

## 제1절 1950년 지방자치의 출발과 목포의 지방선거

김영태 | 목포대학교 정치언론홍보학과 교수

## 제2절 지방자치의 부활과 지역정치의 독점: 1991년 지방선거 이후

김영태 | 목포대학교 정치언론홍보학과 교수

## 제2장 지방자치와 목포의 지방선거

### 제1절 1950년 지방자치의 출발과 목포의 지방선거

제헌헌법은 제96조에서 “지방자치단체는 법령의 범위 내에서 그 자치에 관한 행정사무와 국가가 위임한 행정사무를 처리하며 재산을 관리한다. 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”고 하면서, 제97조에서 “지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로써 정한다. 지방자치단체에는 각각 의회를 둔다. 지방의회의 조직, 권한과 의원의 선거는 법률로써 정한다.”라고 규정하고 있다. 이러한 제헌헌법의 규정에 따라 1949년 7월 4일 지방의회 선거제도를 규정한 「지방자치법」이 공포되었으며, 1950년 12월 제1대 지방선거가 실시될 예정이었다. 그러나 6·25 전쟁의 발발로 지방자치제 실시가 거듭 연기되는 가운데 1951년 12월 31일 이승만 정부는 각각 시·읍·면 선거와 도의회 선거를 실시한다고 발표하였다.<sup>01)</sup>

1952년 4월 25일에 실시된 목포시의회선거 결과 임일남, 유정두, 김삼성, 명남철, 김경희, 김경현, 진복춘, 이복주, 김자홍, 김남진, 문택호, 김길환, 김팔용, 이재홍, 박찬규, 오세일, 김채용, 김영완, 이소규, 정응표, 이문길 등 21명이 당선되었으며,<sup>02)</sup> 정당별로는 자유당 소속 13명과 민주국민당 1명, 그리고 무소속 7명 등이었다. 또한 시의원에 이어 5월 10일 실시된 도의원선거에서는 홍익선(자유당), 김성호(자유당) 등이 선출되었다. 이와 더불어 목포시에서 선출하도록 규정된 목포시장선거에는 박재우, 서양봉, 김영춘, 박영산, 천득근, 김수남, 정용희, 이근창 등 8명이 후보로 나선 가운데, 3차에 걸친 투표 끝에 박재우가 11표를 얻어 10표를 얻은 김영춘을 누르고 목포시장에 당선되었다. 또

01) 당시 서울특별시장과 도지사는 임명되었고, 시·읍·면장은 지방의회에서 간접 선출하도록 하였다. 또한 1952년 지방의회선거는 전시 상황이었기 때문에 계엄령이 선포된 서울특별시, 경기도, 강원도 등의 일부 지역에서는 실시되지 못했다.

02) 1954년 3월 30일 김채용 의원이 민의원 출마로 사퇴하면서, 6월 10일 보궐선거로 김창현 의원이 당선되었다.



한 목포시교육위원회에는 북교구 차남하, 김종식, 서부구 김경인, 김익봉, 산정구 조병선, 천독근, 중앙구 차보륜, 이복동, 유달구 심창섭, 박두순 등이 선출되었다.

한편 박재우 시장은 시의회에서 불신임 분위기가 점차 팽배해지자 1952년 8월 30일 시의회에 사표를 제출하였고, 시의회는 10월 8일 시장 사표를 가결하였다. 또한 시의회는 10월 24일 새 시장 선출을 위한 투표를 실시하여 무소속 하동현을 목포시장으로 선출하였다. 그러나 1956년 정·부통령선거를 앞둔 1955년 11월 하동현 시장에 대한 불신임 문제가 불거지기 시작해, 17일 자유당 소속 부의장 이소규 의원 등 12명이 불신임 결의서를 제출하고, 시의회 소집을 요구하였다. 이에 따라 11월 18일 시의회가 소집되었으나, 불신임 찬성과 이복주 의원 외 2인이 불참하고, 이재홍, 김영완, 오세일, 김경복 의원 등의 반대에 부딪쳐 회의가 유회되었다. 사실 하동현 시장이 자유당 소속이 아니라는 것 이외에 특별한 불신임 사유가 제기되지 않았고, 자유당 소속의 시의장과 일부 시의원들이 이에 반대한 데다 여론도 시장 불신임에 대해 부정적이었기 때문에 결국 이소규 부의장은 불신임을 철회한다고 밝힌다.

1956년 8월 8일과 13일에는 제2대 지방선거가 실시되었다. 1956년 2월과 7월 두 차례에 걸친 지방자치법 개정에 따라 시·읍·면장과 의원의 임기가 4년에서 3년으로 단축되고, 시·읍·면장의 선거방법이 간선제에서 직선제로 바뀌고, 시·읍·면회의의 시·읍·면장 불신임결권과 시·읍·면장의 회해산권이 폐지되었다. 목포시장선거에는 무소속 하동현과 민주당 김영춘이 경쟁하였다. 7월 17일 자유당 김수남의 하동현 지지성명에 이어 27일 진보당과 공화당에서도 하동현 지지를 밝히는 성명서를 발표하는 등 하동현에게 우호적인 분위기가 형성되었다. 결국 하동현은 1천5백여 표 차이로 김영춘을 누르고 목포시장에 당선되었다.<sup>03)</sup> 한편 전라남도의원선거에서는 민주당 이재홍(목포 제1선거구, 부의장)과 김상옥(목포 제1선거구)이 당선되었다.

또한 목포시의회선거에서는 김경인, 정응표, 이정권, 김일섭, 김남진, 김성균, 김상태, 임석희, 강영락, 천철수, 명남철, 박두순, 김삼성, 김창희, 조양순, 김상대 등 16명이 선출되었다. 목포 선거에서 눈에 띄는 점은 1954년 3대 국회의원선거에서 민주국민당 정중섭이 당선되었을 뿐만 아니라, 이보다 3개월여 앞서 실시된 대통령선거에서 자유당 이승만이 무소속 조봉암과 박빙의 결과를 보여 자유당 후보로 출마하기를 꺼려하는 분위기가 강했다.

타 지방에 비하여 비교적 등록을 자유롭게 마친 각 입후보자는 치열한 선거전을 전개하고 있는데 일반에게 색다른 감을 주고 있는 것은 자유당 소속 인사가 ‘무소속’으로 가장한 것과 이와 구별하기 위하여 전에 볼 수 없는 ‘순 무소속’이 등장하고 있다. 지난 5·15 선거에서 민주당이 압도적 다수로 승

03) 목포시장선거 개표에 부정이 있었다는 이유로 민주당은 재개표를 요구하며 농성을 하는 등 혼란을 겪기도 했다.

리한 당지에는 소속을 자유당으로 표명한 후보자는 거의 없는 정도로 전부가 무소속으로 가장하고 있어 이러한 무소속과 구별하기 위하여 ‘순 무소속’이란 전례 없는 소속이 나와 있는 것이다.<sup>04)</sup>

제2대 목포시의회는 민주당 김경인 의원을 의장으로 선출하였다. 그러나 개원 2개월여 만인 10월 16일 목포시장 화재사건 당시 국회조사단을 ‘영접’하지 않았다는 이유 등으로 민주당 의원들이 퇴장하고 자유당과 무소속 의원의 기립표결로 의장 불신임안을 가결시켰으며, 6표 찬성으로 김삼성 의원을 새 의장으로 선출하였다. 그러나 27일 김삼성 의원이 사직서를 제출하자 목포시의회는 13명의 출석의원 중 11표로 이를 부결하였다. 이러한 제2대 의회 당시 자유당의 파행적 의회 운영을 한 신문은 다음과 같이 지적하고 있다.

‘시의원’에 당선되자 ‘의장’ 감투를 목표 삼아 8명을 슬그머니 이끌고 백양사까지 놀러간 김삼성 의원. …… 헛껏 공들여 보았으나 투표결과 ‘의장’ 감투는 ‘민주당’ 김경인 의원에게 떨어져 이때부터 ‘의장’ 불신임 공작에 열중. …… 소원대로 김의장이 물러나자 지난 5일 재적의원 16명 중 11명 출석으로 투표하여 결국 ‘6표’라는 아슬아슬한 표수로 기어코 ‘의장’ 감투를 빼앗고(?)는 일사 좋아라 하며 요즘 활개치고 있다는 소식. 6표로서 당선이니 전체의원 3분의1을 조금 넘을 정도. …… ‘감투’치고는 3분의2가 모자라니. …… 이는 ‘목포시벨트’의 ‘미완성감투곡’?

오전 열시 정각에 개회 예정인 의회는 절대 다수를 점하는 ‘자유당’ 의원들이 ‘자유당회의’를 하는 통에 11시까지 지연. …… 그 사람들이 나올 때까지는 절대로 회의를 못하는 형편이라. …… 일찍 나온 ‘의원’들은 그저 멧쩍은 얼굴로 의석에 앉는 실정이라나? …… 이진 중앙의 ‘자유당국회’와 똑 같은 실정이니 뉘물이 흐리니 아랫물도 흐릴 밖에.<sup>05)</sup>

4·19혁명과 제2공화국 수립으로 지체되었던 제3대 지방선거는 1960년 12월 4차례에 걸쳐 실시되었다. 12월 19일 실시된 목포시의회선거에서는 김갑수, 민병관, 하현우, 김덕진, 김진완, 조양순, 서신배, 이정권, 김창희, 진삼병, 손백수, 김동근, 주용진, 문홍복, 김기남, 오세일 등 16명이 당선되었다. 정당별로는 무소속 10명, 신민당 5명, 민주당 1명 등으로 집권당인 민주당의 완전한 패배였다. 또한 목포 지역 전라남도의원선거에서도 신민당의 오동일(목포 제1선거구)과 김영완(목포 제2선거구)이 당선되었다. 한편 목포시장선거에서는 민주당 이재홍(전 도의원)이 18,584표를 얻어 15,747표를 얻은 무소속 이종수를 누르고 목포시장에 당선되었다.

04) 『동아일보』 1956. 08. 01. 「목포서도 산견 순무소속으로 등장」.

05) 『동아일보』 1956. 11. 13. 「의회 만상」.

## 제2절 지방자치의 부활과 지역정치의 독점: 1991년 지방선거 이후

이처럼 1960년까지 3차에 걸쳐 지속된 지방자치는 1961년 5·16 쿠데타로 전면 중단되었다. 그러다 1987년 6월 민주화 항쟁 이후 몇 차례 우여곡절 끝에 1990년 12월 15일 지방의회선거는 1991년에, 지방자치단체장선거는 1992년에 실시한다는 내용을 골자로 하는 지방자치 관련 법규가 국회를 통과하면서 30여 년 만에 정식으로 부활하게 되었다.

이에 따라 1991년 3월 26일 실시된 제4대 목포시의회선거에서는 28개 선거구에서 홍성옥, 문오성, 신재돈, 전수오, 박연호, 김영무, 고덕훈, 김영천, 이국관, 이광래, 이춘웅, 박용대, 표동수, 박청태, 양, 오정열, 정순태, 김천옥, 선무일, 최병대, 한중석, 오영석, 최정선, 문창부, 정종록, 김영배, 최재간, 이몽열, 정두호, 최형주, 김훈 등 30명이 선출되었으며, 이 가운데 25명은 평화민주당 소속이었다. 이렇게 선출된 제4대 목포시의회는 4월 15일 개원하여 전반기 의장으로 김천옥(유달동)을, 부의장으로 이춘웅(호남동)을, 그리고 이후 후반기 의장단으로는 의장에 최정선(죽교2동), 부의장에 박연호(산정3동)를 선출하였다.

전라남도의회선거에서는 목포 제1선거구에서 민주당 이완식, 제2선거구에서는 민주당 박용택, 그리고 제3선거구 민주당 배광언(부의장 선출)이 당선되었다. 당선자에서 살펴볼 수 있듯 민주당이 압도적 우위를 보이는 가운데 전라남도의회선거는 ‘돈 공천’ 문제가 제기되기도 했다. 즉 목포상고 운동장에서 열린 합동유세에서 민주자유당 박성수는 “신민당 광주·전남 위원장들이 공천과정에서 후보들로부터 3천만 원에서 최고 7억 원까지 받아 모두 2백억 원을 모금했다는 말이 세간에 화제가 돼 있다.”며 ‘돈 공천’ 문제를 제기했고, 무소속 이영철도 “돈으로 공천을 살 수 있어도 민심은 살 수 없다.”고 주장하였다.<sup>06)</sup> 지방자치제의 부활을 알린 첫 번째 선거에서 광역의원 3명 모두와 기초의원 30명 가운데 25명이 평화민주당 소속이 당선되어, 목포의 지방정치를 평화민주당이 거의 독점하다시피 했다.

1995년 6월 27일 실시된 지방선거는 지방의회선거와 동시에 자치단체장을 주민이 직접 선출하는 전국동시지방선거로 본격적인 지방자치시대의 개막을 알리는 선거였다.<sup>07)</sup> 전라남도지사선거에서는 민주당 허경만이 769,538표(73.5%)를 얻어 277,386표(26.5%)를 득표한 민주자유당 전석홍을 누르고 도지사에 당선된 가운데, 목포에서는 민주당 허경만이 68,877표(71.9%)를, 민주자유당 전석홍이 26,902표(28.1%)를 득표한 것으로 나타났다. 또한 전라남도의회를 위한 목포 선거에서는 각각 제1

06) 『한겨레』 1991. 06. 16. 「‘수서’ 등 거론 6공 중간평가 다짐, ‘기초’때보다 청중수 부쩍 늘어-돈으로는 민심 못사」.

07) 1995년 제1회부터 2014년 제6회 전국동시지방선거까지의 상세한 선거 결과는 제5권 기록 목포, 제1편의 「역대 선거 개황」 참조.

선거구 민주당 이완식(26,982표, 71.2%), 제2선거구 민주당 박용택(18,981표, 58.2%), 제3선거구 민주당 배광연(17,720표, 65.3%)이 당선되었다.

또한 목포시장선거에서는 민주자유당 김남진과 민주당 권이담을 비롯하여 무소속으로 김천옥, 이선교, 정청호, 차남윤 등이 출마하여, 민주당 권이담이 54,423표(55.2%)를 득표하여 차점자인 무소속 이선교(18,920표, 19.2%)를 큰 표차로 누르고 목포시장으로 선출되었다. 마지막으로 후보자의 정당 표방이 금지된 목포시의회선거에서는 정원술, 이달호, 신재돈, 강찬배, 조경석, 오창석, 김영무, 장복성, 김영천, 박도영, 이광래, 김용진, 박창현, 임형연, 임송본, 최기동, 정순태, 양채식, 김선호, 강장우, 한중석, 김영일, 백상훈, 문창부, 서흥기, 박병섭, 황재학, 최형주, 나남수, 유재길, 한정훈, 김대중, 배진석 등 33명이 당선되었다.<sup>08)</sup> 제5대 목포시의회 전반기 의장은 이광래 의원(남교동)이, 부의장은 정원술 의원(용당1동, 8월 사임), 그리고 후반기 의장은 임송본 의원(동명동), 부의장은 김선호 의원(만호동)이 맡았다. 한편 6월 27일 지방선거과정에서는 김대중 아·태재단이사장이 민주당 지원을 위해 6월 11일 목포를 방문해 2~3천 명이 운집한 목포전문대 운동장에서 “정부 여당이 이번 선거에서의 세 불리를 의식, 현역 의원과 지방선거 후보들을 잇달아 구속하면서 공포분위기를 조성하고 있다.”고 비판하면서 정계 복귀의 발판을 마련하여, 결국 7월 10일 정계 복귀를 선언했다.<sup>09)</sup>

1995년에 이은 제2회 전국동시지방선거는 1998년 6월 4일 실시되었다. 전라남도지사선거에 새정치국민회의 허경만이 단독으로 출마하여 무투표 당선된 가운데, 전라남도의회선거에서는 목포 제1선거구에서 새정치국민회의 정순태(38,093표, 90.1%), 제2선거구에서는 새정치국민회의 이완식(36,877표, 90.5%)이 각각 선출되었다. 또한 목포시장선거에서는 새정치국민회의 권이담 후보가 44,621표(51.9%)를 얻어 41,286표(48.1%)를 득표한 무소속 김정민을 누르고 목포시장 재선에 성공하였다. 목포시의회선거에서는 노상익, 문오성, 김대배, 전수오, 신재철, 최경신, 강성휘, 장복성, 정석봉, 문창부, 김용진, 최기동, 임송본, 김선호, 양채식, 박병섭, 박성원, 배종범, 한정훈, 유재길, 고승남, 배진석, 김대중, 김훈, 김탁 등 25명이 선출되었다.<sup>10)</sup> 제6대 목포시의회 의장으로 최기동 의원(동명동)이, 부의장으로는 문창부 의원(북교동), 문오성 의원(용당2동), 노상익 의원(용당1동) 등이 활동했다.

제3회 전국동시지방선거는 제16대 대통령선거를 6개월 여 앞둔 2002년 6월 13일 실시되었다. 전

08) 1995년 8월 2일 정원술 의원이 사임하고 12월 5일부터 김경래 의원이 목포시의원으로 활동했다.

09) 『동아일보』 1995. 06. 12. 「김인곤의원 구속 명백한 야당탄압 김대중씨 목포연설」.

10) 1999년 5월 25일 문창부 의원(북교동)이, 1999년 7월 17일 김용진 의원(무안동)이 각각 사퇴하고, 이를 대신해 1999년 11월 18일 김수나 의원이, 2000년 6월 8일 임형연 의원이 취임했다.

라남도지사선거에는 한나라당 황수연, 새천년민주당 박태영, 그리고 무소속으로 송재구, 송하성, 안수원 등이 출마한 가운데 새천년민주당 박태영이 563,545표(57.8%)를 얻어 236,558표(24.2%)로 2위를 기록한 무소속 송재구를 큰 표차로 누르고 전라남도지사에 당선되었다. 새천년민주당 박태영은 목포에서도 48,314표(60.3%)를 얻었으며, 무소속 송재구는 24,124표(30.1%)를 득표했다. 전라남도의회선거에서는 목포 제1선거구에 한나라당 오창석과 새천년민주당 이광래가, 그리고 제2선거구에 한나라당 정홍택, 새천년민주당 이완식, 무소속 김치선이 출마하였으며, 제1선거구에서는 새천년민주당 이광래(33,678표, 90.1%)가, 제2선거구에서는 새천년민주당 이완식(31,324표, 75.2%)이 각각 당선되었다. 2002년 7월 1일 임기를 개시한 목포시 제7대 시의원으로는 노상익, 이달호, 전성룡, 강찬배, 이기정, 정수관, 강성휘, 장복성, 김수나, 임현영, 전금숙, 임송본, 박병섭, 백상훈, 배종범, 강원암, 황정호, 이달호, 허정민, 김대중, 김훈, 김탁 등 22명이 선출되었다.<sup>11)</sup> 또한 제7대 목포시의회에서는 전·후반기 각각 김대중 의원(신흥동)과 장복성 의원(대성동)이 의장을, 장복성 의원과 김탁 의원(부흥동)이 부의장을 맡았다.

제4회 전국동시지방선거는 2006년 5월 31일 실시되었다. 전라남도지사선거에는 열린우리당 서범석, 한나라당 박재순, 민주당 박준영, 민주노동당 박용두 등 5명이 출마하였다. 선거 결과 민주당 박준영이 640,894표(67.7%)를 얻어 2위를 한 열린우리당 서범석(181,756표, 19.2%)을 큰 표차로 누르고 전라남도지사에 당선되었다. 목포에서도 민주당 박준영이 66,179표(76.0%)라는 높은 득표율을 기록했고, 열린우리당 서범석은 12,717표(14.6%)를 얻는 데 그쳤다. 목포의 전라남도의회선거에서는 제1선거구와 제2선거구 모두 열린우리당과 민주당의 양자 대결이 펼쳐져 제1선거구에서는 민주당 황정호가 28,201표(74.4%)를, 제2선거구에서도 민주당 이호균이 32,398표(67.6%)를 얻어 각각 전라남도의원으로 선출되었다.

목포시장선거에서는 열린우리당 김정민, 한나라당 천성복, 민주당 정종득, 민주노동당 박기철 등이 출마하여 민주당 정종득이 54,611표(62.8%)를 얻어 목포시장에 당선되었으며, 차점자인 열린우리당 김정민은 24,231표(27.9%)를 득표했다. 선거에서는 민주당 정종득이 ‘최고의 경제시장’을 내세우며 목포 발전 7대 프로젝트를 제시한 반면, 열린우리당 김정민은 ‘김대중 관광문화 건설’을 주요 공약으로 내세웠다. 한편 목포 시내 14개 시민단체는 공동으로 합동 토론회를 주관하였는데, 선거에서 우위를 점하고 있는 것으로 알려진 민주당 정종득의 거부로 무산되면서, 이에 대한 비판도 적지 않았다.

11) 2004년 5월 12일 황정호 의원(이로동)이 사임하고 10월 30일부터 박창수 의원이, 2004년 9월 24일 이달호 의원(상동)이 사임하고 10월 30일부터 고승남 의원이, 2004년 2월 12일 김대중 의원(신흥동)이 사임하고 6월 6일부터 김홍식 의원이 7대 시의원으로 활동했다

기초의회선거제도의 변화에 따라 목포기초의회선거에서는 9개 선거구(2인 선거구 8개, 3인 선거구 1개)에서 19명을, 그리고 정당투표에 기초한 비례대표선거를 통해 3명을 선출하는 등 총 22명을 선출하였다. 선거 결과 지역구에서는 강성휘, 조성오, 이기정, 장복성, 김영수, 박정훈, 서조원, 박병섭, 배종범, 노상익, 한정훈, 박창수, 고경석, 전경선, 허정민, 고승남, 오승원, 조요한, 최석호 등이, 비례대표로는 열린우리당 성혜리와 민주당 윤양덕, 정석봉이 당선되었다. 지역구선거 당선자의 정당별 분포를 살펴보면 민주당 14명, 열린우리당 2명, 민주노동당 1명, 무소속 2명 등으로 민주당이 압도적 다수를 차지했으며, 여성 당선자는 비례대표 명부에서만 2명이 당선되었다.<sup>12)</sup> 한편 제8대 목포시의회에서는 박병섭 의원(유달, 충무, 죽교, 북항)과 장복성 의원(대성, 남양)이 의장을, 그리고 배종범 의원(유달, 충무, 죽교, 북항)과 강성휘 의원(연산, 원산)이 부의장을 맡았다.

이처럼 목포의 제4회 전국동시지방선거에서는 시장과 모든 도의원, 그리고 22명의 시의원 가운데 15명이 민주당 소속으로 당선돼, 기초의원 정당 표방 금지로 잠시 수면 아래 감추어졌던 지역 정치 독점현상이 다시 그 모습을 드러냈다.

제5회 전국동시지방선거는 2010년 6월 2일 실시되었다. 전라남도지사선거에는 한나라당 김대식, 민주당 박준영, 민주노동당 박용두, 평화민주당 김경재 등이 출마한 가운데 민주당 박준영이 629,984표(68.3%)라는 높은 득표율로 재선에 성공했으며, 민주노동당 박용두 후보는 100,581표(10.9%)로 2위를 기록했다. 목포에서는 민주당 박준영 후보가 60,315표(67.6%)를 얻었으며, 민주노동당 박용두는 11,789표(13.2%)를 득표했다.

전라남도의회선거에서는 목포 제3선거구에 민주당 이호균과 무소속 양광일이, 제4선거구에 민주당 김탁과 무소속 이종구가 각각 출마하였으며, 선거 결과 민주당 이호균(15,776표, 72.3%)과 김탁(14,902표, 67.2%)이 선출되었다. 또한 제1선거구와 제2선거구에서는 새정치민주연합의 강성휘와 권옥이 각각 무투표로 당선되었다.

목포시장선거에는 민주당 정종득, 민주노동당 박기철, 그리고 무소속으로 박홍률, 이인호, 오원옥 등이 출마했으며, 투표결과 민주당 정종득이 39,213표(43.7%)를 얻어 목포시장에 당선되었으며, 2위는 30,503표를 득표한 무소속 박홍률이다. 이인호와 오원옥이 제외되고 민주당 정종득, 민주노동당 박기철, 무소속 박홍률 등 3명의 후보만 초청된 선거방송토론회에서 민주노동당 박기철과 무소속 박홍률은 정종득이 시장 재임 시 추진한 목포시 경관사업을 비판하였고 정종득은 '일 잘하는 시장, 부지런한 시장'을 내세우며 지지를 호소했다.

12) 2003년 헌법재판소는 기초의회선거에서 후보자의 정당 표방을 금지하는 것에 대해 위헌결정을 내렸으며, 이에 따라 기초의회선거에서도 정당공천제가 실시되었다.



또한 9대 목포시의회의원으로는 지역구 선거에서 여인두, 조성오, 오승원, 이구인, 배종범, 최일, 김영수, 박정훈, 정영수, 강찬배, 고경석, 최홍림, 박창수, 허정민, 노경윤, 조요한, 백동규, 전경선, 성혜리, 그리고 새롭게 도입된 비례대표선거에서 강정자, 서미화, 이방수 등 총 22명이 당선되었다.<sup>13)</sup> 정당별로는 민주당 16명(지역구 14명, 비례대표 2명), 민주노동당 5명(지역구 4명, 비례대표 1명), 그리고 무소속 1명 등이었다. 민주당이 압도적 다수를 차지한 가운데 그나마 민주노동당이 5석을 얻는 성과를 거두었다.

이에 따라 목포 지역 전라남도의회의원 모두 민주당 소속인 것을 비롯해 목포시장과 더불어 목포시의회의 압도적 다수를 민주당이 차지하여, 지역 독점정당의 목포 지배는 확고히 유지되었다.

제6회 전국동시지방선거는 2014년 6월 4일 실시되었다. 전라남도지사선거에는 새누리당 이종호 후보, 새정치민주연합 이낙연, 통합진보당 이성수 등 3명이 출마하였으며, 새정치민주연합 이낙연이 755,233표(78.0%)를 얻어 차점자인 통합진보당 이성수(120,868표, 12.5%)를 압도적인 차이로 앞서면서 전라남도지사로 선출되었다. 목포에서도 새정치민주연합 이낙연은 80,860표(81.1%)라는 높은 득표율을 기록했고, 통합진보당 이성수는 10,840표(10.9%)를 얻는 데 그쳤다.

