

## 공공시설 운영현황 공개데이터의 이슈와 한계 진단

### Diagnose issues and limitations of open data on public facility operations

○ 한 승 연\*                      김 준 래\*\*  
Han, Seung-Yeon              Kim, Jun-Lae

#### Abstract

This study was conducted to identify the main issues and problems of open data by analyzing the annual data disclosed as the operation status of public facilities in the form of a time series, and to establish the basis for setting improvement directions for the effective operation of the system. Based on the analysis results, it is necessary to provide basic guidance on the basic purpose, creation, and interpretation of the Open Government Data system. Next, it is necessary to clarify the type of public facilities, operation method, and the role of each actor in the delivery system. Lastly, the study concluded that there is no verification procedure for the data, so a verification procedure should be established before the data is released.

키워드 : 공공시설, 운영현황, 공개데이터, 지방재정통합공개시스템, 전달체계

Keywords : Public Facilities, Operational Status, Public Data, Local Financial Integrated Disclosure System, Delivery System

#### 1. 서론

##### 1.1 연구의 배경 및 목적

행정안전부는 지자체 공공시설물의 내실 있는 운영을 위하여 공공시설 운영현황 공개제도를 시행하고 있다. 공공시설과 관련된 일부 낭비사례를 방지하고, 효율적이고 투명한 시설 관리 강화를 위해 공립도서관, 체육관 등 주민들이 주로 이용하는 공공시설을 대상으로 운영현황을 공개한다. 2014년 시범사업으로 시작하여 2016년부터는 전국으로 확대하여 운영 중이다.

다만, 공개제도의 도입 취지와 다르게 공공시설의 적자 운영 등 비판적인 언론보도가 지속되고 있으며, 특히 공공시설 운영현황에서 공개되는 운영비용과 수익 데이터를 활용하여 방지, 애물단지, 혈세낭비 등 자극적인 헤드라인의 기사들이 지속적으로 반복되는 실정이다. 관련 선행연구에서는 공개데이터의 오류 문제를 지적하며, 자료의 신뢰도 확보가 우선적으로 필요함을 강조한 바 있으나 사실상 관련 후속 연구도 전무한 상황이다. 요컨대, 공개데이터의 오류 및 부실로 인한 문제를 보다 면밀하게 진단하여 제도 도입 취지에 부합하도록 보완이 필요한 시점이다.

\* 건축공간연구원 건축정책본부 연구원

\*\* 건축공간연구원 건축정책본부 부연구위원, 공학박사

(Corresponding author : Architectural Policy Research, Architecture & Urban Research Institute, jkim@auri.re.kr)

이 연구는 건축공간연구원에서 2024년 기획수시 과제로 수행중인 '공공시설 운영현황 제도의 실효성 향상을 위한 개선방향' 연구의 일부를 활용하여 작성함.

이에 본 연구는 공공시설 운영현황으로 공개되는 연도별 자료를 시계열 형태로 분석함으로써 공개데이터의 주요 쟁점과 이슈를 진단하고, 실효성 있는 제도 운영을 위한 기본방향 설정의 기초자료 구축을 목적으로 한다.

##### 1.2 연구의 범위 및 방법

본 연구의 분석 대상은 행정안전부의 지방재정통합공개시스템(지방재정365, <https://www.lofin365.go.kr/>)에서 제공하는 연도별 <자치단체 공공시설물 운영현황> 자료이며, 시간적 범위는 시범사업이 시작된 2014년부터 가장 최근 공개된 2022년 자료까지로 설정하였다.

연구 목적에 부합할 수 있도록 공공시설의 명칭을 중심으로 시계열 자료로 구축한 후 분석을 실시하였다. 다만, 유사한 명칭이 발견된 경우 전후년도 공개 항목 자료와 비교하여 시설명의 변경과 신규 시설 여부를 판단하였다. 구축된 시계열 자료를 지자체 단위와 공공시설별로 구분하여 개별 항목의 데이터 현황과 변화 특성을 검토하였으며, 이 과정에서 주요 쟁점 사항을 유형별로 정리하였다.

