

# 개항후 초고속 성장 목표...日, 전남 장악 편의위해 눈독

국가기록원과 함께하는 남도 근대화 탐사



〈전남편〉

4. 1911년 다시 도청 이전을 논의하다

일본인 최대 거주지·전남 면적 75%의 중심 교통 등 고려 1순위 ‘목포’·2순위 ‘나주’ 거론 급성장 광주와 지역민 반발 우려 결국 불발 이전 추진 94년만에 2005년 목포로 확정



1950년대 목포 시가지와 삼학도. 목포는 1897년 개항된 뒤 남도 근대화의 전진기지로 초고속 성장을 하게 된다. 어촌에 불과했던 목포는 전남 최초의 부(府)가 되고 1911년에는 조선총독부에 의해 광주에 있던 전남도청의 이전지로 부각되기도 했다.



1914년 부군폐합 3년 전인 1911년 조선총독부는 전남도청의 이전을 검토했다. 전남을 목포·나주·광주·해남·순천지방으로 분류한 뒤 그 장단점을 분석했으며, 이 때 도청 이전지 1순위가 목포, 2순위는 나주, 3순위가 광주였다. 하지만 이 전남도청의 목포 이전은 불발로 끝났고, 그 후 94년이 흐른 2005년 전남도청은 목포지방으로 옮겨갔다.

### ■ 1913년 전라남도 부군폐합 방안

부군도	면적(방리)	호수	인구	부군도	면적(방리)	호수	인구
목포	0.34	1,895	7,268	강진	32.26	11,699	57,113
광주	25.87	16,737	79,099	해남	54.82	16,576	88,486
무안	50.47	24,703	130,073	영암	28.51	13,037	63,979
곡성	34.67	12,911	63,120	나주	43.68	22,223	109,175
구례	44.63	7,685	38,825	함평	28.46	12,028	62,113
광양	32.65	9,026	46,059	영광	33.16	13,511	64,852
순천	53.16	18,820	88,416	장성	40.19	13,074	67,328
여수	20.27	12,321	65,783	담양	30.18	14,074	70,357
홍양	31.23	15,381	68,075	완도	18.09	10,641	55,498
보성	40.16	16,405	80,110	진도	22.71	9,550	48,444
화순	50.77	17,570	87,096	제주	131.19	37,939	174,611
장흥	35.41	13,221	64,508	합계	882.88	341,027	1,680,388

1913년 전라남도가 조선총독부에 보고한 부군폐합안. 이 안에서 흥양군만이 인근 군으로 통폐합되고 나머지는 그대로 유지돼 1914년 부군폐합이 단행됐다. 당시 제주군을 제외한 최대 군은 무안군이었으며, 나주군, 해남군, 순천군, 보성군 등이 그 뒤를 이었다.

이 시리즈에서 계속 언급하듯 1896년 전남도청이 들어서면서 광주는 비약적인 발전을 거듭하고 반면 전라도라는 명칭을 만들어낸 정도로 융성했던 나주는 쇠락하기 시작한다. 1897년 목포항의 개항으로 신도시로 조성되는 목포까지 가세하면서 전남은 광주와 목포라는 2개 거점을 중심으로 근대화에 들어갔다. 전남 뿐 아니라 전국 13도 모두 일본은 개항장과 내륙도시를 묶어 도로·철도를 만들고, 수도·하수·전기 등 기반시설을 놓았다.

그런데 조선총독부는 느닷없이 1911년 전남도청의 이전을 논의하고 있다. 15년 동안 공고히 지속하는 듯 보였던 이 ‘투 톱 시스템’에 변화를 주려한 것이다. 이러한 논의과정은 국가기록원이 소장하고 있으며, 1911년 조선총독부 내무국 지방과에서 생산된 ‘지방청 이전 행정구역 변경에 관한 서류’에 고스란히 담겨 있다. 서류의 앞장에는 기밀 제1호라고 적혀있을 정도로, 극비리에 추진됐다.

조선총독부는 먼저 1부28군(부군 폐합 전)으로 구성된 전남을 5개 지방으로 분류해 장단점을 분석하고 있다. 광주지방은 광주군, 담양군, 창평군, 곡성군, 동복군이, 나주지방에는 나주군, 장성군, 남평군, 능주군이, 목포지방에는 목포부, 함평군, 영광군, 지도군, 대정군, 시의군, 해남군의 일부 등이 포함됐다. 해남지방에는 해남군, 영암군, 진도군, 강진군, 완도군, 장흥군이, 순천지방에는 순천군, 보성군, 흥양군, 여수군, 돌산군, 광양군, 구례군 등이 들어갔다.