목포의 전라남도의회선거에서는 제3선거구에 새정치민주연합 고경석과 무소속 조명재가, 제4선거구에는 새정치민주연합 김탁과 노동당 홍길순이 양자 대결을, 그리고 제5선거구에는 새정치민주연합 배종범과 정의당 박기철, 무소속 전경선이 3자대결을 펼친 가운데 각각 새정치민주연합의 고경석(15,808표, 66.3%), 김탁(11,889표, 78.4%), 배종범(5,216표 41.1%)이 당선되었다. 또한 제1선거구와 제2선거구에서는 새정치민주연합의 강성희와 권옥이 각각 무투표로 당선되었다.

목포시장선거에는 새정치민주연합 이상열, 통합진보당 이송환, 정의당 허정민, 그리고 무소속 박홍률과 김종익 등 6명이 출마했다. 3선 제한으로 현직단체장이 불출마하면서 목포시장선거는 선거 초반부터 치열했다. 목포 17대 국회의원을 역임한 이상열은 새정치민주연합 공천을 받으면서 더욱 추동력을 얻은 반면, 진도 출신으로 국정원 충북지부장을 지낸 박홍률은 지난 2010년 지방선거에서 30,503표(33.98%)를 득표한 바 있었다. 여기에 서울경찰청장 출신의 무소속 홍영기, 오랫동안 목포 경실련 사무처장 등으로 활동한 김종익, 금속노조에서 활동한 통합진보당 이송환, 3선 시의원으로서 목포시의회 부의장을 역임한 허정민 등이 가세했다.

이상열은 100만 서남권 광역도시화(1단계 중추도시생활권 구성, 2단계 목포·무안·신안 통합, 3단계 영암·해남·진도 통합)를, 박홍률은 부산-목포신항 고속철 건설, 부산항 화물 목포 유치, 목포-중

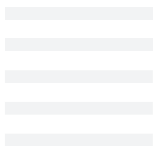
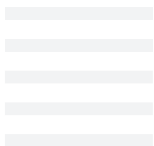
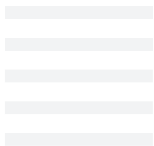
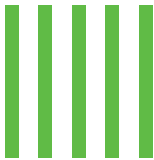
13) 2011년 3월 10일 박정훈 의원(목원, 유달, 동명, 만호)이 사퇴하고, 2011년 4월 27일 최기동 의원이, 2011년 12월 31일 비례대표 강정자 의원이 사퇴하고 2012년 1월 5일 강신 의원이 참여했다.

국 카페리 항로 재개설, 신안군 연계 다도해 관광휴양단지 개발 등을, 이송환은 일자리 창출, 공공경제개발협력단 운영, 남북자원교류 등 3가지 신 성장 동력을, 허정민은 학부모 부담 없는 배움터 만들기, 중소기업, 창조적이고 지속가능한 일자리 만들기, 기본이 바로 선 도시 등 6가지 희망 약속을, 김종익은 '시민 누구나 활기찬 공동체 목포'를 슬로건으로 '337'을, 홍영기는 '진실한 약속 안전한 행복'을 슬로건으로 목포 만들기 5가지 프로젝트를 공약했다.

선거 결과 무소속 박홍률이 35,941표(35.5%)를 얻어 31,532표(31.1%)를 득표한 새정치민주연합 이상열을 근소한 차이로 이기고 목포시장에 당선되었다. 지방자치 실시 이후 처음으로 무소속이 시장으로 당선된 것이다. 이처럼 새정치민주연합 후보가 탈락하고 무소속 후보가 시장에 당선된 것은 특정 정치인의 공천 개입설과 공천 탈락 후보들의 탈당 등 새정치민주연합의 공천 문제가 크게 영향을 주었으며, 이로써 특정 정당이 지역 정치를 독점하는 목포의 정치 지형에도 변화가 생겼다고 할 수 있다. 한편 10대 목포시의회 의원으로는 지역구 선거에서 여인두, 조성오, 고승남, 김휴환, 이기정, 장복성, 김영수, 정영수, 최기동, 강찬배, 김귀선, 최홍림, 문경연, 주창선, 노경윤, 임태성, 조요한, 성혜리, 최석호 등이, 비례대표선거에서 김금자, 위수전, 유혜경 등이 선출되었다. 정당별로는 지역구선거에서 전체 19명의 당선자 가운데 새정치민주연합 후보가 17명, 정의당, 무소속이 각 1명, 비례대표선거에서는 새정치민주연합 2명, 정의당 1명이 당선되었다. 비록 목포시장선거에서는 새정치민주연합 후보가 낙선했지만, 전라남도지사선거에서 새정치민주연합 후보가 압도적 지지를 받고, 목포도의원으로 5명 모두 새정치민주연합 후보가 당선되었으며, 22명의 목포시의원 가운데 새정치민주연합 소속 당선자가 19명에 달하는 등 제6회 전국동시지방선거에서도 목포의 지역 정치 독점은 견고함을 과시했다.

김영태 | 목포대학교 정치언론홍보학과 교수





### 제1절 목포의 투표 참여

김영태 | 목포대학교 정치언론홍보학과 교수

### 제2절 목포의 공직선거 후보 참여

김영태 | 목포대학교 정치언론홍보학과 교수

## 제3장 목포의 정치 참여

### 제1절 목포의 투표 참여

목포의 역대 대통령선거 투표율은 제2대 78.6%, 제3대 91.8%, 제4대 97.9%, 제5대 78.1%, 제6대 79.8%, 제7대 78.4%, 그리고 1987년 민주화 이후인 제13대 91.2%, 제14대 87.5%, 제15대 87.4%, 제16대 75.3%, 제17대 58.2%, 제18대 75.8% 등이었다. 제4대 대선에 이르기까지 투표율이 증대하다 이후 78~79%에 머무르다가, 민주화 이후 크게 증가하였다 다시 점차 감소하는 경향을 보인다. 이러한 목포의 대통령선거 투표 참여 경향은 전국과 전남 지역의 투표 참여와 크게 다르지 않다. 그러나 동일 시기의 투표 참여를 전국·전남과 비교하면 민주화 이전 목포 지역의 투표 참여는 전국과 전남 모두에 비해 상대적으로 낮았지만, 민주화 이후에는 전남 지역과는 유사하거나 다소 높은 반면, 전국적인 수준보다는 상대적으로 높았다.

민주화 이전 대통령선거에서 나타난 이러한 목포 지역의 상대적으로 낮은 투표율은 ‘촌고도저’ 현상을 드러내는 것으로 도시화가 진행된 목포 지역의 특성이 반영되어 있다고 할 수 있다. 이와 달리 민주화 이후 대통령선거에서 목포 지역의 투표율이 상대적으로 높은 것은 민주화 이후 호남 지역 대선에서 나타나는 ‘지역주의적 결집’의 결과라 할 수 있다.

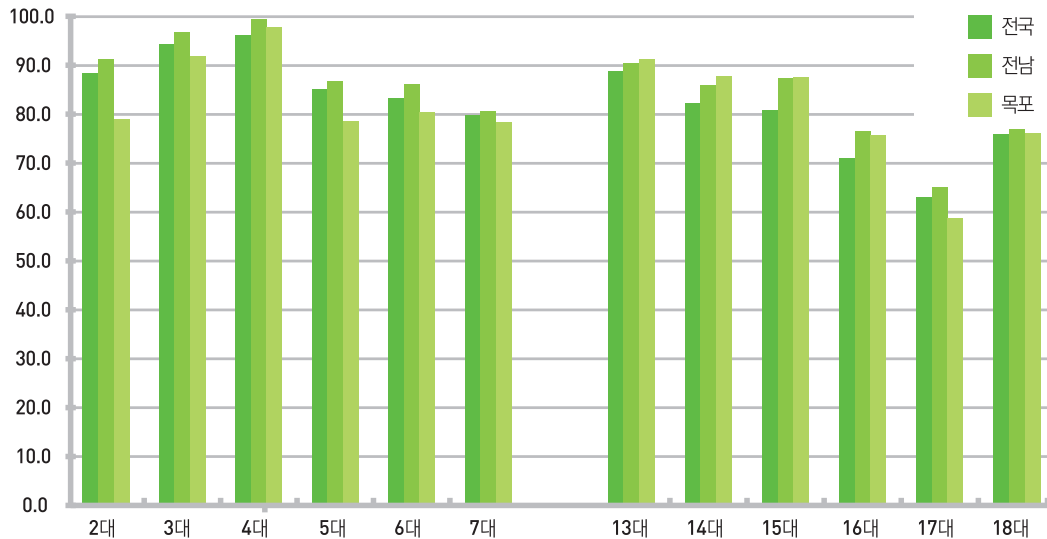


그림 1 목포의 역대 대통령선거 투표 참여

\*2~7대 전남 투표율은 광주시 포함.

다음으로 목포의 역대 국회의원선거의 투표율은 6대 64.8%, 7대 67.2%, 8대 77.5%, 9대 88.1%, 10대 87.4%, 11대 89.3%, 12대 86.9%, 13대 81.9%, 14대 69.2%, 15대 65.1%, 16대 58.3%, 17대 56.7%, 18대 48.8%, 19대 48.8% 등이었다. 1970년대 다소나마 증가하던 투표율이 민주화를 전후한 시점부터 지속적으로 감소 경향을 보였다. 그러나 이러한 경향은 전국이나 전남 지역 모두에서 나타나는 현상으로 목포만의 고유한 현상은 아니었다.

이와 달리 민주화 이전 목포의 투표율을 전국·전남과 비교하면 대통령선거에서 나타났던 ‘촌고도 저’ 현상이 나타나지 않는다. 예컨대 제8대 국회의원 선거에서 목포의 투표율은 75.5%로 전국 투표율(73.2%)에 비해 높았으나, 전남 전체 투표율 76.7%와 크게 차이가 나지 않는다. 마찬가지로 9대에서 12대 선거까지 목포의 투표율은 각각 88.1%, 87.4%, 89.3%, 86.9%로, 전국투표율(71.4%, 77.1%, 77.7%, 84.6%)이나 전남 지역 투표율(75.7%, 79.6%, 81%, 85.1%)을 모두 상회하였다. 한편 민주화 이후 국회의원선거에서는 목포의 투표율이 전국적인 수준과는 유사했지만, 전남 지역 전체에 비해서는 낮았다. 이처럼 민주화 이후 전남의 투표율이 높았던 것은 대통령선거와 마찬가지로 지역주의적 결집 때문인 반면, 국회의원선거에서 목포의 투표율이 전남의 투표율보다 낮았던 것은 목포가 도시 지역이라는 특성과 함께 지역 정당이 강한 정당 구도가 반영되었다고 할 수 있다.

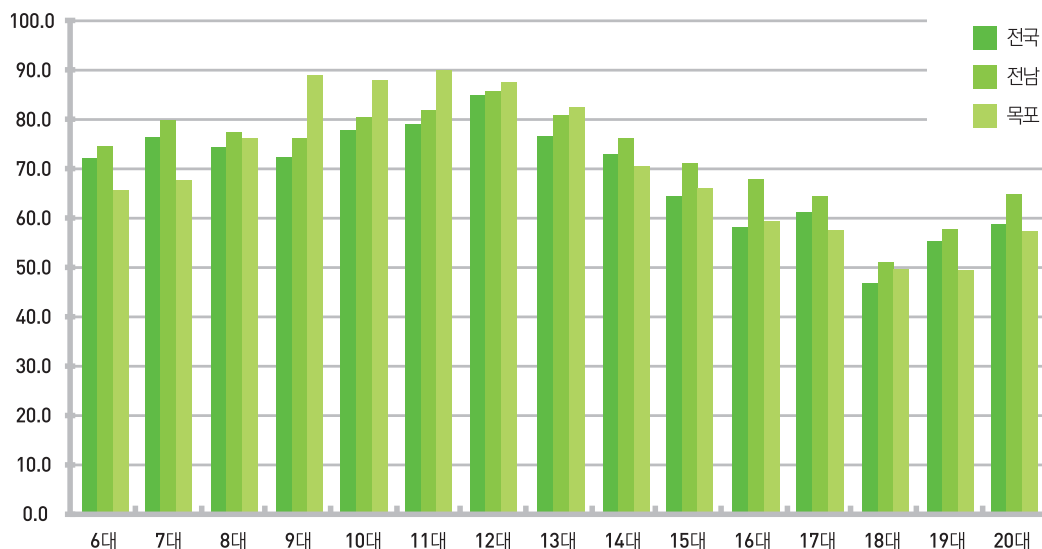


그림 2 목포의 역대 국회의원선거 투표 참여

\*8~12대 전남 투표율은 광주시 포함.

마지막으로 목포의 역대 전국동시지방선거 투표율은 제1회 67.7%, 제2회 53.3%, 제3회 48.4%, 제4회 49.9%, 제5회 50.4%, 제6회 55.6% 등이었다. 제1회 전국지방선거에서는 부활된 지방자치에 대한 기대감을 반영하여 높은 투표율을 기록했지만, 제2회 동시지방선거에서 투표율이 크게 하락한 데 이어, 제3회 동시지방선거에도 다시 한 번 투표율이 하락했다. 이러한 투표율 하락추세는 제4회와 제5회 동시지방선거에서 소폭의 상승세로 바뀌었고, 제6회 동시지방선거에서는 크게 상승했다.

이러한 목포의 동시지방선거 투표율은 전국적인 투표율 추세와 유사하다. 다만 목포의 경우 제4회 동시지방선거 이후 투표율 상승 폭이 전국 수준보다 다소 낮아, 투표율도 다소 낮은 편이다. 목포의 동시지방선거 투표율을 전남 지역의 투표율과 비교해 보면 목포가 전남 지역 전체에 비해 크게 낮은 수준이다. 전남 지역에 비해 상대적으로 낮은 목포의 투표율은 목포의 도시적 특성을 반영한 '촌고도저' 현상으로 이해할 수 있다.

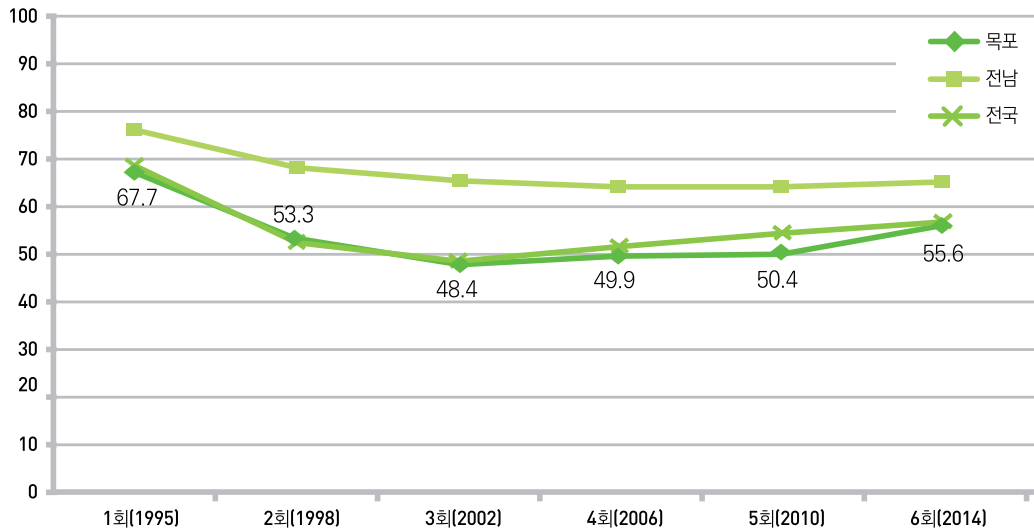


그림 3 목포의 역대 전국동시지방선거 투표 참여

## 제2절 목포의 공직선거 후보 참여

제헌국회에서 지난 2016년 제20대 국회의원선거까지 목포 지역구 선거에 출마한 후보자수는 평균 4.75명으로 전국 평균 경쟁률(4.70%)에 비해 다소 높아, 선거경쟁이 다른 지역보다 다소 치열했음을 알 수 있다(9~12대는 2인 선거구제임을 고려하여 후보수를 1/2로 계산하였음). 제1공화국 시기인 제헌국회에서 제4대 국회의원선거까지는 목포에서 각각 6명, 10명, 10명, 6명이 후보에 출마해, 6대 선거를 제외하면 다른 어느 선거보다 후보경쟁이 치열했다. 제1공화국 당시에는 정당정치가 확고하게 제도화되지 못했었기 때문에 출마자가 많았으며, 이는 전국적으로 후보 경쟁률이 각각 1대 4.7명, 2대 10.8명, 3대 6.4명, 4대 3.8명 등이었다는 것에서도 확인된다. 다만 전국적으로는 2대 선거에서 특히 높았고, 3대 선거도 높은 편이었지만, 목포의 경우 제헌국회와 4대 선거 역시 높은 수준을 보였다는 점에 주목할 필요가 있다.

표 1 목포의 역대 국회의원선거 경쟁률

선거 (년도)	1대 (1948)	2대 (1950)	3대 (1954)	4대 (1958)	5대 (1960)	6대 (1963)	7대 (1967)	8대 (1971)	9대 (1973)	10대 (1978)
목포	6	10	10	6	3	8	2	2	2	2.5
전국	4.7	10.8	6.4	3.8	6.7	6.5	5.4	3.8	2.3	3.1
선거 (년도)	11대 (1981)	12대 (1985)	13대 (1988)	14대 (1992)	15대 (1996)	16대 (2000)	17대 (2004)	18대 (2008)	19대 (2012)	20대 (2016)
목포	3	1.5	5	5	6	2	4	5	4	8
전국	3.5	2.4	4.7	4.4	5.5	4.6	4.8	4.5	3.7	3.7

\*9~12대는 2인 선거구제를 실시하였으며, 실제 출마 후보는 9대 4명, 10대 5명, 11대 6명, 12대 3명임.

그러나 목포의 이러한 국회의원선거 출마는 제3·4공화국의 박정희 정권과 제5공화국의 전두환 정권에서 2~3명 수준에 머무른다. 당시 전국의 평균 출마후보수도 크게 많지 않아 정당정치와 제도화, 여야 정치구도의 형성, 그리고 제 9~12대까지의 2인 선거구제 실시 등이 영향을 주었다고 볼 수 있다. 그러나 목포의 경우 전국 평균보다 후보출마자가 적어, 목포의 야당 도시화가 강력한 단일 야당 형성과 그에 따른 적은 수의 후보출마에 영향을 주었다고 볼 수 있다. 한편 민주화 이후인 1988년 제13대에서 지난 2016년 제20대 국회의원선거까지의 경우 2000년 제16대와 2004년 제17대 국회의원선거를 제외하면 목포의 선거출마 후보자가 전국평균보다 다소 많다. 다만 민주화 이후 목포 국회의원을 지역정당이 거의 독점하다시피 해왔다는 점을 고려할 때 이것이 반드시 후보경쟁이 치열했다는 것을 의미하지는 않았다. 아무튼 군사정권 시기인 제3~5공화국 시기를 제외하면 목포의 국회의원선거 출마는 상대적으로 활발했다.

다음으로 지방자치제 부활 이후 실시된 전국동시지방선거 기초단체장선거, 즉 목포시장선거의 출마 후보자 수는 제1회 6명, 제2회 2명, 제3회 4명, 제4회 4명, 제5회 5명, 제6회 6명 등으로 나타났다. 양자대결이 이루어졌던 제2회 기초단체장선거를 제외하면 목포의 출마후보수가 전국 평균보다 조금 더 많은 편이다. 특히 제1회와 5회, 6회 선거의 경우 후보수가 전국 평균의 2~3배 내외였다. 목포 국회의원선거와 마찬가지로 목포시장선거에도 출마후보가 많아 목포의 경우 공직입후보라는 측면에서의 정치 참여가 활발하다는 것을 알 수 있다.

표 2 역대 전국동시지방선거 목포시장선거 후보경쟁률

	1회(1995)	2회(1998)	3회(2002)	4회(2006)	5회(2010)	6회(2014)
목포(후보자수)	6	2	4	4	5	6
전국(경쟁률)	2.4	2.9	3.2	3.6	3.3	3.1

다음으로 역대 전국동시지방선거 광역의원선거, 즉 전라남도의회선거에 목포에서 출마한 후보자 수는 제1회 3개 선거구 각 3명, 제2회 2개 선거구 각 2명, 제3회 2개 선거구 각 2명과 1개 선거구 3명, 제4회 2개 선거구 각 2명, 제5회 2개 선거구 단독출마와 2개 선거구 각 2명, 제6회 2개 선거구 단독출마, 2개 선거구 각 2명, 1개 선거구 3명 등이다. 1995년 제1회 선거에서 3:1의 경쟁률을 보였지만, 이후 일부를 제외하면 2:1로 경쟁률이 낮아졌으며, 특히 5회와 6회에는 2개 선거구에 후보자가 단독 출마하여 무투표로 당선된 바 있다.

역대 기초의원선거, 즉 목포시의원선거에 지역구 후보로 출마한 후보자수(경쟁률)는 1회(3.2:1)에서 3회 선거(2.1:1)까지 줄어드는 경향을 보였다가 4회 선거에서 반등 양상을 보였지만, 다시 하락을 지속해 지난 2014년 제6회 선거에서는 1.95:1 수준으로까지 낮아졌다. 이와 함께 국회의원선거와 비교할 때 광역의회선거나 기초의원선거 모두 후보출마가 그렇게 활발하지 않았다는 것을 확인할 수 있다.

한편 제4회에서 제6회 목포시의회 지역구선거에 출마한 후보자의 성별을 살펴보면 여성은 제4회 3명, 5회 3명, 6회 6명 등으로, 여성의 선거참여가 매우 적었다. 연령대별로는 30~39세가 각각 제4회 8명(15%), 제5회 4명(9.5%), 제6회 3명(8%), 그리고 40~49세가 각각 제4회 27명(52%), 제5회 16명(38%), 제6회 3명(29%) 등으로, 지난 두 번의 선거에서 젊은 당선자 수가 줄어들고 있음을 알 수 있다.

표 3 역대 전국동시지방선거 목포시의원선거 지역구선거 후보경쟁률

	1회(1995)	2회(1998)	3회(2002)	4회(2006)	5회(2010)	6회(2014)
당선자수	33	25	22	19	19	19
후보자수	107	59	45	52	42	37
경쟁률	3.24	2.36	2.05	2.74	2.21	1.95

표 4 목포시의회선거 지역구선거 성별·연령별 후보자 분포

	계	남성	여성	~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60~69
6회(2014)	37	31	6	0	3	11	17	6
5회(2010)	42	39	3	0	4	16	19	3
4회(2006)	52	49	3	0	8	27	11	6

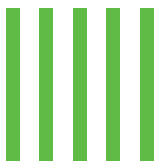
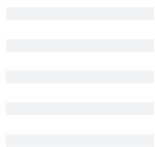
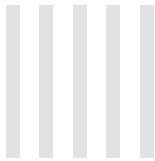
김영태 | 목포대학교 정치언론홍보학과 교수



## 제2편

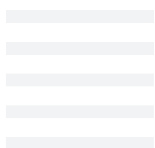
# 목포의 행정





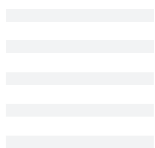
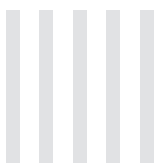
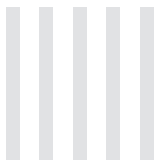
### 제1절 목포부의 행정

김병록 | 목포대학교 행정학과 교수



### 제2절 지방자치 이전의 목포시 행정

김병록 | 목포대학교 행정학과 교수



## 제1장 지방자치 이전의 목포시 행정

### 제1절 목포부의 행정<sup>01)</sup>

개항 전 목포의 역사를 간단히 살펴보면 멀리 삼한의 부족국가 시대에는 마한의 세력권에 속해 있었고 삼국 시대에는 근초고왕 때(346~375) 백제에 병합되었으며, 통일 신라 시대에는 경덕왕대에 면주(綿州)에 속하였다. 그 후 고려 시대에는 946년(혜종 3)에, 물양군이라 개칭되었다가 6대 성종대(995)에는 해양도 원나주목 무안현에 속했으나 그 후 8대 현종대(1018)에 전라도의 한 지역이 되었다. 조선 시대에는 전라도(도중에 약간씩 명칭이 바뀌었으나 곧 전라도로 개칭됨) 나주목 관할 무안현 또는 무안군에 속해 있었다. 개항 2년 전인 1895년(고종 32)에는 지방행정제도상 큰 변혁이 있어 전국을 종전의 8도제에서 23부 331군으로 개편하였다. 이때 목포는 처음으로 무안군으로부터 분리되어 목포진 또는 목포영이라 하여 수군 진영을 두었다. 수군 진영의 수장은 만호라 하였으며 만호청을 두었다. 목포만호는 진영소재 지역의 군사 업무뿐 아니라 일반 행정 사무도 관장하였는데 전라 15만호 중 수문장이라 일컬었고 고하, 비금, 안좌, 안창, 자은, 장산, 하의, 암태, 흑산의 12도를 관장하였다.

그 후 1897년 7월 4일 조선 정부는 한양에 주재하는 각국 사신들에게 동년 10월 1일을 기하여 목포와 진남포를 새로 개항하고 외국인의 거류와 무역을 허락한다는 속령을 공포하였다. 무안항(목포항)이 개항되자 여기에 감리서를 두는 동시에 군을 폐지하고 무안부라 칭하였다. 당시 부윤은 감리를 겸임하여 통상 사무를 관장하였는데 1903년 전임감리를 분치하게 되어 다시 부를 군으로 개편하였다가 1906년(광무 10) 감리서를 철폐함에 따라 다시 부로 개칭하여 부 치소를 목포에 두고 1910년 10월 1일 다시 목포부라 개칭하였다.

01) 목포부의 행정은 『목포시사(인문편)』(목포시, 1987)의 내용을 발췌하여 재인용한 것임.

