

# 1930-40년대 인천지역의 행정구역 확장과 시가지계획의 전개

염복규\*

목  
차

- I. 서론
- II. 인천의 도시적 위상 변화와 도시계획문제의 대두
- III. 제1차 행정구역 확장과 시가지계획안의 입안·시행
- IV. 제2차 행정구역 확장과 공업용지·주택지 사업
- V. 결론

## I. 서론

개항과 더불어 형성의 맹아를 본 한국 근대 도시는 일제시기 급속한 ‘발달’과 ‘변화’를 겪었다. 물론 그 내용을 결정한 결정적인 변수는 각 시기 별로 일제 식민통치의 기조가 어디에 있느냐였다. 이 점과 도시 내부의 자생적인 발달지향이 길항을 일으키며 한국 근대 도시는 ‘형성’되었던 것이다. 이것이 자랑스러운 역사가 아님은 물론이겠으나, 그렇다고 이를 망각해버린다면 오늘날 한국 도시의 기원을 찾는 작업은 불가능할 것이다. 일제시기 도시사 연구의 의미는 바로 여기에 있다고 하겠다. 특히 인천은 한국 최초의 개항장으로서, 식민통치의 중심인 경성(京城)의 인접 도시로서, 일제말기 대륙침략의 거점으로서 그 의미가 더욱 각별하다.

그러나 이러한 중요성에 비해 일제시기 인천에 대한 도시사적 연구는 소략한 편이다. 또한 대부분의 기존 연구들은 개항기에 집중되었다. 이는 최초의 개항장으로서의 인천의 역사적 위상을 생각할 때 일면 당연하다고도 할 수 있겠지만, 다른 한편 일제시기 인천에 대한 어느 정도의 ‘의도적 무관심’의 결과라고도 할 수 있겠다. 만일 그렇다면 이것이 바람직한 현상이 아님은

\* 국사편찬위원회 편사연구소

분명하다. 이 글에서는 이러한 문제의식에 기반하여 1930-40년대 인천에서 시행된 법정도시계획인 ‘인천시가지계획’<sup>1)</sup>의 전개과정을 그와 긴밀한 연관하에서 시행된 인천 행정구역의 확장과 더불어 살펴보고자 한다.

이에 대한 선행연구로는 먼저 인천광역시의 기본적인 정리<sup>2)</sup>와 심재만, 손정목, 이안 등의 통사적 연구를 들 수 있다.<sup>3)</sup> 이 연구들을 통해 1910-45년 인천의 도시계획과 도시공간 형성에 대한 기초적인 사항의 정리가 이루어졌다. 그러나 이 연구들은 공통적으로 한정된 자료를 이용하여 일제시기를 통시기적으로 분석했기 때문에 각 소시기에 대한 세밀한 고찰에는 미치지 못했다고 여겨진다. 한편 1930-40년대 인천시가지계획과 보다 밀접하게 관련된 연구로는 노상주, 배성준의 연구를 들 수 있다.<sup>4)</sup> 노상주는 1940년대 전반 인천지역에서 조선주택영단의 주택건설과 건설된 영단주택을 분석했다. 배성준은 중일전쟁·태평양전쟁이 발발한 전시기(戰時期) 일제 전쟁동원정책의 일환으로 조성된 ‘경인공업지대’의 형성과정을 분석했다. 두 연구는 인천시가지계획을 직접 다룬 것은 아니지만, 그에 대한 중요한 참조항을 제공해준다.

아상에서 살펴보았듯이 1930-40년대 인천시가지계획에 대해서는 그 전개 과정에 대한 사실의 축적이 충분히 이루어져 있지 않은 상태이다. 이 글에서도 여기에 초점을 맞추어 추후 분석적 연구의 기반을 마련하고자 한다. 본론에 앞서 이 글에서 이용한 주요 자료들을 밝혀두면 다음과 같다. 우선 공식 계획안인 『인천시가지계획결정이유서』(조선총독부, 1937, 이하 『결정이유서』로 줄임.), 국가기록원 소장 공문서<sup>5)</sup>, 『조선총독부관보』 등을 통해 일차적인 사실관계를 파악했으며, 『매일신보』, 『동아일보』, 『신문절발(新聞切拔)』<sup>6)</sup> 등 신문자료를 통해 여러 논의와 사업 전개의 구체상을 파악하고자 했다.

