

法律(消費者)聯盟

WWW. GOODLAW.ORG

전화. 02) 523-8760~7 (E) goodlaw@goodlaw.org (우) 08052 서울 금천구 가산디지털1로 212, 코오롱타워 10층 1001호

법률연맹<전국지방자치모니터단>, 민선 8기 기초단체장 선거공약이행 평가·발표 광역시·도별 25% 범위 내에서 ‘공약이행 우수단체(장)’ 선정·발표

- 전국 226(200)개 기초자치단체의 공약 18,265개(민선 7기 19,411개, 민선6기 13,436개)를 연인원 3천1백여명이 4~5회씩 교차 조사·평가함
- 공약관련 조례(규칙)제정으로 선거당시 공약을 변경/조정하며 합법적으로 유권자 기망 선거 때는 공약남발 당선 후엔 공약세탁 !
- 전국 평균 공약이행성적 == 민선 8기 63.58점으로 최저(민선 7기 64.11점, 6기 70.72점)

- 당선 후 공약을 바꿀 수 있도록 한 지자체(관리규정)의 조례나 규칙은 유권자를 합법적으로 속이는 행위 == 지자체 조례, 규칙에는 공약을 수시로 조정 변경(공약명, 이행시기, 예산, 목표)이 가능하도록 되어있음
- 민선 7기보다 공약수는 증가(87.83개→91.33개), 공약이행점수는 하락(64.11점→63.58점)
- 제주, 세종 외 15개 지역별 기초단체(장) 공약이행 성적 각 1위 기초단체/단체장 ==
서울(서초구/전성수) 부산(수영구/강성태) 대구(서구/류한국) 인천(부평구/차준택) 광주(남구/김병내)
대전(서구/서철모) 울산(남구/서동욱) 경기(과천시/신계용) 강원(정선군/최승준) 충북(진천군/송기섭)
충남(서천군/김기웅) 전북(진안군/전춘성) 전남(화순군/구복규) 경북(청송군/윤경희) 경남(함양군/진병영)
- 주거, 일자리, 경제, SOC 분야의 이행점수는 낮고, 환경, 복지분야의 이행점수는 비교적 높아 == 코로나 등 여파로 경제 어려워지자 선거당시 포퓰리즘 공약이 늘어났고, 세금으로 지원된 것이 많은 탓
- 전남 강진(강진인구 5만명 시대), 충북 단양(인구 3만 회복) 등 지역소멸 회복공약은 달성 못해 == 구호로만 하는 출산장려, 돈으로 하는 귀농·귀촌대책 등 단발적인 대책으로 소멸극복 어려울 듯

- 법률소비자연맹(총재 김대인)은 36년 전통의 법률전문 시민단체이며, 국회의 정종합평가단·국정감사NGO모니터단·전국지방자치모니터단의 주관단체로서, 전국 226개 지역(무투표 당선지역 6곳, 재보궐선거지역, 2025. 12. 31. 이전 사퇴 등 유고지역 20곳 제외 200개) 기초자치단체장의 선거공약에 대하여, 상근 모니터위원과 분야별 전문가, 대학생법정치봉사단 등(연인원 3,120명)이 그 이행여부를 조사, 확인, 분석을 거치는 평가작업을 통해 6·3 제9회 전국동시지방선거에 앞서 유권자 정보로 공개하였다.(선거당시의 공약으로 중앙선거관리위원회에 등재되어 있는 5대 공약과 선거공보에 포함된 공약에 의거)
- 지난 7기에 이어 이번 조사과정에서도 기초자치단체의 ‘선거공약 관련 조례 및 규칙’을 확인해 본 결과, 놀랍게도 공약변경(조정)을 수시로 할 수 있도록 합법화하면서 유권자를 기망하고 있는 것으로 확인되었다.

- 변경 전→변경 후
- 재해·소방·교통안전 재난체험관 건설→재해·소방·교통안전 재난체험을 통한 안전 의식 함양
 - 청년 일자리 특보 임명→청년 분야 전문인력 채용
 - 노인문화센터 →어르신 복지 및 보건의료 서비스 향상
 - 노인복지관 건립(중부권)→ 노인복지관 건립기반 조성
 - 노동기념관 건립→노동문화 기념사업
 - 아동, 청소년 스마트중독 상담 및 스마트쉼센터 운영→아동, 청소년 스마트중독 상담 및 예방사업 확대
 - 해양레저안전체험관 건립→해양레저안전교육 확대

