

지방자치 정책브리프

지방자치단체 공공시설 운영현황 분석과 시사점

지방자치단체 공공시설 운영현황 공개제도¹⁾

제도 개요

- 행정안전부는 일부 공공시설 관련 낭비사례를 방지하고 효율적이고 투명한 시설 관리 강화를 위해 공립도서관, 체육관 등 주민들이 주로 이용하는 지방자치단체 공공시설의 운영현황을 공개하는 제도를 2016년부터 시행함
- 대상시설 : 현재 운영 중인 일정 규모(기초 100억원 이상, 광역 200억원 이상) 이상 주요 공공시설

■ <그림-1> 유형별 공개대상 공공시설 ■



• 문화시설

공립도서관, 박물관, 미술관, 문화예술회관, 청소년수련회관



• 체육시설

공립운동장, 체육관, 공공체육시설 (육상경기장, 야구장, 축구장, 수영장)



• 복지시설

종합사회복지관



• 기타시설

그 밖에 주민편의, 안전 등을 위한 공공시설

- 공개항목 : 시설개요(건립일, 연간이용인원, 총건립비용 등), 운영비용(인건비, 유지관리비 등), 수익(입장료, 임대료, 위탁료 등) 등
- 공개방법 : 모든 국민들이 자유롭게 볼 수 있도록 지방재정정보 홈페이지 '재정고(lofin.moi.go.kr)'에 게시

2014~2018년 공공시설 운영현황 검토

분석 대상 검토

- 2014년부터 2018년까지 공시된 총 시설수는 815개이며, 이중 불안군청사를 제외하면 814개 시설이 검토 대상임
 - 18개 사업은 2018년도 미제시 시설
 - 운영비용 미제시 시설은 5개(광주기아챔피언스필드, 마산야구장, 꿈자람구장, 금산인삼약초건강관, 블루스퀘어)이며, 이중 2개(꿈자람구장, 금산인삼약초건강관)는 2018년도 정보 미제시
- 이상치 검토 : 평균 대비 해당년도의 편차가 큰 경우
 - 연간 이용인원 자료의 경우, 814개 사업 중, 20.5%인 167개 사업이 이상치²⁾로 의심되어 이용인원을 활용한 분석 곤란
 - 건립비용 자료의 경우, 2017년도의 모든 시설의 건립비용이 운영비용으로 제시됨에 따라 건립비용을 고려한 분석 불가
- 2014년부터 2018년까지 공시된 총 시설건수 815개 중에서 '불안군청사', '2018년도 미제시 시설', '운영비용 미제시 시설'을 제외하고 793건을 대상으로 검토함

연도별 운영수지 현황

- 2018년의 경우, 793건의 시설에서 -8,410억원의 순수지가 발생하였으며, 시설의 증가에 따라 지자체의 재정부담이 가중됨을 알 수 있음

▮ <표-1> 연도별 운영수지 현황 ▮

(단위: 백만원)

구분	건수	건립비용	운영비(a)	수익(b)	수지비율(b/a)	순수지(b-a)
2018	793	26,719,783	1,711,069	870,064	50.85%	-841,005
2017	730	오류	1,550,788	784,469	50.59%	-766,319
2016	684	22,719,273	1,415,218	727,797	51.43%	-687,421
2015	648	21,739,121	1,287,375	683,617	53.10%	-603,758
2014	599	20,307,708	1,133,602	648,620	57.22%	-484,982

- 연평균 순수지는 14.75%, 시설수는 7.00% 증가하는 것으로 분석됨

▮ <표-2> 연도별 순수지 분석 결과 ▮

구분		2018	2017	2016	2015	2014
순수지	합계(백만원)	-841,005	-766,319	-687,421	-603,758	-484,982
	증가율	9.7%	11.5%	13.9%	24.5%	-
시설수	합계(건)	793	730	684	648	599
	증가율	8.6%	6.7%	5.6%	8.2%	-
시설 평균 운영수지 적자(백만원)		-1,061	-1,050	-1,005	-932	-810

5개년 연평균 순수지 분석

- 793개 중, 손실 시설은 722개(91.0%)이며, 연평균 7,994억원의 손실 발생
- 반면에 이익 시설은 71개(9.0%)이며, 전국의 이익을 합하더라도 466억원에 불과함