##### 1.3 선행연구 및 연구 차별성

공공시설 운영과 관련한 선행연구는 크게 지자체 공공시설의 효율적 운영 및 관리방안을 모색하는 주제와 공공시설 운영현황 공개제도의 개선방향 관련한 연구 2가지 형태로 구분되었다. 전술한 공공시설의 효율적 운영관리와 관련한 다수의 선행연구(노승용 외, 2013; 최명진 외, 2013; 김성표 외, 2017 등)들은 지방자치단체의 공공시설 운영 또는 관리 현황 자료를 바탕으로 정책적인 개선 및

효율화 방안을 모색하였다. 반면, 공공시설 운영현황 공개 제도가 도입된 이후 수행된 제도 개선관련 연구(여규동, 2020; 손종필, 2023)에서는 포괄적으로 공개 항목과 데이터의 문제들을 제기하고 있으나 공개데이터를 직접 분석하거나 시계열 자료로 검토한 연구는 부재하였다.

이에 본 연구는 선행연구에서 공공시설 운영현황 공개 제도의 한계로 지적된 바 있는 공개 정보의 오류, 부실 및 시설 누락 등 전반적인 제도 운영 실태를 검토하기 위하여 파편화된 자료를 시계열 자료로 구축하여 공개데이터의 이슈와 한계를 진단하였다. 궁극적으로 지자체가 제도 도입 취지를 고려하여 공공시설 운영현황을 정확하게 공개하고, 일반 국민이 이용함에 있어 왜곡되거나 오해의 소지가 발생하지 않도록 제도 개선에 기여하고자 한다.

## 2. 공공시설 운영현황 공개제도의 현황

### 2.1 제도 도입 취지

공공시설 운영현황 공개제도는 일부 공공시설 관련 낭비사례를 방지하고 효율적이고 투명한 시설 관리 강화를 위해 주민들이 주로 이용하는 공공시설 중에서도 문화시설, 체육시설, 복지시설 및 그 밖에 주민편의 및 안전 등을 위한 기타시설 4가지 유형으로 한정하는 동시에 지자체 유형에 따라 건립비용이 일정 금액 이상인 시설로 규정하고 있다.

표1. 공공시설 운영현황 공개제도의 대상 및 유형

구분	기초자치단체	광역자치단체
공개 대상	건립비용 100억 이상 (21년부터 200억 이상)	건립비용 200억 이상 (21년부터 300억 이상)
시설 유형	문화시설(공립도서관, 박물관, 미술관, 문화예술회관, 청소년수련회관), 체육시설(공립운동장, 체육관, 공공체육시설), 복지시설(종합사회복지관), 기타시설(그 밖에 주민편의, 안전 등을 위한 공공시설)	

### 2.2 연도별 공개 항목 현황

공개되는 자료는 크게 물리적인 시설현황(자치단체명, 시설유형, 시설구분, 시설명, 건립일, 건물면적, 토지면적)과 관리 측면의 운영현황(시설명, 운영방식, 관리인력, 연간이용인원, 자산가치 변동현황, 운영비용, 운영수익, 순수익)으로 구분할 수 있으나 연도별로 일부 항목에 변화가 진행되었다.

표2. 연도별 공공시설 운영현황 공개 항목

공개 항목	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
자치단체	○	○	○	○	○	○	○	○	○
시설유형	○	○	○	○	○	○	○	○	○
시설구분	○	○	○	○	○	○	○	○	○
시설명	○	○	○	○	○	○	○	○	○
건립일	○	○	○	○	○	○	○	○	○
운영방식	○	○	○	○	○	○	○	○	○
건물면적	○	○	○	○	○	○	○	○	○
토지면적	○	○	○	○	○	○	○	○	○
관리인력	○	○	○	○	○	○	○	○	○
연간이용인원	○	○	○	○	○	○	○	○	○

