

1914년 경기도 군·면 통폐합 논의와 계획 수립

이원식**

시흥군 및 소재 면의 사례를 중심으로*

초록 이 논문은 1914년 행정구역 통폐합이 진행된 과정을 경기도의 부·군 통폐합, 그리고 시흥군의 면 통폐합 사례를 통해 규명한다. 조선총독부는 군과 면의 통폐합을 통해 행정구역 간의 편차를 최소화하고 비용을 절감하는 한편, 지역사회를 재편하여 원활한 지방통치를 뒷받침하고자 하였다. 이러한 총독부의 목표가 부·군 및 면 단위의 통폐합 계획의 진행과 함께 구체화되었던 과정을 살펴보고, 이를 바탕으로 행정구역 통폐합에 대한 후대의 비판이 제기된 배경을 이해하고자 하였다. 경기도의 부·군 통폐합 계획은 1911년 10월 이후로 총독부와 경기도 사이의 논의를 거치면서 그 내용이 구체화되었다. 우선 호수와 면적의 기준에 따라 협소한 군들을 병합하고 지역의 다양한 요소들을 반영한다는 방침이 정해졌으며, 이후 점차 군청 소재지의 접근성과 교통상의 조건이 중요하게 반영되었다. 면의 통폐합 계획은 강제병합 이전부터 면 경계의 정리와 재정 자립 문제가 대두되던 상황을 배경으로 추진되었다. 각 면의 재정을 안정화하려는 목적에 따라 호수와 면적의 기준이 마련되었지만, 실제 통폐합 내용에서는 호수의 기준만이 충족되었고 그 외에 교통, 지형, 연혁, 행정상의 편의, 군 단위의 통폐합 등 다양한 요소들이 고려되었다. 하지만 면 통폐합 이후에도 전반적인 면의 재정은 열악하였고, 군 통폐합의 결과 소외된 지역을 중심으로 불만이 제기되어 결국 지역 실정을 충분히 반영하였다고 보기 어려웠다. 따라서 1914년 행정구역 통폐합이 지형이나 실제 생활권과 괴리되어 지역사회를 해체하였다는 비판은, 당시 획일적인 기준의 적용보다는 총독부와 도 당국 중심으로 행정구역 통폐합이 결정되었던 일방적인 과정에 따른 것으로 이해될 필요가 있다.

주제어 지방제도, 행정구역 통폐합, 군(郡), 면(面), 조선총독부, 경기도, 시흥, 안산, 과천

* 본 논문은 2023년 11월 2일 서울대학교 국사학과-시흥시 인문도시사업단이 주최한 제 18회 인문주간 학술대회 “근현대 시흥의 변화와 발전”에서 발표한 원고를 수정·보완한 것이다.

이 논문은 서울대학교 인문학연구원이 지원한 집담회의 성과임.

** 서울대학교 국사학과 박사과정

1. 들어가며

1914년 행정구역 통폐합은 한국의 역사에서 군현제의 성립 이후 지방 행정구역의 틀을 바꾸는 일대 사건이었다. 1914년 3월 1일에 군(郡)의 행정 구역 통폐합이 이루어졌고, 이어서 4월 1일 부제(府制)와 함께 면(面)의 행정구역 통폐합이 시행되었다. 이때의 조치로 기존의 317개 군은 220개로, 4,322개 면은 2,522개로 행정구역의 수가 크게 감소하였다. 이로써 재편된 행정구역의 틀이 오늘날까지 이어진다는 점에서, 1914년의 통폐합은 지역 사회 공간을 이해하기 위한 중요한 기점이 된다.

기존의 선행연구들을 통해 1914년 군·면 통폐합이 기존 행정구역의 지나친 편차를 줄이고 경비지출을 절감하려던 조선총독부의 의도에 따라 단행되었다는 점이 밝혀졌다.¹ 나아가 당시 조선총독부 내무부와 각 도에서 생산한 통폐합 관련 문서군을 본격적으로 분석한 연구들은, 각 지역의 통폐합안이 수립된 배경으로서 당국자들의 판단이나 수정이 이루어진 과정을 상세히 규명하였다.² 이를 통해 총독부가 통치상의 효율성을 위하여 면적과 인구의 양적 균질성을 달성하려던 한편, 각 지역의 지형, 교통, 경제, 관습, 연혁 등 다양한 요소들을 고려하여 현지 상황을 반영하려 했음을 보여 주었다.

하지만 위와 같이 각 지역의 실정을 반영하여 행정구역 통폐합을 단행하려던 총독부의 의도가 현실에서 제대로 구현되었는지, 즉 통폐합이 지역

1 孫禎睦(1992), 『韓國地方制度·自治史研究』上, 一志社, pp. 154-161; 姜再鎬(2001), 『植民地朝鮮の地方制度』, 東京大学出版会, pp. 171-179; 윤해동(2006), 『지배와 자치』, 역사비평사, pp. 118-129.

2 김연지(2007), 「1914년 경상남도 지방행정구역의 개편과 성격」, 『역사와 세계』 31, 효원사학회, pp. 66-76; 이대화(2009), 「20세기 초반 지방제도 개편의 목적과 추진과정」, 『승실사학』 23, 승실사학회, pp. 90-109; 김승정(2019), 「1914년의 군 폐합이 한국의 초기 도시화 과정에 미친 영향」, 서울대학교 대학원 석사학위논문, pp. 22-41; 이원식(2023), 「1906-1917년 일제의 지방제도 개편과 郡의 지위 정립」, 서울대학교 대학원 석사학위논문, pp. 51-65.

사회에 끼친 영향이 어떠했는지에 관해서는 의견이 엇갈린다. 대체로 이때의 통폐합이 지형이나 교통 조건을 충분히 반영하지 않고 인위적으로 경계를 긋는 ‘탁상행정’식이었다는 당대 지방관리의 비판을 인용한 연구들은, 통폐합 결과가 주민의 생활권과 괴리되어 재래 지역사회의 질서를 해체하는 데 일조하였다고 평가하였다.³ 또한 당시 폐군(廢郡)이나 행정거점 이전에 반대하는 지역민의 의사가 제대로 반영되지 않았고 당국의 정책적 필요가 우선시된 강압적·하향적 성격이 지적되었다.⁴

반면에 1914년 통폐합의 계획 과정에서 지역사회의 다양한 요소들이 고려되었을 뿐 아니라, 당시 총독부의 의도나 역량상 지역질서의 해체를 상정했다고 보기 힘들다는 점, 그리고 일률적으로 지역 내에서 갈등이 발생하지 않았다는 점이 지적되기도 하였다.⁵ 또한 지역유지 주도의 운동을 통해 군청 소재지 선정에 영향력을 끼친 사례들에 주목하여, 당시의 통폐합이 하향적으로만 이루어졌다는 이해에 대하여 비판이 제기된 바 있다.⁶

이상의 연구들을 통해 1914년 행정구역 통폐합 과정에서 조선총독부가 각 지역의 다양한 지역의 요소들을 반영하려던 점이 밝혀졌지만, 그러한 총독부의 의도나 통폐합 결과가 지역사회의 실정에 부합하였는지, 그리고 지역에 따라 어떠한 영향을 끼쳤는지에 대해서는 충분히 해명되지 못하였다. 본 연구에서는 이를 해명하기 위한 전제로서, 1914년 행정구역 통폐합의 계획 과정을 군과 면 단위로 구분하여 구체적인 진행 과정을 검토하고자 한다. 기존의 연구에서는 군과 면의 통폐합 과정을 분석하더라도 양자의 차이에는 크게 주목하지 않았다.⁷ 하지만 당시의 통폐합 결과와 지역사회 간의

3 北畠良弘, 「邑面行政區域整理に對する私見」 『朝鮮地方行政』 1936년 3월호, pp. 35-36; 윤해동(2006), pp. 118-129; 이명학(2020), 「일제시기 행정구역의 개편과 명칭의 변화」, 『한국독립운동사연구』 70, 독립기념관 한국독립운동사연구소, pp. 143-144.

4 김연지(2007), pp. 89-92.

5 이대화(2009).

6 김승정(2019), pp. 36-39.

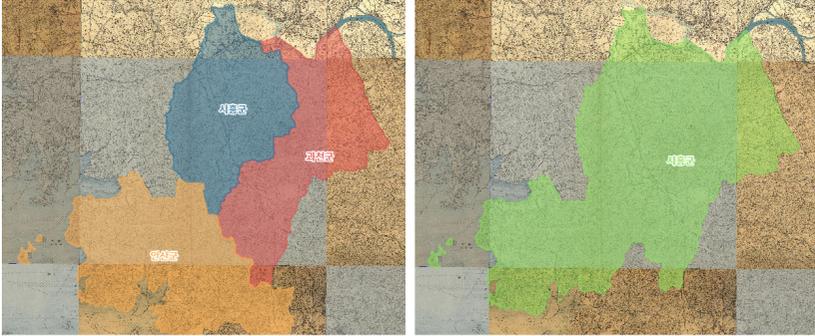
7 경상남도 지역의 통폐합을 분석한 김연지는 부·군의 경우 인구, 면적, 교통이 주로 고려

과리 여부를 군과 면 단위에 일률적으로 적용하여 이해하기보다는, 군과 면에 따라 통폐합 기준과 계획이 수립되었던 과정을 면밀히 검토하여 어떠한 요소들이 통폐합 내용에 반영되었는지를 살펴봄으로써 비로소 지역사회의 실상에 더 다가갈 수 있다.

위와 같은 문제의식 아래 본 연구에서는 당시 총독부와 경기도 사이에서 이루어진 군·면 통폐합 조사와 계획의 수립 과정을 검토하고자 한다. 군과 면 단위별로 통폐합을 위한 조사와 통폐합 기준이 수립된 과정을 분석한 뒤, 통폐합 계획이 구체화되는 과정에서 호수나 면적의 기준 외에 지형, 교통, 경제력, 연혁 등 여러 요소들이 반영된 양상을 살펴볼 것이다. 이를 통해 군의 경우 계획이 진행되면서 군청 소재지의 입지와 교통 조건이 주로 반영되었고, 면의 경우 지형, 교통, 경제력, 연혁 등 다양한 요소와 더불어 행정상의 편의와 군 단위의 계획 등이 복합적으로 고려되었음을 보이고자 한다. 한편 그림에도 불구하고 지역민의 의사를 도외시한 일방적인 통폐합 과정으로 인해 지역 실정이 제대로 반영하지 못하였고, 이 점이 훗날 지역민의 불만이나 행정구역 통폐합에 대한 비판이 제기되었던 배경이 되었음을 밝힐 것이다.

본 연구는 구체적인 분석을 위한 사례로서 경기도의 부·군 통폐합, 그리고 오늘날 시흥시의 연원이 되는 시흥군·과천군·안산군 지역의 면 통폐합 과정을 검토한다. 지금의 서울특별시 금천구 일대에 위치한 과거의 시흥 지역은 아래의 [그림 1]과 같이 1914년 행정구역 통폐합을 기점으로 과천군과 안산군(반월면 제외)을 흡수하여 새로운 행정구역으로 거듭났다. 이후 1936년 영등포의 경성부 편입과 1970년대 수차례의 행정구역 분리 및 편입을 거친 결과, 오늘날의 시흥시는 과거 안산군의 일부와 인천부의 일부 지

되었고, 면 통폐합 기준으로는 인구가 중시되었다고 보았지만, 통폐합 전후의 지표만을 분석하여 통폐합 기준의 수립이나 구체적인 논의 과정을 충분히 분석하지 않았다[김연지(2007), pp. 69-76].



