



수신 : 각 언론사 경제부 · 정치부 · 사회부 · 시민사회담당

발신 : 경실련 도시개혁센터(위원장 황지옥, 전북대 도시공학과)

담당 : 경실련 도시개혁센터(권오인 국장, 윤은주 부장 02-3673-2147, [dongi78@ccej.or.kr](mailto:dongi78@ccej.or.kr))

제목 : [기자회견] 22대 총선 개발공약 분석발표 (총 17매)

보도일자 : 2024. 04. 04.(목) (배포 후 즉시)

배포일자 : 2024. 04. 04.(목)

[경실련 도시개혁센터 & 시사저널 공동]

## 22대 총선 **개발공약 2,239개, 실현가능성은 36%**에 불과 도시 대재앙 사업들 반복되지 않도록 유권자가 심판해야

- 국민의힘이 1,136개(51%)로 가장 많고, 녹색정의당, 진보당 적어(1.3%)
  - 정당별 개발공약 후보자 분포는 거대 양당 모두 90% 이상
  - 재원조달 계획 공개한 후보자는 전체의 28%밖에 안 돼
  - 22대 총선 개발공약 재원 추정액은 전체 약 560조원
- 개발공약 제시할 경우, 구체적인 재원조달 계획 공개하도록 의무화해야
- 실현가능성 없는 개발공약 남발 중단하고, 민생 위한 정책 공약 내놓아야

• 일시/장소 : 2024. 4. 4(목). 오전 11시 / 경실련 강당

- 사회 : 권오인 경실련 도시개혁센터 국장
- 취지 설명 : 김성달 경실련 사무총장
- 분석 발표 : 윤은주 경실련 도시개혁센터 부장
- 입장 발표 : 황지옥 경실련 도시개혁센터 운영위원장  
(전북대 도시공학과 교수)

22대 총선을 앞두고 경실련 도시개혁센터는 시사저널과 공동으로 이번 총선 개발공약 전수조사 및 전문가 평가를 실시했다. 국민의힘, 더불어민주당, 녹색정의당, 새로운미래, 개혁신당, 진보당 등 6개 정당의 지역구(254곳) 후보자들을 대상으로 개발공약, 필요재원, 재원마련 방안 등을 전수조사했다.

[표] 22대 총선 정당별 개발공약수 현황

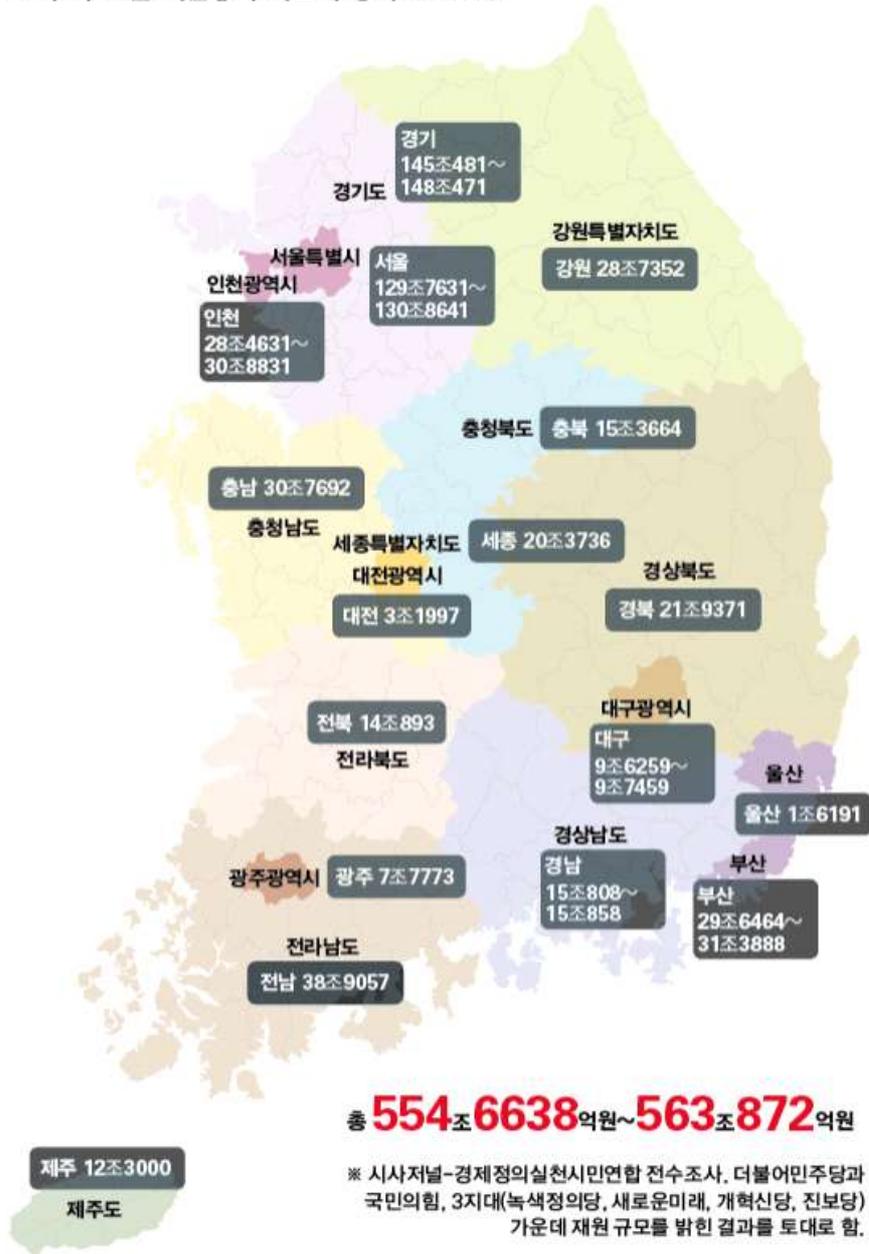
분야	국민의힘	더불어민주당	녹색정의당	개혁신당	새로운미래	진보당	계
개발공약수	1,136	893	28	99	54	29	2,239
비율	50.7%	39.9%	1.3%	4.4%	2.4%	1.3%	100%

조사 결과, 22대 총선에서 후보자들이 내놓은 개발공약은 모두 2,239개다. 정당별로는 국민의힘이 1,136개, 전체의 51%로 가장 많았다. 민주당이 893개로 40%, 나머지 4개 정당은 9.4%로 적었다. 거대 양당이 전체 개발공약의 91%를 차지했다. 국토 균형개발을 무시한 사업성 없는 공약들을 표를 얻기 위해 남발하는 행태가 여전한 것으로 나타났다. 전체 개발공약 2,239개를 6개 정당 전체 지역구 후보자 608명을 기준으로 했을 경우 1인당 평균 3.7개의 개발공약을 발표한 셈이다.