자산 가치 변동 현황	건립비용			○	○	○	○	○	○	○
	감가상각액			○	○	○	○	○	○	○
	감가누계액			○	○	○	○	○	○	○
	장부가액			○	○	○	○	○	○	○
	내용연수			○	○	○	○	○	○	○
운영 비용 (A)	계	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	인건비								○	
	유지관리비								○	
운영 수익 (B)	기타								○	
	계	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	임장료								○	
	대관료								○	
	임대료								○	
	연속된수익								○	
순수익(C=B-A)	○	○	○	○	○	○	○	○	○	

## 3. 공개데이터의 이슈와 한계

행정안전부는 지방자치단체의 공공시설 운영현황을 지방재통합공개시스템(지방재정365)을 통해 열람할 수 있도록 제공하고 있으며, 해당 데이터는 지방자치단체의 재정공시 자료에 기초한다. 이에 공개제도가 시작된 2014년부터 2022년의 공공시설 운영현황 자료를 분석하였으며, 쟁점 사항을 크게 공개데이터 자체의 한계와 데이터를 관리하는 지자체의 역할에 대한 이슈로 정리하였다.

### 3.1 공개 항목과 데이터 관련

첫째, 데이터의 기준에 대한 설명이 부족하여, 자료 작성에 어려움과 이용자의 정보 해석에 장애요소가 되고 있다. 공공시설 운영현황 관련 설명 자료는 지방자치단체 재정공시 편람이 유일하다. 행정안전부는 재정공시(예산·결산) 방법을 안내하기 위해 매년 재정공시 편람을 발간하고 있는데, 운영현황 작성기준은 한 페이지로 구성하여 5가지 항목(시설유형, 시설구분, 운영방식, 건립비용, 순수익)에 대한 추가 설명만을 담고 있다(행정안전부, 2023). 편람에 제시된 설명이 간략하게 작성되어 공개항목이 의미하는 바가 오롯이 전달되지 못하고, 설명이 없는 항목은 작성자마다 상이한 기준의 데이터를 제공할 위험성이 존재하였다. 즉, 작성자뿐만 아니라 이용자가 서로 다른 기준으로 해석할 가능성이 그만큼 높은 것으로 나타났다.

예컨대, 재정공시 편람(2023)에 따르면 건립비용은 토지매입(수용비) 등이 포함되며, 리모델링 비용도 해당된다. 공공시설물 건립에 소요되는 비용은 공사비 외에도 대지조성비, 각종 부대비, 시설물 설치비 등 다양하다. 즉, 건립비용을 토지매입 등으로 표현하는 것은 부정확한 데이터를 양산할 개연성이 높음을 의미한다. 또한, 관리인력 항목은 추가적인 설명이 부재하여 상주/비상주, 시설 내/외부 근무인원 등 산정 범위가 불분명한 것으로 확인된다.

한편, 재정공시 편람과 지방재정365의 공공시설 운영현황 소개 내용도 간극이 존재하여 이용자가 작성자의 의도와 다르게 해석할 가능성이 있다. 예컨대, 과학관은 지방재정365에서 문화시설의 하위개념으로 분류하고 있으나,

재정공시 편람에서는 기타시설의 하위시설로 안내하고 있다. 또한, 운영방식 항목은 지방재정 편람의 설명과 다르게 데이터가 수집되고 있다. 지방재정 편람은 공공시설 운영방식에 대해 직영과 위탁만을 제시하고 있으나, 공개데이터를 분석한 결과 지자체 필요에 따라 BTL 방식을 추가하였다. 결과적으로 공개 항목에 대한 명확한 설명이 부재하기 때문에 동일한 자료라도 데이터에 대한 해석이 상이할 수 있는 가능성이 높은 것으로 확인되었다.

▶ 공공시설물 시설현황

(단위: 백만원)

자치 단체인	시설 유형	시설 구분	시설명	건립일	건물 면적 (㎡)	토지 면적 (㎡)

※ 시설유형 : 문화·체육·복지·기타시설

※ 시설구분 : 문화시설(도서관, 박물관, 미술관 등), 체육시설(체육관, 수영장, 축구장 등) 복지시설(사회복지관), 기타시설(구민회관, 과학관, 생태관 등)

▶ 공공시설물 운영 현황

(단위: 백만원)

시설명	운영 방식	관리 인력	연간 이용 인원	자산가치 변동현황				운영 비용 (A)	운영 수익 (B)	순수익 (C=B-A)
				건립 비용	감가 상각 비	감가상 각비 누계	장부 가액			

※ 운영방식 : 직영, 위탁

※ 건립비용에는 토지매입(수용)비 등이 포함되며, 리모델링 비용도 해당됨.