출처: 국사편찬위원회 역사지리정보DB, https://db.history.go.kr/hgis/pro_g1/gis/gisPage.do(접속일: 2024.8.18.)

[그림 1] 1914년 행정구역 통폐합 이전(좌)과 이후(우)의 시흥군 일대

역으로 구성되어 이전의 시흥군과는 공간적으로 단절되었다.⁸ 본 연구에서는 이와 연관된 경기도의 부·군 통폐합, 그리고 시흥군·과천군·안산군의 면 통폐합 과정을 분석함으로써, 1914년 통폐합의 실상뿐만 아니라 시흥 지역의 공간적 변화를 이해하는 데에도 일조할 수 있을 것이다.

2. 경기도의 부·군 통폐합 계획 과정

2.1. 지역 실정의 조사와 통폐합 기준 수립

조선총독부의 부·군 통폐합안은 1913년 12월 29일 총독부령 제111호 「道の 위치·관할구역 및 府郡의 명칭·위치·관할구역」을 통해 발표되어 1914년 3월 1일부로 시행되었다.⁹ 이러한 통폐합 계획이 확정되기까지 각

8 조선후기부터 현대에 이르기까지 시흥의 행정구역 변화에 대해서는 『시흥시사 3: 시흥의 근현대』, 시흥시사편찬위원회, 제1부 1장, 제2부 1장, 제4부 4장 참조.

9 「朝鮮總督府令第111號 道ノ位置, 管轄區域及府郡ノ名稱, 位置, 管轄區域」(1913년

도 당국과 중앙의 주무부서인 조선총독부 내무부 사이에는 여러 차례의 조사 보고와 의견 조정이 이루어졌다. 총독부 내무부와 경기도 당국에서 작성한 경기도의 부·군 통폐합안으로는 아래의 3개의 안이 현전한다.¹⁰

- ① 1912년 5월 20일 京畿秘 제867호 「부군폐합에 관한 건」(경기도장관 → 내무부장관)
- ② 1913년 5월 21일 內秘 제114호 「부군폐합에 관한 건」(내무부장관 → 경기도장관)
- ③ 1913년 8월 6일 京畿秘 제467호 「부군폐합에 관한 건」(경기도장관 → 내무부장관)

여기서는 ①을 경기도에서 작성한 ‘초안’, ②를 내무부에서 작성한 ‘수정안’, ③을 경기도에서 작성한 ‘재수정안’으로 지칭한다. 총독부와의 협의를 거쳐 경기도 측의 재수정안이 보고된 1913년 8월 이후로는 개별 부·군의 실정이나 지역민의 청원에 관한 대응 등을 두고 의견 조정이 이루어진 후 통폐합이 확정되었다.

조선총독부에서 각 도에 부·군 통폐합 방안에 대한 조사를 처음 지시한 시점은 1911년 10월경이다. 각 도는 관할 지역에 대한 조사를 거친 후 대체로 1912년 5~10월 사이에 부·군 통폐합 초안과 함께 회답하였다.¹¹ 각

12월 29일), 『朝鮮總督府官報』 호외(1913년 12월 29일).

10 3건의 자료 모두 「府郡廢合二關スル件」, 『府郡廢合關係書類』, 국가기록원 관리번호 CJA0002545, pp. 23-59에 편철되어 있다. 이후 국가기록원 소장문서를 인용하는 경우 국가기록원 관리번호와 함께 국가기록원에서 표기한 면수를 기재하여 인용한다.

11 시기순으로는 1911년 12월 전라북도, 1912년 5월 경기도와 충청북도, 동년 6월 충청남도 와 경상북도, 7월 경상남도, 10월 전라남도가 초안을 회답하였다. 여기서는 부·군 통폐합 기준이 동일하게 적용된 경기도 및 삼남 지방의 도만을 살펴보았으며, 각 도의 부·군 통폐합안은 국가기록원 소장 『府郡廢合關係書類』(CJA0002545, CJA0002546, CJA0002550)를 참고하였다.

도의 초안에서는 공통적으로 관할 내 부·군의 면 수, 민족별 호수 및 인구 수, 전답의 경지면적, 세액(호세 및 지세)에 관한 조사표, 그리고 통폐합 계획을 가시화한 도면이 첨부되었다.

경기도의 초안에서는 기존의 2부 36군을 2부 23군으로 합하여 총 13개 군을 줄이기로 하였다. 또한 경기도 관내의 1개 부·군당 현재 평균 호수 6,520호는 통폐합 이후 10,206호, 현재 인구수 31,029명은 통폐합 이후 48,567명으로 늘어날 것으로 예상하여, 전반적으로 부·군의 수는 줄이면서 개별 부·군의 인구 규모를 증가시키는 방향을 상정하였다. 초안에 첨부된 조사표에는 현재 관내 부·군별 면 수, 호수 및 인구수, 경지면적, 세액을 항목별로 기재하였다. 각 부·군의 인구 규모와 경제력을 나타내는 지표로서, 통폐합 전후 호수와 세액의 변화만을 추려서 정리하면 다음 [표 1]과 같다.

먼저 [표 1]에서 호수에 주목하여 보면 통폐합 대상이 된 부·군들은 대체로 호수가 5,000호 미만으로, 규모가 상대적으로 작은 곳들끼리 합하거나 인접한 큰 규모의 부·군과 통폐합하였음을 알 수 있다. 조사표의 비고 항목에 기재된 통폐합 사유로는 주로 해당 지역의 지세상 협소함이나 교통상의 이유가 거론되었다. 하지만 이 시점에는 명시적인 통폐합 기준이 확정되지 않았기에 위와 같은 통폐합 내용은 잠정적인 수준에 불과했다. 또한 경성부와 인천부는 부제 시행 예정지가 별도로 구분되지 않았고, 이후 통폐합의 주요 기준이 되는 ‘면적’ 항목이 확인되지도 않는다는 점에서 행정구역 통폐합에 관한 조사가 충분히 반영되지 않았음을 알 수 있다.¹²

위의 조사표와 함께 각 지역의 교통 조건과 군청사 위치를 나타낸 참고 자료로서, 통폐합 전후 경기도 관할 행정구역의 변화를 표시한 관내도가 첨

12 다른 도의 초안에서도 마찬가지로 면적 항목이 조사에 포함되지 않았다. 유일하게 초안의 조사표에 면적을 기재한 경상북도의 경우, 공식적인 조사항목이 아니라 조사표 상단에 대략적인 면적을 필기할 식이기에 자체적인 참고사항으로서 기재한 것으로 보인다(『府郡區域變更二關スル調査ノ件』, 『府郡廢合關係書類』, CJA0002546, 1914, pp. 643-646).

[표 1] 1912년 5월 경기도 부·군 통폐합 초안¹³

통폐합 내용	면수	통폐합 전 호수	통폐합 후 호수	통폐합 전 세액(원)	통폐합 후 세액(원)
경성부 독립촌치	13	63,880	이전과 동일	47,208	이전과 동일
안성군 독립촌치	24	5,721		18,821	
양주군 독립촌치	32	18,680		20,854	
수원군 독립촌치	40	15,891		44,404	
광주군 독립촌치	18	14,801		25,150	
개성군 독립촌치	14	15,883		23,436	
양평군 독립촌치	19	13,037		20,453	
가평군 독립촌치	8	5,397		5,445	
여주군 독립촌치	16	9,687		17,372	
장단군 독립촌치	20	10,945		26,772	
남양군 독립촌치	20	10,312		24,355	
용인군 독립촌치	16	7,913		24,607	
풍덕군 독립촌치	8	5,865		16,849	
삭녕군+연천군	7	4,629	8,058	11,486	18,235
	6	3,429		6,749	
마전군+적성군	8	3,132	5,504	8,132	11,918
	3	2,372		3,786	
영평군+포천군	8	4,090	10,149	5,455	13,522
	12	6,059		8,067	
파주군+교하군+고양군	13	5,967	15,074	16,561	43,672
	8	3,023		12,096	
	9	6,084		15,015	
통진군+김포군	12	4,114	6,436	21,811	32,273
	8	2,322		10,462	

13 「府郡廢合ニ關スル件」, 『府郡廢合關係書類』, CJA0002545, 1914, p. 56.

[표 1] 1912년 5월 경기도 부·군 통폐합 초안(계속)

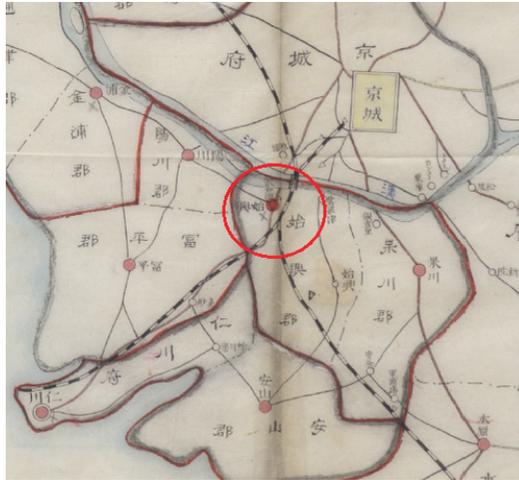
통폐합 내용	면수	통폐합 전 호수	통폐합 후 호수	통폐합 전 세액(원)	통폐합 후 세액(원)
양천군+부평군	5	1,516	5,471	5,229	22,534
	15	3,955		17,305	
시흥군+과천군	6	3,376	7,542	8,065	17,423
	7	4,166		9,358	
인천부+안산군	13	12,759	17,295	16,892	29,265
	9	4,536		12,373	
이천군+양지군	15	5,952	8,535	22,424	28,685
	10	2,583		6,261	
음죽군+죽산군	8	3,078	8,575	10,445	27,668
	15	5,497		17,222	
양성군+진위군	13	2,734	6,467	10,794	27,689
	15	3,733		16,895	
강화군+교동군	17	12,500	14,270	25,442	32,963
	4	1,770		7,521	

참고: 통폐합 후 호수와 세액 항목은 조사표에 기재된 현재 각 부·군의 호수와 세액을 필자가 단순 합산한 결과이다. 따라서 인천부와 안산군 통폐합 사례의 경우 부제 시행 예정지가 제외되지 않은 채 합산되었다.

부되었다. 해당 도면에는 현재의 도 및 부·군의 경계, 주요 교통로인 철도 망 및 도로망, 정차장의 위치, 군 청사 소재지, 그리고 통폐합 이후 예상되는 새로운 군 경계와 군 청사 소재지를 표시하였다.

경기도 시흥군의 경우 아래의 [그림 2]에서 보이듯, 철도 노선과 도로가 교차하는 영등포 지역의 현재 시흥군 청사를 통폐합 이후의 군청 소재지로 선정하였다.¹⁴ 또한 빨간색 선으로 통폐합 대상지인 시흥군과 과천군,

14 원래 시흥군 군내면 읍내리(현재 금천구 시흥동)에 위치했던 시흥군청은 1910년 12월



비고: 원으로 표시한 부분에서 빨간색 점은 현재 군 청사의 위치, ×는 통폐합 이후 군 청사의 위치를 나타낸다.