- 1) 1934년 제정된 한국 최초의 도시계획법령의 명칭은 ‘조선시가지계획령’이었으며, 그에 따라 시행된 인천 도시계획의 명칭은 ‘인천시가지계획’이었다. ‘도시계획’이 아니라 ‘시가지계획’이라는 명칭을 붙인 총독부의 ‘의도’에 대해서는 여러가지 설이 있으나 확정할만한 견해는 없다. 이 글에서는 일단 이 문제를 더 이상 추구하지는 않을 것이며, 경우에 따라 도시계획과 시가지계획을 병용하여 사용하겠다.
- 2) 인천광역시, 『인천광역시사』(서울: 인천광역시, 2002); 이 글에서는 서울시스템주식회사에서 제작한 CD-ROM을 이용했기 때문에, 구체적인 인용에서 쪽수를 밝히기 않았음을 부기해 둔다.
- 3) 심재만, 「인천시가지의 성장과 변천에 관한 연구」(인하대학교 석사학위 논문, 1986); 손정목, 『일제강점기도시계획연구』(서울: 일지사, 1990); 이안, 『인천 근대도시 형성과 건축』(인천: 다인아트, 2005)
- 4) 노상주 「조선주택영단의 주택지 형성 및 변화에 관한 연구(인천시내 5개 주택지를 중심으로)」(인하대학교 석사학위 논문, 1992); 배성준, 「전시(1937-45) 통제하 경인공업지대의 형성」, 『기술과 역사』(제1집, 2000)
- 5) 이 글에서 이용한 문서철들은 『第三回市街地計劃委員會關係書綴(1936-37)』(CJA0014430), 『第五回市街地計劃委員會關係綴(1939)』(CJA0015675), 『仁川市街地計劃工業用地造成及住宅關係書類(1940-43)』(CJA0016086) 등으로 각각 『제삼회철』, 『제오회철』, 『공업주택서류』로 줄임.
- 6) ‘신문절발’은 1928-40년 경성제국대학 법문학부에서 수집·정리한 신문 스크랩자료이다. 현재 서울대학교 중앙도서관 고문헌실에 소장되어 있으며, 중앙도서관홈페이지의 전자도서관-조선근대신문 카테고리 를 통해 원문이미지로도 열람할 수 있다. 『동아일보』, 『매일신보』를 제외하고 이 글에서 인용한 일 본어신문들이 ‘신문절발’에 속해 있는 것이다.

## II. 인천의 도시적 위상 변화와 도시계획문제의 대두

주지하듯이 인천은 최초의 개항장으로서 한국에서 근대문물 유입의 창구의 위상을 가지고 있었다. 그러나 이러한 위상은 강제병합 이후 상당히 축소되었다. 일제초기 인천의 위상은 전국 최대의 미곡집산지이자 미곡이출항이라는 것으로 집약되었다. 따라서 1910-20년대 인천 공업은 정미업으로 대표되었으며, 인천은 대부분의 공산품을 경성에 의존하는 공업의 후진지역이었다.<sup>7)</sup> 이와 더불어 인천은 총독부가 전략적으로 육성한 ‘관광도시’이기도 했다. 1918년 이미 월미도가 풍치지구로 지정되었으며, 월미산 중턱에는 순환도로가 건설되었다. 월미도 북쪽 해안에 해수욕장이 개장되고, 수족관이 건설된 것이 1920년이었는데, 이후 월미도에는 공설운동장, 야외극장, 조탕(潮湯), 호텔, 사슴농장 등 위락시설이 차례로 건설되었다.<sup>8)</sup>

이상과 같은 인천의 위상에서 인천도시계획에 대한 논의도 대단히 미미했다. 산발적으로 “세계적 무역의 관문으로 장래 크게 발전할 소질을 가진 인천항”에 “금후 대지(對支)무역, 상공업방면의 적극적 헌책” 필요하다는 논의가 있기도 했지만<sup>9)</sup>, 1930년대 이전까지 인천에서는 1926년 인천부가 한차례 도시계획 기본조사를 시행했을 뿐이며<sup>10)</sup>, 시구개수 조차 1928년에 가서야 계획되었다<sup>11)</sup>. 그런데 이러한 인천의 위상은 만주사변(1931)에서 중일전쟁 발발(1937)로 이어지는 일제의 대륙침략정책과 더불어 변화했다. 인천은 지리적으로 만주와 일본을 연결하는 중심에 위치하여 병참기지로써의 중요성이 부각되었다. 역설적이지만, 일제의 대륙침략은 인천에 “병력과 장비가 송출되는 주요창구로 다시 기형적인 활력을 주었”<sup>12)</sup>던 것이다.