3. 평가결과

(1) 공약이행평가 1위 단체와 우수단체

《민선 8기 지역별 공약이행성적 1위 기초자치단체(장)》

구분	기초지자체	단체장	공약수	이행점수	0~1.5점		2~3.5점		4~5점	
					개수	비율	개수	비율	개수	비율
서울	서초구	전성수	77	71.30점	7	9.09%	34	44.16%	36	46.75%
부산	수영구	강성태	53	75.28점	3	5.66%	20	37.74%	30	56.60%
대구	서구	류한국	40	74.25점	1	2.50%	17	42.50%	22	55.00%
인천	부평구	차준택	92	74.13점	6	6.52%	38	41.30%	48	52.17%
광주	남구	김병내	48	77.71점	0	0.00%	24	50.00%	24	50.00%
대전	서구	서철모	72	72.50점	2	2.78%	34	47.22%	36	50.00%
울산	남구	서동욱	91	76.37점	5	5.49%	31	34.07%	55	60.44%
경기	과천시	신계용	156	72.31점	13	8.33%	65	41.67%	78	50.00%
강원	정선군	최승준	95	69.89점	5	5.26%	46	48.42%	44	46.32%
충북	진천군	송기섭	103	72.72점	5	4.85%	45	43.69%	53	51.46%
충남	서천군	김기웅	61	71.31점	6	9.84%	24	39.34%	31	50.82%
전북	진안군	전춘성	74	71.76점	2	2.70%	41	55.41%	31	41.89%
전남	화순군	구복규	65	68.46점	3	4.62%	38	58.46%	24	36.92%
경북	청송군	윤경희	100	67.90점	10	10.00%	47	47.00%	43	43.00%
경남	함양군	진병영	81	69.38점	9	11.11%	35	43.21%	37	45.68%

《 공약이행 우수 기초자치단체(장) 57개, 무순 》

지역(선정/대상)	기초자치단체	단체장	공약수	0~1.5점		2~3.5점		4~5점	
				개수	비율	개수	비율	개수	비율
서울 (6/23)	서초구	전성수	77	7	9.09%	34	44.16%	36	46.75%
	관악구	박준희	65	4	6.15%	34	52.31%	27	41.54%
	금천구	유성훈	59	5	8.47%	32	54.24%	22	37.29%
	강남구	조성명	86	9	10.47%	40	46.51%	37	43.02%
	노원구	오승록	119	17	14.29%	50	42.02%	52	43.70%
	성동구	정원오	104	16	15.38%	43	41.35%	45	43.27%
부산 (4/14)	수영구	강성태	53	3	5.66%	20	37.74%	30	56.60%
	서구	공한수	38	4	10.53%	13	34.21%	21	55.26%
	중구	최진봉	26	2	7.69%	11	42.31%	13	50.00%
	부산진구	김영욱	50	3	6.00%	19	38.00%	28	56.00%
대구	서구	류한국	40	1	2.50%	17	42.50%	22	55.00%