[그림 2] 경기도 초안 내 관내도의 시흥군

인천부와 안산군, 부평군과 양천군을 다른 지역과 구분하고 있다. 하지만 앞의 조사표와 마찬가지로, 해당 도면에서는 경성부와 인천부의 경우 부제 시행지와 잔여 지역을 구분하지 않았다. 이처럼 경기도의 초안 단계에서는 각 부·군 규모의 대소 정도를 파악하고 여기에 지형과 교통상의 조건, 군 청사 위치 등을 함께 고려하여 대략적인 수준의 통폐합안을 작성하였다.

위와 같이 각 도에서 작성한 초안이 총독부로 보고된 후, 이듬해에 총독부에서 전국의 각 도에 적용하기 위한 통폐합 기준을 마련하였다. 1913년 2월 22일 조선총독 데라우치 마사타케(寺內正毅) 명의로 작성된 「총독의견」은 지방제도의 전반적인 개편의 필요성과 방향을 밝히면서 이를 위한 행정구역 통폐합의 기준을 언급한 점에서 주목된다. 여기서 군의 통폐합은 산하(山河)의 형세, 교통의 편부(便否), 인구의 대소, 인정 및 풍속의 차이 등 지

영등포역이 위치한 하북면 영등포리(현재 영등포구 영등포동)로 이전되었다[서울특별시 영등포구(2022), 『영등포구지』 1권, p. 36].

방의 상황을 고려하는 가운데 면적 40방리(方里)¹⁵를 기준으로 진행할 것, 그리고 기존 군의 구역을 사분오열하여 분할하기보다는 가능한 온존할 것 등의 방침을 제시하였다.¹⁶ 면의 통폐합 방침에 대해서는 호수 1,000호의 기준과 함께 마찬가지로 지형, 교통, 인정 및 풍속을 함께 고려할 것을 언급하였는데, 면 통폐합에 관한 구체적인 내용은 다음 장에서 후술한다.

위의 통폐합 방침과 함께, 「총독의견」에서는 당시 지방의 상황에 대한 인식을 바탕으로 군·면 통폐합의 필요성과 의도를 제시한 내용이 주목된다.¹⁷ 이 중 군 통폐합에 관하여 제시한 내용을 정리하여 보면, 첫째로 경기도 및 삼남 지방은 토지가 비옥하고 인구가 많아 각 군의 평균 면적이 지나치게 좁다는 점이다. 둘째로, 삼한시대 이래 각 군의 풍속과 관습이 달라 고려나 조선왕조는 그에 따른 구분을 인습(因襲)하였지만, 오늘날에는 그러한 차이가 크지 않을뿐더러 현재의 총독정치는 “과거와 같이 군수가 모든 권한을 장악하고 지방의 인정·풍속에 따라 정치를 행하는 것”이 아니다. 셋째로, 철도와 도로 등 교통시설을 갖춘 오늘날 협소한 군을 다수 존치하는 것은 행정상의 불편과 비용을 초래하고 인민의 부담을 더한다는 점이다. 마지막으로, 대다수의 군에서 사무부담에 비해 일본인 및 조선인 서기가 2~3명 정도로 적은 상황을 지적하였다.

즉 각 군 규모의 편차, 기존 연혁의 불필요한 존중, 다수 군의 존치에 따른 행정·재정적 부담, 행정인력의 부족 등이 통폐합의 배경으로 제시되었다. 따라서 각 군의 지형 및 교통 관계를 참작하여 1개 군의 규모를 평균 40방리로 조절하고 중앙에 군청을 둔다면, 군의 수를 크게 줄이고 행정경비의 절감분을 다른 군으로 돌릴 수 있으며, 각 군의 서기 인원을 증원하여 행정 성적을 제고할 수 있다고 전망하였다. 이러한 군 통폐합의 목적은 기존 선행연구에서 강조한 면적과 인구의 편차를 줄이고 행정비용의 절감

15 당시 1리가 3.92727km이므로 1방리는 15.4km², 40방리는 약 617km²에 해당한다.

16 「總督意見」(1913.2.22.), 『府郡廢合關係書類』, CJA0002547, 1914, pp. 685-686.

17 「總督意見」, pp. 679-683.

라는 방향에 부합한다. 한편으로 앞서 통폐합 방침으로서 지역의 다른 요소들과 함께 인정·풍속을 고려할 것을 언급하면서도, 현재의 총독정치가 이러한 지방의 사정을 따라 정치를 행하는 것이 아니라고 강조하였다. 군청의 위치를 가능하면 군의 중앙에 두려는 점이나 군서기의 증원 방향 역시 기존 관행이나 연혁의 존중보다는 지역사회에 대한 통치의 관철을 우선하는 의도를 보여준다.

위의 「총독의견」에서 지방제도 개편의 대략적인 방침을 밝힌 뒤에도 통폐합 기준의 조정이 더 진행된 후, 최종적인 통폐합 기준과 구체적인 방침이 1913년 5월에 정무총감 명의의 통첩으로 각 도에 하달되었다.¹⁸

1. 한 郡의 크기는 면적 약 40방리 또는 호수 약 1만 호를 표준으로 하며, 현재 위 표준 이하의 면적이나 호수를 가진 곳은 폐합하고 그 이상의 곳은 현재대로 한다. 단 40방리 미만인 곳이라도 지세 또는 인접 군과의 관계상 병합하기 어려운 곳은 현재대로 하고, 또 40방리 이상인 곳이라도 호수가 근소하거나 인접 군과의 관계상 병합을 필요로 하는 곳은 이를 병합할 것.
2. 폐합을 행함에 있어서는 지세·교통 등의 관계를 참작한다. 또한 한 군의 전 구역과 다른 군의 전 구역을 병합하며, 불가피한 경우 외에는 한 군을 세분하여 수 개의 군으로 병합하지 말 것.
3. 府는 부제 시행 예정지(거류민단 소재지 및 淸津의 시가지세 시행 예정지와 동일한 구역으로 함)를 제외하고 나머지 구역을 정리할 것.
4. 군 경계가 불명확한 곳, 복잡한 곳 및 기타 정리의 필요가 있는 곳은 상 당하는 조치를 취할 것.
5. 島嶼는 교통의 便否를 따라 정리할 것.
6. 군의 폐합을 행함에 있어서는 별도로 통첩한 면의 폐합도 예상하여 이

18 「府郡廢合二關スル件」, 『府郡廢合關係書類』, CJA0002547, 1914, pp. 667-669.

를 처치할 것.

7. 군 폐합을 행함에 있어서 고래의 구관, 습속의 차이가 있는 것은 힘써 이를 보존하여 폐합 후 군민의 和協을 결여하거나 또는 시정상의 장해를 초래하지 않도록 유의할 것. (강조는 필자)

위와 같이 통첩된 군 통폐합 방침을 통하여, 앞서 「총독의견」에서 제시된 면적 40방리에 더하여 호수 1만 호가 통폐합 기준으로 확정되었음을 알 수 있다. 하지만 이러한 기준을 무조건 적용하는 것이 아니라, 지세와 교통, 인접 군과의 관계, 구관과 습속 등의 요소를 함께 고려하고, 가능하면 군의 구역을 온존할 것을 지시하였다. 또한 동시기에 별도로 통첩된 면 통폐합에 관한 내용도 반영하도록 했는데, 이는 다음 절에서 살펴볼 경기도의 재수정안에서 일부 면을 다른 군에 편입하는 내용으로 구체화되었다.

이상의 과정을 살펴보면, 처음 경기도에서 제출한 초안에서는 인구와 경제력의 규모, 지형과 교통상의 조건, 군 청사 위치 등을 고려하여 통폐합 계획을 보고하였다. 이후 「총독의견」을 거쳐 정무총감 통첩안에 이르러 명확해진 군 통폐합 기준에서는 인구와 더불어 면적을 주요한 통폐합 기준으로 정하였고, 그 외에도 지역의 다양한 요소들을 고려하면서 통폐합 여부를 판단하도록 방침을 정하였다. 다만 「총독의견」에서 각 지역의 ‘인정과 풍속’보다 중앙의 방침을 우선하였듯이, 이후 통폐합 계획이 진전되면서 각 지역에 대해 조사한 다양한 정보들은 선별적으로 반영되었다.

2.2. 통폐합의 구체화와 군청 소재지 선정

1913년 5월 30일 발송한 정무총감 통첩과 비슷한 시기에, 총독부 내무부장관 명의로 이전의 각 도 초안을 바탕으로 수정된 통폐합 계획이 하달되었다. 이전의 초안에서 각 부군의 면 수, 민족별 호수 및 인구수, 경지면적, 세액이 조사된 것과 달리, 내무부의 수정안에서는 통폐합 전후의 호수

및 인구수와 면적을 중심으로 조사사항이 기재되었다. 초안 단계에서는 각 부·군별 조사표와 도면을 첨부하여 통폐합을 위한 전반적인 자료의 수합이라는 성격을 띠었다면, 이 시점에서는 군 통폐합의 기준이 확정된 상황에서 통폐합 내용을 보다 구체화하는 데에 방점을 두었던 것으로 보인다. 또한 수정안에서는 초안의 통폐합 계획에서 수정된 내용을 기존 도 의견과 병기하고, 통폐합 후 사용할 군청 예정지도 기재하였다.

이에 따르면 통폐합 이후 행정구역의 수는 앞서 경기도 측의 초안에서 상정한 것보다 3개 군이 더 감소한 2부 20군으로 예정되었다. 또한 현재 1개 부·군의 평균 면적 26방리, 호수 8,407호, 인구수 39,957명은 통폐합 이후 평균 면적 47방리, 호수 12,925호, 인구수 62,925명으로 증가하는 것으로 계획되었다.¹⁹ 이는 1년 전의 초안에서 상정한 1개 부·군당 평균 호수 10,206호, 인구수 48,567명보다 더 큰 규모의 통폐합이면서 앞서 총독부에서 하달한 면적 40방리와 호수 1만 호의 기준을 충족하는 결과였다.

아래의 [표 2]는 앞서 1년 전 경기도에서 제출한 초안과 비교할 때에 수정된 내용만을 추려 정리한 것이다. 전반적으로 통폐합 범위를 늘리거나 기존의 독립존치 예정 군을 통폐합하는 등 통폐합의 규모를 늘리는 방향으로 수정되었다. 부제가 시행되기로 예정된 경성부와 인천부의 경우 초안 단계에서는 각각 독립존치되거나 안산군과 합할 예정이었지만, 내무부 수정안에서는 부제 시행지 외의 잔여 지역이 각각 고양군이나 부평군과 합하기로 변경되어 부제 시행에 따른 변화가 반영되었다. 강제병합 이후 내무부의 지방제도 개편 방침에 따르면, 향후 부제 시행지는 각 부에 위치한 거류민

19 그런데 앞서 살펴본 1912년 5월 경기도 초안의 조사에서는 통폐합 이전 1개 부·군의 평균 호수를 6,520호, 평균 인구수를 31,029명으로 파악하여, 1년의 시간차를 감안하여도 초안과 수정안에 기재된 수치가 상당한 차이를 보인다. 수정안에 기재된 호수 및 인구수가 1911년도 『朝鮮總督府統計年報』의 수치와 일치하는 점을 고려할 때, 총독부의 수정안에서는 각 도의 초안과 함께 수합한 조사자료가 아니라 1911년 12월 말 시점에 작성된 통계연보의 수치를 근거로 통폐합안을 작성한 것으로 보인다.