이들 가운데 재원조달 계획을 공개한 후보자는 개발공약을 제시한 후보자 537명 가운데 153명에 불과했다. 전체의 28%만 재원마련 계획을 공개한 것이다. 경실련은 그간 선출직들이 주민 숙원사업이라는 미명하에 단지 표를 얻기 위해 무분별한 개발공약을 내세워 온 것에 대해 깊은 우려를 표한 바 있다. 심각한 문제는 개발공약 남발에도 불구하고 구체적인 예산이나 재원마련 계획이 부재하다는 것이다. 대규모 예산이 들어가는 개발사업을 추진하겠다고 공약했지만, 예산과 재원 마련 방안을 제시한 후보는 적었다. 구체적인 근거 없이 총액만 제시하는 수준이었다. 재원마련 방안 역시 대부분 국가와 지방재정으로 충당하겠다는 원론적인 수준에 머물러 있다. 개발공약을 제시할 경우, 재원조달 계획을 공개하도록 의무화할 필요가 있다.

경실련과 시사저널이 재원 규모를 밝힌 6개 정당 후보자들의 결과를 토대로 추정한 개발공약 전체 재원은 최소 554조원이다. 이마저도 재원 규모가 비공개되거나 미정인 1,882건(84%)까지 셈하면 그 규모는 천문학적으로 늘어날 전망이다. 최소 수조(兆) 원에 이르는 재원을 어떻게 마련할 것인가에 대한 검증도 제대로 이루어지지 않았을뿐더러 그러한 개발이 만약 이루어진다고 해도 그로 인한 물리적 환경의 변화가 해당 지역 주민의 삶의 질 향상으로 이어질 것인지, 발생가능한 부정적 파급효과는 없는지에 대한 고민의 흔적은 찾을 수 없다.

17개 시·도별 개발공약 자원 추정액 (단위: 억원)



도시·부동산 전문가들이 ▲필요 자원 ▲재원조달 방안 ▲이행시기 ▲이행방법 ▲예비타당성 조사 가능성 등을 기준으로 개발공약들을 평가한 결과, 실현가능성은 36%, 개혁성(가치성)은 40%에 그쳤다. 전문가들은 너도 나도 비슷한 개발 공약들을 쏟아내다 보니 공약 간 조정 실패(coordination failure) 상황이 발생한다고 진단했다. 실현되지도 않겠지만, 실현된다면 그로 인한 시장 충격의 여파는 지역 부동산 시장의 변동성을 확대시키고 서민주거 안정에 부정적인 영향을 미치게 된다고 지적했다. 비전 없고 실현 가능성 없는 단기 개발 공약의 남발을 중단하고 지역 풀뿌리 기업들이 해당 지역 내에서 자생적으로 지속가능한 경제활동을 수행할 수 있는 선순환 생태계의 구축에 힘을 모아야 한다는 의견을 제시했다.

공약은 후보자의 자질과 능력을 검증할 수 있게 하는 중요한 자료이다. 경실련과 시사저널이 22대 총선 개발공약을 분석 평가한 결과, 이번 총선에서 후보자들이 제시하고 있는 개발공약들은 그 주제와 내용이 대동소이하여 유권자들이 더 나은 후보자들을 선택하도록 하는 데에 그 어떤 역할을 할 수 있을지 매우 염려스러웠다.

경실련이 지난 1일 발표한 설문조사 자료에 따르면 도시 전문가들은 ‘최악의 도시개발·공공사업’으로 잼버리, 서울-김포 통합, 4대강, 레고랜드, 가덕도 신공항 등을 Top 5로 선정했다. 막대한 비용이 소요될 뿐 아니라 환경파괴가 우려되는데도 정치논리로 추진되거나 관리 부재와 운영 미숙으로 인한 인재 등이 이유였다.

더 이상 이런 도시 대재앙 사업들이 반복되지 않도록 이번 총선에서 유권자들이 옥석을 가려내 심판해주길 기대한다. 후보자들도 화려해 보이지만 속이 빈 개발공약 리스트들 중 그럴싸해 보이는 것들을 복사 붙이기 하는 행위를 중단하고, 지역구 구석구석을 살펴서 놓친 부분은 없는지 점검하고 금이 간 곳은 고쳐 쓰는 세심함이 필요하다. 기력이 쇠한 경제주체들을 다시 일으켜 세울 수 있는, 작지만 실현 가능하고, 눈에 띄지는 않지만 민생에 초점이 맞추어진 정책 공약들을 제시해주길 바란다.

#### 별첨1. 22대 총선 개발공약 분석 및 평가 결과 발표

※ 22대 총선 후보자(6개 정당 지역구 254곳, 총 608명) 개발공약 전체 현황  
(경실련 홈페이지에 엑셀파일 첨부 게시)