한편 1930년대 들어 그 동안 제정되지 않았던 조선의 도시계획법령 제정의 가능성이 비로소 열리기 시작했다. 원래 1920년대 조선 각 도시에서는 1919년 일본 도시계획법의 제정, 재조선 일본인 유산층의 도시개발에 대한 요구 등이 맞물려 이른바 ‘도시계획운동’이 전개되었다. 그러나 이 시기 총독부는 이에 대해 부정적 입장으로 일관했다. 당시 총독부는 도시계획에 소요되는 재정적 부담을 감당할 여력도 없었으며, 식민통치의 기조도 도시의 개발에 있지 않았다.

7) 배성준, 앞의 논문, 160-162쪽.

8) 이안, 앞의 책, 62쪽.

9) 松南生, 「大仁川建設論」, 『朝鮮及滿洲』(제160호, 1920년 10월)

10) 『동아일보』 1926년 9월 26일 「인천부 도시계획 기본조사」

11) 『동아일보』 1928년 6월 11일 「인천부 시구개수계획 발표」

12) 이안, 앞의 책, 124쪽.

따라서 공식적으로 표방하고 있던 조선과 일본의 ‘동화’라는 이념을 훼손하면서까지 민간 일본인측의 이해관계가 노골적으로 반영된 도시계획을 시행할만한 동인(動因)은 없었던 것이다.<sup>13)</sup>

그런데 이러한 상황은 1930년대에 접어들어 몇 가지 요인에 의해 변화했다. 우선 이른바 조선공업화 정책의 추진에 따라 일본 자본의 유치와 공업화의 기반 조성 차원에서 도시 발달을 도모해야 할 필요성이 생겼다. 다음으로 대륙침략정책의 거점을 개발해야 할 필요가 생겼다. 두 가지 요인은 결국 맞물리는 것이었는데, 이러한 요인에 따라 재정적 부담을 최소화하면서 도시를 개발하기 위해서는 결국 법령이 필요하다는 인식에 도달했던 것이다.

한편 이 시기 일본에는 개별 도시의 정비가 아니라, 그것을 중심으로 외곽지역을 일원적으로 개발·통제하고, 궁극적으로 전국적 범위에서 자원과 인구를 효율적으로 배치·활용한다는 서구의 지방계획론(국토계획론)이 도입되었다. 원래 서구에서 제1차 세계대전 이후의 경제재건책과 1920년대 말의 대공황 타개책의 결합으로 등장한 지방계획론은 독일, 일본 등에서는 사회 전체의 파시즘화와 맞물려 군사적·국가주의적으로 전개되었다. 또한 이 이론은 조선인의 이해관계와는 무관한 ‘대일본제국’ 전체의 국책 수행을 위한 수단으로서의 식민지 도시계획의 길을 열어주는 것이기도 했다.

이상의 배경하에서 1930년대 초부터 조선의 도시계획법령 제정 논의가 시작되어, 마침내 1934년 7월 조선시가지계획령(이하 ‘시가지계획령’으로 줄임.)이 제정되었다. 시가지계획령은 조선에서는 최초로 제정된 오늘날과 유사한 형태의 종합적 도시계획법령이었다. 시가지계획령은 일본-조선-만주를 연결하는 최단거리 루트(이른바 ‘북선(北鮮)루트’)의 조선측 종단항으로 1930년대 갑자기 그 중요성이 부각된 함경북도 나진(羅津)에 같은 해 8월 최초 적용된 이래 1936년 4월 경성을 필두로 전국 주요도시들에 차례로 적용되었다. 그러나 개별 도시의 시가지계획안을 총독부에서 모두 입안한 것은 아니었다. 대부분 시가지계획안은 개별 도시 별로 독자적으로 입안하여 총독부의 인가를 받는 형식으로 결정되었다. 대개 개별 도시에서는 시가지계획령 제정이 확실해진 1933-34년 각자 나름대로 조사활동을 벌이고 시가지계획안을 준비하기 시작했다. 이는 물론 인천도 마찬가지였다.

13) 이하 조선시가지계획령의 제정 배경과 내용은 염복규, 「근대서울의 도시계획과 도시공간구조의 변화」, 『서울, 베이징, 상하이, 도쿄의 대도시로의 성장과정연구』 I(서울 : 서울시립대학교 서울학연구소, 2006), 14-18쪽을 제정리한 것이다.