1910년 8월 29일 대한제국이 일본제국에 병합됨으로써 목포항은 동년 10월 1일 조선총독부의 지방행정제도 개편에 따라 목포부로 개칭되었다. 그 후 1913년 10월 30일 총독부제령으로 도회지를 관장하는 부제가 제정됨(1914년 4월 1일부터 시행)에 따라 개항 초부터 존속되어 온 자치기구인 민단과 거주지회는 폐지되고 부내의 모든 행정은 부윤의 관리 하에 있게 되었다.

그리고 1913년 10월 제령 제7호로 부제가 공포되고 이듬해 1월 총독부령 제3호로 동 시행규칙이 각각 공포되었다. 이어서 부제는 개정학교조합령과 함께 1914년 4월 1일부터 시행하라는 총독부령이 있었다. 이에 앞서 1913년 12월 총독부령 제101호로 목포에 목포부를 두고 목포부 민간거류지 일원, 부내의 면 중에서 양동, 남교동의 일부, 북교동의 일부, 죽동의 일부, 온금동의 일부를 관할구역으로 하였다. 그 면적은 0.156방리였으며 구 거류지 및 인접 관장 사항을 총괄했다. 부청은 당시 대화정 이정목(현 대의동)의 구 이사청 청사(전 영사관이며 광복 후 구 시청사)를 사용하였다.

1945년 8월 15일 광복 후 미군이 전남에 처음으로 나타난 것은 9월 10일이었는데 길버트 소령은 이날 도지사실에 들러 모든 출납 사무를 중지시키고 일본인 관리의 계속 근무를 명령하였다. 이때 길버트 소령은 도정인수를 위하여 한국고문회를 만들기로 하였는데, 그는 10월 7일 야기 노부오[八木信雄] 지사로부터 도정일체를 인수받았다. 10월 20일에는 미군부대의 이동으로 미 제40군단이 전남에 진주하였고, 10월 23일에는 미 제101민사부대가 전남에 들어와 초대 군정지사로 취임한 피그 대령은 제주도를 포함한(제주도는 1946년 8월 1일 제주도로 승격될 때까지 전남에 속해 있었음) 도내 일원에 군정을 선포함으로써 전라남도도 본격적인 군정 하에 들어가게 되었다.

1946년 3월 군정법령 제60호 제1조에 의해 1945년 8월 15일 이전 38도선 이남 조선 내에 존재한 도내 이하 부회, 읍회, 면협의회 및 각 군도의 학교평의회를 해산시킴으로써 지방행정에 있어서 주민참여의 길을 봉쇄하였으며 1945년 11월 군정법령 21호에 의해 일제 강점기의 도제·부제·읍면제는 그대로 효력을 지속케 하였다. 부윤은 한·미인의 이원제가 존속되고 미군고문관은 결제 단계의 하나였으므로 행정 기능의 효과적인 발휘에는 지장을 초래하였다.

1945년 광복과 함께 남북한이 분단됨으로써 지방행정구역에 변화가 발생하였다. 광복 당시의 지방행정구역의 수는 13도 21부 218군 2도(島) 107읍 2,243면이었다. 미군정시대에는 일제하의 지방제도가 그대로 계승되고 일부 지방행정구역이 개편되었다. 즉 1945년 11월에 38도선 이남에 연결한 행정구역을 조정하고 1946년 7월 전라남도에서 제주도를 분리시켜 도로 승격시키고, 경성부를

경기도의 관할로부터 떼어 서울특별시로 독립시켰다.<sup>02)</sup>이리하여 1948년 8월 15일 대한민국 정부수립 당시의 남한 지역의 행정구역수는 1특별시 9도 14부 133군 1도 8구 73읍 1,456면으로 되었다. 그 해 11월에 공포된 「지방행정에 관한 임시조치법」도 이 관할구역을 그대로 승계하였는데, 목포는 14부 중에 하나로 목포부였고 목포부의 공무원을 통솔하고 소관 업무를 관장하며 목포부를 대표하는 행정기구는 부윤이었다.

광복 이후 1949년 8월 15일 시행된 「지방자치법」에 의해서 부가 시로 개칭될 때까지의 목포부윤으로는 초대 부윤으로 최섭, 2대 부윤 김정기, 3대 부윤 유성계, 4대 부윤으로 김영하가 있었다.

1947년 5월 17일부터는 군정이 폐지되고 남조선과도정부로 개칭됨으로써 행정권의 대부분이 한국인의 수중으로 돌아가게 되었다. 이 당시 목포부에서 미군정의 주요업적은 ① 한국인 부윤을 두고 부고문회를 설치하여 운영하였으며, ② 식량의 배급통제로 전후 시민생활의 안정을 도모했고, ③ 일본재산의 몰수와 귀속재산관리, ④ 방역보건행정과 전재민에 대한 구호사업, ⑤ 1948년 4월 1일 왜색이 농후한 정(町)을 동(洞)으로 단위구역명칭을 변경한 것 등이다.<sup>03)</sup>

1948년 11월 30일 3대 부윤 유성계가 사임한 후 목포부윤은 7개월 동안 공석이었는데, 1949년 6월 13일자로 나주군수로 재임 중이던 김영하가 4대 부윤으로 사령을 받았다. 김영하는 연전(延專) 출신으로 영광, 화순, 해남군수를 거쳐 전라남도 사회국 공보과장을 역임한 후 순천군수에 이어 나주군수를 역임하고 있었다. 그는 부임소감을 “나는 군에만 있었기 때문에 부행정방침에는 아무 것도 알 수 없으나 여러분과 타협하여 부민의 기대에 맞도록 하고 대한민국에 이바지할 각오다. 다만 부임벽두의 염원하는 바는 13만 부민이 한집 식구가 되어 목포부를 이상적으로 운영하는 것이 나의 희망이다.”<sup>04)</sup>고 피력하였다.

02) 김병준, 『지방자치론』, 법문사, 2011, 203쪽.

03) 목포시, 앞의 책, 383쪽.

04) 『경향신문』 1949. 07. 08. 「김목포부윤부임」.

## 제2절 지방자치 이전의 목포시 행정

1948년 5월 10일 제헌의회를 구성하기 위한 총선이 실시되고 동년 7월 17일 헌법이 제정되었으며 이 헌법에 의해 헌법 제1호로 「정부조직법」이 제정되었고 도행정기구에 대한 대통령과 지방행정의 모법인 「지방자치법」이 1949년 7월 4일 법령 제32호로 제정되었다.

1949년 8월 15일 시행된 「지방자치법」에 의하여 지방자치단체의 계층구조가 도·서울특별시, 그리고 시·읍·면의 2계층으로 되었다. 그 밖에 도의 관할구역 내에 군을, 서울특별시와 인구 50만 이상의 시에 구(區)를, 그리고 시·읍·면에 동·리를 두었으며 부를 시로, 울릉도를 울릉군으로 개칭하는 것 말고는 종전의 행정구역을 그대로 승계하였다. 따라서 행정구역 목포부는 1949년 8월 15일 목포부에서 목포시로 개칭되었으며 목포부윤 김영하는 목포시의 초대 시장이 되었다. 목포시의 초대 시장인 김영하는 재임 동안 6·25 전쟁을 맞이하게 되고 시민들과 배편으로 피난을 가던 중 해군의 구조로 부산으로 가서 생활하던 중 1950년 8월 15일자로 제주도 내무국장으로 발령받았다.<sup>05)</sup> 김영하 시장은 재임기간 동안 목포시 각 동회장 회의를 통하여 시민의 민원 행정을 펼치고 목포시립도서관을 개관하였다. 현재 유달산 입구에 있는 해봉사는 김영하 시장의 호인 해봉을 따서 건립된 사찰이다.



그림 1 목포시 각 동회장 제1회 회의기념(1950년 2월 1일)



그림 2 목포시립도서관 개관기념(1950년 2월)

목포시의 제2대 시장은 전라남도 농림국장과 전라북도 문교사회국장을 역임한 김종술로, 제3대 배기형 시장이 1950년 12월 25일 부임하기 전까지 1개월이 못되는 동안 재임하였다. 제3대 배기형 시장은 1952년 2월 21일자로 광주시장으로 부임하여 가고, 제4대 시장으로 김정식 시장이 동일예

05) 『전남일보』 1975. 01. 06. 「광복30년 6·25 동란」.

부임하였지만 김정식 시장은 1개월 5일 만에 의원면직을 한다. 제5대 시장으로는 순천시장을 역임한 하동현이 1952년 4월 10일 부임하지만 5월에 지방자치제가 실시됨에 따라 그 임기는 1개월에 미치지 못하게 되어 있었다.

1949년에 제정된 「지방자치법」에 의하여 1952년에 실시된 지방자치제에서는 시장을 지방의회에서 무기명 선출하게 되었다. 따라서 목포시 제6대 시장은 정부에 의해서 임명되지 않고 간선이기는 하나 민간에 의해서 선출되는 최초의 시장이다. 목포시 제6대 시장은 1952년 5월 7일에 목포시의회에서 박재우가 선출되었다. 박재우 시장은 일본 중앙대학 전문부 법과대 출신으로 경전(警專) 교수를 역임하였으며 목포경찰서장이었는데 당시 35세 였다. 그러나 박재우 시장은 그의 비행을 빌미로 시의회의 불신임안이 제기<sup>06)</sup> 되는 등 불신임 분위기가 강해지자 5개월 만에 시장직을 사임하였다. 박재우 시장의 사임 당시 전남도지사가 목포시의회에 방문하여 “시장은 나의 부하 직원으로서 어디까지나 일을 잘 하도록 하였으나 그렇게 되지 못해서 썩이나 유감입니다. 경찰서장이던 박재우 씨가 초대 민선 시장으로 당선하였을 때에는 대단히 반가워하는 사람 중에 한 사람이었습니다만은 행정수완이 부족하였던가 연령이 어린 까닭이었던가 오늘날 이렇게 되고 보니 미안합니다. 박재우 씨는 내 부하로 내가 데리고 가겠습니다.”<sup>07)</sup> 라고 하였고 후에 박재우는 구례군수로 부임하였다.

박재우 시장이 사임함에 따라 목포시의회는 10월 24일 하동현을 제7대 목포시장으로 선출하였다. 제7대 하동현 시장의 임기는 1956년 10월 25일까지이나 1956년 8월 8일에 치러질 직선 선거에 출마하기 위하여 7월 10일 사임하였고, 8월 8일 선거에 출마하여 재검표를 실시하는 우여곡절 속에 당선되어 목포시의 제8대 시장이자 최초 직선 민선 시장이 되었다. 하동현 시장은 재임 중에 약 30여 년을 두고 식수에 시달린 목포 13만 시민들의 식수문제를 해결하기 위하여 나주 황룡강으로부터 송수해오는 상수도공사를 1957년 5월 11일 착공하였다. 이 공사는 미국의 원조를 받아 실시되었는데, 공사가 시작되기 전에 같은 수원을 쓰는 나주시와의 갈등이 심해서 나주읍을 방문하여 읍의원과 자유·민주 양당 책임자 및 읍의회의장 등을 설득하여 가능하게 되었다.<sup>08)</sup> 목포근대역사관 1관 앞에는 하 시장 공적비가 세워져 있는데 “전 시장 하동현 선생은 인의로 십 년 시정을 펴고 장장 삼백 리 영산강수를 이끌어 들이니 물이 넘치는 곳에 덕이 흐르고 만인이 어진 이의 뜻을 노래하여 이 비를 세우다.”라고 새겨 식수 문제 해결의 공적을 기리고 있다. 미국 국무장관의 초청으로 1957년 7월 29일부터 9월 17일까지 약 50일간 미국을 방문하고 돌아와서 「외국(미국) 지방행정시찰보고서」를 작

06) 목포시의회, 「제6회 회의록」, 1952. 08. 27.

07) 목포시의회, 「제7회 회의록」, 1952. 10. 08.

08) 고석규, 「근대도시 목포의 역사·공간·문화」, 서울대 출판부, 2004, 257~296쪽.

성하였는데 여기서 그는 행정 책임에 대하여 의회와 집행부가 공동 담임으로 하여 지나친 우월감이 나 집행부의 독단을 막는 제도의 연구, 공공사업 추진을 위한 공채발행제도의 사용, 사무 간소화를 통한 공무원의 전문성 제고, 학계와의 교류 등의 필요성을 제시하였다.<sup>09)</sup> 하 시장은 평소 서예에 조예가 깊고 한시에 능하여 목포시장 재임기간에 '목포 8경'을 명명하고 편액의 한자를 친필로 썼으며, 1965년에 발간된 『목포풍아집(木浦風雅集)』에 한시작품을 신기도 하였다. 하동현 시장이 1959년 8월 7일 임기만료로 퇴임한 후에 약 3개월 17일이 지나서 11월 24일에 박찬규 시장이 지방자치법 개정에 따라 임명되었는데, 이는 자유당 목포시당 위원장이 추천한 박찬규와 무안 갑구 출신 나판수의 위원이 추천한 이복주의 양 파가 서로 다투어서 발생한 것이라 한다.<sup>10)</sup>

1960년대에는 전국적으로 개발의 시대였으며 도시화, 산업화의 시대이기도 하다. 1962~1966년의 제1차 경제개발 5개년계획, 1967~1971년까지의 제2차 경제개발 5개년계획으로 전국이 고도성장을 거듭할 때 목포 역시 1963년 1월 1일 법률 제1175호에 의해 무안군 이로면·용당리·산정리·달리·눌도리·상리를 시로 편입하고 1966년 7월 14일에는 건설부 고시 제2567호로 무안군 삼향면 일부와 영암군 삼호면 일부를 시의 도시계획구역으로 편입하여 지역의 확장과 인구가 증가하고(1960년 초 인구 129,000명에서 1969년 말 168,000명), 삼학도에서 갯바위 간 매립공사(1962년 9월 5일 착공)와 영산강개발계획이 수립되는(1967년 2월) 등 시의 발전을 위한 노력이 계속되었으나 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 마산 등 타 도시의 발전에 비해 상대적으로 낙후됨으로써 1960년대 초까지만 해도 전국 주요도시의 하나로 손꼽히던 목포시는 1960년대 말에 이르러서는 상대적으로 낙후된 도시로 전락했다.

1970년대 이후는 제3차 경제개발 5개년계획(1972~1976)과 제4차 경제개발 5개년계획(1977~1981), 제5차 경제사회발전 5개년계획(1982~1986)이 진행되면서 전국적으로 공업화·도시화가 가속화되던 시기였다. 목포시 역시 양적으로는 모든 분야에서 절대적인 성장을 하였지만 대도시 및 신흥공업도시에 비하여 상대적인 열세를 보여 전국적인 위치는 점차 하락하는 추세를 면치 못하였다.

인구수 면에서 보면 1969년 전국 8위였는데 1975년에는 전국 12위(192,927명)로, 1980년에는 15위(221,856명), 1983년에는 16위(228,075명)로 밀려나고 있는 것은 목포시의 상대적인 낙후를 말해주는 일 단면이라 할 수 있다.

1970년 이후의 행정 중 특기할 만한 것으로는 새마을운동을 들 수 있다. 목포시에서도 1973년 2

09) 하동현, 「외국(미국) 지방행정시찰보고서」, 지방행정, 1957.

10) 『동아일보』 1959. 10. 11. 「목포자유당에 내분 시장임명지연으로」.



월 1일 지역사회 새마을행정의 강화를 위한 정부시책에 따라 전국 각 시도·시군구와 같이 새마을과를 신설하였다. 또한 목포시는 1970년 1월 1일부터 시 본청기구를 확대하여 처음으로 국제를 실시하였고 1969년 말 3실 8과 4개 사업소 25개 동 46계 2반이었던 시 행정기구가 1984년에는 4실 3국 17과 7개 사업소 27개 동 70계로 크게 확대되었다. 또한 행정구역도 1970년 7월 1일 산정1동의 남부를 분동하여 연동을 신설하였고, 1975년 7월 5일 광복 이래 사용하였던 재건반을 통단위로 반편성을 새로이 하여 301개 통 1,382개 반으로 설정하였으며, 1980년 5월 1일 용당동을 국도간선 도로를 경계로 1, 2동으로 분동하여 시 행정동은 27개 동 328개 통 1,720개 반으로 증설되었다. 또 1973년 7월 1일(대통령령 제6542호)에 무안군 삼향면 석현리를 목포시 이로동으로 병합하였으며, 1914년 일제 초기부터 사용해오던 대의동 소재 시청사를 1973년 12월 12일 명륜동 소재 구 공교사 자리로 이전하였고, 1983년 4월 1일 용당동 소재 구 작물시험장 자리로 이전하여 오늘에 이르고 있다.

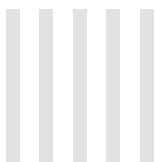
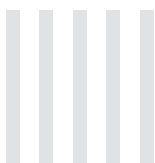
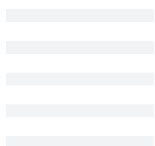
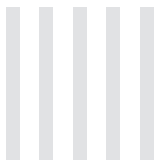
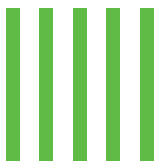
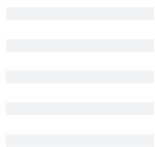
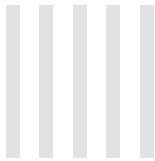
1980년 목포시 면적은 35.14㎢이었던 것이 해당지역 공유수면 매립으로 해마다 조금씩 증가하다가 1984년 제방철거로 2,923㎢가 줄어든 것을 제외하고는 주로 공유수면 매립으로 다시 증가하였다. 1988년에는 삼향동이 시에 편입됨으로써 10㎢ 이상이 늘었고 매년 공유수면이 매립됨으로써 1994년 현재 목포시 행정구역은 45.98㎢가 되었다. 그리고 1994년 1월 목포시의 행정기구는 1실 5국 3담당관 의회사무국 24과 80계 11사업소로 구성되었다.

1980년 이후 목포시 본청 공무원은 1980년 343명에서 1994년 527명으로 184명이 증가하였고, 그중에서 국가공무원은 1980년 12명에서 1994년 1명으로 감소하였으며 지방공무원은 1980년 331명이었던 것이 1994년 526명으로 증가하였다. 이는 지방자치제를 실시함에 따라 1994년에 국가공무원이 지방공무원화 된 것이다.

1980년대와 1990년대에서 목포시 재정의 규모는 매우 큰 변화를 보여준다. 1980년대 이후의 목포시 재정규모는 세입결산액을 중심으로 살펴보면 1980년도의 234억 원에서 1994년도에 2,278억 원으로 약 9.7배가 신장되었고, 세출규모는 234억 원에서 1,699억 원으로 증가하였다. 이를 회계별로 보면 일반회계가 78억 원에서 1,326억 원으로 약 16.9배가 증가되었고, 특별회계가 155억 원에서 951억 원으로 약 6배가 신장되었다. 재정규모 중 일반회계와 특별회계의 구성비 추세를 보면 1980년에 일반회계의 34%와 특별회계의 66%로 특별회계의 비율이 현저하게 높았으나, 1982년에는 일반회계의 비율이 57%, 특별회계의 비율이 43%로 일반회계의 비율이 높았다. 그리고 1988년에는 일반회계의 비율이 58%로 특별회계보다 높았다. 1990년대에 들어서는 특별회계의 비율이 다소 높아졌다.

김병록 | 목포대학교 행정학과 교수





### 제1절 행정구역

김병록 | 목포대학교 행정학과 교수

### 제2절 부활한 지방자치와 목포시장

김병록 | 목포대학교 행정학과 교수

### 제3절 목포시 행정조직

김병록 | 목포대학교 행정학과 교수

### 제4절 목포시 공무원

김병록 | 목포대학교 행정학과 교수

### 제5절 목포시 재정

김병록 | 목포대학교 행정학과 교수

## 제2장 지방자치시대의 목포시 행정

### 제1절 행정구역

목포시의 행정구역은 목포시의 통치적 성격인 자치권이 일반적으로 미치는 지역적 범위로서, 소극적 의미에서는 목포시 정부의 권능을 지역적으로 한정시키는 법적 효과를 갖고, 적극적 의미에서는 그 구역 안에 주소를 가진 자(주민)를 당연히 그 도시정부의 구성이 되게 하고, 다른 자치단체의 통치를 인정하지 않는 배타적 통치권을 행사하는 단위이다.

목포시는 1914년에 목포부와 무안군 이로면에 속했던 지역으로 1914년 4월 1일 전라남도 목포부에서 도시 지역인 부내면만 목포부에 남기고, 목포부의 나머지 지역과 지도군, 진도군 도초면·안창면·기좌면, 완도군 팔금면이 무안군으로 통합되었다. 1932년에는 무안군 이로면 산정리, 죽교리, 용당리 등을 목포부로 편입하였고, 1949년 8월 15일 목포부를 목포시로 개칭하였다.

1963년 1월 1일 무안군 이로면 일부를 목포시에 편입하였고, 1970년 7월 1일에 산정1동을 산정1동, 연동으로 분동하였다. 1973년 7월 1일에 무안군 삼향면 석현리를 목포시에 편입하여 이rod동의 관할에 두었다. 1979년 5월 1일 용당동을 용당1동, 용당2동으로 분동하였다. 목포시 행정동은 27행정동이 되었고, 1987년 1월 1일 대통령령 제12007호(1986년 12월 23일 공포)로 무안군 삼향면 대양리·옥암리를 편입하고 석현동 일부를 합하여 삼향동을 신설하여 28개의 행정동이 되었다.

1994년 7월 6일 과대동인 이rod동을 용해동과 상동으로 분동하여 시 행정동은 29개 동 508개 통 2,353개 반으로 증설되었다.

1997년에는 과소동의 통폐합을 추진하였는데 11개 동을 통폐합하고 8개 동을 분할하였다. 1월 1일 목포시 조례 제1805호에 의거 산정1동·연동을 산정1동으로, 대성1동·대성2동을 대성동으로, 무안동·죽동·호남동을 무안동으로, 죽교3동·북교동을 북교동으로, 남교동·양동을 양동으로, 충무동·온금

동·대반동을 충무동으로, 서산동·유달동을 유달동으로, 만호동·영해동을 만호동으로 각각 합동하고, 산정3동을 원산동·연산동·산정3동으로, 동명동을 동명동·삼학동으로, 용해동을 용해동·이로동으로, 상동을 상동·하당동·신흥동으로, 삼향동을 삼향동·옥암동·부흥동으로 분동하였으며, 죽교1동의 일부를 북향동으로, 죽교1동의 일부와 죽교2동을 합해 죽교동으로 각각 개칭하여 목포시 행정동은 26개 동 590개 통 2,591개 반으로 조정되었다. 1997년 7월 21일에는 양동을 남양동으로 개칭하였다.

1999년 5월 3일 지역 간 인구가동으로 인한 통반 간 인구·세대수의 불균형을 해소하기 위하여 통반을 512통 2,160개 반으로 조정하였다.

2006년 8월 7일 행정여건의 변화와 2007년 총액인건비제 시범운영 대비 자치 조직권의 탄력적 운영 여건 조성을 위해 인구 유출이 심한 원도심지역의 용당1동·산정2동을 용당1동으로, 대성동·남양동을 대성동으로, 북교동·무안동을 목원동으로, 유달동·충무동을 유달동으로 각각 합동하고, 산정1동을 연동으로, 산정3동을 산정동으로 각각 개칭하여 시 행정동은 22개 동 543개 통 2,358개 반으로 조정되었다.

2007년 7월 1일 그동안 시행되어 온 행정동의 통폐합 이후 발생한 행정 여건의 변화로 행정동 간 경제 조정이 불가피한 지역과 옥암지구 공동주택 입주로 인한 행정 수요에 대비하여 불합리한 행정동 간 경제 조정을 실시하여 통반을 549개 통 2,375개 반으로 조정하였다.

2012년 1월 25일 남악신도시 옥암지구(옥암동 일부와 부흥동 일부)에 부주동을 신설하여 시 행정동은 23행정동이 되어 2015년 12월 31일 현재 기준 시 행정동은 23개 동 583개 통 2,506개 반으로 구성되어 있다.

표 1 목포시 행정구역 변천

연도	면적(km)	세대	인구	행정동	법정동	통	반
1995	46.01	69,868	239,571	29	44	555	2,465
1996	46.01	73,508	245,471	29	44	555	2,465
1997	46.01	76,624	250,178	26	44	590	2,591
1998	46.12	77,471	248,950	26	44	590	2,591
1999	46.17	78,077	246,741	26	44	512	2,160
2000	47.06	79,378	245,831	26	44	512	2,160
2001	47.23	80,961	245,666	26	44	512	2,160
2002	47.24	82,721	245,315	26	44	512	2,160
2003	47.26	84,356	241,988	26	44	512	2,160

연도	면적(km <sup>2</sup> )	세대	인구	행정동	법정동	통	반
2004	47.92	86,027	242,380	26	44	527	2,283
2005	47.92	88,849	243,872	26	44	544	2,358
2006	47.95	90,511	242,755	22	64	543	2,354
2007	49.34	92,615	244,801	22	64	549	2,375
2008	49.93	95,086	247,620	22	64	559	2,432
2009	50.03	96,223	246,364	22	64	559	2,432
2010	50.08	98,181	247,442	22	64	559	2,432
2011	50.12	98,809	246,994	22	64	559	2,432
2012	50.2	99,652	247,215	23	64	1,103	4,784
2013	50.59	99,334	243,171	23	64	560	2,432
2014	50.6	99,955	241,744	23	64	575	2,473
2015	51.58	100,172	241,213	23	64	591	2,554

자료: 목포시, 『목포통계연보』, 1995~2016.