2024년 4월 4일

**경제정의실천시민연합**

## 22대 총선 개발공약 분석 및 평가 결과

### 1. 개요

#### ○ 배경 및 취지

- 22대 총선은 우리 사회의 심각한 불평등과 양극화를 해소하고, 미래를 결정하는 중요한 선거이다. 그러나 정당이나 후보자의 마구잡이식 개발공약은 유권자의 올바른 선택을 방해한다.
- 여야를 막론하고 총선 후보자들은 “지하화”, “복합개발”, “민자”, “기업유치”, “OO타운 조성”, “OO계획에 반영 추진”과 같은 어구가 담긴 부동산 개발 공약을 전면 내세우고 있다. 총선 때마다 등장하는 단골 공약들이다. 도시·부동산 개발이 무조건 나쁜 것은 아니다. 더 나은 삶을 위해 도시 환경을 개선할 것은 개선하고, 필요한 공간은 공급해 줘야 한다. 문제는 그러한 공약들 다수가 국토공간 계획의 기조에 맞지 않고, 실현가능성이 희박하며, 오히려 자원의 낭비를 야기하는 방향으로 기획되어 있다는 것이다.
- 국토 및 지역계획은 이제 저성장, 저출산, 고령화에 대응하여 무분별한 신규 개발보다는 관리·운영, 선택과 집중, 스마트한 축소전략을 강조하고 있는데, 오지도 않을 기업을 유치하고자 산업단지, 복합단지를 조성하겠다고 외치고 있다. 철도, 전철 지하화는 단기에 이루어질 수 없으며 따라서 사업비 증가 리스크, 시행·시공자 부도 리스크, 재원조달의 불확실성이 큰 사업인데도 후보자들은 이를 “임기 내” 반드시 해내겠다고 목소리를 높이고 있다. 허황된 주장이다. 최소 수조(兆) 원에 이르는 재원을 어떻게 마련할 것인가에 대한 검증도 제대로 이루어지지 않았을뿐더러 그러한 개발이 만약 이루어진다고 해도 그로 인한 물리적 환경의 변화가 해당 지역 주민의 삶의 질 향상으로 이어질 것인지, 발생 가능한 부정적 파급효과는 없는지에 대한 고민의 흔적은 찾을 수 없다.
- 경실련이 지난 1일 발표한 설문조사 자료에 따르면 도시 전문가들은 ‘최악의 도시개발·공공사업’으로 잼버리, 서울-김포 통합, 4대강, 레고랜드, 가덕도 신공항 등을 Top 5로 선정했다. 막대한 비용이 소요될 뿐 아니라 환경파괴가 우려되는데도 정치 논리로 추진되거나 관리 부재와 운영 미숙으로 인한 인재 등이 이유였다.

- 더 이상 이런 도시 대재앙 사업들이 반복되지 않도록 옥석을 가려내 심판할 유권자들에게 올바른 정보를 제공하기 위해 경실련은 시사저널과 공동으로 22대 총선 후보자들의 개발공약을 전수조사했다. 국민의힘과 더불어민주당 양당을 중심으로 녹색정의당, 개혁신당, 새로운미래, 진보당 등 6개 정당의 지역구 254곳 후보자들을 대상으로 개발공약과 필요재원, 재원마련 방안 등을 조사하고, 공약들의 실현가능성에 대해 전문가 평가를 진행했다.

○ 조사 대상 및 방법

- 조사 기간: 2024. 3. 11. ~ 4. 1.
- 조사 대상: 국민의힘, 더불어민주당, 녹색정의당, 새로운미래, 개혁신당, 진보당 6개 정당 지역구 254곳 후보자
- 조사 내용: 개발공약, 필요 재원, 재원 마련 방안, 이행시기(공사 기간), 이행절차(국회 입법 필요성 등), 예비타당성 조사 가능성 등
- 시사저널 탐사팀이 22대 국회의원 후보자 캠프에 질의를 보내 답변을 받고, 답변 거절이나 무응답한 후보자들은 선거관리위원회에 등록된 선거공보 내용을 참고함.
- 선거관리위원회의 공보물을 참고한 경우 읍면동 등 소규모 단위의 공약은 제외하고 대표 공약만을 기준으로 함

○ 전문가 평가 방식

- 평가 기간: 2024. 3. 25. ~ 4. 1.
- 평가 기준: 필요재원, 재원조달 방안, 이행시기, 이행방법, 예비타당성 조사 가능성
- 각 공약별로 실현가능성과 가치성(개혁성)을 5점 만점으로 평가함.
- 캠프 답변과 선거공보 자료를 기초로 전체 평점을 산정하고, 세부 내용이 갖추어진 캠프 답변을 기초로 실현가능성, 가치성 하위 공약들을 평가 분석함.

• 경실련 22대 총선 개발공약 평가단

	평가 위원	소속
1	백인길 경실련도시개혁센터 이사장	대진대 도시공학과 교수
2	황지욱 경실련도시개혁센터 운영위원장	전북대 도시공학과 교수
3	한상훈 경실련도시개혁센터 운영위원	충원대 교수
4	최성진 경실련도시개혁센터 운영위원	원광대 도시공학과 교수
5	김천일 경실련도시개혁센터 운영위원	강남대 부동산건설학부 교수

## 2. 22대 총선 개발공약 분석 및 평가 결과

### ① 22대 총선 개발공약 2,239개, 국민의힘이 51%로 가장 많아

[표1] 22대 총선 정당별 개발공약수 현황

분야	국민의힘	더불어민주당	녹색정의당	개혁신당	새로운미래	진보당	계
개발공약수	1,136	893	28	99	54	29	2,239
비율	50.7%	39.9%	1.3%	4.4%	2.4%	1.3%	100%

이번 22대 총선의 개발공약수는 전체 2,239개로 조사됐다. 경실련과 시사저널이 지역구 후보자 캠프에서 받은 질의서 답변을 토대로 하되, 선거관리위원회 공보물로 판단한 경우에는 후보자의 동별 공약은 제외한 수치다. 정당별로는 국민의힘이 1,136개로 가장 많았고, 전체 공약수의 절반을 차지했다. 더불어민주당은 893개, 전체 39.9%로 국민의힘 다음으로 가장 많았다. 두 거대정당이 개발공약 전체의 90.6%로 거의 대부분을 차지했다. 반면 녹색정의당 등 나머지 4개 정당은 9.4%에 불과했다. 개혁신당이 99개(4.4%), 새로운미래 54개(2.4%) 순이었고, 녹색정의당(28개)과 진보당(29개)이 각각 1.3%였다.

조사결과 국토 균형개발을 무시한 사업성 없는 공약들을 표를 얻기 위해 남발하는 행태는 예나 지금이나 여전한 것으로 나타났다. 전체 개발공약 2,239개를 6개 정당 전체 지역구 후보자 608명을 기준으로 나누면 1인당 평균 3.7개의 개발공약을 발표한 셈이다.