※ 순수익(연간) : 운영수익 - 운영비용

그림1. 자치단체 공공시설물 운영현황 서식(재정공시 편람)

둘째, 건립 이후 변경이 거의 발생하지 않는 시설현황 항목에서도 데이터가 변경되거나 오류가 의심되는 사례가 다수 나타났다. 시설명은 시계열 자료 구축 시 기준으로 활용한 항목이나, 회계연도에 따라 공공시설물의 명칭이 변경된 사례가 존재하였다. 시설 특성이나 운영주체가 명칭에 포함되거나 제외되면서 변경되는 것으로 확인되는데, 한국○○진흥원(2021년)은 전년도 자료에서 ○○진흥원으로 공개되었고, ○○도서관(2022년)은 기존에는 구립○○도서관으로 공개된 것으로 나타났다. 또한, ○○박물관은 2021년까지 시설명의 영문약자가 결합되어 있었으나 박물관의 친밀도를 높이고자 명칭을 변경한 사례도 존재하였다(이광주, 2019).

또 다른 시설현황 항목인 건립일은 연도에 따라 변동되는 사항이 아님에도, 공개된 공공시설의 상당수가 시점에 따라 건립일에 차이가 발생하였다. 예컨대, A체험관은 2021년까지는 건립일이 2010년 5월 25일로 공개되었으나 2022년부터는 같은 해 4월 30일로 변경되었고, D예술회관도 동일하게 2011년 11월 25일에서 같은 해 9월 23일로 변경되었다.

표3. 공공시설 운영현황 건립일 데이터 오류 사례

구분	A체험관	B과학관	C운동장	D예술회관
2021년	2010.05.25.	2016.06.30.	2000.07.22.	2011.11.25.
2022년	2010.04.30.	2016.06.19.	2000.07.11.	2011.09.23

한편, 건립비용은 리모델링 등 건축행위에 따라 증가할 수 있으나, 역으로 축소될 수 없는 항목이다. 그러나 일부 시설의 건립비용은 전년도 운영현황 자료보다 작아지는 것으로 나타났다. 2022년 공공시설 운영현황 공개데이터에서 G도서관의 건립비용은 전년도 공개자료 대비 약 20억원이 감소하였고, F경기장은 전년도 대비 400억원 이상 줄어든 것으로 확인되었다. 공개데이터 분석을 위해 공공시설 명칭을 중심으로 시계열 자료를 구축하였으나, 시설명 자체의 변경 외에도 건립일, 토지면적 등 데이터 자체의 오류나 부실이 다수 확인되면서 공개제도 자체를 신뢰하기 어려운 상황이었다.

표4. 공공시설 운영현황 건립비용 데이터 오류 사례

(단위: 백만원)

구분	A체험관	E체육센터	F경기장	G도서관
2020년	41,452	28,700	214,830	22,290
2022년	39,229	24,814	173,080	20,300

셋째, 연간이용인원이나 관리인력 등 운영현황과 관련된 항목에서 집계를 개략적으로 하거나 자료를 미제공하면서 공개데이터의 신뢰도를 더욱 낮추고 있었다. 예컨대, H시의 경우 공개대상 시설의 대부분에서 연간이용인원을 100명 단위로 절사하여 공개하는 특징이 확인되었다. I구(기초지자체)는 모든 공개대상 시설의 관리인력을 0명으로 공개하였고, J체육센터는 관리인력, 연간이용인원, 운영비 관련 항목이 모두 0인 것으로 조사되어 해당 항목 전체를 누락한 것으로 유추할 수 있다. 일반적으로 도서관, 복지관, 체육센터 등은 시설운영을 위해 최소한의 관리인원이 상주하기 때문에 관리인원이 0명이라는 것은 해당 공공시설이나 지자체에서 재정공시 자료에 데이터를 제공하지 않았음을 의미한다.