## 제2절 부활한 지방자치와 목포시장

1960년에는 모든 단체장의 민선이 이루어졌으나 5·16 이후 지방의회는 해산되고 그 후 30여 년간 지방 자치는 사실상 중단되었다. 그리고 1991년 6월에 이르러 지방의원 선거가 다시 실시되었고 1995년 6월에는 자치단체장의 직선이 이루어짐으로써 한국에서는 본격적인 지방자치시대에 들어가게 되었다. 1991년에는 기초의원선거와 광역의원선거가 따로 실시되었으나 이후부터 통합선거법에 따라 전국동시지방선거가 이루어졌다. 이에 따라 1995년 6월 27일 제1회 전국동시지방선거가 실시되었고, 1998년 6월 4일 제2회 전국동시지방선거 이후부터는 4년마다 실시되고 있다.<sup>01)</sup>

지방자치제가 부활하여 민선 1기 목포시장이 된 이는 영암 출신으로 목포문화방송 대표이사과 홍일 학원 이사장을 역임한 권이담 시장이다. 권 시장은 민선 2기에도 재선되어 1995년 7월~2002년 6월 제34 대와 제35대 목포시장으로 재임하였다. 권이담 시장은 1997년 목포시의 개항 100주년을 맞이하여 '21세기 환태평양 국제중심도시'로 응비하는 것을 시정 목표로 삼고 시정의 기본 방향을 세계로 향한 도약기 틀 마련, 도시 개발의 방향과 청사진 제시, 자치 행정 체계의 강화로 시민 생활 향상, 경영 사업의 적극 전개와 자립도 제고로 정하였으며 시정의 역점을 시민의 삶의 질 개선, 지역 경제 활성화에 행정력 집중, 시민 문화 욕구 충족과 인재 양성, 시민을 위한 선진 행정 추진, 정·관의 협력으로 현안 사업 해결에 두고 추진 하였다.

권 시장은 민선 2기 출범과 동시에 시정의 101대 과제를 선정하고 21세기 목포 발전 전략 중장기 발전 계획을 수립하여 미래 지향적인 개발 방향을 제시하고, 국제공항·항만을 구비한 목포권을 투자자유지역으로 지정하는 '광주-목포권 광역개발계획'과 '21세기 신국토 구상'의 발표로 동북아 교류의 중심축으로 부상시켰으며, '목포-국제자유도시' 지정 건설을 위한 적극적인 노력으로 대불산업단지 29만 평이 외국인 투자 지역으로 지정되었다.

권 시장은 재임 기간 동안 주암댐 물 공급, 하당 신도심 2단계 택지개발 사업 완공, 백련대로 개통, 남해하수처리장 준공 등 특히 지역 SOC 확충에 기여하였으며, 이에 대한 공로로 전남도 문화상, 목포시민의 상, 철탐산업훈장, 풀뿌리 민주대상, 국민훈장 동백장, 대한민국 지식경영대상 등을 수상 했다.

민선 3기 목포시장은 남경공업사 대표로 화물운송사업조합 이사장, 목포YMCA 이사장, 목포상공회의소 회장 등을 역임한 전태홍 시장이다. 전 시장은 목포와 무안의 통합, 대불산단 자유무역지역 지정, 유달 산과 삼학도 공원화, 예술대학 설립 추진 등을 공약으로 내세웠고, 취임 초부터 국내외 투자 유치 등 대

01) 김병준, 『지방자치론』, 법문사, 2011, 139쪽.

불산단 활성화에 심혈을 쏟았다. 목포신항과 대불산단을 활성화하여 지역 경제에 활력을 불어 넣기 위하여 기업과 공장유치, 자동차 수출 물동량 확보와 국제석재전시물류타운(1만 평, 100개 기업) 건립, 대불산단에 목재가공단지(6만 4천 평), 중소형 조선단지(2만 3천 평), 석재가공단지(8만 평) 조성을 추진하고, 중소·벤처기업을 지원·육성하기 위해 16개 기업에 4억 5천만 원 지원과 조선업체 수출 보증 및 수수 지원을 하였다. 또 재래시장 현대화를 통한 원도심 경기를 부양하기 위해 중앙식료시장 및 동명동 어시장 아케이트를 설치하는 등 재래시장 경쟁력을 강화하고, 구 성산교회, 남교동 식료시장 등 4개소에 주차장을 조성하여 접근성을 확보하였으며, 노동단체 간담회, 범시민 산업평화 지지 서명운동, 서남권 일자리 창출 연대회의의 구성 등 산업 평화 운동을 적극 전개하여 전남도 내 노동조합을 평가하는 제1회 전라남도 산업평화상 금상을 수상(전남서부항운노조)하였다.

전태홍 시장은 재임 기간 동안 목포대교 건설 가시화, 국제석재물류센터, 호남권 축구센터 유치, 목포 사랑 헌수 운동(102건), 꽃 사랑 운동과 함께 북항 완충 녹지 조성, 부주근린공원(2004년 12월 다목적 운동장 등 10종) 조성, 북항하수종말처리장을 건설하고, 입암·삼향천 정비를 통하여 푸른 도시·생태 도시 건설을 추진하였으며 해안로 확·포장 공사, 주거환경 개선사업(대성지구 등)을 추진하는 등 목포 발전에 많은 업적을 남겼으나 취임 2년 7개월 만에 사망하고 말았다.

민선 3기 전태홍 시장의 유고에 따른 보궐선거에서 당선된 정종득 시장은 목포고와 서울대 상대를 졸업한 공인회계사로 산업은행을 거쳐 쌍용·벽산그룹 등에서 40여 년 일한 경제 전문가였다. 정종득 시장은 2005~2014년 총 9년 2개월간 재임하였는데 ‘풍요롭고 살기 좋은 목포 건설’을 시정 비전으로 삼고 다양한 사업을 통해서 낙후된 목포에 새바람을 일으키고자 했다.

정종득 시장은 2013년에 목포축구센터 인근 1,562,000㎡ 규모의 대양일반산업단지를 착공, 세라믹 산단 조성, 수산식품지원센터 개소, 목포마리나항만 조성, 국립호남권생물자원관 건립 확정 등 신성장 동력산업 인프라를 확충하였고, ‘목포 춤추는 바다분수’, 해양문화축제, 삼학도 복원화 사업, 김대중 노벨평화상기념관 개관(2013년 6월 15일), 어린이바다과학관 개관(2013년 2월 5일), 외달도 관광휴양지 조성, 근대문화유산 활용, 만호진 복원 조성 등을 통해서 관광 인프라 확충에 노력하였다. 트윈스타 건립, 산정동 가톨릭 성지 조성사업, 대규모 택지 개발 사업(대성지구 공동주택 개발, 용해2지구 택지 개발, 백련지구 개발, 서산·온금지구 재개발, 임성지구 택지 개발), 원도심 도시가스 공급 및 상점가 시설 현대화와 주차장 조성 사업 등으로 도심 활력증진 및 원·신도심 간 균형발전을 위해 원도심 활성화 시책을 추진하였다. 철도 폐선 부지에 웰빙공원 조성, 양을산 산림욕장 개장 등 도심 속 녹지공간을 조성하고, 대양배수지 증설, 노후 수도관 교체, 외달도 소규모 수도시설 개량사업, 유수율 제고 누수탐사용역 등을 통해 맑은 물 공급을 위한 수질 관리를 하였으며, (주)오성식품 도축장과 (주)삼양사 사료 공장 이전 추진 등으로 환경오염을 절감하고자 하였다. 아울러 복지 사각지대 해소 10대 시책 추

진, 서민 생활 안정 8대 시책 추진, 종합 장사시설 건립 등 사회 복지 인프라 확대, 사회적 취약계층 생활 안전망 및 복지 서비스 확대 등을 통하여 더불어 살아가는 따뜻한 복지 도시를 구축하고자 하였다. 중소기업 지원 및 청년 인턴 프로젝트, 전통시장 활성화 사업 추진, 사회적 기업 발굴 및 육성, 취약계층 재정 일자리 지원, 원도심 상가 활성화 사업을 통하여 서민 생활 안정을 위한 일자리를 창출하고자 하였다.

2006년 지자체 선거에서 재선되면서 빛의 도시 추진과 원도심 개발 및 관광 시설 개발을 역점 사업으로 진행하였다. 관광 사업의 성과로 한국관광클럽이 선정한 한국관광대상 대상을 2009년 1월에 수상하기도 했다. 그러나 시민사회단체는 정 시장이 음식물 쓰레기 처리 업체를 선정하면서 협약을 허술하게 맺고 소홀한 관리로 시민 혈세를 낭비하게 한 의혹을 수사해 달라며 검찰에 고발하기도 했으며, 정 시장 재임 시절 막대한 예산을 들여 추진한 대양산단과 트윈스타 행정타운이 기획과 진행방식에서 불투명한 부분이 드러나 정 시장의 독선행정에 대한 법적 책임론이 제기되었다. 특히, 목포 관내 시민단체들은 정 시장의 밀어붙이기 독선행정으로 추진한 대양산단의 경우 사업 착공 전에 사업성 평가가 낮게 나왔는데도 추진된 경위에 대해서 사후 조사 필요성이 강하게 제기되어 정 시장에 대한 법적 책임 논란이 증폭되었다. 최홍림 목포시의원은 정종득 목포시장의 각종 특혜 의혹 사업에 대한 진실 규명을 촉구하는 1인 시위를 하고 나섰는데 정종득 시장 재임 10년 간 약 3,000억 원의 빚을 지고, 대형 사업과 관련된 의혹을 규명하기 위해 사법기관의 조사를 촉구한다며 목포시가 대양산단을 추진하면서 3,000억 원의 빚보증을 서고, 공단 부지 분양이 불투명한 상황에서 미분양 부지 전부를 매입하겠다고 약속한 것은 전형적 불공정 노예 계약이라고 지적했다.<sup>02)</sup> 또 세라믹산단도 2만 4,000평의 황금알을 낳는 공단이라고 홍보했지만 결국 고작 한 곳, 1,000평(3,305㎡)만 분양됐으며 시민들의 혈세를 퍼붓고 공단 조성 건설사만 배불린 꼴이라고 목소리를 높였다. 특히 관광 도시를 표방하면서 투자한 관광 시설물들이 시민들의 소득 증대에 어떤 효과를 가져왔는지 되짚어볼 일이라고 꼬집었다.

민선 6기 현 박홍률 시장은 '해양관광 중심도시 목포'를 시정 비전으로 표방하고 이를 달성하기 위해 활력 있는 경제기반 구축, 경쟁력 있는 국제 해양관광 스포츠 도시 건설, 정주여건 개선으로 살기 좋은 행복도시 건설, 더불어 함께 잘사는 복지사회 실현, 행복한 교육 문화 도시 건설, 안전하고 편리한 도시 및 시민과 소통하는 열린 시정 구현을 핵심 전략으로 정하여 세부 사업을 추진하고 있다.

박 시장은 지역 경제 활성화를 위한 3대 성장 동력으로 해상케이블카 설치와 대양산단 활성화, 해양수산업복합벨트 조성 사업을 강력히 추진하면서 1000만 관광객 시대에 대비한 체류형 관광 도시 건설에 방점을 두고 다양한 사업을 함께 추진하였는데 관광 활성화의 선두 사업은 유달산과 고하도를 잇는 해상

02) 『프라임경제』 2014. 06. 16. 「최홍림 목포시의원 "정종득 시장, 이대로 보낼 순 없다."」.

케이블카 설치 사업이다. 1998년 권이담 시장 때부터 시도되었으나 시민단체의 반대로 추진되지 않았던 것을 시민여론조사에서 75%의 찬성을 이끌어 냈다. 타당성 검토와 용역을 걸쳐 민간사업자와 실시 협약을 체결하는 단계까지 진행되었는데 도시 관리 계획 결정 등 제반 행정 절차를 마무리하고 2017년 상반기 중 착공해 2018년 초 시운전을 거쳐 본격 운행할 방침이다. 해상케이블카의 주요 거점인 고하도에는 콘도, 리조트 등 숙박 시설을 확충하고, 목화 체험 단지 조성, 해안힐링랜드, 전망대 등을 건립할 예정이다. 또 야간 관광을 활성화하기 위해 고하도, 목포대교, 대반동 해안일주도로 등을 중심으로 야간 경관을 조성할 예정이다.

박 시장은 목포시 성장 동력의 교두보로 대양산단·세라믹산단의 활성화를 추진하고 있는데, 2016년 28개 기업을 유치해 500여 개 일자리를 창출한 대양산단(2016년 12월 준공)과 세라믹산단의 기업 유치에 역량을 집중하고 있다. 당초 대양산단 조성사업 금융약정서에 따르면 1,454억 원을 2016년 4월 상환해야 했는데 박 시장은 약정서의 변경을 이끌어내어 대출 만기일을 2019년 4월 2일로 일괄 연장함으로써 목포시의 재정위기를 넘기고 금리도 취임 시 5.2%에서 3.4%로 인하해 이자 부담을 117억 원 경감시켰다. 대양산단은 입주기업에 수의계약 등 다양한 혜택이 부여되는 ‘지방중소기업 특별지원지역’으로 지정 받아 이를 적극 홍보하며 한전 에너지밸리 등 정부 정책 사업과도 연계해 분양을 추진하고 있다. 또 조선업과 함께 지역 경제의 양대 축인 수산업을 고부가가치의 질적 산업으로 도약시키기 위해 생산, 가공, 유통, 연구 등을 집적화하여 대양산단에 해양수산물융복합벨트 사업을 추진 중이다. 해양수산물융복합벨트 사업은 수산물 수출 전문단지를 조성하고, 김산업연구소와 전남도 해양수산물과학원 목포지원과 같은 연구기관을 집적화하는 사업이다.



표 2 역대 목포시장

역대	성명	취임-이임 연월일	재직기간
제1대	김영하(金永廈)	1949. 06. 13.~1950. 08. 15.	1년 02월
제2대	김종술(金鍾述)	1950. 10. 15.~1950. 11. 11.	0년 01월
제3대	배기형(裵基亨)	1950. 12. 25.~1952. 02. 21.	1년 02월
제4대	김정식(金定植)	1952. 02. 21.~1952. 03. 26.	0년 02월
제5대	하동현(河東鉉)	1952. 04. 10.~1952. 05. 07.	0년 01월
제6대	박재우(朴在祐)	1952. 05. 07.~1952. 10. 08.	0년 05월
제7대	하동현(河東鉉)	1952. 10. 24.~1956. 07. 10.	3년 09월
제8대	하동현(河東鉉)	1956. 08. 08.~1959. 08. 07.	3년 00월
제9대	박찬규(朴贊圭)	1959. 11. 12.~1960. 05. 23.	0년 06월
제10대	이종수(李鍾守)	1960. 06. 07.~1960. 12. 01.	0년 06월
제11대	이재홍(李在洪)	1961. 01. 05.~1961. 07. 11.	0년 06월
제12대	양삼석(梁三錫)	1961. 08. 02.~1961. 12. 03.	0년 04월
제13대	이두현(李斗鉉)	1961. 12. 03.~1962. 04. 18.	0년 05월
제14대	송성룡(宋成龍)	1962. 05. 24.~1964. 04. 13.	1년 11월
제15대	김남권(金南權)	1964. 04. 13.~1966. 02. 06.	1년 10월
제16대	김수남(金壽男)	1966. 02. 07.~1966. 12. 15.	0년 10월
제17대	송성룡(宋成龍)	1966. 12. 15.~1968. 04. 30.	1년 05월
제18대	강수성(姜洙成)	1968. 05. 01.~1969. 07. 23.	1년 03월
제19대	김학중(金學重)	1969. 07. 23.~1971. 08. 10.	2년 01월
제20대	김동석(金東石)	1971. 08. 10.~1974. 08. 26.	3년 01월
제21대	변광영(卞光永)	1974. 08. 26.~1976. 04. 22.	1년 08월
제22대	구용상(具龍相)	1976. 05. 04.~1979. 07. 15.	3년 02월
제23대	이병내(李炳泰)	1979. 07. 16.~1980. 07. 31.	1년 01월
제24대	범택균(范澤均)	1980. 08. 01.~1983. 12. 26.	3년 05월
제25대	김선규(金宣圭)	1983. 12. 27.~1984. 05. 14.	0년 05월
제26대	안주섭(安周燮)	1984. 05. 14.~1987. 12. 30.	3년 08월
제27대	송재구(宋載久)	1988. 01. 01.~1990. 01. 19.	2년 01월
제28대	나승포(羅承布)	1990. 01. 20.~1991. 01. 09.	1년 00월
제29대	김흥래(金興來)	1991. 01. 10.~1992. 01. 03.	1년 00월
제30대	이만익(李萬儀)	1992. 01. 04.~1993. 03. 15.	1년 02월
제31대	정영식(丁榮植)	1993. 03. 16.~1994. 12. 31.	1년 10월
제32대	안재호(安在祐)	1995. 01. 01.~1995. 06. 30.	0년 06월
제33대	권이담(權彝淡)	1995. 07. 01.~1998. 06. 30.	3년 00월
제34대	권이담(權彝淡)	1998. 07. 01.~2002. 06. 30.	4년 00월
제35대	전태홍(全泰洪)	2002. 07. 01.~2005. 01. 12.	2년 07월
제36대	정종득(丁鍾得)	2005. 05. 02.~2006. 06. 30.	1년 02월
제37대	정종득(丁鍾得)	2006. 07. 01.~2010. 06. 30.	4년
제38대	정종득(丁鍾得)	2010. 07. 01.~2014. 06. 30.	4년
제39대	박홍률(朴洪律)	2014. 07. 01.~현재	-

### 제3절 목포시 행정조직

지방자치단체는 그 행정사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구를 두게 되는데, 이러한 행정기구는 대통령령이 정하는 범위 안에서 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다(「지방자치법」 제112조). 지방자치단체의 행정기구는 정부 수립 이후 지속적인 변화를 보여 왔다. 행정 수요가 증대하면서, 또 관료 기구의 속성인 팽창 경향에 따라 그 규모가 커지기도 했고, 때로는 과다하게 커지거나 행정 수요와 대응하지 못하는 조직에 대해 인위적인 축소가 이루어지기도 했다.

민선지방자치가 실시되기 이전에는 지방 정부의 행정 기구에 대한 중앙 정부의 규제가 매우 강했다. 국·실·과의 조직 하나하나를 개별 심사하여 승인하는 개별 승인제를 운영하기도 하였다. 정부 수립 직후 목포시청의 행정 조직은 종전과 같이 운영되어오다가 1949년 8월 15일 「지방자치법」의 실시로 시 승격이 되면서 시장 밑에 총무, 재무, 호병, 산업, 사회, 건설의 6과를 두었고, 1957년에는 6과 외에 1사업장을 두었다.

1961년 「지방자치에 관한 임시조치법」에 의해 목포시의 기구는 8과로 하고 부시장제를 폐지하였다. 1966년에는 10과 3사업소 25동을 두었고 1969년에는 2실(감사실, 기획실), 2국(총무국, 산업개발국), 10과(문화공보실, 총무과, 세무과, 회계과, 보건사회과, 시민과, 산업과, 건설과, 도시과, 수도과), 38계, 3사업소(보건소, 농촌지도소, 상수도나주사무소), 25동을 두었다.

1970년대에 와서는 국제를 실시하였고 사업소 및 동 수도 증가하였다. 1975년에는 1실(기획실), 2국(총무국, 산업개발국), 16과(문화공보실, 감사실, 총무과, 새마을과, 세무과, 회계과, 보건사회과, 시민과, 민방위과, 산업과, 녹지과, 건설과, 도시과, 주택과, 수도과, 시설과), 50계, 6사업소(농촌지도소, 보건소, 상수도나주사무소, 시립도서관, 시립병원, 결핵병원), 26동을 두었고, 1979년에는 1실(기획실)에, 총무국 이외에 산업개발국을 폐지하고 사회산업국과 건설국을 신설하여 3국을 두고 19과(감사실, 문화공보실, 총무과, 새마을과, 세무과, 회계과, 시민과, 민방위과, 지적과, 사회과, 보건위생과, 산업과, 상공과, 건설과, 도시과, 주택과, 녹지과, 수도과, 시설과), 57계, 7사업소(농촌지도소, 보건소, 상수도나주사무소, 시립도서관, 위생매립장, 시립병원, 결핵병원), 27동을 두었다.

1987년에는 도시계획, 기획담당관실, 체육시설관리사무소를 신설하여 1실(기획실), 4국(총무국, 사회산업국, 도시계획국, 건설국), 3담당관(기획담당관실, 문화공보담당관실, 감사담당관실), 21과(총무과, 새마을과, 세무과, 회계과, 시민과, 지적과, 민방위과, 사회과, 환경위생과, 청소과, 지역경제과, 산업과, 운수과, 수산과, 도시과, 주택과, 녹지과, 건설과, 수도과, 시설과, 하수과), 65계, 8사업소(보건소, 농촌지도소, 시립도서관, 향토문화관, 체육시설관리사무소, 공원관리사무소, 상수도사업소, 위생처리장관리소)를 두었다.

1995년 민선지방자치시대가 열리면서 행정 조직에 관한 권한이 점차 지방자치단체로 이양되기 시작했다. 1996년에는 공통 필수 기구를 제외하고는 지방자치단체가 자율적으로 행정조직을 개편할 수 있는 권한을 부여했고, 1997년에는 표준정원제를 실시하여 행정자치부가 정한 표준정원을 초과하거나 일정 직급 이상의 정원 확대에 대해서만 행정자치부 장관의 승인을 받도록 했다.

목포시는 지방자치시대를 맞이하여 민선 1기(권이담 시장)에는 비능률적이고 행정 편의 위주의 조직을 기능 위주와 책임 행정을 수행할 수 있는 기구로 개편하고자 1996년 2월 16일 제1차 조직 개편을 실시하였고, 제1차 조직 개편에 의한 행정을 추진하면서 도출된 미비점을 보완하고 행정 환경 변화에 능동적으로 대응할 수 있도록 합리적이고 효율적인 기구로 조정하여 자치 기능의 강화와 주민의 삶의 질 향상에 목표를 두고 1997년 12월 15일 제2차 행정 조직 개편을 추진하였다. 또한 감사 기능을 강화하여 주민 자치 시대에 부응하는 공직 기강을 확립하고, 해양 수산 기능 분야를 보강하여 21세기 신해양시대를 선도할 수 있는 조직으로 보완하고, 상·하수도 분야 일원화와 유사 기능 통·폐합으로 업무의 효율성을 증대시키고자 하였다.

1997년 12월 조직 개편으로 목포시 행정조직은 6국 26과 81계 1의회사무국 2직속 9사업소 29동의 정원 1,261명에서 6국 26과 82계 1의회사무국 2직속 9사업소 26동의 정원 1,287명으로 개편되었다. 조직 개편의 주요 사항을 보면 감사 기능을 보강하고 감사담당관실을 부시장 직속기구로 편제하였고, 업무량이 감소한 건설국 관리과를 폐지하였으며, 중소기업육성 및 하수행정을 원활하게 하기 위해서 지역경제국 산업과와 건설국 하수과를 신설하였고, 도시 건설 사업의 유사 부서인 건설과와 사업과를 건설과로 통폐합하였으며, 신해양시대에 부응하고 주민 복지 증진을 도모코자 해양 수산 분야를 분리하여 지역경제국 농수산과를 해양수산과로 변경하고 보건사회국을 사회환경으로 변경하였다. 또 전문성 확보 및 물 관리 행정의 일원화를 위하여 문예체육담당관실을 기획실 문예체육담당관실로, 도시국 업무과를 건설국 업무과로, 도시국 수도과를 건설국 수도과로 기능 이관하였다. 문화예술회관이 준공됨에 따라 사업소를 문화예술회관, 향토문화관, 시립도서관을 통합하여 문화시설사업소로 통폐합하였고, 기초 시설 기능 보강을 위하여 위생매립장관리사무소 내 관리계와 시설운영계를 신설하였으며, 공영개발사업소의 기한을 1997년에서 2000년으로 3년 연장하였고 29개 동을 26개 동으로 분합하였다.



그림 1 민선 1기의 목포시 행정조직도(1998년 12월 1일)

민선 1기의 권이담 시장은 1996년 2월과 1997년 12월에 조직 개편을 실시했었는데, 재임 후 1998년 9월 29일에 다시 조직 개편을 실시하였다. 이 조직 개편은 국민의정부 출범 이후 제2건국의 행정 개혁 차원에서 작은 정부를 지향하고 효율적인 업무 추진을 위하여 유사 기능을 통폐합하여 대국대과주의를 실현하였으며 도시 지역의 기능 쇠퇴 분야를 폐지하고 조직의 최소화를 통한 생산성 향상과 경영의 합리화를 도모하고 인력을 대폭 감축하여 저비용 고효율체제로 전환하는 등 지방 행정의 내실을 기하였다.

1998년 9월의 조직 개편으로 1실 5국 26과 82계 1의회사무국 2직속 9사업소 26동 1,287명에서 1실 3국 22과 80담당 1의회사무국 1직속 9사업소 26동 1,126명이 되었다.

주요 개편 사항을 보면 설문조사와 업무량 분석 등을 통하여 기능(일) 중심의 자치 행정 대국주의를 취하였는데 사회환경국과 지역경제국을 경제사회국으로 통합하였고 도시국과 건설국을 도시건설국으로 통합하였다. 또 유사 기능 및 1차 산업 분야, 공기업 분야의 과감한 통폐합으로 주민 위주의 행정 실현과

경영의 합리화를 도모하였다. 세정과와 부과과는 세무과로, 사회과와 가정복지과는 사회복지과로, 환경보호과와 청소과는 환경과로, 산업과(유통, 농정), 농촌지도소(기술 보급, 화훼), 도시과(녹지)를 농림과로, 업무과와 수도과는 수도과로 통합하였다. 감사담당관을 부시장 직속에서 기획실 산하로 편제하였고, 지역경제국 교통행정과를 도시건설국에 편제하였으며, 시민과를 민원봉사과로 명칭을 변경하였다.

계 단위에서는 과의 통폐합에 따른 유사 기능의 계를 축소하여 업무의 효율성을 제고하고자 하였다. 부과1계와 부과2계는 부과담당으로, 재난관리계와 한전지도계는 재난관리담당으로, 환경관리계와 청소행정계는 환경정책담당으로 업무계와 시설계는 수도행정담당으로 통합하였다. 또 산업과 공업진흥계는 지역경제과로 기능을 이관하였다.

업무의 중복과 도시 지역으로서 기능이 약화된 농촌지도소를 유사 기구인 본청의 산업과와 통합하여 공원 녹지, 도시 녹화, 농축산 업무의 전문화와 효율성을 기하고자 하였는데 지도기획계와 화훼계는 화훼담당으로 그리고 기술보급계와 인력육성계는 기술보급담당으로 통합하여 본청에 흡수하였다. 또 문화시설사업소의 총무과를 운영과로 하고 사업소 산하 3개 운영과를 시민들이 이해하기 쉽도록 명칭을 변경하였는데 문화예술회관운영과는 문화예술회관으로, 향토문화관운영과는 향토문화관으로, 시립도서관운영과는 시립도서관으로 명칭을 변경하였다.