### ② 정당별 개발공약 후보자 비중 거대 양당은 90% 이상

[표2] 22대 총선 정당별 개발공약 후보자 분포

분야	국민의힘	더불어민주당	녹색정의당	개혁신당	새로운미래	진보당	계
총 후보자수	254	245	17	43	28	21	608
개발공약 X	15	18	8	9	10	10	70
개발공약 ○	239	227	9	34	17	11	537
비율	94%	93%	53%	79%	61%	52%	88%

6개 정당 지역구 후보자 총 608명 중 개발공약을 발표하지 않은 후보는 70명으로 12%에 불과했다. 개발공약이 없는 후보는 국민의힘 15명, 더불어민주당 18명, 녹색정의당 8명, 개혁신당 0명, 새로운미래와 진보당이 각각 10명이었다.

70명을 제외한 전체 후보자의 88%인 537명이 개발공약을 제시했다. 정당별로 보면 국민의힘이 94%로 가장 많았고, 더불어민주당 93%, 개혁신당 79%, 새로운미래 61% 순이었고, 녹색정의당과 진보당이 각각 52~3%로 그나마 적은 편이었다.

도시·부동산 개발이 무조건 나쁜 것은 아니다. 더 나은 삶을 위해 도시 환경을 개선할 것은 개선하고, 필요한 공간은 공급해 줘야 한다. 문제는 이런 공약들 다수가 국토공간 계획의 기조에 맞지 않고, 실현가능성이 희박하며, 오히려 자원의 낭비를 야기하는 방향으로 기획되어 있다는 것이다.

### ③ 개발공약의 경우, 구체적인 자원조달 계획 공개하도록 의무화해야

[표3] 정당별 개발공약 자원조달계획 공개 현황

분야	국민의힘	더불어민주당	녹색정의당	개혁신당	새로운미래	진보당	계
총 개발공약수	1,136	893	28	99	54	29	2,239
자원조달 공개 공약수	168	176	1	0	12	0	357
비율	15%	20%	4%	0%	22%	0%	16%
개발공약 총 후보자	236	230	9	34	17	11	537
자원조달 공개 후보자수	75	74	1	0	3	0	153
비율	32%	32%	11%	0%	18%	0%	28%

개발공약 자원조달을 밝힌 여부를 조사한 결과 개발공약을 내놓은 후보자들 중 28%만이 자원조달 계획을 공개한 것으로 나타났다. 총 개발공약수 2,239개 중 자원조달 계획을 밝힌 공약은 357개로 16%에 불과했다.

정당별로는 국민의힘, 더불어민주당은 자원조달 계획을 밝힌 후보자가 32%, 새로운미래 18%, 녹색정의당 11%였고, 개혁신당, 진보당은 공개한 건수가 1건도 없었다. 개발공약

수 대비 재원마련을 공개한 비율은 국민의힘 15%, 더불어민주당 20%, 녹색정의당 4%, 새로운미래 22%였다.

경실련은 그간 선출직들이 주민 숙원사업이라는 미명하에 단지 표를 얻기 위해 무분별한 개발공약을 내세워 온 것에 대해 깊은 우려를 표한 바 있다. 심각한 문제는 개발공약 남발에도 불구하고 구체적인 예산이나 재원마련 계획이 부재하다는 것이다. 대규모 예산이 들어가는 개발사업을 추진하겠다고 공약했지만, 예산과 재원 마련 방안을 제시한 후보는 적었다. 구체적인 근거 없이 총액만 제시하는 수준이었다. 재원마련 방안 역시 대부분 국가와 지방재정으로 충당하겠다는 원론적인 수준에 머물러 있다.