▮ <표-3> 손실 시설의 손손실 규모별 현황 ▮

구분	손실 시설			이익 시설		
	개수(개)	합계(백만원)	시설당 순수지	개수(개)	합계(백만원)	시설당 순수지
50억원 이상	21	-177,182.8	-8,437.3	59	15,149.0	256.8
40~50억원 미만	7	-31,480.1	-4,497.2	8	10,721.5	1,340.2
30~40억원 미만	20	-69,567.1	-3,478.4	3	6,864.4	2,288.1
20~30억원 미만	41	-101,793.1	-2,482.8	-	-	-
10~20억원 미만	146	-207,109.0	-1,418.6	-	-	-
10억원 미만	487	-212,246.9	-435.8	1	13,904.0	13,904.0
손실 시설 합계	722	-799,379.5	-1,107.2	71	46,638.9	656.9

운영손실 상위 시설

- 매년 50억원 이상 운영손실 시설은 21건임
- 광주문화예술회관과 인천문화예술회관의 경우, 5년 평균 순수지는 -200억원에 달함
- 참고로, 광주문화예술회관의 연평균 순수지가 건립비용의 46.6%에 달함

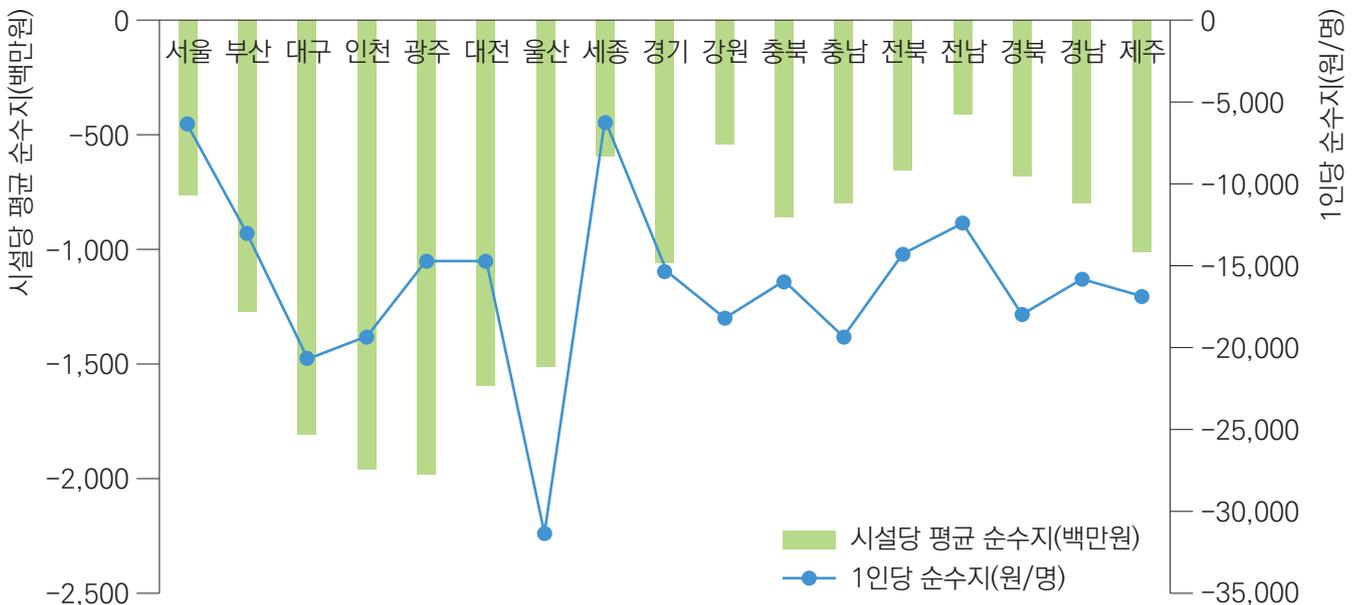
■ <표-4> 매년 50억원 이상 운영손실 시설 현황 ■

시설명	건립비용	연평균 순수지		시설명	건립비용	연평균 순수지	
		금액	연도수			금액	연도수
광주문화예술회관	44,776	-20,856	5	영화의전당	167,850	-6,632	2
인천문화예술회관	58,658	-19,835	5	대구미술관	67,569	-6,494	5
서울역사박물관	34,411	-13,971	5	대전예술의전당	99,276	-6,261	5
울산문화예술회관	43,661	-12,986	5	중앙도서관(광명도서관)	19,035	-6,211	4
한성백제박물관	79,531	-9,839	1	한밭종합운동장	39,105	-5,554	5
대구오페라하우스	44,000	-7,347	5	군포중앙도서관	19,300	-5,502	5
부산광역시립미술관	42,073	-6,986	4	나래울화성시북합복지타운	49,210	-5,467	5
서울시립미술관	27,804	-6,853	2	미추홀도서관	21,467	-5,424	5
대구문화예술회관	26,200	-6,839	2	대구콘서트하우스	54,880	-5,398	5
부산문화회관	44,600	-6,805	2	청주시립도서관	13,150	-5,202	5
백제문화단지	330,425	-6,720	2				

시도별 현황

- 8개 시도(광주, 인천, 대구, 대전, 울산, 부산, 경기, 제주)의 시설당 평균 순수지는 10억원을 초과하며, 그중 광주, 인천, 대구는 시설당 평균 -20억원의 순수지를 보임
- 인구천명당 공공시설 순수지의 경우, 울산은 -31,403.7원/인으로 세종(-5,819.1원)의 5.4배 수준임

■ <그림-1> 시도별 시설당 평균 순수지 및 1인당 순수지 ■