1998년 9월 조직 개편 이후 1999년 9월 18일에 2단계 조직 개편이 이뤄졌다. 지방 조직의 생산적이고 효율적인 개편을 위하여 생산성 향상의 경영 개념을 도입한 데 이어 행정 환경에 부응한 자치 경영과 생산성 제고 측면에 보다 중점을 둔 조직 체계를 정비하였고, 경쟁과 자율을 저해하는 규제 관련 기능과 인력의 축소, 민간 위탁 등을 통한 행정의 효율성을 제고하는 데에 중점을 두고 1실 3국 22과 80담당 1직속 9사업소 26동에서 1실 3국 20과 81계 1직속 11사업소 26동으로 개편하였다.

1999년 9월 조직 개편의 주요 내용을 보면, 본청 위생과와 보건소를 보건소로 통폐합하였고 본청 수도과와 상수도사업소를 상수도사업소로 통폐합하였으며, 문화시설사업소를 폐지하고 문화시설운영과와 문화예술회관을 통합한 문화예술회관을 사업소로 분리하였고 문화시설 향토문화관도 사업소로 분리하였다. 문화시설 시립도서관과 사회근로복지관의 민간 위탁을 없앴고 공영개발사업소는 폐지하였다.

2000년 9월에는 신규 행정 수요 발생 분야 진단을 통한 시대 상황 변화에 능동적 대처와 동 기능 전환 전면 시행에 따른 기구 및 인력을 재조정 하는 등 지방 행정 내실을 기하기 위하여 조직 개편을 실시하였다. 주요 내용을 보면 세무 부서 기구 개편으로 징수과를 신설하였는데 동 세무 담당 공무원을 본청 세무 부서에 전원 이관하였고, 업무기능을 흡수하였다. 주택과를 허가과로 명칭 변경을 하였고, 세무과 세외수입담당을 폐지하고 기획담당관실 정보벤처지원담당, 세무과 부과2담당, 징수과 징수2담당, 체납정리담당, 환경과 폐기물관리담당, 건설과 광고물담당, 하수와 하수정비담당을 신설하였다. 사업소 사회근로복지관(서무담당, 복지담당, 교육담당)은 폐지되었다.

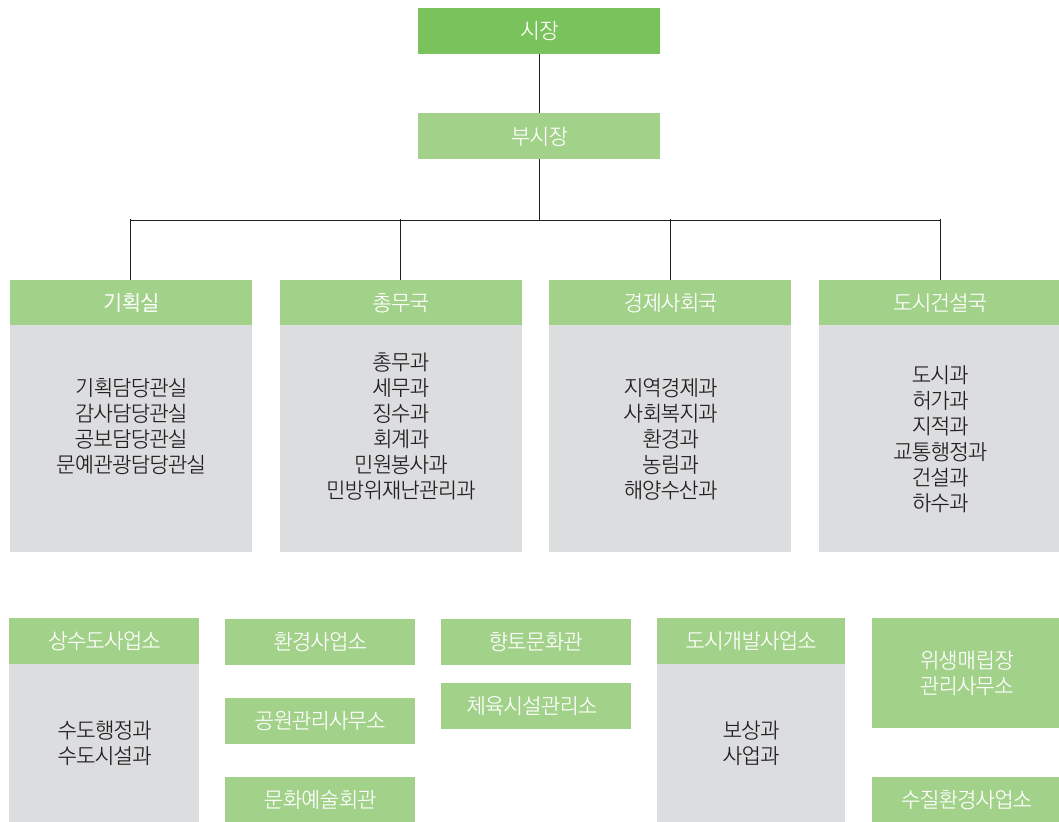


그림 2 민선 2기의 목포시 행정조직도

참여정부(2002년 2월~2008년 2월)에 들어 총액인건비제가 도입되면서 지방자치단체의 조직 편성권은 한층 더 강화되었다. 2007년 도입된 총액인건비제도는 행정안전부가 산정한 '총액인건비 기준액'을 가이드라인으로 지방자치단체가 자율적으로 기구와 정원을 관리하는 제도이다. 이 제도의 도입과 함께 법령상의 기구 설치 및 정원 책정 기준과 행정안전부의 기구 및 정원 승인권 등의 중앙 통제가 대부분 폐지되었다. 그 대신 지방자치단체의 자기 책임성 확보를 위해 이전에는 지방자치단체의 규칙으로 정하던 지방공무원의 직급별 정원을 지방의회의 조례로 정하게 하는 등 지방의회의 관여를 확대하고, 조직 평가와 진단과 관련된 활동을 강화하도록 하였다.

목포시는 2002년 9월 30일에 민선 3기 전태홍 시장에 의한 첫 조직 개편이 이뤄졌는데 먼저 감사담당관실을 부시장 직속으로 조정하였고, 민방위재난관리과를 폐지하고 민방위담당은 총무과, 재난관리담당은 하수과, 공공근로담당은 지역경제과로 업무 이관하였으며 병무담당은 폐지하였다. 투자통상과를 신

설하여 투자기획담당을 신설하고 문예관광담당관실에 관광기획담당을 신설하여 기획 기능을 강화하였다. 정보벤처지원담당은 지식기반담당으로, 공업진흥담당은 기업지원담당으로 관광진흥담당은 관광개발담당으로 명칭을 변경하였다. 또 체육시설관리사무소를 폐지하고 문화체육시설관리사무소를 신설하여 운영담당과 시설담당으로 업무 이관하고 문예담당과 체육담당을 신설하였다.

2003년에는 공보담당관실과 문예관광담당관실을 문예홍보과로 통폐합하였고 세정과, 관광과, 주민자치과를 신설하였으며, 지역경제과 도예엑스포담당과 세무과 체납정리담당을 폐지하였다. 환경사업소와 북항하수종말처리장을 환경사업소로 통합하고 도시개발사업소의 존속기한을 2003년 12월 31일~2006년 12월 31일까지 3년 연장시켰다.

민선 3기 하반기에 들어서는 정부의 지방분권과 지역혁신 등 새로운 환경변화에 적극 대처하고 활력 있는 시정운영을 위해 기능 증대 분야 및 사무의 일원화가 필요한 체육청소년, 정보통신과, 공원녹지과를 신설하였으며, 기능이 유사한 부서인 주민자치과는 총무과로 지적과는 민원봉사과와 통합하여 민원지적과로 하고, 도시화로 경쟁력이 약화되는 농림과와 해양수산과를 통합 해수농업과로 변경하였다. 또 도시건설국 하수과를 상수도사업소에 통합하여 상하수도사업소로 명칭을 변경하고, 시민문화체육센터는 체육동이 민간 위탁되어 나머지 공간은 공연동으로 기능이 유사한 문화예술회관과 통합 운영하도록 하는 등 국·사업소 간 업무 조정과 국별 균형 있는 업무량 조정으로 다함께 일하는 조직 체계로 개선하였다.

그리고 신도심 인구 증가 등 행정 수요에 효율적으로 대응할 수 있도록 동사무소 인력을 재조정하고, 2004년 6월 자연사박물관의 준공 및 개관으로 향토문화관과 박물관 건립팀을 통합하여 목포자연사박물관 기구를 설치하였으며, 지방 분권 등 3대 특별법 시행에 따른 혁신 분권 담당 기구 신설 및 정보통신 사용 전 검사와 3대강 특별법 시행에 따른 수질오염총량제 시행과 지역벤처기업 활성화를 위하여 인력을 증원하고 지방 이양 사무와 신규 사무를 분장하였다.

전태흥 시장의 사망에 따른 보궐선거를 통해서 선출된 정종득 시장은 정부의 기구 인력 보강 지침에 의한 조직 개편을 실시하였는데 재난관리과와 공무원 단체·복식 부기·주택 가격 평가(과표)·사회 복지 전달체계 개선을 위해 복지기획담당을 신설하였으며 향토문화예술의 관광 자원을 위하여 관광과를 관광기획과 관광사업과로 확대하고, 침체된 원도심 활성화를 기하고자 원도심개발사업단과 목포축구센터 등 현안 사업의 원활한 추진을 위하여 기구를 확대하고 기능이 유사한 산업경제과와 투자통상과를 경제통상과로 유달산 공원관리사무소를 공원녹지과로 통합하였으며, 총무과는 자치행정과로 체육청소년과를 교육체육과로 문예홍보과는 문화예술과로 명칭을 변경하는 등 조직 체계를 개선하였으며, 참여정부의 핵심 공약 사업으로 추진하고 있는 '도시 보건소 시범 사업'에 선정되어 시민에 대한 보건 서비스를 강화할 수 있도록 하당보건지소를 신설하였다. 따라서 2005년 하반기에 목포시 행정기구는 4국 1단 21과 105담당 2직속 8사업소 26동이 되었다.



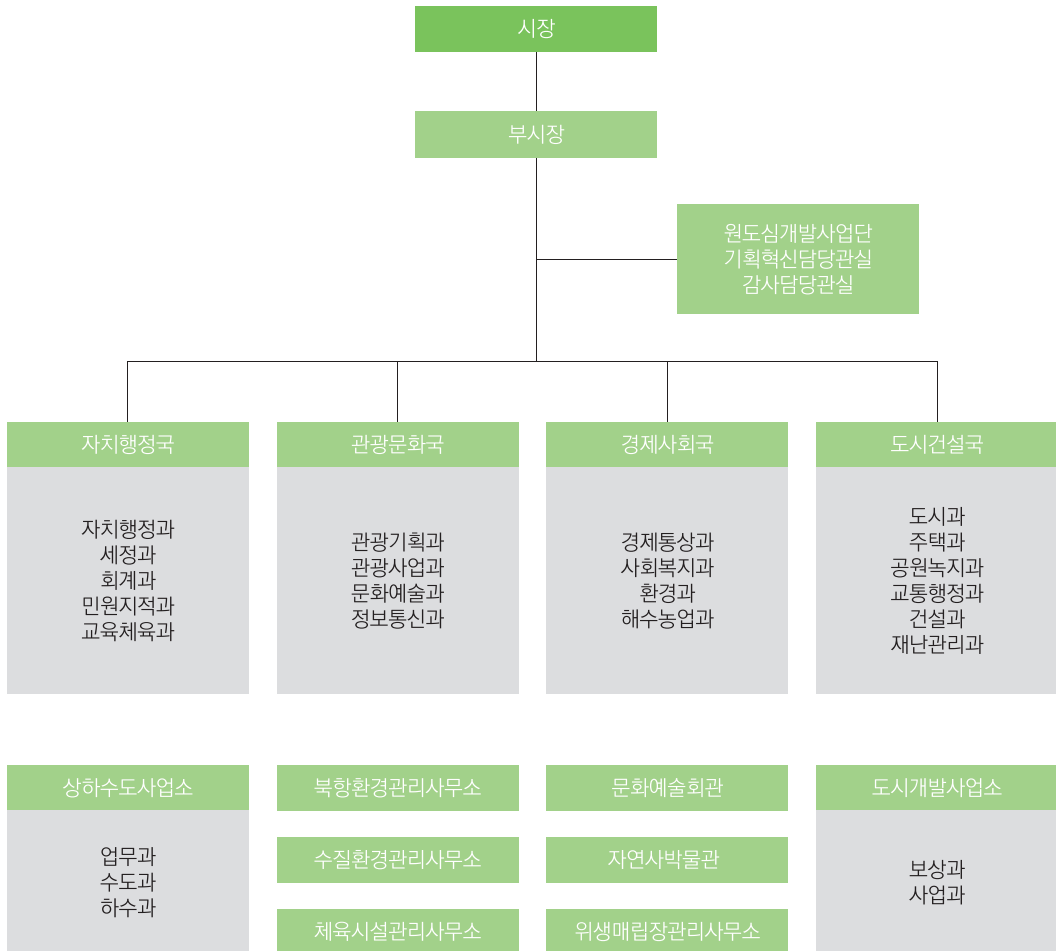


그림 3 민선 3기의 목포시 행정조직도(2005년 12월 31일)

민선 4기에서 재선된 정종득 시장은 총액인건비제 시행 등 행정 여건 변화에 부응하는 일 중심의 효율적인 조직을 운영하고자 2005년 이후 2차례에 걸쳐 대대적인 조직 개편을 실시하였다. 민선 4기에 들어서서 2006년 8월 7일에 실시한 조직 개편은 추진 중에 있는 대형프로젝트 사업의 효율성을 높이고 시 행정 조직을 지역 실정, 행정 수요에 맞게 능동적으로 대처하고 시민 우선 행정 서비스 제공을 위해 내부 혁신 차원에서 이뤄졌으며, 목포를 동북아 물류 중심 도시로 만들기 위한 미래의 비전을 제시하는 자치 경영 행정, 관광·문화적 인프라가 풍요로운 도시를 조성하고자 하였다.<sup>03)</sup>

03) 목포시, 『2007 시정백서』, 2007, 180쪽.



2006년 조직 개편으로 목포시의 행정조직은 4국 1단 21과 1보건소 8사업소 26동에서 5국 1단 26과 1보건소 9사업소 22동이 되었다. 조직 개편의 주요 내용은 먼저 주민 생활 지원 기능 강화를 위하여 주민복지국과 주민생활지원과를 신설하고, 차량 등록 등 민원이 많은 자동차등록사무소를 신설하였고, 본청에 공보과, 평생교육과, 해양수산과, 경관녹지과를 신설하였다. 인구 5천 미만의 동을 조정하여 4개 동을 감축하였는데 용당1동과 산정2동을 용당1동으로 통합하고, 대성동과 남양동 일부를 대성동으로, 북교동과 무안동 및 남양동 일부를 목원동으로, 유달동과 충무동을 유달동으로 통합하였다.

수려한 해양 관광 자원과 예향 목포의 우수한 문화·예술 자원을 활용한 관광 산업을 미래 성장 동력 산업으로 육성하여 동북아 관광중심 도시로 성장시키기 위하여 문화·관광 분야의 주관 부서를 3개 과로 확대 개편하였다. 또한 대불산단 활성화와 목포신항의 안정적인 물동량 확보로 지역 경제 활성화를 도모하고 물류유통단지를 조성하는 한편 조선, 식품, 세라믹산업 등 미래성장 동력 산업 기반을 구축하여 목포를 대중국 무역 및 여행객의 동북아 거점항으로 21세기 신해양시대를 선도하고자 투자통상분야 기구를 강화하였다.

2007년 12월에 이뤄진 조직 개편은 2006년 조직 개편과 같은 방향에서 이뤄졌는데 이에 따른 행정 조직은 5국 1담당관 26과 1보건소 2단 7사업소 22동이었다. 주요 내용은 「스포츠산업 진흥법 제정」(법률 제 8333호, 2007년 4월 6일)에 따른 스포츠를 통한 시민의 여가 선용 기회 제공 및 건강에 대한 욕구 증대를 보다 체계적이고 효율적으로 운영·지원하기 위하여 체육지원과를 스포츠산업과로 명칭을 변경하였고, 최근 건물에 대한 인식이 주거 공간을 공급한다는 의미에서 환경·안전·경관 등 종합적이고 현실적으로 표현되고 있어 시민들이 보다 친숙하고 쉽게 이해할 수 있도록 주택과를 건축과로 명칭을 변경하였다. 또한 도시 경관을 총괄 관리하는 경관사업과를 신설하고 원도심개발사업단을 도시개발사업단으로 직제 조정, 상하수도사업소를 상하수도산업단으로 명칭을 변경하였다.

2008년 7월 8일에는 행정안전부의 지방조직개편 권고안을 수용하여 사업 마무리 단계에 있는 신도심 관리과를 신도심건설과로 통폐합하고, 재정운영의 효율성과 투명성 등 재정 운영 기능을 강화하기 위해 기획혁신과를 기획예산과로 명칭 변경하였다. 또 투자 유치의 일원화를 위해 관광 투자 유치 기능을 투자통상과로 이관하고 타 자치단체와 차별화된 관광상품을 개발하여 관광자원화 할 수 있도록 관광기획과에 관광상품 개발 기능을 신설하였고, 공중화장실 관리의 일원화를 통한 선진 화장실 문화 조성을 위해 환경과에 공중화장실 전담관리 기능을 신설하였다.

2009년에는 대통령령으로 정하던 지방공무원 종류별·직급별 정원 책정 기준을 자치단체 조례로 정하도록 변경됨에 따라 타 자치단체와의 형평성 및 목포시 특수성, 총액인건비를 감안하고, 그동안 여러 차례에 걸친 조직 개편으로 조직이 안정되게 운영되고 있으므로 과 단위 이상 기구 개편 없이 경제난 극

복에 주력하기 위한 담당 단위 위주 조직 개편을 단행하였다. 조직 개편은 ① 정부의 저탄소 녹색성장 국정 기조 방향 반영, ② 실업 대책, 일자리 창출 등 지역 경제 활성화를 위한 기능 확대, ③ 시민 위주의 행정 수요 창출, 유사 중복·기능 쇠퇴 분야 축소 및 통·폐합으로 날로 증대하는 행정 수요에 능동적으로 대처하고 최소한의 인력을 증원하는 비용 절감 차원에 비중을 두고 이뤄졌는데, 8월 3일에 주민생활지원과 일자리지원담당, 사회복지과 드림스타트담당, 평생교육과 학교급식담당, 스포츠산업과 생활체육담당, 교통행정과 대중교통담당, 환경과 기후변화담당을 신설하고, 평생교육과 평생학습센터담당, 스포츠산업과 축구센터건립담당, 투자통상과 문화산업담당, 농상과 농산물유통담당, 교통행정과 주차장담당을 폐지하였으며, 건축과 주택행정담당은 건축행정담당, 생활환경관리사무소 관리담당은 생활환경담당, 생활환경관리사무소 시설운영담당은 자원화운영담당으로 명칭 변경을 하고 문화예술과 문학관담당은 문예시설관리사무소 문학관담당, 환경과 재활용담당은 생활환경관리사무소 재활용담당으로 이관하였다.

2010년에는 목포시 행정기구가 5국 1실 25과 1보건소 2단(6과) 7사업소 22동에서 4국 23과 1실 1보건소 2과 3단(14과) 2사업소 22동이 되었는데 주요 내용을 보면, 기획관리국, 주민복지국, 관광경제국, 도시건설국 등 4국, 교육문화체육사업단, 상하수도사업단, 도시개발사업단 등 3개 사업단, 생활환경관리사무소와 자동차등록사무소 등 2개 사업소로 기구를 개편하고 국·소별 소관을 조정하였다. 먼저 부시장 직속으로 감사실을 두고, 기획관리국에는 기획예산과, 공보과, 세정과, 회계과, 정보통신과를, 주민복지국에는 자치행정과, 주민생활지원과, 사회복지과, 가정복지과, 민원봉사실을, 관광경제국에는 관광기획과, 관광사업과, 투자통상과, 환경과, 농상과, 해양수산과를, 도시건설국에는 도시계획과, 건축행정과, 건설과, 교통행정과, 공원과, 경관사업과, 재난관리과를, 보건소에는 보건사업과, 생활위생과, 하당보건지소를, 교육문화체육사업단에는 교육지원과, 문화예술과, 문예시설관리과, 스포츠산업과, 체육시설관리과, 목포자연사박물관을, 상하수도사업단에는 상하수도행정과, 수도과, 하수과, 남해환경관리과, 북해환경관리과를, 도시개발사업단에는 원도심사업과, 원도심재개발과, 신도심건설과를 두었다.

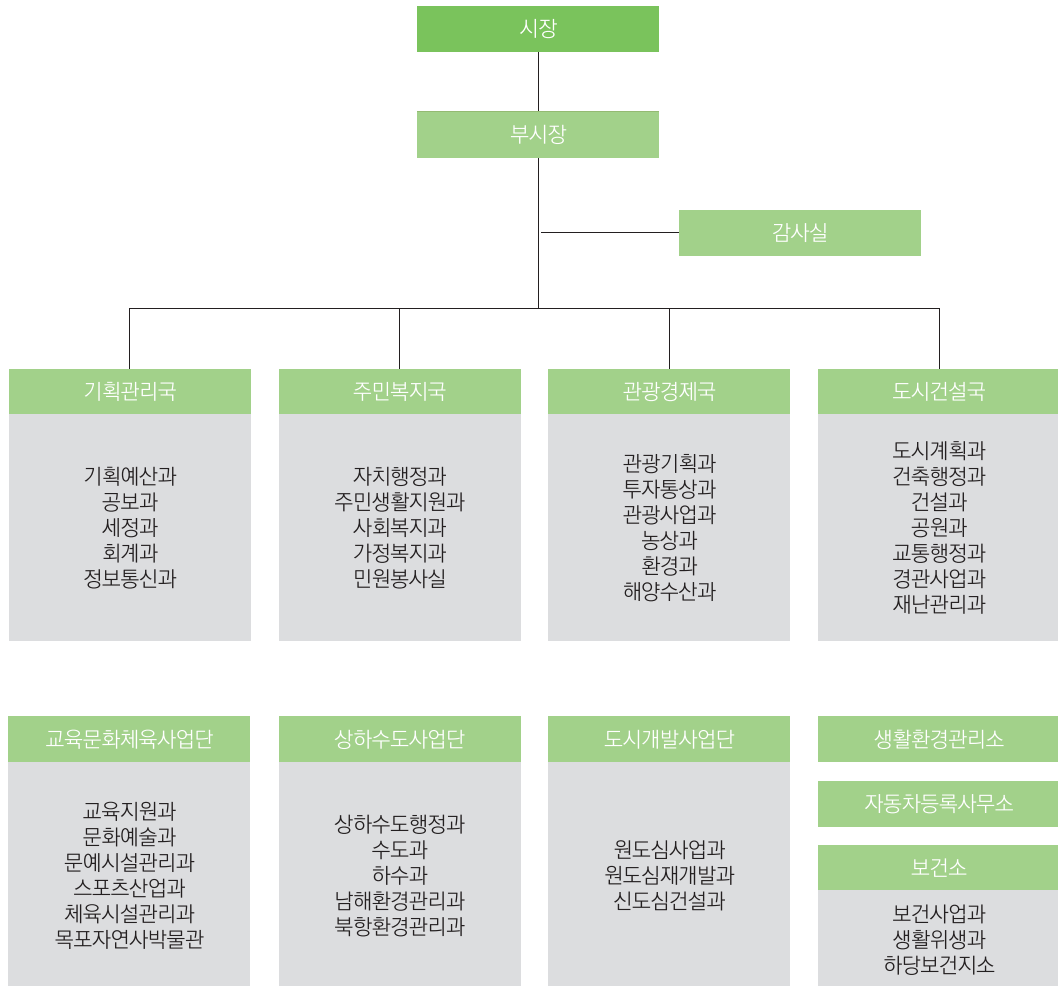


그림 4 민선 4기의 목포시 행정조직도

민선 5기는 3선에 성공한 정종득 시장이 2006년도 제2단계 총액인건비 시범실시지역으로 선정되어 행정안전부로부터 승인 받은 본청 1국을 「지방자치단체 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정」 부칙 제3조에 따라 감축하고, 보건복지부의 효율적인 사회 복지 전달 체계 구축을 위한 업무 조정 및 복지 조사팀 인력을 보강하면서 유사·중복된 업무는 통합·감축하는 등의 조직 개편을 하였다. 2011년 6월 20일과 12월 26일 2차례에 걸친 조직 개편의 주요 내용은 다음과 같다. 먼저 국 단위에서 주민복지국을 행정복지국으로, 교육문화체육사업단은 교육문화사업단으로 명칭을 변경하였고, 과 단위에서는 주민생활지원과를 복지정책과로 명칭 변경하였으며, 담당 단위에서는 도시계획과 지리정보담당을 공간정보담당으로, 자전거

도로담당을 자전거정책담당으로 명칭 변경하였다. 도시개발사업단 원도심사업과와 원도심재개발과를 원도심개발과로 통합하였고, 도시개발사업단 뉴타운기획담당과 뉴타운개발담당을 뉴타운건설담당으로 통합하였다. 본청의 사회복지과 복지시설담당을 폐지하고 장례관리담당을 신설하였으며, 옥암지구에 부주동 주민센터를 신설하였다.

2012년에는 대양산업단지 조성 및 임성지구 개발, 목포어린이바다과학관 개관에 따른 효율적인 조직 체계를 정비하였다. 2012년 3월 30일에는 도시개발사업단 원도심개발과를 원도심사업과로, 신도심사업과를 도시개발과로 명칭을 변경하였고, 복지정책과 통합조사관리담당을 복지조사담당으로, 도시개발과 기반시설담당을 옥암지구담당으로 명칭을 변경하였다. 또 복지정책과 희망복지지원담당, 자연사박물관 과학관담당, 도시개발과 산단조성담당과 환지담당, 투자통상과 과학관담당을 신설하였다. 2012년 12월 17일에는 투자통상과 과학관담당을 자연사박물관 과학관담당으로 이관하였다.