#### ④ 필요재원 추정액 약 560조원, 비공개 건수까지 포함하면 천문학적 규모

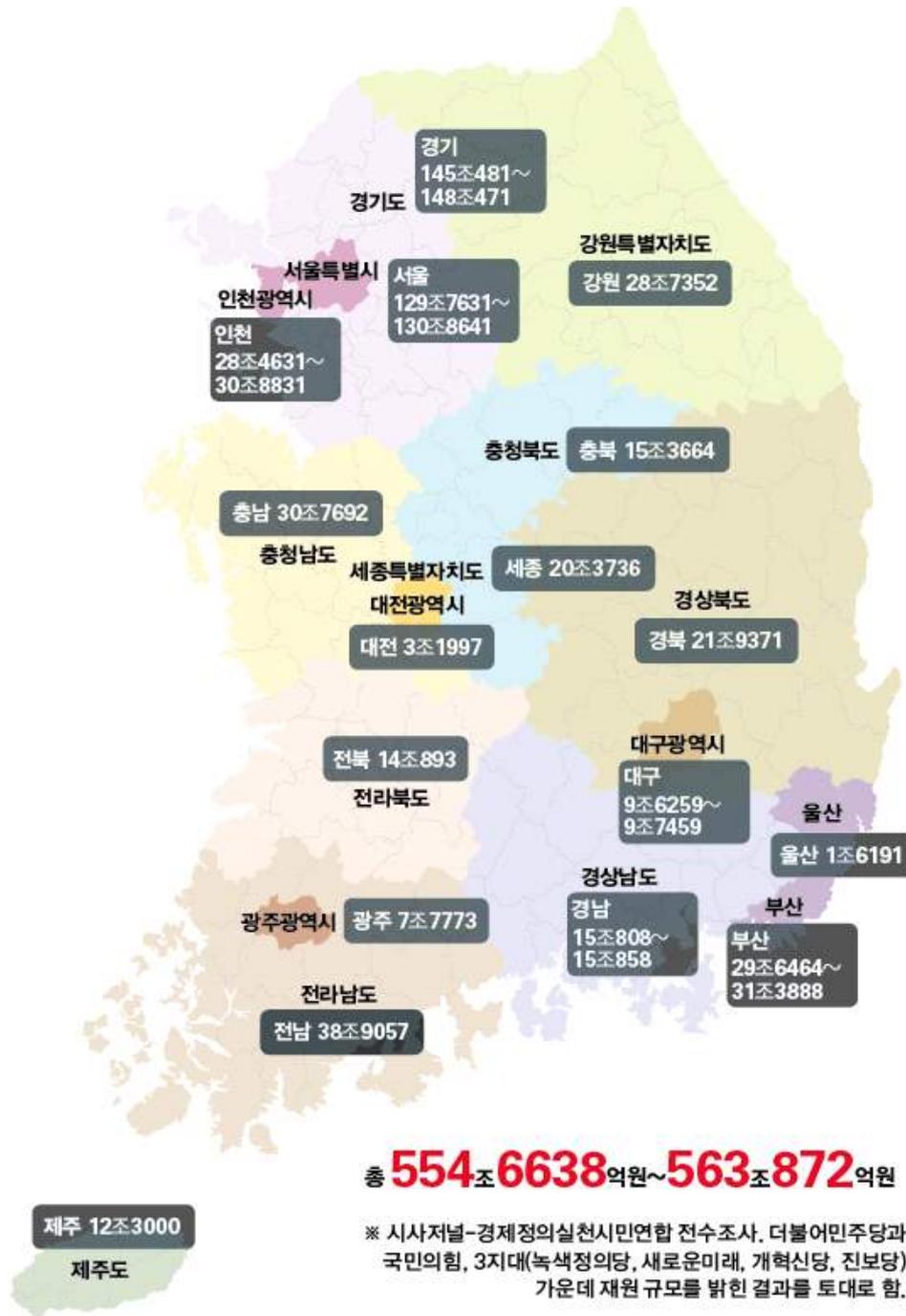
[표4] 17개 시·도별 개발공약 재원 추정액

시도별	개발공약 재원 추정액
서울	129조7631억원~130조8641억원
경기	145조481억원~148조471억원
인천	28조4631억원~30조8831억원
부산	29조6464억원~31조3888억원
울산	1조6191억원
경남	15조808억원~15조858억원
대구	9조6259억원~9조7459억원
경북	21조9371억원
광주	7조7773억원
전남	38조9057억원
전북	14조893억원
대전	3조1997억원
충남	30조7692억원
충북	15조3664억원
세종	20조3736억원
강원	28조7352억원
제주	12조3000억원
총 합계	554조6638억원~563조872억원

6개 정당 가운데 재원 규모를 밝힌 후보자들의 답변 결과를 토대로 분석한 개발공약의 전체 필요재원은 554조6638억원에서 563조872억원 정도로 추정된다. 이마저도 재원규

모가 비공개되거나 미정인 1,882건(84%)까지 셈하면 그 규모는 천문학적으로 늘어날 전망이다. 시·도별로 살펴보면 경기도가 145조481억원~148조471억원으로 가장 많았다. 다음이 서울 129조7631억원~130조8641억원이었다. 개발공약 재원 추정액이 가장 적은 지역은 울산으로 1조6191억원이었다.

[그림1] 22대 총선 17개 시·도별 개발공약 재원 추정액



## ⑤ 전문가 평가 결과, 이번 총선 개발공약 실현가능성은 36%에 불과

경실련과 시사저널이 공동으로 22대 총선 개발공약을 전수조사하여 분석한 결과 전체 2,239개의 개발공약이 있었고, 전문가들이 이 공약들의 평가한 결과 실현가능성은 36%에 불과했다. 전문가들이 2,239개의 개발공약을 공약별로 5점 만점을 기준으로 평가한 결과 전체 공약의 실현가능성 평점은 1.8점이었다.

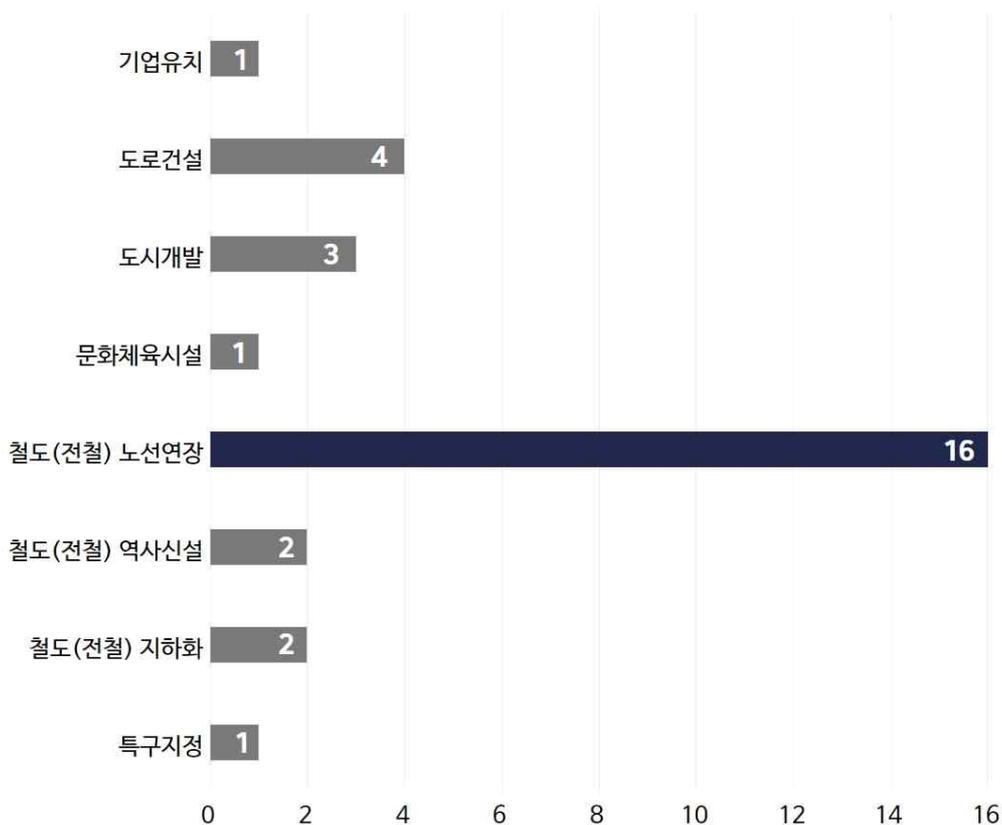
[표5] 실현가능성 하위 공약 30개 현황 (무순위)

