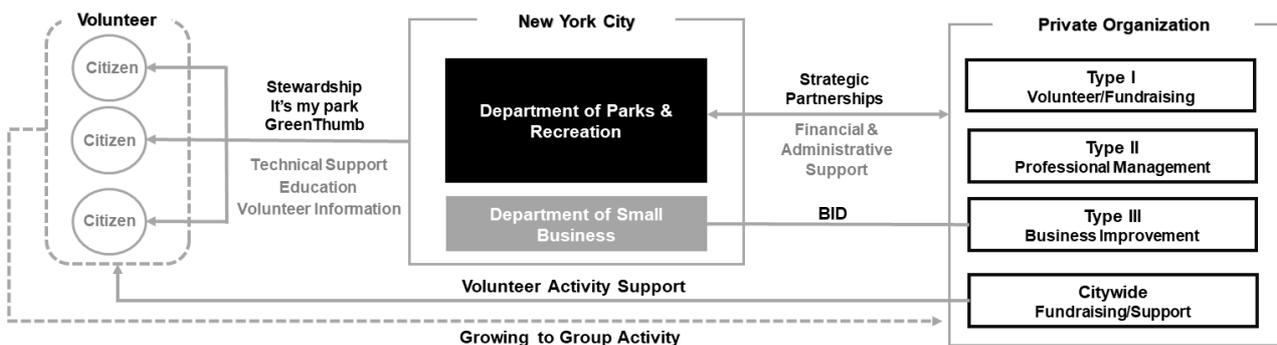


Fig. 9. Support Programs and Interrelationships of Public-private Partnerships

황이나 민간단체의 역량에 따라 다양한 형태로 역할분담을 하고 있었다. 뉴욕시 공민국과 전략적 민관협력 체계를 형성하고 있는 단체들은 대부분 비영리단체로의 조직구성을 갖추고 있으며, 시민 또는 기업으로부터 기부, 공원에서의 이벤트 개최 및 장소 대여, 매점 및 레스토랑 등의 영업시설에 대한 임대료 등 다양한 수익사업을 통해 안정적 자금구조를 갖추고 있었다. 이는 공공으로부터 위임받은 권한을 바탕으로 공원의 자원을 활용하여 다양한 사업을 전개하고 있기 때문이다. 조직적 구성을 갖추지 못한 경우에도 자원봉사형식의 참여를 유도하는 다양한 프로그램이 운영되고 있으며, 이를 통해 공원관리를 위한 역량을 강화하여 전문적 관리주체로 성장할 수 있는 기반을 마련하고 있었다.

뉴욕시에서 민관협력에 의한 공원관리가 활발하게 전개되고 있는 이유는 지역의 공원을 쾌적한 환경으로 만들겠다는 공감대를 통해 자생적으로 조직된 단체가 시대와 함께 성장해온 결과라 할 수 있다. 또한 시민참여가 자원봉사에서 운영주체로 발전할 수 있도록 전문적 관리에 대한 공공의 행재정적 지원구조가 구축되어 있으며 안정적 재원확보를 위한 기부문화와 민간의 재원확보를 위한 프로그램 개발도 자유롭게 이루어지고 있기 때문이다. 이러한 민간참여에 의한 공원 관리를 통해 시민의 눈높이에서 수요자가 원하는 서비스를 다양하게 제공되고 있으며, 공공으로서는 제약이 있는 사업의 전개나 기금모금 등 다양한 재정적 탐색과 경비절감 및 경영효율, 공원 관리 및 운영노하우 축적 등 민간이기 때문에 대응할 수 있는 탄력적 운영이 모색되고 있었다.

국내 도시공원의 민간관리 사례의 경우 프로그램 운영이나 일부 시설물 관리에 머물러 있는 경우가 대부분이고, 재정적 측면에서도 공공의 재원에 의존하고 있으나, 공원 전체를 민간이 독자적으로 관리하고 있는 뉴욕시의 사례의 경우, 재정적으로도 자체적인 운영 수익구조를 확립하고 있었다. 이는 공공의 지원을 통해 민간의 공원관리 역량이 강화되면서 점진적으로 업무 및 사업영역이 확대된 결과라 할 수 있다. 도시공원은 지역의 활성화를 위한 전략적 공간으로 무한한 가능성을 가지고 있다. 공공 주도의 경직된 관리방식에서 탈피하여 민관협력을 통해 정부의 재정 부담을 경감하면서 민간의 효율성을 활용한 도시공원의 유지관리는 지속가능한 도시 공공공간의 관리방식으로 모색될 필요가 있다. 이를 위해 시민과 공공이 함께 공원운영에 참여하기 위한 상호간의 의사소통 구조가 마련되어야 하며, 다양한 수준의 참여방법에 대한 시도를 통해 공공의 기술적 지원과 병행된 민간조직의 전략적 육성이 요구된다.