지역(선정/대상)	기초자치단체	단체장	공약수	0~1.5점		2~3.5점		4~5점	
				개수	비율	개수	비율	개수	비율
(3/6)	남구	조재구	44	3	6.82%	21	47.73%	20	45.45%
	북구	배광식	44	1	2.27%	27	61.36%	16	36.36%
인천 (2/8)	부평구	차준택	92	6	6.52%	38	41.30%	48	52.17%
	연수구	이재호	145	18	12.41%	51	35.17%	76	52.41%
광주(2/4)	남구	김병내	48	0	0.00%	24	50.00%	24	50.00%
	북구	문인	98	1	1.02%	54	55.10%	43	43.88%
대전(1/4)	서구	서철모	72	2	2.78%	34	47.22%	36	50.00%
울산(1/5)	남구	서동욱	91	5	5.49%	31	34.07%	55	60.44%
경기 (8/31)	과천시	신계용	156	13	8.33%	65	41.67%	78	50.00%
	안양시	최대호	158	16	10.13%	61	38.61%	81	51.27%
	여주시	이충우	93	12	12.90%	31	33.33%	50	53.76%
	의왕시	김성제	105	14	13.33%	40	38.10%	51	48.57%
	평택시	정장선	182	13	7.14%	91	50.00%	78	42.86%
	안산시	이민근	91	9	9.89%	46	50.55%	36	39.56%
	안성시	김보라	116	12	10.34%	56	48.28%	48	41.38%
	파주시	김경일	179	22	12.29%	78	43.58%	79	44.13%
강원 (5/18)	정선군	최승준	95	5	5.26%	46	48.42%	44	46.32%
	삼척시	박상수	119	9	7.56%	62	52.10%	48	40.34%
	화천군	최문순	66	4	6.06%	39	59.09%	23	34.85%
	평창군	심재국	104	9	8.65%	53	50.96%	42	40.38%
	철원군	이현종	61	4	6.56%	38	62.30%	19	31.15%
충북 (3/11)	진천군	송기섭	103	5	4.85%	45	43.69%	53	51.46%
	괴산군	송인헌	117	11	9.40%	53	45.30%	53	45.30%
	영동군	정영철	189	23	12.17%	86	45.50%	80	42.33%
충남 (4/13)	서천군	김기웅	61	6	9.84%	24	39.34%	31	50.82%
	홍성군	이용록	116	6	5.17%	66	56.90%	44	37.93%
	계룡시	이용우	52	5	9.62%	28	53.85%	19	36.54%
	서산시	이완섭	107	9	8.41%	58	54.21%	40	37.38%
전북 (4/14)	진안군	전춘성	74	2	2.70%	41	55.41%	31	41.89%
	부안군	권익현	111	8	7.21%	64	57.66%	39	35.14%
	장수군	최훈식	59	3	5.08%	41	69.49%	15	25.42%
	정읍시	이학수	22	0	0.00%	17	77.27%	5	22.73%
전남 (4/15)	화순군	구복규	65	3	4.62%	38	58.46%	24	36.92%
	여수시	정기명	85	4	4.71%	50	58.82%	31	36.47%
	장흥군	김성	43	4	9.30%	22	51.16%	17	39.53%
	진도군	김희수	97	5	5.15%	62	63.92%	30	30.93%
경북 (6/20)	청송군	윤경희	100	10	10.00%	47	47.00%	43	43.00%
	영천시	최기문	22	1	4.55%	12	54.55%	9	40.91%
	성주군	이병환	110	9	8.18%	59	53.64%	42	38.18%
	경주시	주낙영	176	19	10.80%	89	50.57%	68	38.64%
	봉화군	박현국	88	14	15.91%	37	42.05%	37	42.05%
	칠곡군	김재욱	81	17	20.99%	32	39.51%	32	39.51%
경남 (4/14)	함양군	진병영	81	9	11.11%	35	43.21%	37	45.68%
	고성군	이상근	76	4	5.26%	47	61.84%	25	32.89%
	사천시	박동식	105	15	14.29%	52	49.52%	38	36.19%

지역(선정/대상)	기초자치단체	단체장	공약수	0~1.5점		2~3.5점		4~5점	
				개수	비율	개수	비율	개수	비율
	하동군	하승철	127	15	11.81%	69	54.33%	43	33.86%

«주의» 대구 군위지만 선거당시 경북이었기 때문에, 경북지역으로 통계, 광역별로 25%이지만, 이행성적이 70점 이상은 공약 우수단체로 선정하였음.

(2) 지역별 공약이행 점수

지역별 평균 이행성적이 가장 높은 지역은 광주지역(70.99점)이었으며, 이행성적이 가장 낮은 지역은 경상남도지역(60.33점)이었다. 역별로 광역시 지역이 높았으며, 도지역에서는 충청북도가 64.99점으로 가장 높았다. 평균(63.58점) 이하 지역은 전라남도, 경기도, 강원도, 경상북도, 대전광역시, 전라북도, 경상남도였다.

«지역별 공약이행 성적(높은 순)»

지역	대상 기초자치단체	총공약수	공약수 평균	완성형공약 비율평균	공약이행 점수평균
광주광역시	4	264	66.00	41.48%	70.99점
대구광역시	6	401	66.83	40.45%	67.95점
부산광역시	14	833	59.50	41.94%	67.33점
충청북도	11	1,156	105.09	37.10%	64.99점
울산광역시	5	390	78.00	41.70%	64.55점
인천광역시	8	712	89.00	37.97%	64.50점
충청남도	13	1,266	97.38	35.22%	64.12점
서울특별시	23	1,984	86.26	37.32%	63.89점
전라남도	15	1,201	80.07	28.83%	63.23점
경기도	31	3,776	121.81	38.24%	63.13점
강원도	18	1,451	80.61	34.08%	62.27점
경상북도	20	2,000	100.00	36.08%	62.10점
대전광역시	4	255	63.75	37.51%	62.04점
전라북도	14	1,166	83.29	28.29%	61.77점
경상남도	14	1,410	100.71	31.65%	60.33점