실현가능성 하위 공약	유형
삼성 바이오리믹스 청주(흥덕) 유치	기업유치
「영천-양구」(남북9축) 고속도로 건설 추진	도로건설
강남까지 10분 고속도로 신설 (양재IC~조원IC-동수원IC)	도로건설
계양~장수 지하 고속도로 건설	도로건설
국도 43·45호선 대체 우회도로 추진	도로건설
대곶 E시티 개발사업 신속 추진	도시개발
삼동 도시개발사업 신속 추진	도시개발
잠실 퓨처 스페이스	도시개발
도시공원 물놀이장 등 어린이 복합 문화체육시설 설치	문화체육시설 건설
5호선 연장 노선 임기내 착공	철도(전철) 노선연장
5호선 직결화 추진	철도(전철) 노선연장
GTX-B 춘천 연장 사업 국비확보	철도(전철) 노선연장
GTX-C노선 오산 연장	철도(전철) 노선연장
GTX-D 천호역 유치	철도(전철) 노선연장
도시철도 정관선-기장선 추진	철도(전철) 노선연장
서부산 고속철도 건설(KTX, SRT 전용선로)	철도(전철) 노선연장
서울·부산·제주까지 해남완도진도 KTX 노선 추진	철도(전철) 노선연장
수성남부선 조기착공	철도(전철) 노선연장
순천~여수~광양 경전철 연계	철도(전철) 노선연장
위례과천선 연장 박달역-KTX광명역 연결	철도(전철) 노선연장
인천지하철 2호선 고양 연장 조기착공	철도(전철) 노선연장
전라선 임실역 KTX정차 추진	철도(전철) 노선연장
중부 내륙선 철도 지선(감곡~금왕~혁신도시) 추진	철도(전철) 노선연장
진관동, 불광동 지하철 노선 확대	철도(전철) 노선연장
창원-동대구 간 KTX 직선화	철도(전철) 노선연장
남부 내륙철도 성주역 조속 추진	철도(전철) 역사 신설
대구경북 신공항 광역급행철도 정거장 설치 추진	철도(전철) 역사 신설
경부선 철도 지하화 및 폐선 부지 복합개발	철도(전철)지하화
경인전철 지하화	철도(전철)지하화
경제자유구역 지정 및 대기업 신사업 유치	특구지정

공약별로 평가해 순위를 매겼으나 공약 순위를 공개하는 것도 선거법에 위반될 수 있다는 선거관리위원회의 방침에 따라 순위는 공개하지 않기로 했다. 다만 하위 공약들이 어떤 공약들이 있었는지 30개를 뽑아 평가 기준별로 살펴봤다.

실현가능성이 낮은 공약들을 유형별로 분류한 결과, 철도(전철) 노선연장이 16건으로 가장 많았다. 역사 신설과 지하화까지 합하면 철도(전철) 공약만 하위 30개 공약의 67%를 차지했다. 그 외에는 도로건설이 4건으로 두 번째로 많았으며 도시개발이 3건, 기업유치, 특구지정, 문화체육시설 건설이 각각 1건씩 있었다.

[그림2] 실현가능성 하위 공약 30개 유형별 현황



전문가들은 ‘경제자유구역 지정 및 대기업 신사업 유치’ 공약 관련해서는 경제자유구역 지정을 위한 요건 확보가 어려울 것으로 판단된다고 평가했다. 캠프에서는 필요재원이 없다고 답변했으나, 경제자유구역으로 지정되기 위하여 시설 확보 등을 위한 자금조달계획이 반드시 필요할 것이라고 설명했다.

‘강남까지 10분 고속도로 신설’ 공약 관련해서도 20~30분 접근성이 가능한 다른 도로망이 존재하므로 민자유치를 통한 유료도로 운영을 위한 사업성이 낮을 것으로 평가했다.

‘경부선 철도 지하화 및 폐선 부지 복합개발’ 공약도 수도권 외 지역의 철도 지하화는 확신하기 어려울 것이라고 전망했다.

이번 총선 공약은 그 이전의 국회의원선거에서의 공약들과는 사뭇 다른 몇 가지 특징이 있다. 그중 가장 대표적인 특징으로는 비슷한 이름과 내용의 공약이 거의 모든 지역에서 제시되고 있는데, 그것은 바로 주요 교통시설의 지하화 공약이다. 즉, 지상에 있는 철길과 도로를 지하에 건설하는 ‘철도·도로 지하화’ 사업을 많은 후보들이 자신의 대표적인 선거 공약으로 제시하고 있다. 도시의 만성적인 교통체증과 부족한 가용 토지 등을 고려할 때 도시의 중심을 가로지르는 철도를 지하화하면서 지상공간을 활용하여 시민들을 위한 주거, 산업, 문화 공간으로 활용하고자 하는 ‘철도·도로 지하화’ 사업은 여러 측면에서 긍정적인 효과가 기대되는 사업이다. 다만, ‘철도·도로 지하화’ 사업은 지상에서 이루어지는 사업과 비교하여 엄청난 규모의 재원이 필요한 사업이면서 오랜 사업기간이 필요하다는 점에서 충분한 재원 마련은 물론 장기적인 관점에서 종합적인 계획 수립을 통하여 사업노선의 선정과 사업추진의 시기 결정 등에 있어서 충분한 검토와 논의가 필수적이다. 그런데 이번 총선에서 각 후보들이 제시하고 있는 ‘철도·도로 지하화’ 사업 공약 대부분은 자기 지역의 철도와 도로의 지하화를 제시하고 있다. 이러한 공약들이 모두 실천된다면 우리나라 모든 철도와 도로는 땅속으로 들어가게 될 것이다. 과연 이것이 가능할 것인가? 이런 공약이야말로 진짜 속이 빈 공약(?)이 아닐까 싶다.

이번 총선 공약에서 나타나는 또 다른 특징은 수도권과 그 외 지역들에서 다르게 나타나고 있다. 수도권의 경우 많은 후보들이 서울과 해당 지역을 연결하는 급행철도 혹은 고속도로 신설을 주요 공약으로 제시하고 있다. 해당 지역 주민들의 입장에서 보면 매우 기대되는 공약이 아닐 수 없다. 그런데 문제는 수도권 후보 대부분이 이러한 공약을 제시하고 있다는 것이다. 이러한 공약들이 모두 실천된다면 그리고 이러한 급행철도와 고속도로가 모두 땅 속에 만들어진다면 국가 균형발전에 대한 논의는 더할 필요가 없을 듯하다.