본 연구는 거대도시 뉴욕시의 도시공원 민관협력 관리 사례 고찰에 초점을 맞추고 있어 지역별 특성에 따른 다른 다양한 사례 연구가 요구된다. 또한 국내에서도 민관협력을 통한 공원관리는 시도되고 있으므로 향후 사업의 성과에 대한 추적 조사가 필요하다.

Acknowledgement

이 연구는 2019년 서울과학기술대학교 교내연구비의 지원으로 수행되었습니다.

Reference

- [1] Margaret Walls, Private Funding of Public Parks: Assessing the Role of Philanthropy, Issue Brief 14-01, Resources for the Future, 2014.01, pp.1-22.
- [2] 김용국 외 2인, 민관파트너십 도시공원 조성 및 관리방식 연구, 한국: 조경학회지 제39권 제3호, 2011, pp.83-97. // (Y.G. Kim et al., A Study of Urban Park Development and Management through Public-Private Partnership, Korea: Journal of the Koran Institute of Landscape Architecture, Vol.39, No.3, 2011.6, pp.33-47.)
- [3] 김원주, 시민참여를 통한 생활권 공원녹지 조성방안, 한국: 서울연구원, 2008. // (W.J. Kim, Plan to Create Neighborhood Green Space with Citizen Participation, Korea: Seoul Development Institute, 2008.)
- [4] 배성기, 민간위탁 현황분석 I, 한국민간위탁경영연구소, 2015. // (S.G. Bae, Analysis of Contracting Out I, Korea Contracting-out Management Institute, 2015.)
- [5] 변재상 외 2인, 도시공원의 민간위탁 적용을 위한 제도적 방안, 한국: 조경학회지 제39권 제5호, 2011, pp.33-47. // (J.S. Byeon et al., An Institutional Approach for Application of the Contracting-out in the City Parks, Korea: Journal of the Koran Institute of Landscape Architecture, Vol.39, No.5, 2011., pp.33-47.)
- [6] 민성환 외 5인, 공원의 민간위탁관리가 공원서비스에 미치는 영향, 서울특별시의회, 2016. // (S.H. Min et al., Influence of Contracting Out Park management to Park Service, Seoul Metropolitan Council, 2016.), <http://opengov.seoul.go.kr/research/11552698>, 2019.10.01.
- [7] Michael Murray, Private Management of Public Spaces, U.S.A.: Harvard Environmental Law Review, vol. 34, 2010, pp.179-255.
- [8] Christoph Lindner et al. Deconstructing the High Line, U.S.A.: Rutgers University Press, 2017.
- [9] Central Park Conservancy Annual Report, PDF format, <http://www.centralparknyc.org/about/annual-reports.html>, 2019.10.01.
- [10] J. William Thompson, Rebirth of New York City's Bryant Park, U.S.A.: Spacemaker, 1997.

- 1) <https://www.nycgovparks.org/> (2019.12.01. 기준).
- 2) 활동내역의 확인이 불가능한 5개 단체와 공공이 설립한 공익기업(public benefit corporation) 2개는 조사대상에서 제외하였음.
- 3) <https://www.thehighline.org> (2019.12.01. 기준).
- 4) <http://www.centralparknyc.org/> (2019.12.01. 기준).
- 5) <https://bryantpark.org> (2019.12.01. 기준).
- 6) 시민의 자원봉사활동 참가를 지원하기 위해 2009년 설립된 단체 (<https://www.nycservice.org>, 2019.12.01. 기준).
- 7) <https://cityparksfoundation.org/about-partnerships-for-parks/> (2019.12.01. 기준)
- 8) <https://www.nyrp.org> (2019.12.01. 기준)