«공약이행 평가점수기준»

평가점수	점수기준	예
5	① 공약이 이미 완료된 사업 ② 기한 내에 공약완료가 확실한 사업 ③ '확대' 또는 '지원' 사업 중 목표가 분명하게 명시되어 있고, 목표가 충족된 경우.(예: 50% 확대, 200억 지원)	설치 및 설립 등 2022. 6~ 현재까지 설립 및 설치 완료된 사업 (2022. 10. 16. 투자기획단 설치, 2023. 6. 30. 대교 완공)
4.5	① 아직 완료되지는 않았지만, 재임기간을 조금 넘겨 공약완료가 확실시 되는 사업 ② 해마다 공약이행을 위해 예산이 배정되어야만 하는 사업 ③ '확대' 또는 '지원' 사업 중 목표가 명시되어 있지 않지만 명실상부하게 사업이 확대되었거나 지원된 경우	
4	① 예산이 확실히 배정되고, 구체적인 세부 일정이 결정되어 진행 중인 사업 ② 시범운영 중인 사업 ③ 국가정책에 의해 공약이 이행되었거나, 완료된 사업 ④ 임기이전부터 시작되어 완료된 사업	2022. 6. 이전에 추진된 사업(이전추진이 명확한 경우)

평가점수	점수기준	예
3.5	① 공약이 축소되거나 변경된 상태로 완료되었거나 일부만 완료된 사업. ② '확대' 또는 '지원'사업 중 목표가 명시되어 있지 않고, 이행된 내용이 너무 적은 경우. ⑤ 목표사업 완료가 임기 후 1년 내인 경우	
3	① 예산이 확실히 배정되고, 구체적인 세부 일정이 결정되거나 진행 중이지만 계획이 축소되거나 변경된 사업. ② 관련 법안이 통과된 것. ③ 결의안이 의결된 것. ④ 사업이 착수된 경우(완료시점이 모호한 경우) ⑤ 목표사업 완료가 임기 1년 반 이상인 경우	친환경 급식을 주장한 경우에 친환경에 대한 자료가 없는 경우(지원사업)
2.5	① 예비타당성 조사 등은 이루어졌으나, 구체적인 일정이 언제 시작될지 알 수 없는 사업	
2	① 논의·협의만 이루어지고 구체적인 세부 일정이 결정되지 않은 사업. ② 관련 법안이 발의된 것.	
1.5	① 건의 수준이 사업 ② 계획만 있고, 추진된 사항이 전혀 없는 사업.	
1	① 해당 자치단체와 관련없이 다른주체(지역구의원 등)에 의해 진행된 사업 ② 내·외부갈등이 심한 사업 ③ 단순행사 참석이나 관련회의 개최.	지방의회나 정부기관 등으로부터 거부된 경우 / 공약폐기/철회는 0점
0	① 사업이 전혀 착수되지 않았거나 정치적, 경제적 등의 이유로 사업 집행이 완전히 무산된 사업, ② 공약사항 자체가 모호하여 평가 불가능한 사업	추상적인 공약과 관련된 추진실적도 없는 경우 / 홈페이지 이행상황이나 추가조사를 하였으나 이행여부를 확인할 수 없는 경우

《비고》 1. 이행실적이 확인되지 않은 경우나 공약의 성격이 완전히 변경된 경우에는 '0'점 처리함 (다만, 다른 시군구에서도 거의 이행되고 있는 경우에는 '3'점으로 처리함)
2. 공약이 분류가 되지 않아 여러 개인 경우 : 평균값, 3개 이상으로 점수가 소수점 두 자리로 내려가는 경우는 가장 가까운 근사값 점수 부여
3. 반대나 철회 등 네가티브 공약의 경우에는 목적 달성이 된 경우에는 5점, 성명서 등만 발표된 경우는 2점, 반대운동을 하였으나 결과가 미확정적인 경우에는 3점 부여

《기초단체장의 공약이행점수 산출방법》

각 공약을 5점 만점으로, 공약별 이행 평가점수를 합산한 것을 총점(공약개수 x 5점)으로 나눈 점수를 공약이행 평가점수라고 함.

$$\frac{\text{공약별 평가점수의 합산}}{\text{공약개수} \times 5\text{점(만점)}} \times 100 = \text{단체장의 공약이행 성적}$$