3.2 지자체 관리 및 전달체계 관련

첫째, 지자체의 재정공시 자료에 의존하여 운영현황이 작성되면서, 지자체 또는 담당자 역량에 따라 누락되거나 오류가 혼재된 상태임에도 재검토 없이 공개되는 경우가 발생한다. 17개 광역시·도 중 최근 3년 연속으로 자료를 공개한 지자체는 10개로, 공개제도가 광역지자체에서 조차 제대로 작동하지 않고 있음이 확인된다. K시(광역지자체)의 경우 이전년도 자료를 토대로 공개대상 시설이 존재함을 확인하였으나, 최근 3년간 공공시설 운영현황을 공시하지 않은 것으로 나타났다.

기초지자체의 경우 더욱 열악한 상황으로 지자체에서의 공공시설 공백은 실제 공개 대상이 없는 경우와 공개 대상이 누락된 경우가 혼재된 상태로 확인된다. L시는 2020년 1개 시설, M시는 2020년 2개 시설의 운영현황을 공개하였으나, 2021년 공개 대상 기준이 변경됨에 따라 L시와 M시 모두 공개대상 시설이 존재하게 않게 되었다. 반면 N시는 2020년 공개 시설을 기준으로 검토한 결과, 2021년에는 공개대상 시설 6개 중 1개 시설을, 2022년에는 6개 시설의 운영현황을 모두 누락한 것으로 나타났다.

표5. N시 공공시설 운영현황 공개시설 수(2020-2022년)

(단위: 개소)

구분	공개 대상 시설	공개한 시설	누락한 시설
2020년	10	10	0
2021년	6	5	1
2022년	6	0	6

둘째, 운영현황 공개 대상의 기준이 한 차례 변경되었으나 지자체마다 이에 대한 반영 여부가 제각각인 상태에서 그대로 공개가 이루어지고 있다. 2021년 공개대상 기준이 상향된 이후 기초지자체 중심으로 미대상 시설이 대폭 증가하였다. 2021년 미대상 시설은 전체 공개시설(526개)의 약 23%로 큰 비중을 차지하였고, 2022년은 전체 공개시설(398개)의 약 16% 수준으로 감소하였다.

표6. 공공시설 운영현황 공개대상 시설 수(2020-2022년)

(단위: 개소)

구분	광역자치단체		기초자치단체		합계
	대상	미대상	대상	미대상	
2020년	139	13	723	18	893
2021년 <sup>1)</sup>	102	11	304	109	526
2022년	87	3	246	62	398

특히, 광역지자체는 대부분 미대상 시설이 다음 회계연도에서 제외되는 경향을 보였으나 기초지자체 중에는 공개 미대상 시설임에도 지속적으로 공개하는 지자체가 확인되었다. 예컨대, O시는 운영현황 공개시설 7개 중 3개 시설만 변경된 기준에 부합하였으나 7개 시설의 운영현황을 3년 연속 공개하였다.

#### 4. 시사점 : 제도의 효율적 운영을 위한 개선의 기본방향

본 연구는 지자체 공공시설의 내실 있는 운영과 효율적이고 투명한 시설관리를 위하여 도입된 운영현황 공개제도의 이슈를 검토하였다. 제도 도입 취지와 다르게 비판적 언론보도에 반복적으로 자료가 사용됨에 따라 현행 공개제도의 주요 쟁점을 진단하고 이를 토대로 개선방향 도출을 위한 기초자료 마련을 목적으로 수행되었다.