◇광주로의 관찰도 이전 과정 =조선총독부는 1896년 전남 관찰도의 광주 이전은 초대 전남 관찰사인 윤웅렬의 선택이었다고 적고 있다. 1895년 10월8일 을미사변, 같은 해 11월 김홍집 내각의 단발령, 1896년 2월11일 친일세력에 위협을 느낀 고종의 아관 파견 등이 이어지면서 이 해 전국 각지에서 일제에 반발하는 의병들이 봉기했다. 어수선한 분위기에서 조선을 장악한 친일세력들은 해신책의 하나로 1896년 8월4일 지방제도를 기존의 23부에서 13도로 개편하는 칙령(제36호)을 반포했고, 초대 관찰사로 윤웅렬이 부임했다. 이 윤웅렬은 한일강제병합 후 남작과 자작의 작위를 받은 관료였다. 문제는 전남에서 가장 의병의 기세가 두드러졌던 곳이 관찰도가 있던 나주였다는 점이다. 나주는 연일 의병들의 항거가 계속됐고 결국 지방관리인 김창준 등 군수와 군 사책임자가 살해당하는 사건이 발생했다.

관찰사 윤웅렬은 나주에서 도망쳐 광주에 도착했고, 이 시기부터 광주를 관찰도 내재지로 삼았던 것이다. 그러나 나주의 의병이 잔존한 뒤에도 윤웅렬은 나주로 돌아가지 않았다. 또 관찰도 나주 부귀 논의도 없었다. 그 이유를 이 문건은 다음과 같이 정리

하고 있다. “다시 관제 개혁, 전라도를 2개도로 나눈 결과 나주로 복귀하는 논의가 없었다. 그 이유 중 하나는 나주의 양반과 지방 관리들이 다른 군 양민을 무시해 인심이 없고, 또 하나는 이미 윤웅렬 관찰사가 (의병 봉기에 대한) 두려움으로 광주에 있는 관찰도청사에 밀접하게 진위대영을 조영하고 중앙정부에 간청해 광주에 영주하는 방침을 수립한 것이 광주에 도청을 설치하는 이유가 된 것이다.”

첫째 이유는 명분으로 내건 것이고, 사실 윤웅렬 초대 전남 관찰사가 이미 비교적 ‘안전한’ 광주에 눌러앉은 것이 도청 소재지가 된 결정적 배경이었다는 것이다. 이후 광주에 있던 관찰도는 전남도청이 되고, 1909년부터 일본인 관료들이 배치되면서 이후 정착되게 된다. 광주에서 집무를 시작한 윤웅렬 관찰사는 사실상 광주에 일본인으로서의 첫 입성한 일본인 승려 오쿠무라 엔신과 오쿠무라 이오코를 후원하고 남구 불교운동에 정착하는데 도움을 주기도 했다.

◇전남도청 이전 논의 왜? =일제의 입장에서 광주보다 개항장인 목포의 중요도가 낮았다. 개항장을 중심으로 일본인들이 거류지를 만들고, 그렇게 진출한 일본인들이 내륙도시의 정치·행정·경제 등을 장악하는 시스템에서 ‘목포’는 전남을 장악하는 최대 거점이었다. 한일강제병합 이후 10년이 지난 1920년 말, 사실상 광주가 전남의 핵으로 자리한 시기였음에도 불구하고 목포에 거주하는 일본인은 5152명으로 광주(4333명)를 넘어섰다.

1936년 발간된 목포부사에 따르면 목포에 거주하던 일본인들은 1908년부터(그 이전부터) 관찰도 및 지방재관소의 이전을 촉구하고 있다. 목포번영회까지 구성한 이들은 조직적으로 움직였고, 행정기관인 목포부도 이에 동조했을 것이다. 조선총독부에서 볼 때 전남의 유일한 부(府)이자, 개항장인 목포와 전남도의 군(郡)에 불과한 광주의 위상은 너무도 큰 차이가 있었을 것이다. 지리·행정·교통·경제 등을 면밀하게 검토해 결정된 것이 아니라 한국 고위관료의 ‘피신처’로 도청 소재지가 결정됐다는 것은 이 논의를 기를 개였을 가능성도 높다.