[표 2] 1913년 5월 경기도 통폐합 예정안(수정안)의 수정 내용²⁰

수정 내용	통폐합 후 면적(方里)	통폐합 후 호수(호)	기존 도 제출의견
경성부+고양군 (부제시행지 제외)	36	17,124	경성부는 독립존치 고양군+파주군+교하군
인천부+부평군 (부제시행지 제외)	29	10,908	인천부+안산군과 부평군+양천군
과천군+시흥군+안산군	33	12,221	안산군+인천부
양지군+용인군	45	10,339	양지군+이천군 용인군은 독립존치
이천군+여주군+음죽군	67	19,576	이천군+양지군 음죽군+죽산군 여주군은 독립존치
죽산군+안성군+양성군+ 진위군	54	17,897	죽산군+음죽군 안성군, 양성군, 진위군은 독립존치
양천군+김포군+통진군	25	8,106	양천군+부평군 김포군+통진군
교하군+파주군	42	9,123	고양군+교하군+파주군
풍덕군+개성군	33	23,317	두 군 모두 독립존치
적성군+마전군	21	5,615	두 군 모두 독립존치
연천군+삭녕군	27	8,434	두 군 모두 독립존치

참고: 수정안에서 포천군과 영평군의 통폐합 내용이 기존 경기도 의견과 다른 것으로 기재되었으나, 앞선 경기도의 초안에서도 두 지역을 합한다는 내용으로 보고하였으므로 이는 표에서 제외하였다.

단 구역과 이에 맞닿은 구역으로 설정하기로 계획되었다.²¹ 그리고 앞서 정무총감의 통첩안에서 거류민단 소재지와 시가지세 시행 예정지를 제외한 구역을 정리하도록 한 방침을 통해, 부제 시행지와 이에 속하지 않는 지역

20 「府郡廢合二關スル件」, 『府郡廢合關係書類』, CJA0002545, 1914, pp. 46-53.

21 朝鮮總督府 內務府(1911), 『朝鮮地方制度改正ニ關スル意見』, p. 11.

을 구분하는 내용이 반영되었음을 알 수 있다. 이러한 변화에 따라 초안에서 인천부 지역과 병합될 예정이었던 안산군은 시흥군 및 과천군과의 병합으로 변경되었다.

경기도에서는 앞서 통보된 정무총감 명의의 통폐합 방침과 위의 수정안을 바탕으로, 1913년 8월 다시 조사를 거쳐 도의 수정 의견을 반영한 재수정안을 총독부 내무부에 회신하였다. 재수정안에서는 앞선 내무부의 수정안과 비슷하게 현재 부·군별 호수 및 인구수, 면적을 조사사항으로 기재하는 한편, 군을 하부의 면 단위로 분할하거나 다른 군에 편입하는 등 면 통폐합에 관한 내용이 반영되었다. 특히 각 부·군별 통폐합 사유를 상세하게 설명하여 통폐합 여부가 결정된 배경을 살펴볼 수 있다. 이 중 부·군 단위의 통폐합에 관한 재수정 내용과 그 이유를 정리하면 다음 3개 사항으로 요약된다.²²

- ① 기존에 이천군 및 음죽군과 합하려던 여주군을 독립존치한다. 여주군은 현재 면적 38방리, 호수 10,500여 호, 인구 50,800여 명으로 거의 1군의 표준에 해당하기에 독립하는 것이 적당하기 때문이다. 또 3군을 병합하는 경우 군청 소재지를 예정하기에 곤란하므로 인접 군의 통폐합을 참작하여 이천군과 음죽군만으로 폐합을 행한다.
- ② 기존에 양성군, 안성군, 죽산군과 합하려던 진위군을 제외하고, 진위군을 수원군에서 분할한 15개 면과 폐합한다. 진위군은 죽산군에서 10여 리 떨어져 있고 그 사이에 안성군과 양성군을 사이에 두고 있어 인접·관습이 다소 다르므로, 안성군을 중심으로 죽산군과 양성군을 병합하고 군청을 안성군에 두는 것이 지형 및 교통관계상 적당하다. 한편 수원군청은 위치가 북쪽에 치우쳐 남단에서 10여 리의 거리에 있어 불편하고, 수원군의 수북면(水北面) 외 14개 면은 지세 관계상 평택역을 중심으로

22 「府郡廢合二關スル件」, 『府郡廢合關係書類』, CJA0002545, 1914, pp. 23-45.

교통 및 물자의 수출입이 이루어지기에, 이참에 이들 면을 분할하고 진위군에 이속하여 종래 인민이 희망한 평택역 부근으로 군청을 옮기는 것이 지형상·교통상 가장 적당하다.

- ③ 기존에 독립존치하려던 남양군[대부면(大阜面)·영흥면(靈興面) 제외]을 광주군의 의곡면(儀谷面)·왕륜면(旺倫面), 그리고 안산군의 월곡면(月谷面)·북방면(北方面)·성곶면(聲串面)과 더불어 수원군(위의 ②에서 언급한 14개 면 제외)으로 이속한다. (강조는 필자)

①의 경우 앞서 수정안 내용을 정리한 [표 2]에서 보이듯, 이천·음죽·여주 3개 군을 합할 경우 면적 67방리, 호수 19,576호로 그 규모가 지나치게 커졌다. 또한 기존의 수정안에서는 통폐합 이후 여주군청을 군청 소재지로 사용하도록 계획하였지만, 재수정안에서는 군청 소재지를 정하기에 곤란하다고 판단하여 여주군을 제외한 뒤 교통상 접근성을 갖춘 현 이천군청을 새로운 군청으로 사용하기로 결정하였다. 다만 이후 군청 소재지의 입지에 관해서 총독부와 도 당국 간의 이견이 드러나기도 했다. 경기도는 재수정안의 보고 이후 9월경 이를 정정하여 도로와 수운 교통의 요지이면서도 큰 장시가 위치하여 장래 발전 가능성이 있는 음죽군의 장호원(長湖院)으로 군청 이전을 건의하였으나, 총독부에서는 장호원의 위치가 동편에 치우쳐 있다는 점을 이유로 결국 이천군청으로 군청 소재지를 확정하였다.²³ 이러한 과정은 군청 위치를 군의 중앙에 둔다는 총독부의 방침과 해당 지역의 발전 가능성을 전망하는 도의 입장이 충돌하였던 측면을 보여준다.²⁴

②는 기존의 4개 군의 통폐합안에서 진위군을 독립시키는 것으로 변경

23 「府郡廢合二關スル件」, 『府郡廢合關係書類』, CJA0002545, 1914, pp. 65-74.

24 이처럼 재수정안의 보고 이후에도 통폐합 확정 이전까지 총독부와 도 당국 간에 수차례의 계획 조정이 이루어지는 사례들이 여럿 확인된다. 예컨대 경상남도 용남군의 경우 원래 총독부의 계획에 따라 고성군과 통폐합이 예정되었으나, 경상남도 측에서 용남군의 장래 발전 가능성을 이유로 독립존치 의견을 제시하고 계획이 수정되어 결국 거제군과의 통폐합으로 결정되었다[김승정(2019), pp. 27-29].

하고, 진위군에 수원군의 15개 면과 충청남도 평택군을 병합하는 내용이다. 진위군은 죽산군과의 사이에 2개 군을 사이에 두고 있기에 거리가 멀고 인정·관습이 다르다는 점이 독립 사유로 설명되었다. 한편 수원군의 경우 넓은 면적에 비하여 수원군청 소재지(당시 수원군 북부면)가 북쪽에 치우친 상황에서, 수원군 내의 남쪽에 위치한 면들로서는 교통 및 물자의 유통에 유리한 진위군의 평택역을 이용하는 것이 더 편리하다는 점도 제시되었다. 특히 진위군청을 종래 인민이 희망한 평택역 부근으로 옮긴다고 언급한 부분이 주목되는데, 당시 경기도 당국에서는 진위군청의 이전을 진정하던 평택역 부근의 유지들이 군청사로 이용할 건물을 제공할 것이라고 보았다.²⁵ 이러한 군청 소재지의 선정은 일부 지역민의 의사에 부합하여 통폐합이 이루어진 것처럼 보이지만, 평택역의 교통·경제적 조건을 언급한 대목에서 보듯 교통상의 편의와 발전 가능성이 충분히 갖추어졌는지 여부가 더 중요하게 작용하였다고 보아야 할 것이다.

③의 경우 남양군을 수원군에 편입시키는 이유가 별도로 설명되지 않았지만, 남양군의 대부분 및 영흥면을 신설 예정의 부천군에 통합하면서 나머지 18개 면²⁶을 존치하지 않고 수원군에 병합한 것으로 보인다. 남양군에서 부천군으로 편입되는 두 면은 도서 지역으로, 이들은 선박 시설이 없어 교통이 불편하고 종래 지역민의 희망이 있기에 인천 지역에 부속하는 것으로 설명되었다.

이처럼 경기도의 재수정안에서는 면적과 호수의 기준을 기본적인 통폐합 규모로 전제하면서도, 재수정을 요구하는 경우 군청 소재지의 위치와 교통 조건을 이유로 통폐합 내용을 수정하였다. 특히 경기도의 통폐합 계획에서 군청 소재지의 선정 사유로 대부분 군세(郡勢)와 교통 환경, 그리고 군청

25 김승정(2019), pp. 37-38. 이에 따라 1914년 3월 1일 진위군의 통폐합과 함께 진위군청이 진위군 병남면 평택리로 이전하였다[평택시사편찬위원회(2014), 『평택시사 1』, p. 40].

26 18개 면의 면적과 호수를 합하면 면적 30방리, 호수 8,815호이다.

소재지를 지리상 중앙에 둔다는 점이 제시되었다.²⁷ 이는 앞서 「총독의견」을 통해 살펴본 군 통폐합의 전반적인 취지에 부합하는 내용이었지만, 이천군과 음죽군의 사례처럼 어떠한 조건을 우선하는지에 따라 군청 위치에 관해 총독부와 도 당국 사이의 입장이 엇갈리기도 하였다.

한편 위와 같은 군청 소재지의 위치는 해당 지역민의 생활권에서도 중요한 사안이었다. 재수정안의 일부 사례에서 지역민의 의사를 거론하여 경기도에서 이를 통폐합 계획을 뒷받침하는 근거로 부연하기도 했지만, 이는 다양한 지역민의 반응 중 필요한 측면만을 선택적으로 참고한 결과에 가까웠다. 당시 경기도 내 폐군 예정 지역의 민심을 시찰하여 작성한 보고에 따르면, 남양군에서는 군 참사(參事)와 면장 등을 비롯한 군 내 유지들의 주도로 폐군을 반대하는 진정을 제기하였다. 연천군에 병합되는 마전군과 적성군의 경우, 연천군에 인접한 면들은 통폐합에 긍정적인 반응을 보이기도 했지만, 적성군의 일부 면들은 물자 교류나 교통 관계상 더 인접한 양주군이나 파주군과의 병합을 희망하는 등 어느 지역에 인접한지에 따라서도 다양한 반응이 나타났다.²⁸ 하지만 이처럼 통폐합 계획에 부합하지 않는 반응에 대해 도와 군에서는 통폐합의 취지를 강조하고 경거망동을 삼가도록 하는 내용의 유시(諭示)를 내리거나, 경찰관헌의 협조를 받아 이를 강압적으로 저지하는 식으로 무마하였다. 또한 교통상의 편의를 따라 군청 소재지를 정하였지만 오히려 군청이 한쪽에 치우친 결과, 훗날 군청 이전 요구를 초래하는 배경이 되기도 하였다.²⁹

이상과 같이 살펴본 것처럼, 부·군 통폐합안을 처음 조사하던 단계에

27 김승정(2019), pp. 35-36.