■ <표-5> 시도별 공공시설 운영 현황 ■

구분	인구 (천명)	시설수 (개소)	건립비 (백만원)	연평균 순수지 (백만원)	시설당 평균 건립비 (백만원)	시설당 평균 순수지 (백만원)	1인당 순수지 (원/명)
합계	51,607	793	26,719,783	-752,740	33,695	-949	-14,586.0
서울	9,705	81	2,504,612	-61,992	30,921	-765	-6,387.7
부산	3,400	35	1,362,094	-44,272	38,917	-1,265	-13,021.2
대구	2,450	28	1,277,499	-50,568	45,625	-1,806	-20,639.9
인천	2,939	29	2,346,748	-56,856	80,922	-1,961	-19,345.2
광주	1,493	11	632,292	-21,769	57,481	-1,979	-14,580.5
대전	1,518	14	560,266	-22,355	40,019	-1,597	-14,726.7
울산	1,154	24	805,908	-36,240	33,580	-1,510	-31,403.7
세종	304	3	148,323	-1,769	49,441	-590	-5,819.1
경기	13,031	189	6,348,534	-200,393	33,590	-1,060	-15,378.2
강원	1,521	52	1,315,526	-27,720	25,299	-533	-18,225.1
충북	1,619	30	668,267	-25,753	22,276	-858	-15,906.5
충남	2,180	53	1,762,490	-42,211	33,255	-796	-19,362.8
전북	1,820	40	1,143,191	-25,950	28,580	-649	-14,258.2
전남	1,790	54	1,776,331	-22,048	32,895	-408	-12,317.6
경북	2,674	72	1,624,362	-48,468	22,561	-673	-18,125.5
경남	3,356	67	2,006,646	-53,319	29,950	-796	-15,887.7
제주	653	11	436,694	-11,058	39,699	-1,005	-16,933.8

주-1 : 건립비는 가장 최신인 2018년의 값을 적용함

주-2 : 순수지는 연도별 편차를 고려하여 2014년부터 2018년까지의 실적을 연평균한 값을 적용함

운영방식에 따른 순수지 비교

- 793건 중에 직영방식은 373건(47.0%), 위탁방식은 404건(51.0%), BTL방식 16건(2.0%)임
- 시설당 건립비용은 위탁→BTL→직영 순이기는 하나, 시설당 연평균 순수지로 보면, 위탁→직영→BTL 순임
 - 위탁방식은 시설당 건립비용이 높으나, 순수지가 가장 적은 방식임
 - 반면에 BTL방식은 시설당 건립비용은 위탁보다 적으나, 순수지가 2배에 달하여 운영비용이 높은 방식으로 볼 수 있음