### Ⅲ. 제1차 행정구역 확장과 시가지계획안의 입안·시행

#### 1. 행정구역 확장과 시가지계획안의 입안

현재 확인되는 바에 따르면 인천에서는 1934년 2월 부회에서 ‘도시계획자금 보조운동의 건’이 논의된 것이 시가지계획을 염두에 둔 최초의 움직임이었다.<sup>14)</sup> 같은 해 3월 부회에서는 나가이(永井照雄) 인천부윤이 30년후 인천부 인구 17만명을 예상하고 “공장가, 상업가, 거주가, 미정가를 확연히 구별하는 현대 상공도시를 조성”하는 시가지계획을 위해 3개년간 500여명을 동원하여 기본 조사를 할 것이며, 그를 위한 예산 13,597원을 계상하겠다는 의안을 제기했다. 이 내용만 보더라도 나가이 부윤이 제기한 의안은 즉흥적인 것은 아님을 알 수 있다. 이 무렵 인천부는 이미 시가지계획안의 대강을 준비하고 있었던 것으로 보인다. 여하튼 이 의안은 일부 의원들이 “빈약한 인천부로서는 일장의 꿈을 꾸는 듯 하다”라든가 “도시계획은 다년의 현안으로 가장 필요한 것이지만 비용은 어떻게 할 것인가?”는 등의 문제를 제기했지만, 무난히 원안 가결되었다.<sup>15)</sup>

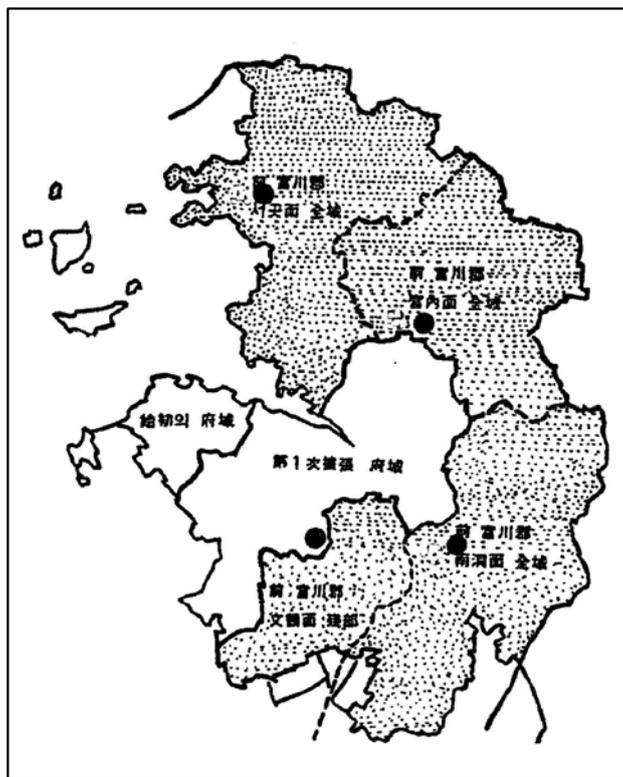
이후 시가지계획안 입안을 위한 조사활동에서 가장 먼저 제기된 사항은 행정구역의 확장문제였다. 앞에서 언급했듯이 시가지계획령의 범리는 도시의 확장을 지향하는 것이었다. 또한 위의 나가이 부윤의 발언에서도 알 수 있듯이 시가지계획은 계획안 입안 시점에서 최소 20-30년 이후의 장래 인구를 예측하고 그에 대한 수용계획을 세우는 것이었다. 한편 당시 조선의 주요 도시들은 1920년대 이래 도시 인구 증가에 따라 행정구역 내 인구 수용이 포화상태에 이르고 있었기 때문에 시가지계획구역은 행정구역을 ‘넘어서’ 설정될 필요가 있었다. 그런데 당시 총독부는 여러 가지 행정상의 편의를 도모하기 위해 시가지계획구역과 행정구역을 일치시키려는 방침을 가지고 있었다. 따라서 행정구역 확장문제는 시가지계획안 입안에서 첫번째로 해결해야 할 사안이 되었던 것이다.