28 「府郡廢合二關スル地方民心ノ件」, 『面廢合關係書類』, CJA0002564, 1914, pp. 461-472.

29 예컨대 당시 시흥군의 북쪽인 영등포 지역에 편재(偏在)한 시흥군청은 과천 및 안산군과의 통폐합 이후에도 군청으로 사용되었다. 이후 1930년대 중반 영등포읍의 경성부 편입 때에, 시흥군청의 위치가 지나치게 치우쳤다는 불만을 배경으로 시흥군청을 서이면(西二面) 안양으로 이전할 것을 안양 인근 유지들이 제기하기도 하였다(「始興郡廳舍 移轉을 劃策」, 『동아일보』, 1936.2.26.; 「郡廳誘致코저 郡民大會開催」, 『동아일보』, 1936.3.4.).

서부터 총독부와 경기도는 각 부·군의 면적과 인구 규모뿐만 아니라, 경제력, 지형, 교통, 군청 위치 등 다양한 요소들을 조사하였다. 하지만 점차 통폐합 내용이 구체화되고 면 단위의 편입까지 반영되는 재수정안 단계에 이르면서, 군청 소재지의 위치와 교통 조건을 중심으로 통폐합 계획이 논의되었다. 이는 당시의 지방제도 개편 과정에서 지방행정의 핵심적 축을 담당하였던 군의 지위를 고려하여 통폐합 계획이 진행되었던 결과이다.³⁰ 하지만 이러한 과정에서 지역민의 진정·청원 운동을 비롯한 다양한 요구들은 제대로 반영되지 못하였다.

3. 시흥 지역의 면 통폐합 계획 과정

3.1. 면 재정 중심의 통폐합 기준 수립

면 통폐합의 구체적인 계획은 부·군 통폐합안보다 늦게 보고되었지만, 이를 위한 조사 작업은 훨씬 일찍부터 이루어졌다. 이는 면과 동리의 경계 확정을 위한 조사가 강제병합 전후 토지조사사업의 진행과 맞물려 이루어졌기 때문이다. 강제병합 이전부터 일본의 한국 토지조사에 관한 보고에서는 면과 동리의 경계가 명확하지 않아 경지를 충분히 파악할 수 없다고 파악하여 향후 토지조사의 필요성을 제기했다.³¹ 1911년 시점 총독부 내무부의 의견서에서는, 면의 면적과 인구상 편차가 두드러진 상황에서 이를 적당한 표준에 따라 정리해야 하지만, 우선 토지조사의 진행을 기다린 이후 적당한 표준에 따라 통폐합을 단행한다는 방침을 정하였다.³² 다만 본격적인 면 통폐합에 앞선 토지조사 과정에서도 면이나 동리 단위의 명칭 및 구역

30 이원식(2023), p. 65.

31 宮嶋博史(1991), 『朝鮮土地調査事業史の研究』, 東京大學東洋文化研究所, pp. 425-428.

32 朝鮮總督府 內務府(1911), p. 4.

의 변경은 진행되고 있었다.³³

면 통폐합의 기준에 대해서는, 앞서 살펴본 1913년 2월 데라우치 총독 명의의 「총독의견」에서 호수 700~1,000호 정도의 표준을 제시하여 전국의 면 수를 2,500~2,600여 개로 줄인다는 계획을 처음으로 제시하였다. 면의 통폐합이 필요한 이유로는 당시 각 면의 면적과 호수 및 인구수의 심한 편차로 면 경비를 부담하는 면민의 부담 간에도 차이가 크다는 불균등성, 그리고 면장의 봉급 등을 포함한 면 경비의 지출을 면 스스로 부담하는 상황에서 면 경비를 절감할 필요성이 제시되었다.³⁴

여기서 중요하게 간주되는 면의 특징은, 군과 달리 면 스스로 경비를 부담할 재정 능력을 갖추어야 한다는 점이다. 강제병합 이전부터 일본인 관리들 사이에서는 면을 일본의 정촌(町村)에 대응하는 단위로 간주하고, 면 스스로 비용을 부담하고 재정 능력을 갖추기 위해서 아직 빈약한 면의 통폐합을 단행해야 한다고 논의하였다.³⁵ 강제병합 이후에는 면이 독립적인 재정을 갖추고 공공사업을 운영할 수 있는 ‘조선면제’의 제정이 추진되는 과정 속에서 면의 통폐합이 선결과제로 여겨졌다.³⁶ 이처럼 면 재정의 확충이 요구되던 상황을 배경으로 면 통폐합의 필요성이 제기된 것이다.

최종적인 면 통폐합 기준은 1913년 5월 부·군의 통폐합 기준과 함께 정무총감의 통첩을 통해 각 도에 하달되었다.³⁷ 여기서 면 통폐합을 위한 기준은 호수 800~1,000호, 면적 4방리로 정해졌는데, 이는 「총독의견」에서 제시한 호수의 기준을 약간 수정하고 면적의 기준을 추가한 것이다. 특히 이러한 면 통폐합 기준이 도출된 근거를 상세히 설명하였다. 이에 따르

33 「面洞里ノ整理ニ關スル件」(1912년 1월), 『土地調査例規』第3輯, pp. 283-284; 「安山の面洞里 구역 개정」, 『매일신보』, 1912.2.19.; 「과천군의 면동리 변경」, 『매일신보』, 1912.7.27.

34 「總督意見」, 『府郡廢合關係書類』, CJA0002547, 1914, pp. 674-679.

35 度支部 司稅局(1908), 『面ニ關スル調査』, pp. 57-58.

36 염인호(1983), 「日帝下 地方統治에 관한 研究: ‘朝鮮面制’의 형성과 운영을 중심으로」, 연세대학교 대학원 석사학위논문, pp. 20-23.

37 「面ノ廢合ニ關スル件」, 『面廢合關係書類』, CJA0002560, 1914, pp. 1185-1187.

면 면의 통폐합 기준은 지세, 교통, 관습, 경제 등 여러 사정을 조사하여 정해야겠지만, 가장 중요한 것은 면 행정에 필요한 경비를 부담하기에 충분한 자력(資力)을 보유하고 있는지의 여부라는 우선순위를 명확히 밝혔다. 이에 따라 1913년도 전국 면 경비의 예산을 바탕으로 현재 면 경비 내에서 면을 원활하게 운영하기 위한 표준 규모를 설정하여 통폐합 기준으로 삼는다면, 향후 전국의 면을 약 1,054개 줄일 수 있다고 계산하였다.³⁸ 이러한 기준의 도출 과정은 전국 단위의 평균치만으로 계산한 거친 추산에 바탕을 두었기에 각 지역의 실정을 제대로 반영하였다고 보기는 어렵다. 이는 단지 면을 운영하기 위한 최소한의 지출경비를 상정하여 '적절'하다고 간주되는 규모를 계산한 뒤 전국의 면에 적용한 결과로, 당시 면 통폐합의 방침이 결국 면 재정의 확충에 있었음을 잘 보여준다.³⁹

위와 같은 획일적 기준을 어떻게 구체적으로 적용할지에 관한 방침 역시 정무총감의 통첩을 통해 하달되었다.⁴⁰ 이는 앞서 살펴본 군의 통폐합 기준과 함께 이를 구체적으로 적용하기 위한 방침을 하달한 것과 같은 내용이다.

1. 면은 지방 상황에 따라 그 호수가 최소한 약 800 내지 1,000을 보유한 것을 표준으로 삼는다. 그 표준호수를 초과한 현재의 면은 그대로 이를 존치하고, 표준호수의 최소한보다 미만인 면은 이를 폐합한다. 다만 면적 약 4방리 이상의 면 또는 지세, 교통 등의 관계상 폐합이 불가능한 곳은 호수가 800 미만이라도 이를 존치할 것.

38 「面ノ廢合ニ關スル件」, pp. 1194-1216; 이대화(2009), p. 102.

39 그런데 면의 경비 문제가 통폐합의 목적으로 언급되면서도, 면의 경제력을 직접 보여주는 세액이나 경지면적보다는 면적과 호수가 주요한 통폐합 기준으로 논의되고 있다. 면 통폐합의 최종적인 목적은 면 재정의 확충이지만, 군과 함께 전국 단위로 통폐합을 단행하기에 용이한 지표인 호수와 면적을 간접적인 기준으로 택하여 적절한 규모를 설정한다면 면 재정의 안정화를 꾀할 수 있다고 판단한 것으로 보인다.

40 「面ノ廢合ニ關スル件」, 『面廢合關係書類』, CJA0002560, 1914, pp. 1188-1190.

2. 면 폐합은 가능하면 어떤 면의 구역 전부와 다른 면의 구역 전부로 이를 행할 것. 다만 필요상 한 면을 분할하는 것이 있어도 이를 사분오열하여 인접 면에 병합하거나 또는 동리를 분할하는 것은 이를 피할 것.
3. 면의 폐합을 행함에 있어서는 지세, 교통 등의 관계를 참작할 것.
4. 시가지세(市街地稅) 시행 예정지에 관계 있는 면은 그 시행 지역 내에 속하는 부분을 한 면으로 삼고 나머지 부분은 적절히 이를 정리할 것.
5. 면 폐합에 관계없이 단지 경계 정리에 그치는 것일지라도, 월경지(飛地) 또는 심한 견아상입지[突入地]⁴¹ 등은 아울러 제거하고 정리할 것.
6. 면 폐합을 행함에 있어서 고래의 구관, 습속의 차이가 있는 것은 힘써 이를 보존하여 폐합 후 면민의 和協을 결여하거나 또는 시정상의 장애를 초래하지 않도록 유의할 것. (강조는 필자)

위의 통폐합 방침은 다음과 같은 내용으로 정리할 수 있다. 첫째로, 최소한의 표준호수인 800호에 미달하는지의 여부에 따라 면을 통폐합하거나 존치한다. 다만 800호에 미달하더라도 면적 4방리 이상이거나 지세, 교통 관계로 통폐합이 불가능하다면 예외적인 존치를 인정하였다. 둘째로, 지세와 교통, 구관과 습속 등을 참작하고, 면의 구역을 분할하기보다는 되도록 온존하여 통폐합을 행한다. 이는 앞서 본 군의 통폐합에 관한 방침에서도 동일하게 확인되는 내용이며, 여기서 기존 구역을 분할하는 것은 면민의 화합을 저해하여 시정상 장애를 초래한다고 보았다.⁴² 마지막으로, 경계의 정리에 관하여 월경지나 견아상입지를 제거한다. 이는 군 통폐합에 관한 방침

41 월경지(越境地)는 한 군의 땅이 경계를 넘어 다른 군에 있는 경우를 가리키며, 견아상입지(犬牙相入地)는 한 군의 영역이 다른 군 안쪽으로 깊숙이 돌출한 경우를 가리킨다.