연도별로 파편화된 공공시설 운영현황 자료를 시계열 형태로 구축하여 주요 항목과 데이터 실태를 분석한 결과, 몇 가지 이슈와 한계를 확인할 수 있었다. 이에 공공시설 운영현황 공개제도가 실효성을 가지고 보다 효과적으로 운영되기 위한 시사점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 운영현황 공개제도의 기본 목적, 작성 및 해석에 대한 기본적인 지침이 필요하다. 제도의 도입 취지에 부합하게 운영되기 위해서는 개별 공공시설에서 운영현황을 파악하기 위한 방법, 공개데이터 항목별 작성 및 취합의 기준, 공개되는 자료를 접하는 일반 국민의 올바른 해석

1) 2021년 공개시설 자료는 자치단체명이 제공되지 않아, 2020년 및 2022년 자료를 참조하였음. 다만, 24건은 2021년에만 공개된 시설로, 시설명을 기준으로 자치단체명을 개별 확인하였음

을 도와줄 수 있는 가이드 등 공개제도가 지향하는 목적에 적합한 가이드가 우선적으로 마련되어야 한다.

둘째, 공공시설 유형 및 운영방식, 전달체계의 주체별 역할 등을 명확히 할 필요가 있다. 현행 제도에서는 시설 담당자-해당 부서-지자체 담당자-행정안전부로 이어지는 과정에서 구체적인 자료 취합이나 작성 방법이 부재한 상태이다. 다시 말해, 시설의 운영이 직영과 위탁에 따라 상이하고, 광역이나 기초 지자체별로 공공시설의 역할이 다를 수 있다. 특히, 개별 공공시설의 유형이나 유무료 운영 여부에 따라 운영관리 현황에서 검토해야 하는 항목이 상이할 수 있기 때문에 시설별 특성이 반영될 수 있도록 개선이 필요하다.

셋째, 현행 제도에서는 지자체 작성 데이터에 대한 검토 단계가 부재하여 데이터 공개 전 검증절차가 마련되어야 한다. 지자체 또는 담당자의 역량에 따라 시설별 기준이 되는 데이터의 변동, 오류 및 누락 등이 발생할 개연성이 높지만, 현재 데이터의 신뢰도를 담보할 수 있는 절차가 사실상 전무하다. 따라서, 데이터의 전달체계에 따라 최종적으로 자료의 신뢰도를 확보할 수 있도록 검증절차 마련이 요구된다. 특히, 국민의 알 권리를 보장하고 지자체 공공시설 전반의 현황을 보다 효과적으로 공개하기 위해서 운영현황 항목의 경우, 월 단위나 분기별로 공개하는 방안도 병행하여 검토할 필요가 있겠다.

다만, 본 연구는 지방재정통합공개시스템의 제공 자료에 국한하여 공개데이터만을 분석하였다는 점에서 명확한 한계가 있다. 후속 연구에서는 본 연구결과를 토대로 개별 공공시설 및 지자체 담당자 심층인터뷰와 재정공시시스템 전반에 대한 논의를 확장하여 보다 구체적인 공공시설 운영현황 공개제도의 개선방안으로 발전시킬 필요가 있겠다.

#### 참고문헌

1. 김성표·이영선, 세종시 공공시설 효율적 운영 방안, 대전세종연구원, 2017
2. 노승용·오승은, 지방자치단체 공공시설의 운용실태 및 효율화 방안; A광역시자치단체 사례를 중심으로, 한국자치행정학보, 27(3), 2013
3. 손종필, 전국 지방자치단체 공공시설물 관리 방안, 나라살림연구소, 2023
4. 여규동, 지방자치단체 공공시설 운영현황 분석과 시사점, 지방자치 정책브리프, 97, 2020
5. 이광주, DTC섬유박물관, '대구섬유박물관'으로 변경, 패션비즈, 2019
6. 이보람·배상철, 심층기획-지자체혈세 먹는 흉물 논란, 세계일보, 2023
7. 최명진·동재욱·이화룡, 지방자치단체 공공시설의 효율적 관리방안에 관한 연구; 한국과 일본의 정책을 중심으로. 한국교육시설학회논문집, 27(6), 2020
8. 행정안전부, 지방자치단체 재정공시 편람, 2020-2023
9. 행정안전부 지방재정통합공개시스템, 공공시설 운영현황(<https://www.lofin365.go.kr/portal/LF3131200.do>)