◇이전지 1순위 목포, 2순위 나주 그러나 =조선총독부 내무국 지방과가 작성한 이 문건에서 광주는 전남의 동북 모서리의 산간에 치우쳐 있으며, 도청의 위치로는 불편이 크다고 적고 있다. 단 순히 영산강 유역인 광주지방, 나주지방, 목포지방을 대상으로 관찰할 때도 그 중심은 나주이며, 만일 호남철도가 예측대로 전북평야에서 장성에 들어서 나주를 통과한 뒤 바로 목포에 도달하는 경우 광주의 불편이 더 현저해질 것이라고 했다. 해남지방은 목포와 가까운 거리에 있으며 목포를 거점으로 선택이 때일

왕래하고 있어 목포를 중심으로 해도 무방하며, 순천지방 역시 마찬가지였다. 교통만을 놓고 보면 목포지방, 해남지방, 순천지방, 연해 및 도서, 나주지방의 절반을 포함한 전체 전남 면적의 4분의 3이 목포를 중심으로 해방 편리하다고 분석했다. 산수자연의 지세, 도로 등을 고려할 때 도청의 위치로는 목포를 제1후보지로 하고, 나주를 제2후보지로 해야한다고 분석했다. 광주는 산간계곡의 지방을 모아 5군의 중추로 하고 있어 겨우 7개 군의 중심이라고 밖에 볼 수 없다고 적었다. 또 도청 소재지는 철도 노선과 접하거나 개항장에 설치하는 것이 이치에 합당하며 도민 및 공무원의 이동, 통신·운수 등 종합적으로 고려해 이전을 신속히 단행해야 한다는 결론을 냈다. 이와 함께 목포로 도청을 이전할 경우 목포부청사를 증축해 함께 사용, 비용이 4850엔, 나주의 경우 객사 일부를 수리해 7090엔의 예산이 소요된다고도 했다. 사실상 목포 거주 일본인들의 주장과 같은 셈이다.

하지만 이는 실현되지 못했다. 조선총독부에 의해 이 같은 문서가 작성됐음에도 불구하고 광주는 계속 도청 소재지로 자리했다. 그 이유는 추정할 수밖에 없지만, 이미 광주가 무섭게 성장하고 있었고, 광주의 일본인뿐만 아니라 지역민 전체의 반발로 이어졌을 때 일제가 감당하기 어려웠기 때문이라고 생각할 수 있다.

2005년, 그러니까 목포 이전이 추진된 지 94년 만에 전남도청은 목포(무안군 삼함읍)지방으로 옮겨가게 된다.

◇1908년 관찰사회의에서 그들이 논의한 것 =이미 일제가 통감부를 설치하고 한반도를 장악해간 시점인 1908년 관찰사회의의 자료가 국가기록원에 소장돼 있어 이를 요약한다. 당시 이들은 주요 정부 대신과 함께 지방행정조직, 지방세 부과, 지방 경찰 배치, 위생, 도로 설치 등 다양한 주제로 논의했다. 보통 한 번 회의 를 하면 5박6일의 기간 동안 10여 개의 안건을 상정하고 결정했다. 안건 이외에도 지자체 장에 대한 권한 및 운영비용이나 곳곳에서 일어나는 의병들에 대한 대책 등 친일관료들의 고민도 이야기했다. /유현석기자 chadol@·윤희철 국가기록원 직원

▲도움말 주신 분  
노경수 광주대 도시계획·부동산학과 교수, 이봉수 동강대 건축과 교수  
▲이 기사는 국가기록원·광주시·전라남도의 지원으로 작성했습니다.

보약, 홍삼은

성인병 노화방지는  
·적절한 운동  
·마음에 평안  
·음식조절입니다

건강한 생활! 장수의 비결!

## 북고당 한약방

가족의 건강~ 환한 웃음~ 지켜 드립니다.

6년근 홍삼 100% 60포 → 15만원(주문판매)

홍삼 검사품 생산지 직거래로 저렴합니다

광주광역시 서구 화정동 179-59 T. 062-369-9227

농성역

광송간도로

북고당 한약방

세우리병원

한일병원

**두충오가피**

활기찬 삶! 생활의 활력소!

60포 → 90,000원

농협 653-12-003100  
예금주 박주환