42 이는 면 통폐합이 면적과 인구는 형식적이고 양적인 기준에 따라 획일적으로 진행되었다는 이해와 다르게, 군과 함께 면 단위에 대해서도 지역 단위의 화합을 깨뜨려 통치상 지장을 초래한다고 인식한 점을 보여준다[윤해동(2006), pp. 121-123]. 다만 이러한 인식은 당시 조선의 지역 단위 사회조직에 대한 충분한 이해를 바탕으로 성립한 것이 아니라 통폐합에 대한 반발을 최소화하려던 차원에서 수립된 방침으로 보아야 할 것이다.

에서 언급된 경계의 정리 사항과 연결된다.

3.2. 통폐합 과정에서 지역 실정의 반영 양상

실제 면 통폐합의 수립 과정이 어느 정도로 지역 실정을 반영하였는지를 분석하기 위하여, 이번 절에서는 면 통폐합 계획이 구체화되었던 과정을 분석한다. 총독부에서 각 도에 통첩한 면 통폐합 계획의 조사 사항은 ① 면의 연혁과 새로운 면 명칭의 유래, ② 신규 면별 호수, 인구 및 자력(資力, 경지면적과 지세액), ③ 통폐합 후 각 면의 동리 수, 면적 및 최장거리,⁴³ ④ 각 면별 면유재산의 종류와 수량, 처분 방법, ⑤ 면적 4방리 이하 및 호수 800호 미만으로 한 면을 이루거나 한 면을 분획하여 인접 면들에 합병시키는 경우와 그 이유, ⑥ 기타 참고사항 등이었다. 또한 부·군 단위의 도면을 첨부하여 신·구 면의 구역, 면사무소의 현재 및 예정 부지, 그리고 산천, 도로, 향만, 경지, 촌락 등을 표시하도록 했다.⁴⁴

여기서는 통폐합 이전 시흥군, 안산군, 과천군 소재 면의 통폐합 계획 과정을 살펴보고자 한다. 각 군의 면 통폐합안을 도 단위에서 종합하지 않고 조사가 종료되는 부·군부터 차례로 보고하였기에, 경기도의 관할구역 내에서도 부·군마다 보고 시점이 조금씩 달랐다. 앞서 살펴본 경기도의 1913년 8월경의 부·군 통폐합 재수정안에 면 통폐합에 관한 내용이 반영된 점을 고려하면, 이 시점까지는 대략적인 면 통폐합의 성안이 마무리되었을 것으로 보인다. 시기순으로 안산군은 1913년 9월 30일에, 과천군과 시흥군은 10월 7일에 면 통폐합안을 총독부에 상신하였다. 이들 지역의 면 통폐합 조사 내용에서 면적과 인구 규모, 지세액에 관한 사항을 추려 정리하면 아래의 [표 3]과 같다.

43 면 내에서 가장 멀리 떨어져 있는 부락(人家 소재지)들 간의 거리를 기재한다.

44 「面ノ廢合ニ關スル件」, 『面廢合關係書類』, CJA0002560, 1914, pp. 1270-1275.

[표 3] 시흥·안산·과천군 소속 면의 통폐합 예정안⁴⁵

통폐합 후 면 명칭 (면 개수)		면적(方里)	호수	인구수	지세액(원)
舊 시흥군 (6→3)	북면	2.0	1,341	6,483	2,113
	동면	2.8	994	4,857	1,858
	서면	2.2	1,060	5,518	2,776
舊 과천군 (7→5)	신북면	1.7	997	4,883	673
	신동면	2.5	912	4,668	2,045
	과천면	1.8	811	3,941	1,664
	서이면	1.5	970	5,143	2,275
	남면	1.5	755	3,048	1,716
舊 안산군 (9→3)	반월면*	3.7	1,388	7,154	2,840
	수암면	3.0	1,597	8,034	3,701
	군자면	3.0	1,550	8,298	3,892

참고: 반월면은 시흥군이 아닌 수원군에 편입되지만, 여기서는 다른 면과의 비교를 위하여 같이 기재한다.

위 통폐합 예정안에서는 기존의 시흥군에 속한 6개 면을 3개 면으로, 과천군 7개 면을 5개 면으로, 안산군 9개 면을 3개 면으로 합하면서 개별 면의 규모를 확대하였다. 호수 800~1,000호와 면적 4방리의 통폐합 기준에 비추어 볼 때, 남면을 제외한 모든 면들이 800호 이상의 기준을 충족하였지만, 면적의 경우 모든 면들이 4방리 미만으로 기준에 크게 미달하였다.

유일하게 호수의 기준에 미달함에도 한 면으로 독립한 과천군의 남면은 통폐합 이후 기존의 명칭이나 구역의 변동 없이 그대로 존치되었다. 경기도청에서는 과천군의 면 통폐합안에 대해 앞서 통첩받은 표준과 함께 지세와 교통의 편부를 참작하였다고 보고하면서, 남면의 경우는 지형상 종래

45 「通津郡外九郡面ノ廢合ニ關スル件」, 『郡面廢合關係書類』, CJA0002549, 1914, pp. 443-444; 「抱川郡外四郡面廢合ニ關スル件」, 『郡面廢合關係書類』, CJA0002549, 1914, pp. 650-653, 675-685.

대로 존치하였다고 설명하였다.⁴⁶ 여기서 언급한 ‘지형’은 산맥이나 하천과 같은 자연지형을 의미한다고 볼 수도 있지만, 자연지형뿐만 아니라 교통상의 조건이나 면사무소 위치 등도 고려 대상에 포함되었기에 좀 더 상세한 검토가 필요하다.⁴⁷

아래의 [그림 3]은 당시 통첩된 면 통폐합 조사 방침에 따라 신·구 면 경계와 소속 리의 위치, 각종 지형 및 시설을 표시하여 첨부한 도면이다. 여기서 과천군 남단의 남면과 이에 인접한 하서면 사이에는 산맥과 같은 지형이 표시되지 않았으며, 동쪽의 산맥은 광주군과의 경계를 이루는 산맥을 표시한 것이다. 물론 [그림 3]은 정밀한 지형도라기보다는 대략적으로 각



[그림 3] 과천군 약도의 남면 일대⁴⁸

46 「抱川郡外四郡面廢合二關スル件」, 『郡面廢合關係書類』, CJA0002549, 1914, p. 676.

47 “...덧붙여 다음 면은 폐합 후 호수가 800 미만이지만, 이는 교통의 관계 및 산맥 등 자연의 지세상 이를 분획하여 폐합함은 불리하거나 불가능한 사정도 있고 또 면사무소의 위치 및 인민의 便否 등을 참작하여, 호수는 해당 표준에 충족하지 않지만 한 면으로 존치시키기에 적당하다고 인정하오니 이에 승낙받고자 함께 아뢰입니다. - 포천군 내동면, 연천군 관인면, 과천군 남면, 광주군 돌마면”(강조는 필자, 「抱川郡外四郡面廢合二關スル件」, 『郡面廢合關係書類』, CJA0002549, 1914, p. 658).

48 「抱川郡外四郡面廢合二關スル件」, 『郡面廢合關係書類』, CJA0002549, 1914, p. 680.

면의 현황과 통폐합 계획을 나타내기 위한 약도이지만, 경기도청에서 각 면에 대한 조사 내용과 함께 첨부한 근거자료라는 점에서 이를 면 통폐합 계획과 연결하여 볼 필요가 있다. 이에 따라 [그림 3]에 나타난 남면의 현황을 살펴보면, 남면의 존치 배경이 된 '지형'의 구체적인 배경으로 남면 일대를 통과한 경부선 철도에 주목해 볼 수 있다. 특히 당시 철도역인 군포장역(軍浦場驛)이 위치한 남면 당리(堂里)에 남면사무소가 위치한 점 역시 남면의 독립존치 방향에 힘을 싣는 배경이 되었을 것이다.

위의 남면과 같은 예외적 존치 사례 외에, 여러 면을 통폐합하는 내용에서도 호수나 면적 외에 지세나 교통 등의 요소가 반영되었다. 예컨대 안산 지역에서는 기존의 9개 면을 3개씩 묶어 반월면(기존의 월곡·북방·성곡면), 수암면(기존의 군내·인화·초산면), 군자면(기존의 마유·대월·와리면)으로 통합하였다. 그 이유는 이들의 통폐합이 지형상 적절할 뿐만 아니라, 각 3개 면에 속하는 기존 면들이 예로부터 풍속과 민정이 같고, 오히려 이를 사분오열할 경우 민민의 화합을 도모하기 어렵다는 이유 때문이었다.⁴⁹ 이는 앞서 내무부에서 각 도에 하달한 면 통폐합 방침 중에서, 기존의 면들 중 고래의 구관과 습속의 차이를 반영하여 민민의 화합을 깨뜨리지 않도록 한 방침에 해당한다.

위와 같은 설명은 당시 안산 지역의 실정을 일정 부분 반영한 것으로 보인다. 1842년 간행된 『안산군읍지』(安山郡邑志)에 따르면, 수암과 군자 지역에 속하는 3개 면들을 각각 '동삼면'(東三面)과 '서삼면'(西三面)으로 칭하고, 동면[수암]에는 밭이 많고 논이 적은 반면에 서면[군자]에는 논이 많고 밭이 적다고 언급되어 두 지역이 이전부터 지세에 따라 구분되어 인식되었음을 알 수 있다.⁵⁰ 한편 안산군에서 수원군으로 편입되는 반월면은 본래 조선시대부터 광주군의 견야상입지였으나 1906년의 행정구역 정리 때에

49 「通津郡外九郡面ノ廢合ニ關スル件」, 『郡面廢合關係書類』(CJA0002549, 1914, p. 488.

50 『安山郡邑志』(奎 17366), p. 2 연혁 참조.

새로 안산군에 편입된 지역이었다.⁵¹ 따라서 수암, 군자, 반월면의 통폐합은 이러한 각 지역의 기존 연혁을 반영한 결과이다.

하지만 먼 통폐합이 기존 면의 연혁을 존중하는 방향으로만 이루어진 것은 아니었는데, 이는 위의 반월면이 본래 속하였던 광주군이나 시흥군이 아닌 수원군으로 편입된 과정을 통해 알 수 있다. 안산군 지역의 먼 통폐합 계획이 보고된 1913년 9월에 앞서, 8월에 경기도에서 내무부에 상신한 부·군 통폐합안의 재수정안에서 다음과 같이 밝히고 있다.⁵²

광주군 의곡면, 왕륜면 및 안산군 월곡면, 북방면, 성곶면을 분할하여 수원군(수북면 외 14면 제외)에 이속시키고, 이 군과 남양군(대부면, 영흥면 제외)을 병합한다. 광주군 의곡면, 왕륜면은 수원군의 북방으로 들어가 있고, 안산군의 월곡면, 북방면, 성곶면의 3면은 원래 광주군에서 안산군으로 편입된 면이므로 의곡면, 왕륜면과 함께 안산군에서 이를 분할하여 수원군으로 이속시키는 것이 지당하다고 여겨진다.