1935년 8월의 한 좌담회의 기록에 따르면 인천부는 그 무렵 행정구역 확장을 전제하고 토목과에서 편입예상지역에 대한 시설계획에 착수하고 있었

14) 『동아일보』 1934년 2월 24일 「도시계획등 심대안 토의」

15) 『조선매일신문』 1934년 3월 22일 「대인천 건설의 근간 도시계획의 내용」; 3월 27일 「永井부윤의 포부 도계안 통과」; 『동아일보』 1934년 3월 24일 「인천부에서 일만삼천원으로 금년부터 기본조사」; 3월 27일 「대상공도시 기본조사 실시」

다.<sup>16)</sup> 그 해 연말에는 나가이 부윤이 부천군 다주면 도화리, 장의리, 용정리, 문학면 학의리, 청학리, 옥련리 등 2면 6리의 인천부 편입문제를 직접 총독부에 청원했다.<sup>17)</sup> 적어도 이 시기 인천부는 행정구역 확장을 위한 자체 준비를 거의 끝내고 있었던 것이다. 그러나 인천부 행정구역은 근 1년이 지난 1936년 10월에 가서야 공식적으로 확장되었다. 그 해 4월 경성부의 행정구역 확장이 있었던 관계로 다른 도시들은 후순위로 밀렸기 때문이다.<sup>18)</sup>



<그림 1> 인천부의 행정구역 확장

\* 출전 : 심재만, 「인천시가지의 성장과 변천에 관한 연구」(인하대학교 석사학위 논문, 1986), 2쪽.

\* 비교 : 필자가 약간의 수정을 가했음. 이하 모두 같음.

16) 『조선매일신문』 1935년 8월 21일 「인천의 당면문제를 말하는 지상좌담회 三」

17) 『동아일보』 1936년 1월 10일 「대도시의 부세확장안 : 인천부」

18) 『매일신보』 1936년 12월 5일 「확장 인천 현재 인구 십만 돌파도 在邇」

행정구역 확장의 기준은 시가지계획의 전체계획에 따라 첫째, 시가지계획 목표연도의 예상인구를 기준으로 1인당 30평<sup>19)</sup>의 거주가능면적 확보가 가능할 것, 둘째, 인천부의 중심점인 인천우편국<sup>20)</sup> 부근에서 1시간 교통시간대인 반경 6km의 원 안에 들어올 것, 제반 행정·시설 면에서 인천부와 관계가 밀접할 것<sup>21)</sup> 등이었다. 이러한 기준에 따라 앞에서 언급한 나가이 부윤의 청원과 거의 유사한 부천군 다주면 사충리, 도화리, 장의리, 용정리 전부 및 간석리 일부(전면적의 9%)와 문학면 학익리, 옥련리 전부 및 승기리, 관교리 일부(각각 전면적의 54, 43%)가 인천부에 편입되었다. 이상의 행정구역 확장을 통해 인천부는 원래 면적의 3.6배로 확장되었다.<sup>22)</sup>

행정구역 확장과 더불어 인천부는 시가지계획안의 입안작업도 계속했다. 인천부의 기초작업을 토대로 총독부가 입안한 시가지계획안 자문안이 1936년 10월 27일 인천부회로 송부되었다. 부회는 11월 2일 그에 대한 답신서를 총독부로 송부했다.<sup>23)</sup> 계획안의 핵심적인 내용은 계획목표연도 1965년, 예상인구 20만명<sup>24)</sup>, 함께 84선의 가로망 부설, 전체 주거가능면적의 약 70%인 5,445,000평의 구획정리 등이었다.

이 시기 총독부는 인천 외에 부산, 대구, 평양, 신의주 등에 대해서도 동일한 절차를 진행하고 있었다. 원래는 이상 5개 도시의 답신서를 수합하여 1936년 12월 제3회 시가지계획위원회를 개최하고 5개 도시에 대한 시가지계획령 적용을 확정할 예정이었다.<sup>25)</sup> 그러나 실제 총독부는 1937년 1월 시가지계획위원회를 개최하여 위에서 언급한 5개 도시 외에 목포, 함흥을 포함한 7개 도시의 시가지계획 구역, 가로망, 토지구획정리(이하 ‘구획정리’로 줄임.)를 결정했다.

시가지계획위원회 석상에서는 회의체의 특성상 대부분의 시가지계획안이 별 논란 없이 가결되었다. 다만 부분적으로 염두에 들만한 질의, 응답이 오

19) 자료에 따라 단위가 m<sup>2</sup>와 평이 혼재되어 있는데, 이 글에서는 평으로 통일해서 쓴다. 1m<sup>2</sup>=0.3025평으로 계산했다.