2013년 6월 19일 조직 개편에는 지역 경제 활성화와 복지 행정 추진을 위한 부서별 기능 강화에 중점을 두고, 유사한 업무를 추진하는 부서를 통합하여 효율적인 조직 관리, 복지 부서 기능 보강 및 업무 조정으로 사회복지공무원 근무 여건을 개선하고, 해양 업무와 수산 업무 조정, 환경 관련 시설물 통합 관리, 진담 부서를 신설하였으며, 보건복지부의 예방적 보건·의료 인프라 강화 계획에 따른 보건소 기능을 개편하였고, 안전행정부의 안전전담부서 설치 지침 등을 반영하였다.

조직 개편 결과 목포시 행정기구는 4국 1실 23과 1의회 1보건소 2과 1지소 3단 13과 2사업소 23동이 되었다. 조직 개편의 주요 내용은 다음과 같다. 행정복지국은 안전행정복지국으로 명칭을 변경하였고, 관광기획과와 관광사업과를 관광과로 통합하고 보건사업과와 생활위생과는 보건위생과로 통합하였다. 관광경제국 자원순환과와 보건소 건강증진과를 신설하였고 복지정책과는 사회복지과로, 사회복지과는 노인장애인복지과로, 가정복지과는 여성가족과로, 환경과는 환경관리과로, 건설과는 건설방재과로, 재난관리과는 안전행정과로, 생활환경관리사무소는 환경시설관리사무소로 명칭을 변경하였다. 도시건설국 재난관리과는 안전행정복지국 안전행정과로 이관하였다. 담당 단위에서는 관광과 관광상품개발과 관광마케팅과를 관광마케팅담당으로, 투자통상과 산업지원담당과 지식산업담당을 산업지원담당, 도시계획과 개발담당과 자전거정책담당을 개발담당으로 통합하였다. 또 자치행정과 기록물관리담당, 복지정책과 통합관리담당, 가정복지과 다문화정책담당, 투자통상과 일자리창출담당, 해양수산과 수산물유통담당, 안전행정과 생활안전담당, 건강증진과 모자보건담당, 환경시설관리사무소 환경센터운영담당을 신설하였다. 사회복지과 기초생활보장담당을 사회복지과로, 가정복지과 노인복지담당을 노인장애인과로, 관광사업과 레저담당을 해양수산과로, 관광사업과 음악분수담당을 경관사업과로, 건설과 광고물담당을 경관사업과로, 재난관리과 방재담당을 건설방재과로, 생활환경관리사무소 재활용담당을 자원순환과로 이관하였다. 또 담당 명칭을 변경하였는데 복지총괄담당을 복지행정담당, 복지조사담당을 통합조사담당, 자활

고용담당을 자활지원담당, 재활복지담당을 장애인복지담당, 여성복지담당을 여성정책담당, 레저담당을 해양레저담당, 재난행정담당을 재난관리담당, 재활용담당을 자원활용담당, 질병관리담당을 질병예방담당, 수질검사센터담당을 수질검사담당으로 변경하였다.

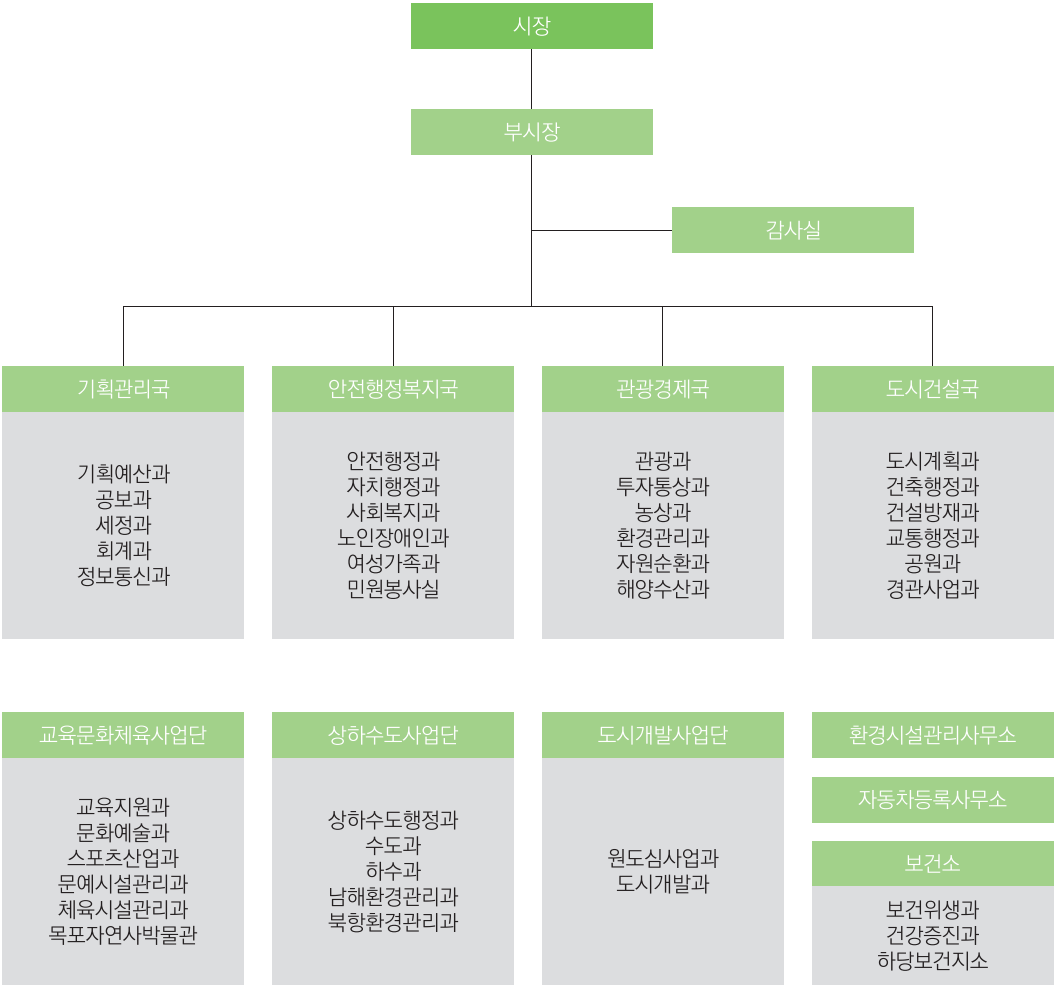


그림 5 민선 5기의 목포시 행정조직도(2013년 12월)

민선 6기에 들어서 박홍률 시장은 현안 문제인 기업 유치 및 대양산단 분양 활성화에 행정력을 집중하고, 도시 경쟁력 강화를 위한 도시 재생 전담 조직의 구성과 유사·중복 기능의 통합·재배치를 통한 업무 효율 극대화 추구했다. 이것은 중앙 정부 정책 및 도청의 조직 개편 방향을 반영하는 것을 기본 방향으로 하였다.

먼저 2014년 12월 29일에는 관광경제국을 관광경제수산국으로 명칭을 변경하였고, 안전도시국 공원과 경관사업과를 공원녹지과로 통합하였고 부시장 직속으로 사업단지정책실을 신설하였으며, 투자통상과를 일자리경제과로, 농상과를 농업산업과로, 환경관리과를 환경보호과로, 원도심사업과를 도심재생과로 명칭을 변경하였다.

담당 단위에서는 세정과 지방소득세담당, 세외수입담당, 정보통신과 정보보호담당, 민원봉사실 지적재조사담당, 농업산업과 유통담당, 농업지원센터담당, 자원순환과 청소행정담당, 교통행정과 교통정보담당을 신설하였고, 과표담당과 세무조사담당을 과표조사담당으로, 지역정보담당과 통계담당을 정보통계담당으로, 민원봉사실 새주소담당과 도시계획과 공간정보담당을 민원봉사실 공간정보담당으로, 관광과 관광시설담당과 경관사업과 음악분수담당을 관광과 관광시설담당으로, 농정담당과 친환경농업담당을 친환경농정담당으로, 수산진흥담당과 수산물유통담당을 수산진흥담당으로, 현안사업담당과 주거환경담당을 도시재생담당으로, 택지개발담당과 옥암지구담당 및 환지담당을 택지개발담당으로 통합하였다. 투자통상과 투자기획담당은 산업단지정책실 산단기획담당으로, 투자통상과 기업유치담당은 산업단지정책실 산단분양담당으로, 농상과 상정담당을 일자리경제과 지역경제담당으로, 공원과 공원행정담당을 공원녹지와 공원행정담당으로, 공원과 공원시설담당을 공원녹지와 공원시설담당으로, 공원과 산림담당을 공원녹지와 산림담당으로, 공원과 유달공원담당을 공원녹지와 유달산공원담당으로, 경관사업과 녹지담당을 공원녹지와 녹지담당으로, 경관사업과 화훼담당을 공원녹지와 화훼담당으로, 경관사업과 경관기획담당을 도시계획과 도시디자인담당으로, 경관사업과 조명담당을 도시계획과 도로조명담당으로, 경관사업과 광도물담당을 건설방재과 광도물담당으로 소속을 변경하였다.

또 18담당의 명칭을 변경하였는데, 세정과 도세담당은 부과1담당으로, 세정과 시세담당을 부과2담당으로, 안전행정과 생활안전담당을 안전기획담당으로, 자치행정과 광역행정담당을 광역협력담당으로, 사회복지과 서비스연계담당을 자원봉사담당으로, 노인장애인과 장례관리담당을 장사문화담당으로, 노인장애인과 자활지원담당을 자활주거복지담당으로, 여성가족과 다문화정책담당을 다문화지원담당으로, 일자리경제과 물류통상담당을 국제통상담당으로, 농업산업과 상정담당을 지역경제담당으로, 해양수산과 항만개발담당을 항만정책담당으로, 환경보호과 화장실문화담당을 환경위생담당으로, 공원녹지와 유달공원담당을 유달산공원담당으로, 도시계획과 경관기획담당을 도시디자인담당으로, 도시계획과 조명담당을 도로조명담당으로, 교육지원과 교육지원담당을 교육정책담당으로, 도시재생과 현안사업담당을 도시재생담당으로, 도시재생과 뉴타운건설담당을 재개발담당으로 명칭을 변경하였다.

2015년 6월 1일에는 부시장 직속 규제개혁추진단을 기획예산과 규제개혁담당으로 이관하였고, 2015년 8월 3일에는 안전행정복지국을 자치행정복지국으로, 도시건설국은 안전도시건설국으로 명칭을 변경하였다. 과 단위에서는 안전행정을 안전총괄과로, 건설방재과는 건설과로 명칭을 변경하고, 안전행정복지국 안전

행정과를 안전도시건설국 안전총괄과로 소속을 변경하였으며, 안전도시건설국(도시계획과, 안전총괄과, 건축행정과, 건설과, 교통행정과, 공원녹지과) 직제 순위를 변경하였다. 담당 단위에서는 안전총괄과 통합관제담당을 신설하고 재난관리담당을 안전관리담당으로 명칭을 변경하고 건설방재과 방재담당은 안전총괄과 방재담당으로 소속을 변경하였다. 또 업무 이관이 이뤄졌는데 정보통신과에서 하던 CCTV통합관제센터 구축 및 운영과 방법·도시공원·어린이보호구역 등의 CCTV설치 및 운영, 자치 행정과의 특별사법경찰 관리 및 운영, 여성 가족과의 도시 공원 CCTV 설치 및 운영, 교통 행정과의 어린이 보호 구역 CCTV 설치 및 운영에 관한 업무와 건설방재과의 자연재난, 재난 재해 대책 및 응급 복구를 모두 안전총괄과로 이관하였다. 해양수산과 연안 체험 활동 신고 수리 및 과태료 부과 징수 등, 연안 사고 예방 업무는 신설하였다.

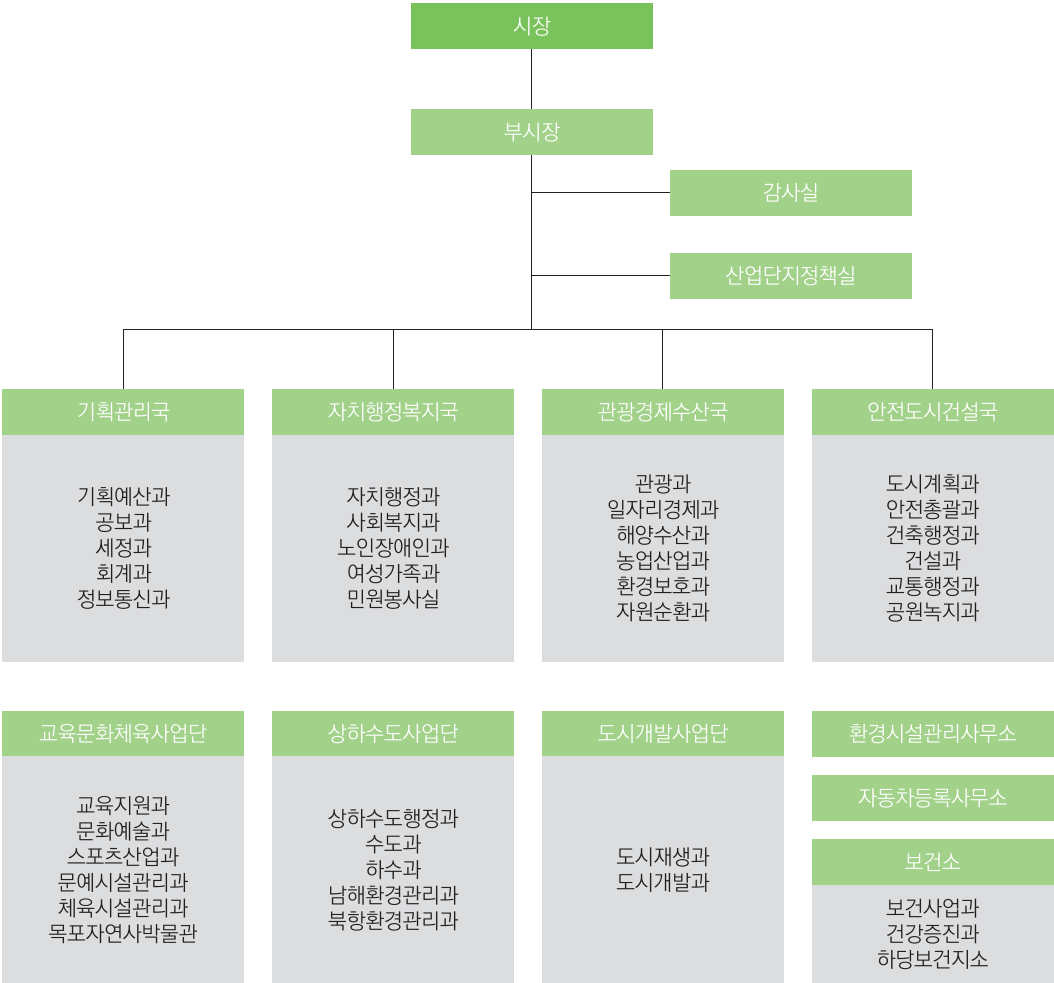


그림 6 민선 6기의 목포시 행정조직도



## 제4절 목포시 공무원

지방자치단체에서 근무하는 공무원은 크게 경력직 공무원과 특수경력직 공무원으로 구분된다. 이 중 경력직은 다시 일반·특정·기능직 공무원으로 나누어지며, 특수경력직 공무원은 정무·별정·계약·고용직 공무원으로 나누어진다. 「지방공무원법」이 규정하는 이들에 대한 정의는 다음과 같다. 즉 경력직 공무원은 실적과 자격에 의하여 임용되어 그 신분이 보장되는 공무원이고, 일반직 공무원은 기술·연구 또는 행정 일반에 대한 업무를 담당하며 직군·직렬별로 분류되는 공무원이다. 특정직 공무원은 공립의 대학 및 전문대학에 근무하는 교육공무원, 자치경찰공무원 및 지방소방공무원과 특수 분야의 업무를 담당하는 공무원으로 법률이 지정하는 공무원이다. 기능직 공무원은 기능적인 업무를 담당하며 그 기능별로 분류되는 공무원이다. 특수경력직 공무원은 경력직 공무원 외의 공무원을 말하며, 정무직 공무원은 ① 선거에 의하여 취임하거나 임명에 있어서 지방정부의 의회의 동의를 요하는 공무원 ② 고도의 정책결정업무를 담당하거나 이러한 업무를 보조하는 공무원으로서 법령 또는 조례에서 정무직으로 지정하는 공무원이다. 별정직 공무원은 특정한 업무를 담당하기 위하여 별도의 자격 기준에 의하여 임용되는 공무원으로서 법령 또는 조례에서 별정직으로 지정하는 공무원이다. 계약직 공무원은 지방 정부와 채용 계약에 의하여 일정한 기간 동안 전문지식·기술이 요구되거나 임용에 있어서 신축성 등이 요구되는 업무에 종사하는 공무원이다. 고용직 공무원은 단순한 노무에 종사하는 공무원이다.

### 1. 공무원 현원 변화

1992년 지방자치가 부활되고 1995년 민선 자치단체장에 의한 지방자치가 실시되면서 각 지방자치단체에서는 지역경제의 활성화를 비롯하여 지역 특성에 맞는 많은 사업을 시도하여 공무원의 수가 증가하기도 하고 또 과도한 증가로 인하여 중앙 정부의 감독으로 감원이 발생하기도 하였다. 또 지방자치가 부활되기 이전의 국가직 공무원이 지방직화 되고 별정직 공무원과 기능직 공무원이 일반직으로 전환되면서 일반직 공무원이 증가되어 왔다.

민선 시장에 의한 자치가 시작된 1995년 이후의 목포시 공무원은 가장 적을 때는 1,022명(2001년)이었고 가장 많을 때는 1,287명(1997년)이었다. 지방자치가 시작된 1995년에는 1,246명에서 1997년 1,287명까지 증가했다가 민선 2기 권이담 시장 때인 2001년에 1,022명으로 감축되었다. 이후 다시 조금씩 증가되어 민선 4기 정종득 시장 때인 2007년에는 1,126명까지 증가했다가 2008년에는 1,073명으로 감축되고 이후 다시 점차적으로 증가하여 2015년 말 현재 1,142명까지 증가했다.

목포시 공무원 수가 대폭 감축된 시기는 1998년과 2008년인데 이러한 감축은 중앙 정부의 주도하에



서 이루어진 것이다. 그 동안 지방자치단체의 조직은 경제 개발 등 고성장 과정에서 형성되어 온 공급자 중심의 경직되고 낭비적인 행정 조직 구조를 유지해 왔으나, IMF를 맞아 저비용 고효율적인 '주민복지·자치경영' 중심으로 지방 조직 개편의 필요성이 대두되었다. 1998년 국민의정부는 그동안 열악한 지방 재정 실정을 고려하지 않고 인력이 방만하게 운용되어 온 지방 조직의 문제점을 해소하고자 국정 개혁 4대 과제 중의 하나인 '공공부문' 개혁 과제의 일환으로 지방 행정 전 분야에 걸친 강도 높은 지방 구조 개혁을 추진하였다. 1998년 지방공무원 정원 29만 1천 명 중 12%인 35,149명을 감축하였고, 1999~2001년 2단계에서는 21,484명을 감축하여 정원 감축을 마무리하였다. 목포시는 1997년 1,287명이던 공무원이 1998년에는 1,126명으로 161명이 감축되었다. 이는 기능직 공무원 43명의 감축과 고용직 25명의 감축, 그리고 5급 공무원의 조기 퇴직과 9급 공무원의 신규 채용을 줄이면서 이루어진 것이다.

2008년에는 이명박 대통령이 취임하면서 정부의 공공기관 인력 감축·조직 개편 방침을 마련하여 일반직 지방공무원을 감축하고, 또 각급 지방자치단체의 조직도 통폐합하였다. 행정안전부에 따르면 2007년 말을 기준으로 할 때 지방공무원은 28만 2476명으로 참여정부 초기에 비해 13.8%인 3만 4335명이 늘었다. 행정안전부는 특히 2002~2007년 인구가 줄어든 152개 지자체 가운데 149곳에서 공무원 정원이 늘어나 공무원을 감축시키고자 하였다. 이와 관련하여 민선 4기 정종득 시장 시기에 공무원이 1,126명까지 증원되었으나 2008년에는 정부의 방침에 따라 53명이 감원되어 1,073명이었다. 2012년 12월 공무원 직종체계 개편을 주요 골자로 한 「국가공무원법」이 개정됨에 따라 1년의 유예 기간을 통해 기능직 공무원이 해당 부서별로 일반직 공무원으로 전환되면서 2013년에는 일반직 공무원의 수가 213여 명 증가하였다. 특히 7급의 경우에는 2012년 271명에서 2013년 415명으로 144명이 증원되었다.

표 3 민선 자치시대의 목포시 공무원 현원 변화(1995~2015)

연도	합계	정 무 직	일반직								연 구 직	지 도 직	별 정 직	기 능 직	고 용 직
			계	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급					
1995	1,246 (13)	1	753 (1)	1 (1)	10	70	158	259	177	78	1	12 (12)	57	369	53
1996	1,260 (1)	1	764 (1)	1 (1)	12	70	162	266	179	74	1	12	57	372	53
1997	1,287 (1)	1	776 (1)	1 (1)	11	70	164	234	215	81	1	12	57	387	53
1998	1,126	1	687	1	8	65	120	224	197	72	1	8	57	344	28
1999	1,097	1	725	1	8	63	154	234	185	80	2	7	12	325	25
2000	1,055	1	722	1	8	63	154	234	184	78	2	6	9	302	13
2001	1,022	1	716	1	8	63	155	232	179	78	2	6	1	296	
2002	1,044	1	723	1	8	63	155	241	179	76	14	7	1	298	

연도	합계	정 무 직	일반직								연 구 직	지 도 직	별 정 직	기 능 직	고 용 직
			계	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급					
2003	1,053	1	732	1	8	63	155	241	180	84	14	7	1	298	
2004	1,075	1	766	1	8	63	181	245	183	85	15	7	1	285	
2005	1,111	1	809	1	8	64	192	258	195	91	15	7	2	277	
2006	1,126	1	838	1	9	67	199	266	198	96	15	3	3	268	
2007	1,126	1	838	1	9	68	204	267	199	90	15	3	3	266	
2008	1,073	1	807	1	9	67	200	258	190	82	15	3	3	244	
2009	1,073	1	806	1	9	67	200	262	190	77	14	5	3	244	
2010	1,09	1	821	1	9	68	205	267	193	78	14	3	3	248	
2011	1,090	1	820	1	9	68	204	267	193	78	14	4	3	248	
2012	1,107	1	873	1	9	68	208	271	205	111	14	3	3	213	
2013	1,104	1	1,087	1	7	67	261	415	247	89	13	4			
2014	1,126	1	1,105	1	9	68	229	316	262	220	18	3			
2015	1,141	1	1,120	1	9	68	230	323	264	225	18	3			

자료: 목포시, 『목포통계연보』, 1996~2016. 주: ( ) 안은 국가공무원 수임.

## 2. 공무원 정원 변화

목포시 정원은 본청, 시의회, 사업소, 동, 그리고 직속기관에 따라 구분하여 보면 민선 이후 아래 표와 같이 변화하였다. 즉 총 정원에서 절반 정도는 본청에 소속되어 있고 나머지의 절반은 동 또는 사업소에 소속되었다.

민선 1기부터 2기 전반기에는 사업소 인원보다는 대민 서비스를 담당하는 동의 인원이 많았고, 그 이후에는 사업소 인원이 항상 많았다. 다만 2008년에 정부 주도의 지방 행정 개혁이 실시되면서 사업소의 기능직 인원을 동으로 이전 또는 감축하여 111명에서 4명으로 줄었고 동의 기능직 인원은 10명에서 98명으로 증가하였다. 또 2010년에는 본청의 인원을 줄이고 사업소의 인원을 늘렸다.

표 4 목포시 공무원 정원 변화(1995~2015)

연도	합계	본청	시의회	사업소	동	직속기관
1995	1,246	539			378	
1996	1,260	570			369	
1997	1,287	557			369	
1998	1,126	504	19	247	317	39
1999	1,097	469	19	266	291	52

연도	합계	본청	시의회	사업소	동	직속기관
2000	1,055	542	19	245	196	53
2001	1,022	508	19	244	198	53
2002	1,044	515	19	254	203	53
2003	1,053	521	21	255	201	55
2004	1,075	523	21	269	205	57
2005	1,111	561	21	252	205	72
2006	1,126	590	23	254	187	72
2007	1,126	574	23	271	187	71
2008	1,073	551	22	79	235	186
2009	1,073	552	22	250	186	63
2010	1,090	530	22	292	182	64
2011	1,090	531	22	292	181	64
2012	1,107	537	22	289	195	64
2013	1,094	533	22	277	198	64
2014	1,127	552	22	290	199	64
2015	1,142	561	22	283	212	64

자료: 목포시, 『목포통계연보』, 1996~2016.

본청의 공무원 정원은 1995년 539명에서 2015년 561명으로 소폭 증가하였지만 일반직 공무원의 정원은 1995년 313명에서 2015년 556명으로 많이 증가했다. 특히 2013년부터 일반직 공무원의 정원이 대폭 늘었는데 2012년 438명에서 2013년 531명으로 93명이 증가하였는데 이는 기능직 공무원을 일반직으로 전환하였기 때문이다. 1998년에 일반직 공무원이 1997년보다 23명이 감소하였는데 이는 국민의정부의 지방정부 구조개혁에 따른 결과이다.