예) A 단체장이 5개 공약을 제시하였고, 1공약에서는 5점, 2공약에서는 4점, 3공약에서는 2점, 4공약에서 4점, 5공약에서는 5점을 받은 경우, A단체장의 공약 이행률은 아래의 식에 의해 80점으로 계산됨

$$\frac{5+4+2+4+5}{5 \times 5} = \frac{20}{25} \times 100 = 80\text{점}$$

4. 자치단체의 공약이행도 자체 평가는 타 평가단체(매니페스토)의 평가기준에 따라 연도별로 이행목표를 정하여 이행점수를 주고 있으며 당선 후 공약을 바꿔서 셀프평가를 하고 있어 점수가 높을 수밖에 없는 구조여서 이 또한 문제점으로 드러났다.

5. 법률연맹 지방자치 모니터단의 제안

(1) 선거공보의 공약도 구호가 아닌 구체화된 공약 제시

선거공약서(공직선거법 제66조 제2항)처럼 우선순위, 사업목표, 재원조달, 모두 다 표시하지 못하더라도, 면적이나 구체적인 예산 등을 명시해 구체화된 공약을 제시해야 한다.

《비교적 잘된 사례 : 민선 8기 경북 영양군 선거공보》

<p>02 기업형 농촌만들기 농가소득 6천만원을 달성시켜 농민의 자부심과 귀농의욕을 높일 것입니다</p>  <p>9. 전국 생산1위 영양홍고추 최고가격 보장(생산장려금200원→300원) 10. 우량농지 보전 및 한계농지 개선 지원(개량+객토, 500ha/150억원) 11. 화매자수지 전전후 채소농사 용·배수 관로 설치(300ha, 200억원) 12. 선바위 특산물직판장·고추전시관 통합 확장 이전(1,490㎡, 34억원)</p>	<p>04 골목상권 집중육성 소상공인·자영업자·청년들을 위하여 시설을 개선하고 유동인구를 늘려겠습니다!</p>  <p>37. 코로나19 위기극복 소상공인 100만원 재난지원금 지급(1,200개소, 12억) 38. 영양 전통시장 현대화 사업 추진(2년간, 200억원) 39. 전통시장 광영주차장 건설(120면, 50억원) 40. 소상공인 영업장 시설개보수비 지원(년 5억원) 41. 청년 청년·창업지원 30개소(청농20, 창업10/ 15억원) 42. 여름·겨울 스포츠 전지훈련 유치(매년 6팀, 600명)</p>
--	---

(2) 공직자의 기본자세에 관한 공약은 근절해야

공직자라면 당연히 해야 할 것을 공약으로 내세워 100%달성했다고 하는 것은 유권자 우롱행위가 된다.

공정하고 투명한 인사 단행 / 군의회와 소통과 협력 강화
청렴도 향상 / 전문성 향상 - 전문관제 운영 활성화
부서별 적극행정 경연대회 개최 및 포상
민원의 신속회신, 민원서비스 친절도 강화 등

(3) 선거공약은 지방자치단체의 역할을 나열하는 잡화점식이 아닌 후보자의 소신과 철학을 담은 우선적 추진사항을 제시해야

공약을 살펴보면, 지명이나 이름만 바뀌었지 대부분 기초자치단체의 공약이 비슷비슷해서 뚜렷한 차이점을 찾아보기 어려운데, 선거공약이라고 하면 후보자의 소신과 철학을 제대로 실현할 수 있는 것들을 내세워 한다.

6. 이번 선거공약 이행현황을 조사·분석해 온 김대인 법률소비자연맹 총재는 “공약은 유권자와의 엄중한 공적 계약이며, 유권자 판단·선택의 최종요한 기준임에도, 지방자치단체가 조례나 규칙(훈령)으로 공약을 임의삭제, 추가, 조정할 수 있도록 규정한 것은 유권자 선택을 왜곡하고, 우롱하는 것’이라고 하면서, “유권자는 선거공약이 예산확보(재원조달)와 실행가능성이 있는 공약인지 하는 공약의 충실성을 살펴야 하고, 당선이후에는 선거당시 약속을 제대로 실천(이행)하는지를 감시해야 할 것이며 그런 시스템과 풍토를 만들어 가야 선거 선진국”이라고 강조했다.

법률소비자연맹 <전국지방자치모니터단>

전화. 02) 523-8760 《문의/담당 : 홍 금 애 실장 / 윤 소 라 부장》

《상세내역은 법률연맹 홈페이지(WWW.GOOD.LAW.ORG) 참조》