20) 현재 인천광역시 중구 항동의 인천중동우체국.

21) 당시 다주면과 문학면의 대부분 지역은 이미 인천경찰서, 인천우편국의 관내에 속해 있었다.

22) 『결정이유서』, 4-6쪽.

23) 「1936년 11월 2일, 答申書, 仁川府尹→朝鮮總督」 『제삼회철』; 당시 시가지계획안 결정의 과정을 보면 [해당 도시의 기초작업 → 작업 결과물 총독부에 상신 → 총독부의 자문안 입안 → 해당 도시 부회로 자문안 송부 → 부회의 검토·가결 → 총독부로 결과 답신서 송부 → 총독부 시가지계획위원회 개최 → 최종안 확정]의 과정을 거쳤다.

24) 예상인구는 뒤에 1923-34년 인구증가율에 근거한 보다 정밀한 계산과정을 거쳐 구인천부역은 1934년 75,558명에서 1965년 162,674명으로 증가하며, 여기에 다주면과 문학면의 증가인구를 합하면 184,570명으로 증가하는 것으로 추정되었다.

25) 『평양매일신문』 1936년 11월 9일 「시가지계획령 명년도 오도시에 적용」

가기도 했는데, 인천시가지계획에 대해서는 재계의 거물 한상룡(韓相龍)이 “경성과 인천의 교통관계상 인천에도(두 도시를 연결하는 ; 필자) 대로(大路) 제1류를 시설할 필요가 있다”고 한 것과 조선상공회의소 회두 카다(賀田直治)가 경인철도의 복선화계획을 묻자, 총독부 철도국장이 바로 실시할 계획은 없다고 답한 것 등을 들 수 있다.<sup>26)</sup> 여기에서 적어도 인천시가지계획이 시작되는 1936-37년 단계에서 이것을 경성, 인천을 연결시키는 쪽으로 사고하고 있었던 쪽은 총독부 보다 민간 경제계였음을 엿볼 수 있다.

## 2. 시가지계획 가로망 부설과 토지구획정리사업의 전개

인천시가지계획은 시가지계획위원회의 결정이 내려지고 넉 달이 지난 1937년 5월 1일 정식으로 공포되었다.<sup>27)</sup> 앞에서 보았듯이 시가지계획의 구체적인 내용은 시가지계획구역, 가로망, 구획정리의 세가지였다. 이 중 시가지계획구역은 행정구역의 확장으로 결정된 것이었고, 결국 시행해야 할 시가지계획사업은 가로망 부설과 구획정리의 두 가지였던 셈이다.

먼저 가로망 부설에 대해 살펴보자. 『결정이유서』에 따르면 당시 인천부의 가로 면적은 거주가능면적의 9%에 불과하여 심히 과소한 상태였다. 이에 시가지계획안에서는 시가지계획구역 전체를 몇 개의 교통구역으로 나누어 교통계를 수립했다. 그 방법은 다른 도시에서도 거의 동일한 것이었는데, 먼저 교통계통 전체의 중심(주심)을 정하고 그 주변을 몇 개의 교통구역로 나누어 각각의 중심(부심)을 정해 주심과 부심, 부심 상호 간의 연결을 우선도모하는 것이었다.

인천시가지계획에서는 앞에서 언급한 대로 인천우편국 부근을 주심으로 정하고, 구인천부역은 중앙의 구릉을 중심으로 이분하여 남측의 선거(船渠)를 중심으로 하나의 구역, 북측의 상인천역을 중심으로 하나의 구역을 정했다. 다음으로 외곽지역은 주안역을 중심으로 사충리, 도화리, 승기리 등을 하나의 구역으로 하고, 학익리, 옥련리는 고봉(高峰)으로 구분되는 양측을 각각 하나의 구역으로 정했다. 이상의 교통구역 구분을 전제로 대로(大路) 제2류(30)<sup>28)</sup> 5선, 제3류(25) 15선, 중로(中路) 제1류(20) 8선, 제2류(15) 30선, 제3류(12) 26선 등 합계 84선이 계획되었다.<sup>29)</sup>

26) 「1937년 1월 19-20일, 第三回 市街地計劃委員會 會議錄」 『제삼회철』

27) 『관보』 1937년 4월 12일.

28) 괄호 안의 숫자는 도로의 폭원이며 단위는 m이다. 이하 모두 같음.