표 5 민선 자치 이후의 목포시청 공무원 정원 변화(1995~2015)

	계	정 무 직	일반직								별 정 직	기 능 직	연 구 사	지 도 사	고 용 직
			계	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급					
1995	539	1	313	1	6	27	85	100	64	30	9	193			23
1996	570	1	337	1	8	30	89	112	67	30	9	200			23
1997	557	1	326	1	7	27	84	108	74	25	9	198			23
1998	504	1	303	1	4	22	80	106	69	21	9	183		8	
1999	469	1	315	1	4	20	86	108	67	29	4	141	1	7	
2000	542	1	369	1	4	21	90	129	80	44	4	149	1	5	13
2001	508	1	357	1	4	21	91	128	70	42		144	1	5	
2002	515	1	359	1	4	21	90	128	72	43		142	7	6	

	계	정 무 직	일반직								별 정 직	기 능 직	연 구 사	지 도 사	고 용 직
			계	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급					
2003	521	1	364	1	4	21	90	128	73	47		143	7	6	
2004	523	1	375	1	4	20	109	127	74	40		141		6	
2005	561	1	413	1	4	22	122	136	84	44	1	142		4	
2006	590	1	448	1	5	27	118	152	95	50	2	135	1	3	
2007	574	1	436	1	5	26	120	150	91	43	2	131	1	3	
2008	551	1	421	1	5	26	118	147	83	41	2	123	1	3	
2009	552	1	422	1	5	26	116	153	84	37	2	121	1	5	
2010	526	1	405	1	4	24	110	152	82	32	2	118			
2011	528	1	406	1	4	24	110	152	82	33	1	118		2	
2012	537	1	438	1	4	24	112	154	88	55	2	92	1	3	
2013	536	1	531	1	4	24	122	176	108	96				4	
2014	552	1	547	1	4	24	125	179	105	109			1	3	
2015	561	1	556	1	4	24	129	184	109	105			1	3	

자료: 목포시, 『목포통계연보』, 1996~2016.

목포시의회 공무원은 의회사무국에 소속된 직원으로 19명에서 22명으로 소폭의 변화가 있었지만 사업소의 경우는 인원의 변화가 많았다. 특히 시장의 시정변화에 따른 사업소 개편의 영향이 크다. 1995년 시의회 및 사업소의 정원은 329명인데 2015년 현재는 369명으로 증가하였다.

표 6 민선 자치 이후의 목포시의회 및 사업소 공무원 정원 변화(1995~2015)

	합계	일반직							별 정 직	연 구 직	지 도 직	고 용 직	기 능 직
		계	4급	5급	6급	7급	8급	9급					
1995	329	158	4	14	33	62	33	12	3	1	12	4	151
1996	321	154	4	14	34	59	31	12	3	1	12	4	147
1997	361	177	4	17	41	55	45	15	3	1	12	4	164
1998	305	163	4	17	40	50	40	12	3	1		2	136
1999	337	166	4	17	42	50	39	14	8	1		1	161
2000	317	159	4	16	38	48	38	15	5	1	1		151
2001	316	163	4	16	38	47	43	15	1	1	1		150
2002	326	163	4	16	39	46	41	17	1	7	1		154
2003	331	169	4	16	39	48	42	20	1	7	1		153
2004	347	189	4	17	46	53	48	21	1	15	1		141
2005	345	201	4	16	47	57	54	23	1	15			128
2006	349	348	4	18	50	59	58	22	1	14			124

	합계	일반직							별 정 직	연 구 직	지 도 직	고 용 직	기 능 직
		계	4급	5급	6급	7급	8급	9급					
2007	365	225	4	20	57	60	62	22	1	14			125
2008	331	211	4	19	55	54	58	21	1	13			106
2009	330	218	4	19	57	53	60	17	1	8			111
2010	377	258	5	22	67	61	67	22	1	14			118
2011	378	259	5	22	68	61	67	22		14			118
2012	375	264	5	21	69	62	71	23	1	13			110
2013	380	380	5	21	76	83	106	72		17			
2014	376	376	5	21	76	81	107	69		17			
2015	369	369	5	21	73	82	104	67		17			

### 3. 2015년 현재 목포시 공무원

2015년 현재 목포시 본청 공무원은 정무직인 시장을 포함하여 총 561명이며, 3급 부이사관으로 부시장 1명, 4급 서기관 4명, 5급 사무관 24명, 6급 주사 129명, 7급 주사보 184명, 8급 서기 109명, 9급 서기보 105명, 연구사 1명, 지도사 3명으로 구성되어 있다.

본청의 일반직 공무원을 직급별로 볼 때 구성이 역삼각형 구조를 가지고 있다. 즉 상위 직급이 하위직급보다 많은 구조이다. 5급 사무관 대비 6급 주사의 비율을 1:5.38로 주사의 비율이 높다. 이는 6급에서 5급으로 승진하는 데 경쟁이 높다는 것을 알 수 있다. 또 8급과 9급보다는 6급과 7급의 인원이 많은 구조로 인사 적체가 있으며 보직을 맡지 못한 주사가 많은 것으로 나타난다. 7급에서 6급으로의 승진이 연공에 의해 보장되어 있기 때문에 6급이 증가하지만 보직을 맡지 못한 공무원들의 근무 의욕과 사기의 문제가 발생한다.

본청에서는 세정과의 인원이 52명으로 가장 많고 그 중에서 27명이 7급으로 경력이 많은 인원으로 구성되어 있다. 인원이 가장 적은 곳은 산업단지정책실로 사무관급이 실장을 포함하여 9명으로 구성되어 있다. 한편 신입 9급이 가장 많은 곳은 사회복지과로 16명이다.

2015년 현재 목포시 사업소 공무원은 총 347명으로 사업소 중에서 상하수도사업단이 116명으로 가장 많고 다음으로 교육문화사업단에 102명이 소속되어 있다. 2015년 현재 목포시 동 주민센터 공무원은 총 212명으로 상동에 14명으로 가장 많고 다음으로 부주동 13명, 유달동 12명, 용해동 12명 순이다.

## 제5절 목포시 재정

### 1. 지방재정의 변화

지방자치제의 실시로 지방재정에는 많은 변화가 있었다. 특히 지방자치제가 부활한 초창기에는 지방자치단체의 정착을 위한 재원 확보 방안이 많이 도입되었다. 1991년에 도입된 지방양여금제도와 자치복권의 발행 근거를 확보했고, 1992년 지역개발세의 신설 및 탄력세율제도를 도입했으며, 1994년 지방세 감면 규정의 신설, 1995년 주민세와 재산세 등의 과표 및 세율 인상과 경주마권세의 확대 적용 등이 이루어졌다. 또한 재정 운영과 관련해서는 1991년 지방 재정 계획과 국가 계획 간의 연계 확보, 1994년 재정투·융자사업에 대한 사전 심사제도 도입 및 지방 재정 운영 상황에 대한 정기적인 공개 제도를 도입했다.

민선 1기에는 지방 세무 조직과 기구의 개편이 있었고, 각 자치단체의 경영 수익사업이 활성화되었으며 지방양여금의 재원 확대 등이 이루어졌다. 민선 2기에는 각종 행정 서비스의 민간 위탁이 확대되었으며, 또한 지방 재정 제도 개선이 많이 이루어졌다. 2000년 주행세 신설, 지역개발세의 과세 대상 확대, 2001년 지방교육세와 농업소득세의 신설, 담배소비세와 주행세의 세율 인상 등 세제 개편이 있었으며, 2002년에는 경주마권세가 레저세로 개칭되었다. 2000년에 지방교부세의 법정교부율이 13.27%에서 15%로 상향 조정되어 재원 확보에 크게 도움이 되었다. 재정운영제도는 지방교부세제도에 있어서 인센티브제도와 함께 2002년부터 시행된 교부세 감액제도와 지방재정운영상황측정제도가 있다.

기초자치단체처럼 재정력이 취약할 뿐 아니라 지역 간 재정 격차가 큰 경우, 기초자치단체에 다양한 이전 재원을 배분해 주는 지방재정조정제도의 역할은 매우 중요하다. 우리나라는 기초자치단체의 자주 재원인 지방세와 세외 수입이 기초자치단체의 전체 예산에서 차지하는 비중이 매우 적어, 결국 지방재정조정제도의 전체 구조와 각 이전 재원들의 산정 기준이 어떻게 설계되어 있는가에 따라 현실에서의 기초자치단체의 재정 격차가 크게 달라질 수 있다. 우리나라의 지방재정조정제도는 2005년도에 기존의 체제에 변화를 단행하였으며 지방교부세의 틀에서 보통교부세, 특별교부세제도, 분권교부세제도, 부동산교부세제도로 구분하여 운영된다. 그리고 국고보조금제도는 일반국고보조금제도와 국가균형발전특별회계제도(2010년 광역·지역발전특별회계로 개편)로 나뉘어져서 운영되고 있다. 지방교부세제도와 국고보조금제도의 체제나 각 제도별로 다양한 목적, 방법, 내용으로 분류되어 운영되고, 이들 각각도 다시 목적별로 구분한 수단들이 동원되고 있다. 그중 보통교부세, 부동산교부세, 국가균형발전특별회계는 재정 형평화 및 균형 개발을 목적으로 활용된다.

## 2. 목포시 재정규모

지방자치제가 부활된 이후의 목포시 재정 규모는 큰 변화가 있었다. 재정 규모를 일반 회계와 특별 회계의 세입결산 기준으로 살펴보면, 민선 1기의 시작 해인 1995년 목포시 세입의 결산 총액은 약 2,228억 원이었는데 민선 6기인 2015년에는 약 7,228억 원으로 약 3.2배 증가하였다. 이를 회계별로 보면, 일반 회계는 1995년 세입 결산총액이 약 1,318억 원에서 2015년에는 약 5,961억 원으로 증가하였고 특별 회계는 1995년 약 910억 원에서 2015년에는 약 1,267억 원으로 증가하였다.

목포시 세입결산액의 증가율이 가장 높은 시기는 민선 3기인 2002년으로 2001년 세입결산액 4,385억 원이 2002년에는 6,016억 원으로 약 37.2% 증가하였다. 다음으로는 민선 1기인 1997년인데 1996년 2,557억 원이 1997년에는 약 29% 증가하여 3,297억 원이었다.

목포시 재정 규모 중 일반 회계와 특별 회계의 구성비 추세를 보면 먼저 일반 회계와 특별 회계의 구성비가 평균적으로 73.7% 대 26.3%로 나타난다. 민선 1기에는 특별 회계 비중이 30% 이상으로 높지만 줄어드는 추세였는데, 민선 2기부터는 상승과 감소가 반복되다가 민선 4기 후반부터는 그 비중이 매우 적어진다. 민선 1기인 1995년에는 특별 회계 비중이 40.9%이었다가 민선 2기인 1998년에는 23.9%로 감소하고 이후 증감이 반복되다가 민선 4기인 2008년에는 17.5%까지 감소되었다. 2011년에 20.3%를 제외하곤 현재까지 20% 미만이다.

세입결산이 가장 큰 비율로 증가한 2002년도에는 전년도에 비하여 특별 회계 비중이 약 28.0%에서 약 34.2% 증가하였는데, 특별 회계 결산액도 2001년 약 1,229억 원에서 2002년 약 2,060억 원으로 약 830억 원 증가하였다. 이는 농공 및 산업단지 조성 사업, 도시 개발 사업, 하수도 사업의 세입이 증액된 영향인데 특히 도시 개발 사업의 경우 약 800억 원 정도가 증가하였다. 2008년에는 특별 회계 결산액이 감액되면서 전체 결산액이 감소되었는데 상대적으로 일반 회계의 비중은 증가되었다. 2008년도 특별 회계 세입은 주택 사업에서 약 31억, 상수도 사업에서 약 12억, 하수도 사업에서 약 53억, 그리고 공영 개발 사업에서 약 570억 원 정도 감소되었다.

세입결산액이 가장 큰 비율로 감소한 것은 2010년으로 2009년 세입결산액 7,014억 원에서 2010년 6,138억 원으로 약 875억 원 정도 감소하였다. 2010년 세입결산액의 감소는 특별 회계보다는 일반 회계에서 크게 나타나는데 특별 회계 감소액은 약 77억 원인데 비하여 일반 회계 감소액은 약 799억 원이다. 2010년 일반 회계 세입결산액이 감소한 것은 세외 수입 및 보조금 감소 그리고 지방채의 부재 때문이다.

표 7 목포시의 재정규모 변화 (세입결산기준)

(단위: 백만 원)

연도	계	일반 회계		특별 회계	
		금액	비율	금액	비율
1995	222,843	131,809	59.1	91,034	40.9
1996	255,657	164,052	64.2	91,605	35.8
1997	329,708	227,094	68.9	102,614	31.1
1998	317,793	241,721	76.1	76,072	23.9
1999	401,445	265,724	66.2	135,721	33.8
2000	404,421	286,875	70.9	117,545	29.1
2001	438,511	315,584	72	122,927	28
2002	601,637	395,671	65.8	205,965	34.2
2003	569,367	418,220	73.5	151,146	26.5
2004	626,562	413,798	66	212,764	34
2005	710,465	486,236	68.4	224,229	31.6
2006	792,686	531,555	67.1	261,131	32.9
2007	717,924	537,831	74.9	180,093	25.1
2008	661,301	545,674	82.5	115,627	17.5
2009	701,418	576,663	82.2	124,755	17.8
2010	613,827	496,755	80.9	117,072	19.1
2011	629,304	501,271	79.7	128,033	20.3
2012	679,939	556,624	81.9	123,315	18.1
2013	711,686	580,015	81.5	131,671	18.5
2014	685,249	565,587	82.5	119,662	17.5
2015	722,832	596,140	82.5	126,692	17.5

자료: 목포시, 『목포통계연보』, 1996~2016.

### 3. 목포시 지방세입의 변화

중앙 정부와 지방 정부는 재원 조달 면이나 재원 지출 면에서 서로 다른 성격을 내포하고 있다. 재원 조달 면에서 보면, 중앙 정부는 조세(국세)를 중심으로 재원을 확보하고 있다. 물론 외국 원조나 차관 수입이 국공채에 의해 조달된다고 하더라도 그것은 미래의 조세 수입을 바탕으로 채무를 상환할 의무가 있는 것이다. 그런데 지방 정부의 재정 수입은 이와 달리 지방세로만 운용될 수 없고 세외 수입과 더불어 중앙 정부가 무상으로 배분한 의존 재원의 지원을 받아 운용된다. 목포시의 지방 재정의 실태를 파악하기 위해서는 세입 구조의 변화를 일반 회계를 중심으로 살펴보고 자주 재원과 의존 재원의 구성비 변화가 어떻게 나타나고 있는가를 보면 된다.



첫째, 목포시의 경우는 다른 지방 정부에 비해서 자주 재원이 상대적으로 낮고 그 비중이 1995년 지방 자치제 실시 이래로 감소하는 추세이다. 목포시 세입은 지방세와 세외 수입이 차지하는 비중이 민선 1기에는 52.3%이었는데 민선 5기에는 약 33.3%에 그친다. 민선 2기인 1998년에 58.9%로 가장 크게 나타나는 데 이는 세외 수입이 1997년 약 791억 원에서 1998년 약 1,003억 원으로 증가한 것에 기인한다. 이 시기에는 세외 수입이 크게 증가한 반면에 지방세 수입이 감소하여 두 항목의 합계 비중은 큰 차이가 나지 않는다. 민선 3기에는 이러한 현상이 더 커지는데 세외 수입의 비중이 약 40.4%에 이르고 지방세 비중은 12.3%에 그친다. 그러나 민선 5기에 와서는 지방세 비중이 조금 증가하지만 세외 수입은 민선 4기 34.4%에서 15.6%로 크게 감소한다. 반면에 보조금은 25.0%에서 약 35.9%로 약 10.9% 정도 상승한다. 보조금의 비중은 지방자치제 실시 이후로 꾸준히 증가하고 있는데 2015년에 이르러서는 그 비중이 약 41.2%에 이른다.

둘째, 한국 지방 정부의 자주 재원 비중이 점차 증대한 것은 지방세의 비중이 점차 증대한 데서 그 원인을 찾을 수 있다. 지방세의 비중은 1965년을 제외하고 1961~1994년까지 증가 추세였다. 즉, 1961년에는 15.2%에 불과하였으나 1970년 22.9%, 1980년 32.8%, 1994년 39.7%로 증가하여 왔다. 한편 1965년에는 그 비중이 특이하게 높게 나타났는데 그것은 당시 국세에서 지방세로 이양된 농지세의 비중이 크고 1966년에 폐지되었던 국세 부가세의 비중이 이에 포함되었기 때문이었다. 이러한 특이한 해도 있었지만, 결과적으로 지방세 수입은 시간의 흐름과 더불어 지속적으로 증대되어 지방세입에 기여도가 점차 커졌다. 1973년에 주민세가 신설되고 1985년에 담배판매세가 신설되며 1988년에는 담배판매세의 세율이 인상되었다. 그리고 1989년에는 기존의 담배판매세를 확대 개편하여 담배소비세를 신설하고 1990년에는 종합토지세를 신설하였으며 1992년에는 지역개발세를 신설하였다. 지방세의 세목 개정과목을 거치면서 등록세, 주민세, 사업소세 등의 세율을 인상한 것은 지방세의 비중을 증가시킨 요인이 되었다.

그러나 목포의 경우를 보면, 자주재원 비중의 증감에 대한 영향은 지방세보다는 세외 수입의 영향이 큰 것으로 나타난다. 표에서 보듯이, 지방세의 비중은 민선 1기에는 19.0%, 민선 2기에 15.3%, 민선 3기에는 12.3%, 민선 4기에는 12.7%로 축소되었다가 민선 5기에 15.6%, 민선 6기에 15.8%로 다시 소폭 상승하였다. 반면에 세외 수입은 민선 1기에 33.3%에서 민선 2기에 38.2%, 그리고 민선 3기에 40.4%까지 증가했다가 민선 4기에는 34.3%로 감소했다가 민선 5기에는 17.7%으로 대폭 축소하였다. 목포시의 세입이 크게 증가한 민선 2기와 민선 3기에서 지방세의 비중이 감소한 반면에 세외수입은 증가하였다.

셋째, 지방 재정 조정 기능을 담당하고 있는 지방교부세는 그 비중이 전반적 추세로 보아 보조금보다 다소 적은 비중이고, 교부세의 비중은 민선 1기에 20.4%로 17.4%인 보조금보다 높은 비중을 보이지만, 민선 2기에는 16.7%로 대폭 축소되는 반면에 보조금은 21.6%로 증가하였다. 민선 3기 이후로도 지방교부세와 보조금의 비중은 증가하는 추세이지만 지방교부세보다는 보조금이 큰 폭으로 증가하였다. 민선 4기 이후로 지방교부세는 평균 25%대로 비교적 안정적인 비중을 차지한다. 지방교부세법의 개정으로 교부

율이 일반적으로 낮은 것이라고 평가되지만 지방정부는 지방교부세 규모를 안정적으로 교부받게 되었다. 민선 3기까지 부여된 지방양여금은 그 비중이 민선 1기에서 7.9%, 민선 2기에 6.9%로 축소되고, 민선 3기에는 3.8%에 그쳤다.

표 8 일반 회계 과목별 세입 결산 규모의 추이(1995~2015)

(단위: 백만 원)

연도	합계	지방세	세외 수입	지방 교부세	지방 양여금	보조금	조정 교부금	지방채	기타	보전수입 및 내부거래
1995	131,809	27,707	43,645	32,155	8,304	18,056			1,942	
1996	164,051	34,313	51,151	36,164	11,731	25,352		5,340		
1997	227,094	37,126	79,150	38,533	21,478	47,507		3,300		
계	522,954	99,146	173,946	106,852	41,513	90,915		8,640	1,942	
비율	100%	19.00%	33.30%	20.40%	7.90%	17.40%		1.70%	0.40%	
1998	241,721	42,037	100,352	42,589	14,313	42,430				
1999	265,724	38,058	114,667	37,109	13,031	62,859				
2000	286,876	42,879	107,528	44,847	20,778	64,952	5,692	200		
2001	315,584	47,296	101,837	61,012	28,871	69,118	6,950	500		
계	1,109,905	170,270	424,384	185,557	76,993	239,359	12,642	700		
비율	100%	15.30%	38.20%	16.70%	6.90%	21.60%	1.10%	0.10%		
2002	395,672	49,190	147,819	60,111	24,314	104,106	9,832	300		
2003	418,221	50,509	182,433	66,456	22,946	87,997	7,880			
2004	413,798	54,783	181,350	82,409	13,824	74,408	7,024			
2005	486,236	55,743	181,295	115,023	4,154	82,493	7,528	40,000		
계	1,713,927	210,225	692,897	323,999	65,238	349,004	32,264	40,300		
비율	100%	12.30%	40.40%	18.90%	3.80%	20.40%	1.90%	2.40%		
2006	531,555	59,015	226,050	120,750		118,098	7,642			
2007	537,831	67,975	212,714	142,583		104,539	10,020			
2008	545,674	76,429	159,315	158,642		140,631	10,657			
2009	576,663	76,014	156,070	124,851		183,904	8,604	27,220		
계	2,191,723	279,433	754,149	546,826		547,172	36,923	27,220		
비율	100%	12.70%	34.40%	24.90%		25.00%	1.70%	1.20%		
2010	496,755	80,697	109,556	124,490		168,998	13,014			
2011	501,271	80,873	85,663	134,976		179,149	14,310	6,300		
2012	556,623	86,837	84,366	157,385		211,610	16,425			
2013	580,015	85,540	97,599	154,073		206,737	15,846	20,220		
계	2,134,664	333,947	377,184	570,924		766,494	59,595	26,520		
비율	100%	15.60%	17.70%	26.70%		35.90%	2.80%	1.20%		

연도	합계	지방세	세외 수입	지방 교부세	지방 양여금	보조금	조정 교부금	지방채	기타	보전수입 및 내부거래
2014	565,588	88,864	19,749	159,960		218,444	18,258			60,313
2015	596,140	94,141	19,838	148,306		245,718	16,312			71,825
계	1,161,728	183,005	39,587	308,266		464,162	34,570			132,138
비율	100%	15.80%	3.40%	26.50%		40.00%	3.00%			11.40%

자료: 목포시, 『목포통계연보』, 1996~2016.

넷째, 목포시의 지방채 발행이 늘어나 재정에 부담을 주었다. 민선 1기와 2기에도 지방채가 발행되었지만 그 비중이 크지 않았다. 그런데 민선 3기 말에 보궐선거로 당선된 정종득 시장의 임기가 시작되면서 3선의 임기가 끝나기까지 지방채 발행이 크게 증가하였다. 먼저 2005년에 경찰서에서 터미널까지의 도로 공사를 위하여 400억 원의 지방채를 발행했고, 2011년에는 국제축구센터 건립을 위해서 63억 원, 그리고 2013년에는 202억 2천만 원의 교부세 지방채를 발행했다. 따라서 시의 부채도 매년 증가하였는데 2013년 말 목포시 부채는 약 3,095억 원에 이르렀다.

표 9 목포시 부채 변화

(단위: 백만 원)

연도	유동부채	장기차입부채	기타비유동부채	총계
2007	56,204	88,452	12,167	156,823
2008	64,746	87,441	11,530	163,717
2009	70,312	112,957	10,949	194,218
2010	63,603	110,646	56,023	230,272
2011	61,312	107,275	65,669	234,256
2012	55,976	93,721	144,053	293,750
2013	49,202	85,221	175,138	309,560
2014	39,145	71,479	164,327	274,951
2015	45,464	55,661	155,954	257,079
2016	39,890	35,003	150,859	225,752

우리나라 시 지방 정부의 재정 자립도는 2000년에 50.6%에서 2006년에는 39.4%, 2012년에는 약 37.1%로 낮아지는 경향을 보이는 것으로 나타난다.<sup>04)</sup> 어떠한 자료를 활용하느냐에 따라 다소 달라지기도 하

04) 김병준, 앞의 책, 451쪽.

지만 대부분의 통계가 그 정도 수준으로 정리하고 있다. 목포시의 재정 자립도는 아래 <표 10>과 같이 지방 정부의 평균에 미치지 못한 것으로 나타난다. 목포시 재정 자립도는 2011년에 27%에서 2014년에는 20.69%로 낮아지지만 2015년에는 24.90%로 높아진다.

재정 자립도는 중앙 정부의 지원액에 따라 다른 결과를 보여주기 때문에 지방 정부의 재정 능력을 측정하는 데 유용하지 못하여 재정력지수와 재정자주도로 지방 정부의 재정 능력을 보완적으로 측정하기도 한다. 최근 5년 간의 목포시 재정자주도 측면에서 본 재정 능력은 낮아져 왔고, 재정력지수는 2013년까지 하락했다가 민선 6기에는 소폭 상승하고 있음을 알 수 있다.

표 10 목포시 재정 능력 측정(2011~2015)

연도	재정자립도*	재정자주도**	기준재정수요충족도 (재정력지수)***
2011	27	59	45
2012	26.6	60	36.35
2013	25.07	56.43	30.25
2014	20.69	54.06	38.34
2015	24.9	54.19	38.04

자료: 목포시, 『2016 목포통계연보』, 2016. 주: \*재정자립도=자체수입(지방세+세외수입)/일반회계×100 \*\*재정자주도=자주재원(지방세+세외수입+지방교부세+조정교부금+재정보전금)/일반회계 예산액×100 \*\*\*기준재정수요충족도(재정력지수)=기준재정수입액/기준재정수요액×100 ← 교부전기준,

#### 4. 목포시 지방세출의 변화

지방세출의 구조 변화는 품목별로 분류하여 살펴보는 것이 좋다. 목포시 지방 재정이 어떤 기능을 담당하며 전개되어 왔는가를 밝히는 데 초점을 두고 세출의 기능별 분류로 지방 재정의 구조적 성격과 특성을 살펴보고자 한다.

우리나라의 지방자치단체가 기능별 분류를 도입한 것은 1960년대다. 당초에는 일반행정비, 공익사업비, 산업경제비, 사회복지비, 지원제비로 분류하였으나, 1975년에 와서 '민방위비'의 항목이 추가되었다. 1986년에는 '문화체육비' 항목이 추가되고 사회복지비가 사회복지비로 항목의 명칭이 변경되고, 공익사업비란 항목의 명칭이 없어지고 '지역개발비'의 항목이 도입되었다. 그리고 지원제비란 명칭이 '지원 및 기타 경비'로 개칭되었다. 그리하여 우리나라 지방자치단체 세출의 기능별 분류는 일반행정비, 사회복지비, 산업경제비, 지역개발비, 문화체육비, 민방위비, 지원 및 기타 경비로 조정되었다. 1990년에 와서 지방의회의원선거에 의한 지방의회의 구성을 전제로 '의회비'의 항목이 추가되었다.