■ <표-6> 시설 운영방식별 순수지 비교 ■

운영방식	개수	2018년 기준 건립비용(백만원)		연평균 순수지(백만원)	
		합계	시설당 건립비용	합계	시설당 연평균 순수지
직영	373	9,930,968	26,624.6	-438,566	-1,175.8
위탁	404	16,222,372	40,154.4	-290,113	-718.1
BTL	16	566,443	35,402.7	-24,061	-1,503.8
합계	793	26,719,783	33,695.0	-752,740	-947.0

- 시설유형, 지역 등 구분 없이 5개년간의 전국 평균을 토대로 분석한 결과이기는 하나, 40년간 운영을 가정할 경우, 위탁방식이 지자체의 재정부담이 가장 적은 방식으로 도출됨
- 시설별-운영방식별 만족도, 이용자수 등의 정보가 수집된다면 지자체의 공공시설 운영계획 수립 시에 가이드라인으로 제시 가능

〈단순 비교〉

- 직영방식 : 건설비 266.25억원 + (11.76억원/년 × 40년) = 736.56억원
- 위탁방식 : 건설비 401.54억원 + (7.18억원/년 × 40년) = 688.78억원
- BTL방식 : 건설비 354.03억원 + (15.04억원/년 × 40년) = 955.55억원

시사점

지방재정분권 강화의 이면에는 지방재정을 집행하는 지방자치단체의 책임성이 뒷받침되어야 함

- 지방자치단체의 재정투자사업은 공공의 복지 차원에서 시설이 제공되므로 무료로 개방하는 시설, 또는 유료로 하되 민간시설보다 저렴한 시설 등이 많다는 점에서 운영수지비율을 10이상으로 준수하기 어려움
- 그렇다고 하더라도, 광주문화예술회관 및 인천문화예술회관에서 보는 바와 같이, 순수지가 -200억원(5년간 연평균)에 달한다는 것은 장기적으로 볼 때 심각한 재정 부담으로 작용하는 짐이 될 수 있음
 - 2018년 기준으로 793개 시설의 건립비용은 267,198억원이며, 매년 순수지가 -8,410억원에 달함
- 향후 지방자치단체가 추진할 공공시설에 대하여 사전에 객관적으로 타당성 평가를 하여 애초에 추진하지 못하거나 적절한 수준으로 건립을 유도하는 것도 중요하나, 이미 건립된 시설들에 대하여도 운영수지 또는 이용률 제고를 위한 실효성 있는 제도 마련이 필요함

당초 ‘지방자치단체 공공시설 운영현황 공개제도’ 취지³⁾에 따라 실효성 있는 운용이 필요하며, 다음과 같은 보완 사항 필요

- 첫째, 현행 공공시설 운영실적 정보에 오류가 다수 발견됨에 따라, 우선 공개되는 정보의 신뢰성 확보 필요
 - 이력관리제도와 같이 전문기관의 정보 및 실적 부진사업 관리 주체 필요
- 둘째, 단순 운영실적 정보 공개에 그치지 않고, 실적(운영수지, 이용자수)이 부진한 사업 분석을 통해 관리 방안을 마련하여 재정 낭비 최소화 필요
 - 실적 부진시설을 대상으로 운영수지 개선 및 이용자 증대를 위한 ①자체관리계획 수립 및 이후 과정 모니터링, ②실적 부진시설 현장 실사 및 컨설팅, ③실적 심각시설 행정 조치(ex, 투자심사 시, 유사 시설 추진 불가) 등 제도 보완 마련

1) 행정자치부 보도자료(2015년 9월 24일)

2) 검토 방법 : $\frac{\text{각연도별 이용인원}}{\text{연평균 이용인원}}$ 이 150% 이상이 포함된 사업

3) 정재근 행정자치부 차관은 “앞으로 낭비되는 시설을 방지하기 위해 사전에 지방재정 투자사업 심사를 대폭 강화하는 한편, 공공시설 운영현황도 전면 공개하여 공공시설의 관리 개선을 통해 재정건전성을 제고해 나가겠다.”고 밝혔다.

▶ 내용문의 : 여규동(한국지방행정연구원 부연구위원, 02-3488-7398, yeokd@krila.re.kr)

▶ 지난호 : 지자체 간 상호협력촉진을 위한 재정협력제도 개선방안(전성만 부연구위원)

원문보기 ▶

✉ 본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.