왜냐하면 안산군 월곡면, 북방면, 성곶면은 다른 면의 결세(結稅) 8원에 비교하여 6원 60전결이며 또한 풍속·습관 등이 여전히 광주군과 유사하다. 하지만 이상의 각 면을 모두 광주군에 편입시키는 것은 지형상 적당하지 않을 뿐 아니라, 수원군청의 현재 위치는 북쪽으로 치우쳐 있으므로 이상의 5면을 수원군에 이속시킴은 지형 및 교통상 가장 편리하다고 여겨진다.
(강조는 필자)

위 내용은 광주군의 2개 면과 안산군의 3개 면을 수원군에 편입하는 이유를 밝힌 대목으로, ‘반월면’이라는 명칭이 정해지기 이전부터 이 지역의 수원군 편입이 확정되었음을 보여준다. 경기도 측은 이 면들이 과거 광주군

51 「勅令第49號 地方區域整理件」(1906년 9월 24일) 『官報』 부록(1906년 9월 28일).

52 「府郡廢合二關スル件」, 『府郡廢合關係書類』, CJA0002545, 1914, pp. 35-36.

에 소속되어 관습상 광주군과 유사하다고 인지하면서도, 해당 면들의 결세, 즉 경제력이 다른 면들에 비하여 상대적으로 빈약하다는 점, 이들을 다시 광주군에 편입하는 것이 지형상 적당하지 않다는 점, 그리고 현재 수원군청이 수원군의 북쪽에 치우쳐 있으므로 여기에 인접한 면들을 수원군에 편입한다는 점을 제시하였다.

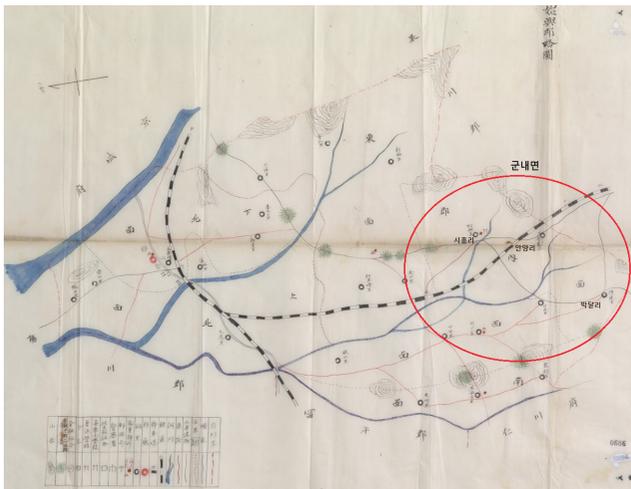
여기서 광주군으로의 편입이 지형상 적당하지 않다는 언급은 이들이 과거 광주군에 속한 견아상입지이므로 이를 다시 허용할 수 없다는 취지로 보인다. 이는 앞서 통첩으로 하달된 면 통폐합 방침에서도 월경지와 견아상입지를 제거하여 정리하도록 한 내용에서 확인된다. 또한 안산군의 3개 면을 포함하여 수원군의 북쪽에 접한 면들을 편입함으로써, 군 통폐합 과정에서 군청을 군의 중앙에 두려는 방향에도 부합하였다. 이처럼 면 단위의 통폐합에서 기존 면의 연혁과 지세를 반영한 내용이 확인되지만, 군 단위의 통폐합과 연관되는 경우 경계 정리와 군청의 입지를 우선하였던 점을 보여준다.

한편으로 통폐합 이전 면의 구역을 온존하지 않고 하부의 리(里) 단위로 분할하여, 기존 면을 나누어 새로운 면을 신설하거나 여러 면에 병합시키는 경우도 있었다. 이는 가능하면 면의 구역을 온존하도록 한 내무부의 지침보다도 분할의 필요성을 우선한 경우인데, 시흥, 과천, 안산 지역 중에서는 과천군 상북면과 동면, 시흥군 군내면이 이에 해당한다. 과천군 상북면은 하북면과 동면에 나뉘어 흡수된 결과 각각 신북면과 신동면으로 신설되었고, 동면의 경우 관내의 주암리가 군내면(통폐합 후 과천면)으로 이속되었다. 시흥군 군내면은 동면과 서면에 나뉘어 병합되었다. 이러한 조치들은 모두 지형과 교통상의 편의를 따른 조치로 설명되었다.⁵³

53 과천군 상북면과 시흥군 군내면의 분할에 대하여, 총독부는 1914년 2월 지령안을 통해 이들이 지형과 교통상의 편의에 따라 적당한 조치라고 인정하여 이를 인가하였다. 과천군 동면 주암리를 군내면으로 편입한 조치의 경우, 내무부에서 이에 대해 재조사를 명하여 경기도에서 1914년 2월 회답한 내용에 따르면, 지형과 교통상의 이유와 더불어 인정·

이 중 위에서 언급한 ‘교통과 지형상의 이유’가 명확히 밝혀진 시흥군 군내면의 분할 사례를 살펴보면, 군내면 중 시흥리와 안양리는 동면에 편입되었던 반면에 박달리만 서면으로 편입되었는데, 이는 박달리와 안양리 사이의 하천 때문으로 설명되었다.⁵⁴ 아래의 [그림 4]는 시흥군의 통폐합 전후 변화를 나타낸 약도로, 여기서 시흥군 서쪽의 안양천에서 뻗어 나와 군내면의 안양리와 박달리 사이를 흐르는 지류를 따라 빨간색 점선으로 새로운 면 경계를 표시하였다.

이상의 면 통폐합 과정을 정리하여 보면, 대체로 2~3개의 면을 합하는 통폐합을 통해 호수의 기준을 충족하면서도, 과천군의 남면처럼 호수가 미달하지만 교통 조건을 고려하여 예외적으로 존치되는 경우도 있었다. 안산



[그림 4] 시흥군 약도와 군내면 일대⁵⁵

풍속이 군내면과 유사하고 행정상으로도 군내면에 이속시키는 것이 더 편리하다는 이유로 설명되었다(『抱川郡外四郡面廢合二關スル件』; 『回答 面ノ廢合二關スル件』, 『郡面廢合關係書類』, CJA0002549, 1914, pp. 641-643, 770).

54 「抱川郡外四郡面廢合二關スル件」, 『郡面廢合關係書類』, CJA0002549, 1914, p. 683.

55 「始興郡略圖」, 『郡面廢合關係書類』, CJA0002549, 1914, p. 686. 위 그림에서 새로운 면 경계를 표시한 점선은 약도상의 점선을 더 뚜렷이 보이도록 수정한 것이다.

지역의 3개 면은 기존 면들의 연혁과 지세를 고려하여 통폐합이 이루어졌지만, 이 중 반월면은 기존 연혁을 따르지 않고 상위의 군 통폐합 차원에서 견아상입지의 정리 방침과 군청 소재지의 입지가 우선시된 결과 수원군으로 편입되었다. 한편 이들처럼 기존 구역을 온존하지 않고 면 구역을 분할하는 경우, 하천과 같은 지형이나 교통, 행정상의 편의 등이 분할의 근거로 제시되었다. 즉 면 통폐합의 계획 과정은 획일적일 기준보다 지세, 지형, 연혁, 교통 조건 등 여러 요소들에 대한 고려와 함께 군 통폐합 계획과 연동되어 구체화되었다고 정리할 수 있다.

위와 같은 면 통폐합은 이듬해인 1914년 2월 이후 총독부의 인가를 받아 확정된 후 1914년 4월 1일부로 실시되었다. 1912년도 예산의 1면당 경비 581원은 1918년 1,725원으로 증가했고, 같은 기간 면서기 인원도 0.9명에서 3.6명으로 증가하여 당초에 총독부가 목표로 하였던 1면당 면 재정의 증가뿐만 아니라 면 행정력의 보강 또한 일정하게 이루어졌다.⁵⁶

하지만 실질적으로는 통폐합 이후에도 여전히 각 면의 편차가 극심하였고 재정이 빈약한 면들이 다수 존재하였다. 예컨대 시흥군 신북면은 통폐합 이후에도 면 경비를 감당하기 어렵다는 이유로 결국 2년 만에 다른 면들에 분할되어 정리되었다.⁵⁷ 또한 호수가 미달함에도 독립존치된 남면의 경우, 1930년대 중반까지도 호수가 700~800호 정도에 불과했고 시흥군 내의 면들 중 가장 재정규모가 열악했기 때문에 면민들이 인접한 수원군 의왕면과의 병합을 요구하기도 하였다.⁵⁸ 이 외에도 대다수 면의 열악한 재정 상

56 이명학(2020), p. 143.

57 기존의 상북면 일부와 하북면이 통합되어 1914년 4월 1일부로 신설된 신북면은, 약 2년 뒤인 1916년 5월 1일부로 사당리를 제외한 모든 면 구역이 시흥군 북면으로 병합되고 사당리는 신동면에 편입되어 소멸하였다[朝鮮總督府京畿道令第4號, 『京畿道報』 호외(1916년 4월 24일)]. 이는 [표 3]에서 보이듯이 신북면 지역이 다른 면에 비하여 경제력이 빈약하였기 때문으로, 통폐합 이후에도 결국 면 경비를 감당하기 어렵다고 판단되어 정리되었다(『面廢合二關スル件申請』, 『行政區劃關係書類』, CJA0002571, 1915, pp. 1196-1205).

황이 1920년대 이후에도 지속된 결과, 1920년대 후반부터 본격적으로 재정이 부실한 면의 조사와 통폐합 작업이 다시 진행될 수밖에 없었다.⁵⁹

위와 같은 결과는 결국 1914년의 면 통폐합 과정에서 지역의 실정을 반영하고 면 재정의 안정을 꾀하려던 총독부의 계획이 충분히 달성되지 못하였음을 보여준다. 앞서 살펴본 것처럼, 과천군 남면은 호수의 기준에 미달했지만 ‘지형’상의 이유, 구체적으로는 철도 교통의 조건이 유리하게 작용한 결과 통폐합 대상에서 제외되었다. 이후 1925년에는 해당 지역의 대표적인 장시였던 시흥군 서이면의 군포장(軍浦場)이 남면의 군포장역으로 이전하는 등 철도 교통에 따른 효과를 누리기도 했지만, 당시 안양역과 함께 급속하게 발전한 안양장(安養場)에 비하여 군포장의 장세가 상대적으로 약세를 보이면서 남면의 부진에 영향을 끼친 것으로 보인다.⁶⁰

또한 통폐합 과정에서 소외된 폐군 지역의 면들은 군청 소재지나 교통 중심지에 비하여 시설 입지상의 불리함을 감수해야 했다. 과거 안산 지역의 면 통폐합으로 신설된 수암면과 군자면의 경우 인구 규모는 충분했으나, 1920년대 후반까지도 우편소나 의료 기관이 부재하여 이에 관한 면민들의 진정이 계속되었다.⁶¹ 과천면의 경우 과천군의 소멸과 함께 과거 삼남대로를 연결하던 주요 교통로인 남태령(南太嶺)이 경부선 개통 이후 쇠락한 결과, 과천 방면의 쇠퇴와 함께 해당 도로를 이용하는 인접 인접 주민들이 교통상 불편을 겪는다는 불만으로 이어졌다.⁶²

1930년대에 들어서 1914년의 면 통폐합 조치가 탁상행정식으로 이루

58 「始興郡の面財政 事務費가四九%」, 『조선일보』, 1934.6.15.; 「合面志願書 始興南面に踏至」, 『동아일보』, 1934.11.16.