## ⑥ 개발공약 가치성(개혁성)도 40%로 매우 낮은 수준

경실련 전문가들이 평가한 항목은 실현가능성과 가치성/개혁성 두 가지 기준이다. 평가 결과, 이번 총선의 개발공약들 가치성(개혁성) 역시 40%에 불과했다. 실현가능성 36%와 비슷한 매우 낮은 수준이다. 실현가능성과 마찬가지로 전문가들이 2,239개의 개발공약을 공약별로 5점 만점을 기준으로 평가한 결과, 전체 공약의 가치성(개혁성) 평점은 2점이 었다.

[표6] 가치성/개혁성 하위 공약 30개 현황 (무순위)

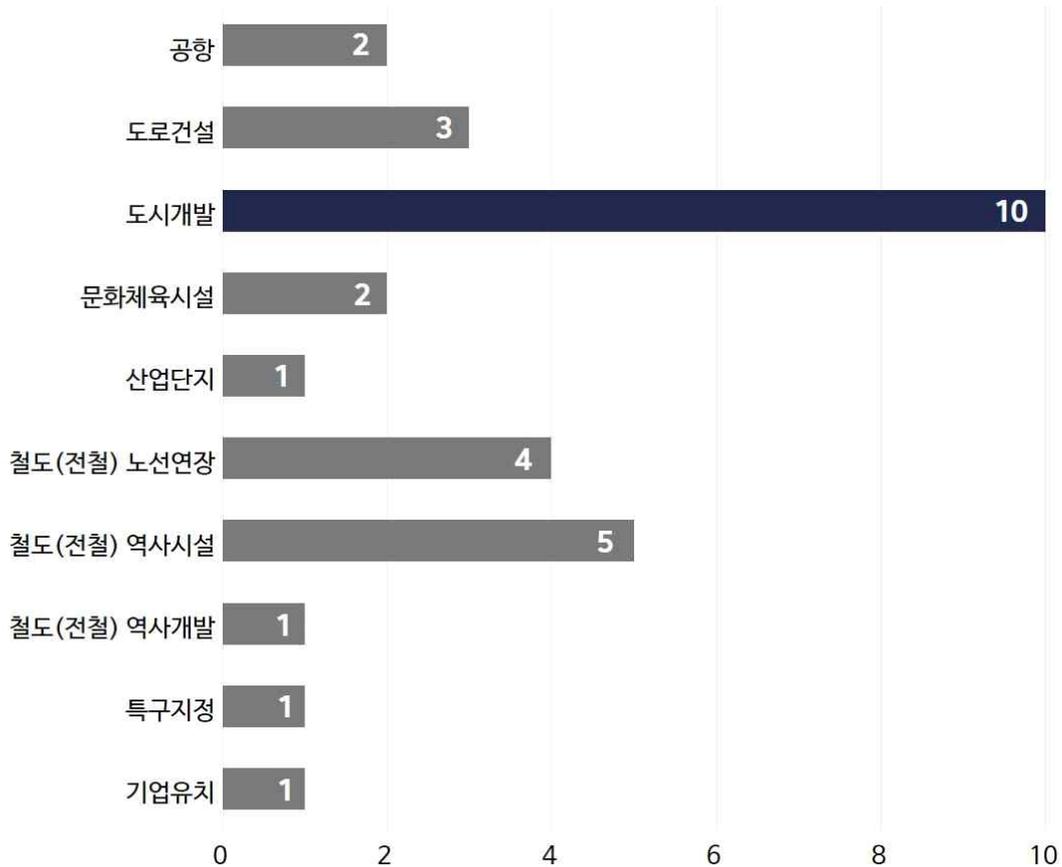
가치성/개혁성 하위 공약	유형
국제해양관광수도 여수 - 여수공항의 국제공항 승격	공항
제주특별자치도제2공항건설	공항
경제자유구역지정및대기업신사업유치	기업유치
경부고속도로서울톨게이트개발	도로건설
수원방향청계IC 개설	도로건설
계양~장수 지하고속도로 건설	도로건설
삼동 도시개발사업 신속 추진	도시개발
(고도제한완화, 지구단위계획변경)	도시개발
재개발·재건축용적률300% 상향	도시개발
송파구 투기과열지구 해제	도시개발
동해시 '한섬해변' 관광자원화 [리조트사업 연계] 개발 및 한섬구간 철로 육교화 추진	도시개발
사천 남해 하동 연계 100만 도시 기반구축	도시개발
플로팅아일랜드(일명거북섬) 건설	도시개발
청라 시티타워 조속 추진	도시개발
잠실푸처스페이스	도시개발
대곶E시티개발사업신속추진	도시개발
에어돔 구장 유치	문화체육시설
자연드림파크조성사업추진	문화체육시설 건설
고천동왕곡복합타운의료바이오클러스터조성	산업단지
GTX-D Y자, E 노선 예비타당성 조사 면제 추진	철도(전철) 노선연장
수성남부선조기착공	철도(전철) 노선연장
대장홍대선을 계양, 서운, 작전역까지 연장	철도(전철) 노선연장
위례과천선연장해박달역-KTX광명역연결	철도(전철) 노선연장
KTX 산업단지역 신설	철도(전철) 역사신설
GTX-D 천호역유치	철도(전철) 역사신설
전라선임실역KTX정차추진	철도(전철) 역사신설
GTX-D 작전서운역 설치	철도(전철) 역사신설
서대구역세권개발사업(백화점또는복합쇼핑몰유치추진)	철도(전철) 역사신설
창동역의 동측에 있는 다중이용시설들의 지하에 아케이드 방식 위주 공용공간들+상업공간들+기타 공간들을 건설	철도(전철)역사 개발
남해(상주·미조·앵강만) 관광특구 지정 및 투자 선도지구 지정	특구지정

가치성 하위 공약들도 순위를 매기지는 않고, 어떤 유형의 공약들이 낮은 평가를 받았는지 살펴봤다. 가치성/개혁성 하위 공약은 도시개발 유형이 10건으로 가장 많았고 하위 30개 전체의 33%를 차지했다. 그 다음은 철도(전철) 역사 신설이 5건, 노선연장이 4건, 도로건설 3건 순이었다. 그 외에도 공항과 문화체육시설이 각각 2건, 기업유치와 산업단지, 철도(전철) 역사 개발과 특구지정이 각각 1건씩 있었다.