목포시의 세출은 2015년 약 5,299억 원으로 1995년 1,107억 원에 비하여 약 4.8배 증가하였다. 민선 시

장 선출 이후 지방세출이 다소 증가하는 경향이 있는데 목포시의 세출 구조를 살펴보면 다음과 같다.

지방세출의 구조를 일반 회계에 의해 기능별로 보면 몇 가지 기능을 중심으로 지방 재정이 펼쳐져 있다. 아래 <표 11>을 보면 내용과 구성비의 변화를 다음과 같이 알 수 있다.

목포시의 지방 재정은 공익사업과 지역 개발에 가장 역점을 두어 왔다. 공익사업비는 당초 건설비, 도시 계획, 안전 관리, 주택, 상수도, 기타 사업비를 포함한 것으로, 이 중 건설비의 비중이 가장 큰 것이었다. 공익사업비의 명칭은 1986년에 없어지고 지역개발비란 명칭으로 개칭된다. 지역개발비의 내용을 보면 도시 개발, 도로치수사업, 그리고 지역개발사업을 포함하고 있다. 지역개발비는 시간이 흐름에 따라 점차 그 비중이 커지다가 1993년에 감소하고 1994년과 1995년에 다시 증가하다가 1996년부터는 아예 항목이 없어진다. 즉 지방세출 중 지역개발비가 차지하는 비중은 1991년에는 32.9%를 점하고 있었으나, 1992년과 1993년에는 각각 23.9%와 23.5%를 보인다. 다시 1994년에는 35.4%를 1995년에는 29.6%를 보여준다. 따라서 그동안의 지방 재정이 공익사업(지역 개발)에 역점을 두어 왔다는 사실을 알 수 있다. 지역개발비 비중이 줄어든 1992년과 1993년에는 사회복지비 비중이 커진다. 사회복지비는 1991년 24.5%였으나 1992년에는 33.7%로 1993년에는 35.2%로 증가한다. 그 이후로도 사회복지비는 30%대의 비중을 보이며 지역개발비와 사회복지비가 전체 세출의 약 60%를 차지하고 있어 1990년 전반에는 지방 재정이 공익사업과 사회복지사업에 역점을 두어 왔다고 할 수 있다.

표 11 일반 회계 과목별 세출 결산 규모의 추이(1991~1995)

(단위: 백만 원)

연도	합계	의회비	일반 행정비	사 회 복지비	산 업 경제비	지 역 개발비	민방위비	자원 및 기타경비	문화 및 체육비
1991	57,143	531	12,477	13,973	2,619	18,812	1,962	736	6,033
1992	61,251	5,456	15,721	20,614	2,820	14,667	361	541	5,983
1993	70,789	660	18,488	24,944	3,437	16,607	438	838	5,378
1994	105,484	811	25,437	32,110	3,604	37,359	4,957	178	1,029
1995	102,414	913	28,156	30,769	2,505	30,353	7,488	286	1,943

자료: 목포시, 『1996 목포통계연보』, 1996.

민선 1기 후반부에서 민선 4기 전반부까지의 목포시 세출을 기능별로 보면 목포시 지방세출 중 사회복지발비가 가장 큰 비중을 차지하였다. 민선 1기에 사회개발비는 전체 세출 중에서 약 53.2%를 차지했고 민선 2기에서는 약 45.8%로 감소하였다가 민선 3기에서는 다시 약 50.1%로 증가하였고 민선 4기 전반부에서는 약 54.2%를 차지해 목포시가 사회 개발에 많은 투자를 하였음을 알 수 있다. 일반행정비가 차지하는 비중은 민선 3기부터 상당히 감소하고 있는 추세이다. 일반행정비는 기획 행정, 내무 행정, 그리고 재

무 행정에 포함된 경비이다. 일반 회계에 의해 일반행정비를 보면 1996년에는 약 312억 원을 보여주다가 1998년에는 약 459억 원으로 전체 지방세출 중 30.4%의 비중을 차지했다. 그러나 민선 2기 중반인 2000년에는 일반행정비의 비중이 약 21.9%로 낮아지고 후반에는 약간 증가하였다가 민선 3기에는 20.7%, 그리고 민선 4기 전반부에는 약 17.9%로 감소하였다. 목포시 지방세출 중에서 일반행정비의 비중은 시대의 변천과 더불어 증감의 기복을 보여주고 있지만, 지방자치제 실시 이후에는 그 비중이 감소된 현상을 나타내고 있다. 지방자치제 실시 이후 일반행정비의 비중감소는 상대적으로 경제개발비 등의 비중 증가를 보였다.

경제개발비는 농수산, 임업, 그리고 지역 경제를 포함한 경비이다. 이 경비는 지방세출에서 차지하는 비중이 1982년 이전에는 상당한 비중을 차지하였으나 1980년대 초반에는 지방세출이 공익사업비에 치중된 가운데 산업경제비가 차지하는 비중은 상대적으로 약소한 편이었다. 경제개발비 중에서 가장 지출이 많은 분야가 농수산비였던 시기에는 이러한 농수산부문의 재정 운용을 주로 중앙 정부가 담당하고 있는 실정이었므로 지방세출에서 산업경제비가 차지하는 비중은 적을 수밖에 없었다. 그러나 1984년부터 증가하기 시작해 1985년에는 38.9%로 증가하였고, 1988년~1990년은 다시 감소하였다가 지방자치제가 실시되면서 지방 재정의 확충을 위한 제반 사업을 실시하는 가운데 다시 증가하는 추세를 보인다. 목포시의 경우, 민선 1기 후반에 약 19.7%의 비중을 차지했던 경제개발비는 민선 2기에 와서 약 25.8%로 증가하고, 민선 3기에는 약 27.4%로 증가하였다. 민선 4기 전반부에는 약 26.2%를 차지했다.

표 12 일반 회계 과목별 세출 결산 규모의 추이(1996~2007)

(단위: 백만 원)

연도	합계	일반 행정비	사회 개발비	경제 개발비	민방위비	지원 및 기타경비
1996	110,676	31,270	58,267	18,960	408	1,772
1997	154,204	35,884	82,686	33,126	487	2,021
계	264,880	67,154	140,953	52,086	895	3,793
비율	100	25.4	53.2	19.7	0.3	1.4
1998	151,187	45,942	88,623	12,483	499	3,640
1999	176,046	44,503	67,821	59,525	672	3,526
2000	201,179	43,991	82,536	69,455	673	4,523
2001	193,581	50,340	91,982	45,112	1,090	5,056
계	721,993	184,776	330,962	186,575	2,934	16,745
비율	100	25.6	45.8	25.8	0.4	2.3
2002	232,516	52,027	104,729	72,202	699	2,860
2003	259,121	49,346	125,471	80,131	576	3,597
2004	255,222	56,485	131,669	61,275	537	5,256
2005	306,512	59,829	165,925	75,189	557	5,012
계	1,053,371	217,687	527,794	288,797	2,369	16,725
비율	100	20.7	50.1	27.4	0.2	1.6

연도	합계	일반 행정비	사회 개발비	경제 개발비	민방위비	지원 및 기타경비
2006	379,714	65,671	194,667	113,103	1,161	5,112
2007	398,416	74,002	226,935	91,037	1,710	4,732
계	778,130	139,673	421,602	204,140	2,871	9,844
비율	100	17.9	54.2	26.2	0.4	1.3

자료: 목포시, 「목포통계연보」.

2008년에는 세출을 보다 세분화하였다. 즉 일반 공공 행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경 보호, 보건, 농림 해양 수산, 산업과 중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역 개발, 과학 기술, 예비비, 기타 등으로 구분하였다. 2008년 이후 목포시의 세출 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 것은 사회복지로 민선 4기 후반인 2008년, 2009년에는 약 29.3%(2,656억 원)이었고 계속하여 증가하는데 민선 5기에는 그 비중이 36.9% 그리고 민선 6기 전반부에는 약 45.0%까지 증가하였다. 반면에 기타를 제외한 다른 모든 기능은 감소하였다. 사회복지 다음으로 비중이 컸던 문화 및 관광 기능은 민선 4기 후반에 약 14.0%이었으나 민선 5기에는 약 8.2%로 줄었고 민선 6기 전반에는 약 5.9%로 줄었다. 다음으로 국토 및 지역 개발 기능은 민선 4기 후반에 10.5% 비중이 민선 6기 전반에는 약 5.3%로 줄었다. 일반 공공 행정 기능분야의 세출은 4~5%의 비중을 유지하고 있다.

표 13 일반 회계 과목별 세출 결산 규모의 추이(2008~2015)

(단위: 백만 원)

연도	합계	일반 행정비	공공 질서 및 안전	교육	문화 및 관광	환경 보호	사회 복지	보건	농림 해양 수산	산업, 중소기업	수송 및 교통	국토 및 지역 개발	기타
2008	412,042	17,914	1,440	10,612	55,048	10,950	118,322	6,794	13,862	8,262	44,771	55,451	68,616
2009	495,838	19,090	1,282	8,918	71,925	31,946	147,315	24,810	18,542	18,373	43,948	39,626	70,063
계	907,880	37,004	2,722	19,530	126,973	42,896	265,637	31,604	32,404	26,635	88,719	95,077	138,679
비율	100	4.1	0.3	2.2	14	4.7	29.3	3.5	3.6	2.9	9.8	10.5	15.3
2010	436,451	19,273	1,382	14,331	38,742	27,683	158,446	9,222	18,917	15,155	26,495	39,140	67,665
2011	435,648	18,873	2,025	18,163	37,558	32,324	160,237	8,868	18,087	9,013	31,685	25,739	73,076
2012	481,400	18,865	3,425	15,112	39,533	50,463	175,877	8,328	14,183	12,942	35,142	31,441	76,089
2013	519,701	40,831	1,481	15,149	37,853	41,525	196,204	12,629	16,569	6,625	41,543	31,102	78,191
계	1,873,200	97,842	8,313	62,755	153,686	151,995	690,764	39,047	67,756	43,735	134,865	127,422	295,021
비율	100	5.2	0.4	3.4	8.2	8.1	36.9	2.1	3.6	2.3	7.2	6.8	15.7
2014	493,762	21,269	1,549	13,415	31,828	34,423	215,707	11,651	14,731	5,407	34,144	28,516	81,117
2015	529,869	19,233	1,609	12,832	28,361	44,929	245,168	10,491	13,136	8,311	34,803	26,247	84,749
계	1,023,631	40,502	3,158	26,247	60,189	79,352	460,875	22,142	27,867	13,718	68,947	54,763	165,866
비율	100	4.0	0.3	2.6	5.9	7.8	45	2.2	2.7	1.3	6.7	5.3	16.2

자료: 목포시, 「목포통계연보」, 2009~2016.

## 5. 목포시 지방세 징수와 지방세 부담액

지방세 체계의 변천을 거듭하며 재원 확보 기능을 담당하면서 존립해 온 목포시의 지방세는 민선자치  
가 시작된 1995년에 그 총액이 약 551억 6천만 원에서 2015년 현재 총액이 1,637억 9천만 원으로 대략 3  
배정도 상승하였다.

지방세 중에서 도세는 274억 5천만 원에서 696억 4천만 원으로 약 2.5배 증가하였는데 그 원인으로  
2001년에 도입된 지방교육세의 영향이 크다. 민선 2기 전반인 2001년의 지방교육세는 143억 6천만 원이  
었는데 2015년에는 172억 9천만 원으로 증가하였다. 2015년 현재 도세 중에서 가장 큰 비중을 차지하는  
것은 취득세로 약 438억 1천만 원인데, 취득세는 2011년 지방세제 개편으로 등록세 중에서 취득에 의한  
등록분은 취득세로 통합하면서 그 규모가 증대되었다.

지방세 중에서 시세는 1995년 277억 원에서 2015년 941억 원으로 약 3.4배 증가하였다. 지방세 중에서  
가장 큰 비중을 차지하는 것은 자동차세로 1995년 56억 9천만 원이 징수되었는데 2015년에는 335억 9천  
만 원이 징수되었다. 자동차세는 2000년부터 징수된 주행세가 2011년부터 자동차세로 통합되면서 그 비  
중이 더욱 커졌다. 한편 담배소비세는 민선 3기까지는 시세 중에서 가장 큰 비중을 차지하였으나 최근에  
와서 금액이 축소됐다. 1995년 담배소비세는 92억 7천만 원이었는데 2001년 151억 9천만 원까지 증가했  
다가 민선 3기에는 감소되었다. 민선 4기에는 다시 증가했다가 민선 6기인 2015년에는 166억 4천만 원까  
지 증가하였다. 재산세는 1995년 약 20억 6천만 원에서 2015년 200억 6천만 원까지 증가하였다.

지방세의 변화를 민선 시장 시기별로 살펴보면, 민선 4기 정종득 시장 시기인 2007년과 2008년 사이에  
큰 폭의 증가가 있었다. 2007년 지방세는 약 1,347억 4천만 원이 징수됐는데 2008년에는 1,450억 9천만  
원이 징수되어 약 103억 5천만 원이 증가 징수됐다.

표 14 지방세 징수 실적 추이

(단위: 백만 원)

연도		1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009
합계		55,161	66,227	63,688	98,782	103,739	103,014	134,735	134,063
	도세	27,453	29,102	25,630	51,487	53,230	47,270	66,759	58,049
	시세	27,707	37,126	38,059	47,295	50,509	55,744	67,975	76,014
보통세	취득세	11,852	11,379	9,542	14,414	16,473	14,770	25,130	16,945
	등록세	13,925	15,609	13,590	20,702	20,598	16,545	22,211	20,888
	면허세	650	736	830	263	270	271	292	276
	마권세	-	-	-	-	-	-	-	-



연도		1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009
보통세	주민세	4,302	5,724	7,377	8,292	10,157	9,684	13,310	14,043
	재산세	2,061	2,686	3,057	3,519	4,217	7,019	8,657	9,861
	자동차세	5,692	8,972	8,561	8,127	7,629	7,865	9,940	12,444
	주행세	-	-	-	3,183	5,890	11,065	12,243	14,200
	종합토지세	3,104	3,543	3,528	3,737	4,138	26	2	-
	농업소득세	-	-	-	-	-	-	-	-
	농지세	-	-	-	-	-	-	-	-
	담배소비세	9,271	11,808	10,647	15,196	12,211	13,290	15,551	16,741
	도축세	-	245	257	262	286	264	311	277
목적세	지역개발세	-	-	4	11	14	13	14	12
	공공시설세	769	1,050	1,263	1,328	1,756	1,873	2,122	2,300
	지방교육세				14,362	13,058	12,794	15,692	16,982
	사업소세	625	676	615	712	930	833	963	1,208
	도시계획세	2,483	3,051	3,278	3,507	4,219	4,306	5,302	6,054
과년도 수입	도세	258	328	400	407	1,061	1,004	1,298	646
	시세	169	421	740	762	832	1,392	1,696	1,186
연도		2011	2012	2013	2014	2015			
합계		144,142	153,929	146,782	158,995	163,785			
	도세	63,268	67,092	61,242	70,131	69,644			
	시세	80,874	86,837	85,540	88,864	94,141			
보통세	취득세	39,926	41,470	37,181	44,441	43,814			
	등록면허세	3,363	4,030	3,614	4,232	4,538			
	레저세	-	-	-	-	-			
	지방소비세	-	-	-	-	-			
	주민세	1,139	1,146	1,212	2,414	2,587			
	지방소득세	17,379	19,293	18,748	18,088	20,000			
	재산세	17,308	18,068	18,694	19,418	20,066			
	자동차세	28,092	29,244	29,416	31,569	33,585			
	담배소비세	15,023	16,069	15,268	15,985	16,644			
목적세	지역자원시설세	2,666	2,866	2,946	3,231	3,426			
	지방교육세	16,875	17,846	17,000	18,066	17,287			
과년도 수입	도세	438	881	500	161	579			
	시세	1,932	3,017	2,203	1,390	1,259			

자료: 목포시, 「목포통계연보」, 1996~2016.

지방세 부담액은 지방자치단체의 공공 사무 수행에 따른 재원을 지역 주민이 부담하는 지방세 절대액으로 나타내는 세입 비교분석이며, 자치단체의 주민 부담 지방세 수입을 세대 및 인구 수로 나누어 산정한다. 이 지표는 지방자치단체 간 직접적인 지방세 부담액에 대한 비교 기준으로 활용된다.

목포시의 세대 당 지방세 부담액은 민선 1기 1995년의 78만 9천 원에서 민선 6기 2015년에는 163만 5천 원으로 약 2.1배 증가하였으며, 주민 1인당 지방세 부담액도 1995년 23만 원에서 2015년 67만 9천 원으로 약 3배 증가하였다.

민선 시장 시기별로 보면, 목포 시민의 지방세 부담액은 증가되었는데도 불구하고 민선 2기 전반기에서는 감소했다. 즉 1997년 1인당 지방세 부담액이 26만 5천 원에서 1998년에는 25만 원으로 감소하였다. 주민 1인당 지방세 부담액이 큰 폭으로 증가한 시기는 민선 4기 정종득 시장 때인 2007년으로 2006년 47만 1천 원에서 2007년 55만 원으로 증가하였다.

**표 15** 목포시 주민 1인당 및 세대 당 지방세 부담액 변천(1995~2015)

	지방세(백만 원)	1인당 부담액(천 원)	세대당 부담액(천 원)
1995	55,161	230	789
1996	69,007	281	939
1997	66,227	265	864
1998	62,210	250	803
1999	63,688	258	816
2000	74,050	301	933
2001	98,783	402	1,220
2002	118,727	484	1,435
2003	103,739	429	1,230
2004	97,145	401	1,129
2005	103,013	422	1,159
2006	114,424	471	1,264
2007	134,735	550	1,455
2008	145,089	586	1,526
2009	134,063	544	1,393
2010	143,332	579	1,460
2011	144,142	584	1,459
2012	153,929	623	1,545
2013	146,782	604	1,478
2014	158,995	658	1,591
2015	163,785	679	1,635

자료: 목포시, 『목포통계연보』, 1996~2016.

## 6. 목포시 공유재산

지방 정부는 「지방자치법」에 의거하여 행정 목적을 달성하기 위해서는 공익의 증진을 위해서 필요한 범위 내에서 공유 재산을 보유할 수 있으며, 「지방재정법」에 의거하여 이들 재산을 행정 목적의 달성을 위해 효율적으로 관리하도록 되어 있다. 여기서 공유 재산이라 함은 지방자치단체의 부담이나 기부의 채납 또는 법령이나 조례의 규정에 의하여 지방자치단체의 소유로 된 재산을 의미한다(「지방재정법」 제72조). 정부의 공유재산은 정부 수립 후 오늘에 이르기까지 양적으로 증대하였을 뿐만 아니라 재산의 효율적 관리를 위해 경영관리제도를 도입하는 등 제도적으로 많은 발전이 있었다.

목포시 공유재산은 주로 토지, 건물, 선박, 임목축, 공작물 등으로 구성되는 아래 <표 16>에 나타나 있듯이 1995년에는 약 1,030억 원이었는데 2015년에는 약 3조 3,646억원으로 약 32.7배의 증가를 보이고 있다. 이 가운데에서 토지가 1995년 보유토지의 평가액은 약 687억 원인데 비하여 2015년 보유토지의 평가액은 약 1조 705억 원으로 약 15.6배 증가하였다. 건물의 경우도 그 면적이 1995년 약 88km<sup>2</sup>에서 2015년 339km<sup>2</sup>로 증가하여 그 평가액은 약 217억원에서 약 3,023억 원으로 13.9배 이상 증가하였다. 한편 선박은 1995년 4척에서 2015년 현재 6척으로 증가했다. 임목축과 공작물은 2008년 이후 단위가 변경되었지만 보유가 약간 증가하고 있다.

표 16 민선 이후 목포시 공유재산 현황(1995~2015)

(단위: 백만 원)

	총평가액	토지		건물		임목축		공작물	
		면적 (km <sup>2</sup> )	평가액	면적	평가액	면적	평가액	점	평가액
1995	103,022	5,111	68,693	88	21,740	4	67	982	12,490
1996	108,220	6,380	73,560	88	22,070	4	67	982	12,490
1997	121,115	6,487	84,219	96	24,307	4	67	982	12,490
1998	129,002	6,604	92,157	96	24,256	4	67	982	12,490
1999	143,842	6,773	106,887	96	24,248	4	67	982	12,490
2000	280,515	7,277	241,950	110	25,857	4	67	982	12,490
2001	294,732	8,552	255,855	227	26,169	4	67	982	12,490
2002	357,572	8,559	317,970	115	27,003	4	67	969	12,500
2003	385,344	10,952	342,063	231	30,604	4	67	969	12,500
2004	389,201	11,746	345,428	239	31,096	4	67	969	12,500
2005	592,051	10,834	496,568	223	82,806	4	67	969	12,500
2006	640,291	11,307	544,344	232	83,271	4	67	969	1,250
2007	1,152,767	11,572	1,028,372	232	121,130	-	-	255	2,364
2008	2,791,670	11,260	954,305	235	131,011	776,270	218,290	58,895	1,479,717
2009	3,005,860	11,941	1,079,128	243	140,643	902,986	221,401	59,102	1,556,368

	총평가액	토지		건물		입목죽		공작물	
		면적 (km <sup>2</sup> )	평가액	면적	평가액	면적*	평가액	점	평가액
2010	3,078,112	11,988	1,104,484	245	140,761	953,813	222,754	61,057	1,599,876
2011	3,237,594	12,090	1,104,500	284	227,679	957,785	223,778	61,490	1,669,795
2012	3,258,006	12,124	1,110,148	291	228,108	958,029	224,804	61,875	1,685,747
2013	3,357,216	11,097	1,120,596	320	275,891	958,084	226,036	62,186	1,725,231
2014	3,342,605	11,077	1,094,947	323	279,024	958,103	226,750	62,303	1,731,610
2015	3,364,563	11,521	1,070,515	339	302,254	958,129	227,500	62,499	1,755,944
연도	기계기구		선박		무채 재산권		기타		
	점	평가액	척수	평가액	수량(건)	평가액	수량(건)	평가액	
1995			4	1			142	31	
1996			3	1			142	31	
1997			3	1			142	31	
1998			3	1			142	31	
1999			3	1			11,892	148	
2000			3	1			11,892	148	
2001			3	1			11,892	148	
2002			2	1			142	31	
2003			2	77					
2004			3	77	142	31			
2005			3	78	142	31			
2006			3	78	142	31			
2007			3	563	7	2	15	336	
2008	100	5,884	3	564	7	2	33	1,834	
2009	103	5,920	3	564	7	2	33	1,834	
2010	100	5,920	5	2,028	7	2	37	2,287	
2011	128	7,181	5	2,028	7	2	38	2,631	
2012	132	4,454	5	2,028	7	2	40	2,717	
2013	139	5,068	5	1,925	7	7	41	2,466	
2014	147	4,416	5	3,692	26	15	39	2,151	
2015	151	4,855	6	1,330	26	13	39	2,152	

자료: 목포시, 「목포통계연보」, 1996~2016. \*주: 2008년부터는 단위가 주(street)로 바뀜

공유재산을 용도에 따라서 아래 <표 17>에서처럼 공용 재산, 공공용 재산, 그리고 기업용 재산을 포함하는 행정 재산, 법령 또는 조례나 규칙의 규정에 의하거나 기타 필요에 의하여 지방자치단체가 보존하거나 보존하기로 결정한 보존 재산, 그리고 행정 재산 및 보존 재산을 제외한 잡종 재산으로 분류하여 볼 수 있다. 공유 재산의 구성을 보면 행정 재산이 가장 많은 비중을 차지한다. 보다 구체적으로 각 분류의

변화를 보면, 먼저 행정 재산은 1995년 836억 8천만 원이었다가 민선 4기에 1조 1,385억 2천만 원으로 약 13.6배가 급격하게 증가하였고 2015년 현재는 3조 3,437억 2천만 원에 이른다.

보존 재산은 1995년에 42억 6천만 원이었다가 2004년에 13억 6천만 원으로 감소하였고, 2009년에는 40억 6천만 원이 되었다.

표 17 목포시의 용도별 공공 재산 변화(1995~2015)

(단위: 백만 원)

	총 계		행정재산		보존재산		잡종재산	
	수 량	평가액	수 량	평가액	수 량	평가액	수 량	평가액
1995	6,994	103,023	6,331	83,681	45	4,261	618	15,081
1996	7,171	108,220	6,516	88,954	45	4,261	610	15,005
1997	8,782	121,115	7,003	102,139	45	4,261	576	14,715
1998	8,127	129,002	7,536	110,239	45	4,261	546	14,503
1999	20,835	143,842	20,248	125,570	45	4,261	542	14,012
2000	20,260	280,315	19,725	262,505	47	4,656	488	13,155
2001	18,375	283,370	18,040	265,929	47	4,656	288	12,785
2002	11,393	357,573	10,911	340,020	47	4,656	435	12,897
2003	12,158	385,344	11,713	368,552	47	4,656	398	12,137
2004	13,103	389,202	12,438	377,642	14	1,356	651	10,204
2005	24,370	665,895	23,714	652,652	12	1,585	644	11,658
2006	23,733	640,291	23,099	627,863	12	1,585	622	10,843
2007	13,585	1,152,767	12,916	1,138,526	9	2,301	660	11,940
2008	846,796	2,791,605	846,957	2,771,283	10	3,964	247	16,358
2009	986,602	3,005,860	974,219	2,985,547	10	4,063	189	16,250
	총 계		행정재산		일반재산			
	수 량	평가액	수 량	평가액	수 량	평가액		
2010	1,027,252	3,078,112	1,027,063	3,059,796	189	18,316		
2011	1,031,827	3,237,594	1,031,658	3,217,899	169	19,695		
2012	1,032,503	3,258,006	1,032,335	3,240,312	168	17,694		
2013	1,032,885	3,357,216	1,031,915	3,338,349	970	18,867		
2014	1,031,888	3,323,966	1,031,868	3,322,336	20	1,630		
2015	1,032,942	3,364,563	1,031,698	3,343,722	1,244	20,841		

자료: 목포시, 『목포통계연보』, 1996~2016.

김병록 | 목포대학교 행정학과 교수