59 정미성(2005), 「1920년대 후반~1930년대 전반기 조선총독부의 면 재정 정비과정과 그 의미」, 『역사와 현실』 56, 한국역사연구회; 이명학(2020), pp. 152-160.

60 군포시사편찬위원회(2010), 『군포시사』 1, pp. 224-225.

61 「地方瑣信: 安山邑에 郵便所計劃」, 『조선일보』, 1928.10.20.; 「地方瑣信: 醫師를 渴望하는 舊安山」, 『조선일보』, 1929.3.2.; 「集配人常置를 遞信局에 陳情」, 『동아일보』, 1932.5.18.

62 「南太嶺道路問題」, 『동아일보』, 1935.9.19.

어저 주민의 생활권과 괴리되었다는 비판이 제기되었는데, 이 역시 위에서 살펴본 면 통폐합의 과정을 통해 다시 검토될 필요가 있다. 이러한 면 통폐합에 대한 비판은 대체로 하천을 통폐합의 주된 경계선으로 삼고 산악과 교통은 전혀 고려하지 않아, 인접한 타 지역의 면사무소가 아닌 산맥이나 높은 봉우리를 넘어서 소속 지역의 면사무소에 가야 하는 등 면 생활권에 큰 불편을 초래했다는 내용이었다.⁶³ 물론 식민통치 초기 시점에 총독부가 개별 지역사회의 실정을 충분히 파악했다고 보기 어렵지만, 면 통폐합의 계획 과정을 보면 일부 요소만을 기준으로 한 획일적인 방식보다는 다양한 요소들이 고려되었음을 알 수 있다. 이러한 과정에도 불구하고 통폐합 이후 여전히 면 재정이나 시설 입지상의 편차에 관하여 문제가 제기되었는데, 이는 결국 총독부와 도 당국 간의 협의만을 따라 교통 조건이나 향후 발전 가능성을 갖추었다고 판단한 지역을 중심으로 통폐합이 결정된 결과로 보아야 할 것이다. 이 점에서 훗날 제기된 면 통폐합에 대한 비판은, 위와 같은 일방적인 통폐합의 결과에 더하여 1914년 이후 신설된 면 단위의 생활권이 뚜렷해진 결과 제기된 것으로 이해할 수 있다.⁶⁴

63 北島良弘, 「邑面行政區域整理に對する私見」, 『朝鮮地方行政』 1936년 3월호. 기사 원문에는 필자명이 '北留良弘'으로 기재되었으나, 『조선총독부직원록』과 이대화(2009), p. 96을 참조하여 정정하였다.

64 이와 관련하여, 통폐합 당시에는 '면 단위의 통일성'과 같은 지역민의 관념이 상위의 군에 비하여 강하게 존재하지 않았을 가능성을 생각해 볼 수 있다. 통감부시기부터 행정단위로서 면의 제도화가 진행되었지만, 그 전까지 조선후기의 면은 부세수취를 위해 행정적으로 편제된 단위에 가까웠기 때문이다[姜再鎬(2001), pp. 175-176; 이대화(2009), pp. 107-108]. 또한 18~19세기 대구부 동상면·서상면의 면리 운영에 관한 연구에 따르면, 조선후기 면리 단위의 호구 편제 과정은 주로 부세 운영 차원에서 이루어졌기에 실생활의 거주를 그대로 반영하지 않았고, 오히려 이후 토지조사사업의 진행과 1914년 행정구역 통폐합 시점부터 면리의 경계가 지형 등 생활권의 경계에 부합하기 시작하였다[이유진(2021), 「조선후기-대한제국기 호구 파악 방식의 변화 양상」, 서울대학교 대학원 박사학위논문, pp. 121-123]. 따라서 1930년대에 들어 면의 만성적인 재정난이나 면 구획의 불합리성이 지적된 배경으로, 일본의 정촌(町村)을 모델로 삼은 면의 제도화와 생활권 형성이라는 요인을 생각해 볼 수 있을 것이다.

4. 나가며

갑오개혁기나 통감부시기의 지방행정구역 개편 시도에서 보이듯이, 행정구역 통폐합을 통해 지역 간의 편차를 줄이고 통치비용을 절감한다는 과제는 조선총독부 이전에도 시도된 바 있다. 1914년의 행정구역 통폐합은 이러한 지방제도 개편 시도의 연장선상에 있으면서, 식민통치 초기 시점에서 조선총독부의 지방통치 구상에 따라 지역사회가 재편되기 시작하는 단계였다. 부·군과 면의 통폐합 계획은 이러한 식민권력과의 관계 속에서 구체화되었다.

부·군 통폐합 계획은 1911년 10월부터 정무총감의 통첩이 하달된 이후 경기도와 총독부 내무부 사이에서 몇 차례 조사자료와 수정 의견이 오가는 과정과 함께 진행되었다. 총독부와 경기도의 당국자들은 우선 호수와 면적이 협소한 군들을 통폐합 대상으로 삼은 후 각 지역의 다양한 요소들을 계획에 반영하고자 했다. 하지만 부·군 통폐합 계획이 구체화되면서 점차 교통상의 조건과 군청 소재지의 위치 문제가 더 중요하게 반영되었다. 이 과정에서 인접한 지역민의 반응은 무시되거나 선별적으로만 참고되었다.

면의 통폐합은 강제병합 이전부터 토지조사의 필요와 더불어 면의 재정적 자립 문제가 대두되던 상황에서, 면 재정을 고려한 적절한 규모를 설정하여 기준이 수립되었다. 실제 면 통폐합의 계획 과정에서는 호수를 일차적 기준으로 충족하면서도, 지형이나 교통, 연혁, 행정상의 편의, 군청의 입지 등을 다양하게 고려하면서 특정 면을 존치하거나, 병합 혹은 분할하였다. 하지만 이에 따라 통폐합을 단행하였음에도 대다수 면의 재정은 충분히 안정되지 않았을 뿐 아니라, 폐군 지역의 소재 면은 이후 각종 시설의 입지와 개발 과정에서 소외되면서 불만을 제기하는 배경이 되었다.

다만 이를 좀 더 명확히 검증하기 위해서는 통폐합 이후 시흥군의 공간적·사회적 변화에 대한 본격적인 분석과 함께 이를 장기적인 지역사회의 변동 과정과 연결하여 살펴보아야 한다. 이에 대해서는 추후의 연구를 통해

해명하고자 한다.

참고문헌

자료

- 『東亞日報』, 『每日新報』, 『新韓民報』, 『朝鮮日報』, 『朝鮮地方行政』, 『京畿道報』, 『官報』, 『度支部 司稅局(1908), 『面ニ關スル調査』, 『安山郡邑志』(奎 17366), 『朝鮮總督府官報』, 『朝鮮總督府 內務府(1911), 『朝鮮地方制度改正ニ關スル意見』, 『朝鮮總督府臨時土地調査局(1916), 『土地調査例規』, 『郡面廢合關係書類』, 1914, 국가기록원 관리번호 CJA0002545, 2546, 2550, 『郡面廢合關係書類』, 1914, 국가기록원 관리번호 CJA0002549, 『面廢合關係書類』, 1914, 국가기록원 관리번호 CJA0002560, 2564, 『行政區劃關係書類』, 1915, 국가기록원 관리번호 CJA0002571, 국가기록원 “내 고향 역사알기” DB (<https://theme.archives.go.kr/next/oldhome/viewMain.do>)

논저

- 군포시사편찬위원회(2010), 『군포시사』 1.
 김승정(2019), 「1914년의 군 폐합이 한국의 초기 도시화 과정에 미친 영향」, 서울대학교 대학원 석사학위논문.
 김연지(2007), 「1914년 경상남도 지방행정구역의 개편과 성격」, 『역사와 세계』 31, 효원사학회.
 서울특별시 영등포구(2022), 『영등포구지』 1.
 孫禎睦(1992), 『韓國地方制度·自治史研究』 上, 一志社.
 시흥시사편찬위원회(2007), 『시흥시사 3: 시흥의 근현대』.
 염인호(1983), 「日帝下 地方統治에 관한 研究: ‘朝鮮面制’의 形成과 운영을 중심으로」, 연세대학교 대학원 석사학위논문.
 윤해동(2006), 『지배와 가치』, 역사비평사.
 이대화(2009), 「20세기 초반 지방제도 개편의 목적과 추진과정」, 『승실사학』 23, 승실사학회.

- 이명학(2020), 「일제시기 행정구역의 개편과 명칭의 변화」, 『한국독립운동사연구』 70, 독립기념관 한국독립운동사연구소.
- 이원식(2023), 「1906~1917년 일제의 지방제도 개편과 郡의 지위 정립」, 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 이유진(2021), 「조선후기-대한제국기 호구 파악 방식의 변화 양상」, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 정미성(2005), 「1920년대 후반~1930년대 전반기 조선총독부의 면 재정 정비과정과 그 의미」 『역사와 현실』 56, 한국역사연구회.
- 평택시사편찬위원회(2014), 『평택시사』 1,
- 姜再鎬(2001), 『植民地朝鮮の地方制度』, 東京大学出版会.
- 宮嶋博史(1991), 『朝鮮土地調査事業の研究』, 東京大学東洋文化研究所.

원고 접수일: 2024년 7월 15일, 심사완료일: 2024년 8월 6일, 게재 확정일: 2024년 8월 7일

ABSTRACT

The Discussion and Planning of the Administrative District Consolidation of Gyeonggi-do in 1914

Lee, Weon-sik*

A Case Study on Siheung-gun and
its *Myeon* Units

This paper examines the process of administrative district consolidation in 1914 through the case of *gun* (郡) consolidation in Gyeonggi-do, and *myeon* (面) consolidation in Siheung-gun. Through these events of consolidation, the Japanese Government-General of Korea sought to minimize deviations between each district and reduce costs, while reorganizing local communities to support colonial local rule. By analyzing how these goals of the Government-General took shape alongside the progress of the consolidation plan, the context in which later criticisms of the consolidation were made could be understood.

The *gun* consolidation plan of Gyeonggi-do was embodied in the course of discussions between the Government-General and Gyeonggi-do government. At first, it was decided to merge small *guns* based on the criteria of population and area, and later, accessibility of the *gun* government office

* Ph.D. Candidate, Department of Korean History, Seoul National University.

and transportation were considered important.

Myeon consolidation was motivated by the need for boundary clarification and the financial independence of each district. Although the criteria of population and area were set for the purpose of stabilizing the finances of each *myeon*, only the population criterion was met in the actual plan, and various other factors such as transportation, topography, history, administrative convenience, and *gun* consolidation were considered. However, even after consolidation, the overall financial conditions of *myeon* were in difficulty, and complaints were raised mainly from marginalized areas as a result of the consolidation. For the Government-General, it was difficult to fully reflect the actual situation of each local area. Therefore, the criticism that the 1914 consolidation was disconnected from the terrain or daily living sphere and dismantled local communities should be understood not as a result of uniformly applied criteria, but as a result of the unilateral process in which the consolidation was decided by the authorities.

Keywords Local administrative system, District consolidation, *Gun* (county), *Myeon*, Government General of Korea, Gyeonggi-do, Siheung, Ansan, Gwacheon