특히 경제자유구역 지정 및 대기업 신사업 유치, 계양~장수 지하 고속도로 건설, 대곶 E

시티 개발사업 신속 추진, 삼동 도시개발사업 신속 추진, 수성남부선 조기착공, 위례과 천선 연장 박달열-KTX 광명역 연결, 잠실 퓨처 스페이스, 전라선 임실역 KTX정차 추진 등 8개 공약은 실현가능성, 가치성(개혁성) 2개 모두 하위 공약에 포함됐다.

[그림3] 가치성(개혁성) 하위 공약 30개 유형별 현황



전문가들은 도시개발 사업인 ‘플로팅 아일랜드(일명 거북섬) 건설’ 공약은 사업효과에 대한 논란이 있어보이는 사업이며 환경 저해가 매우 우려된다고 지적했다. 창동역의 동측에 있는 다중이용시설들의 지하에 아케이드 방식 위주 공용공간들+상업공간들+기타 공간들을 건설하겠다는 공약과 관련해서는 재원의 규모와 출처가 불분명하며, 추진 대상 사업의 법적 근거를 무엇으로 할 것인지도 불분명하다고 우려했다.

에어돔 구장 설치 공약은 해당 캠프에서 필요재원을 약 100억원으로 제시하고, 재원 방안 마련은 도비 10억원 + 시비 40억원 + 국민체육진흥기금 50억원으로 하겠다고 밝혔으나 전문가들은 필요재원 산정이 지나치게 작다고 판단했다.

### 3. 결론

공약은 후보자의 자질과 능력을 검증할 수 있게 하는 중요한 자료이다. 그런데 이번 총선에서 후보자들이 제시하고 있는 개발공약들은 그 주제와 내용이 대동소이하여 유권자들이 더 나은 후보자들을 선택하도록 하는 데에 그 어떤 역할을 할 수 있을지 매우 염려스럽다. 비슷비슷한 공약이 난무하는 선거에서 과연 유권자들은 무엇을 통해서 자질 있고 유능한 후보자를 골라낼 수 있을지 걱정이다.

여야를 막론하고 총선 후보자들은 “지하화”, “복합개발”, “민자”, “기업유치”, “OO타운 조성”, “OO계획에 반영 추진”과 같은 어구가 담긴 부동산 개발 공약을 전면에 내세우고 있다. 국토 및 지역계획은 이제 저성장, 저출산, 고령화에 대응하여 무분별한 신규개발보다는 관리·운영, 선택과 집중, 스마트한 축소전략을 강조하고 있는데, 오지도 않을 기업을 유치하고자 산업단지, 복합단지를 조성하겠다고 외치고 있다. 철도, 전철 지하화는 단기에 이루어질 수 없으며 따라서 사업비 증가 리스크, 시행·시공사 부도 리스크, 재원 조달의 불확실성이 큰 사업인데도 후보자들은 이를 “임기 내” 반드시 해내겠다고 목소리를 높이고 있다. 허황된 주장이다. 최소 수조(兆) 원에 이르는 재원을 어떻게 마련할 것인가에 대한 검증도 제대로 이루어지지 않았을뿐더러 그러한 개발이 만약 이루어진다고 해도 그로 인한 물리적 환경의 변화가 해당 지역 주민의 삶의 질 향상으로 이어질 것인지, 발생가능한 부정적 파급효과는 없는지에 대한 고민의 흔적은 찾을 수 없다.

지하화 및 상부공간 복합개발이 기존 도시기본계획 및 도시관리계획과 상충되는 모순도 보인다. 상부 복합개발이 야기할 또 다른 기반시설 과부하 가능성에 대해서도 전혀 생각이 없는 듯 하다. 같은 소속, 인접 지역 후보자들의 공약들이 서로 상충되는 부분도 있다. 지자체 혼자 할 수 없는 사업도 임기 내 해보겠다고 한다. “OO권역 순환 광역철도” 건설은 후보자 한 사람의 희망으로 실현이 가능한 사업인가? 또한 인접 지역들의 모든 개발 공약들이 이루어진다면 공급 과잉 및 이로 인한 자원의 낭비에 대해서는 누가 책임을 져야 하는가? 건설 경기 호황시기에 건설사들이 너도 나도 아파트를 공급하다 보니 입주 시점에 물량 폭탄으로 인한 가격 급락 및 역전세난이 발생한다. 이러한 현상이 주기적으로 반복되는데, 후보자들의 행태가 이와 같다.

너도 나도 비슷한 개발 공약들을 쏟아내다 보니 공약 간 조정실패(coordination failure) 상황이 발생하는 것이다. 실현되지도 않겠지만, 실현된다면 그로 인한 시장 충격의 여파는 지역 부동산 시장의 변동성을 확대시키고 서민주거 안정에 부정적인 영향을 미치게 된다. 비전없고 실현 가능성없는 단기 개발 공약의 남발을 중단하고 지역 풀뿌리 기업들이 해당 지역 내에서 자생적으로 지속가능한 경제활동을 수행할 수 있는 선순환 생태계의 구축에 힘을 모아야 한다. 화려해 보이지만 속이 빈 개발 공약 리스트들

중 그럴싸해 보이는 것들을 복사 붙이기하는 행위를 중단하고, 지역구 구석구석을 살펴서 놓친 부분은 없는지 점검하고 금이 간 곳은 고쳐 쓰는 세심함을 기대한다. 기력이 쇠한 경제주체들을 다시 일으켜 세울 수 있는, 작지만 실현가능하고, 눈에 띄지는 않지만 민생에 초점이 맞추어진 정책 공약들을 제시해주길 바란다.