29) 『결정이유서』, 23-29쪽. ; 여기에서 제3회 시가지계획위원회에서 한상룡이 주장했던 대로 제1류를 경성-인천의 연결노선으로 신설해달라는 요구는 받아들여지지 않았음을 알 수 있다.



<그림 2> 인천시가지계획 구역·가로망

\* 출처 : 朝鮮總督府, 『都市計畫概要』(京城 : 朝鮮總督府, 1938), 1쪽

시가지계획 가로망 부설은 그것이 공식적으로 결정·공포되기 이전인 1937년 초부터 추진되고 있었다. 인천부에서는 1937년 국고보조 59,400원을 받는 등 총공사비 17만원을 들여 북부 송현정 시장 북측의 연장 600m의 중로 제1류 노선을 제일 먼저 신설하기로 결정했다.<sup>30)</sup> 이 지역은 조선인 중심지로서 그 동안 “하등 시설이 없어 일반의 원성”이 많았던 곳으로 인천부는 시가지계획을 기회로 국고보조를 받아 도로를 신설하고자 했던 것이다.<sup>31)</sup> 이 도로는 그 해 9월부터 공사에 들어가 원래는 1938년 6월 개통 예정이었지만, 도로부지 거주민 2백여호의 철거·이전이 지연되어 도로 개통도 연말로 지연되었다.<sup>32)</sup>

30) 『매일신보』 1937년 1월 19일 「북부 인천의 대동맥 간선도로를 신설」

31) 『매일신보』 1937년 3월 16일 「북부 인천의 도로 개수」

32) 『관보』 1937년 9월 18일 ; 『매일신보』 1938년 6월 28일 「북부 인천의 간선도로 금년 내로 완료 예정」; 도로부지 거주민들의 이전이 지연된 것은 이전지로 예정되었던 대화정, 학익정, 일출정 일대의 구획정리사업이 지연되었기 때문이다. 인천 뿐 아니라 당시 조선의 시가지계획은 가로망 부설이나 구획정리 등 계획사업이 시작되자마자 전시기로 들어감에 따라 심각한 재정난·자재난으로 상시적인 공사 지연 상태를 벗어나지 못했다. 또한 여기에서 보듯이, 각각의 계획사업들은 상호 연결되어 있었기 때문에 한 사업의 재정난은 다른 사업에도 결정적인 영향을 미쳤던 것이다.

시가지계획 가로망이 공식적으로 공포된 이후 인천부는 첫사업으로 60만 원의 예산을 계상하여 “월미도, 혈문(穴門), 해안정, 궁정, 화정, 인천로, ○정” 등 7노선을 1937년 6월 초에 착공하고자 계획했다.<sup>33)</sup> 도로의 착공을 앞두고는, 토지 브로커들의 발호와 지가 등귀의 현상도 나타났다.<sup>34)</sup> 그러나 이듬해 3월 부회에서 “도로시설은 하시(何時)에나 시작할 것이냐”는 의원들의 추궁에 인천부에서 “예산 관계” 운운하는 정황<sup>35)</sup>을 보면, 계획은 예정대로 추진되지 않은 것으로 보인다.

이후 시가지계획 가로망 부설이 어떻게 추진되었는지를 알려주는 자료는 없다. 다만 1939년 인천부가 14만원의 예산으로 옥(旭)소학교 앞-부도정 유곽, 신정통 일대, 빈정 내, 인천역 옆 등의 노선의 개수 및 포장계획을 연말 완공 예정으로 세우고 있었음을 알 수 있다.<sup>36)</sup> 이는 1937년 계획에 비하면 상당히 축소된 것으로 이후에도 시가지계획 가로망 부설은 만성적인 재정난 속에서 원래의 계획 보다 축소된 형태로 지속될 수 밖에 없었던 것으로 여겨진다.

한편 가로망 부설과 더불어 구획정리사업도 추진되었다. 그에 대해 최초로 확인되는 기록은 1936년 11월 인천부윤이 총독부 내무국에 송부한 옥정, 화수정, 화평정 내 일부지역을 구획정리지구로 추가 지정해달라는 내용의 신청서이다.<sup>37)</sup> 이는 적어도 행정구역 확장을 전후한 시점에 인천부에서 시가지계획 구획정리에 대해 상당히 구체적인 계획안을 수립했음을 알려준다. 그러나 정식 공포된 시가지계획안은 다만 어느 정도의 면적을 구획정리하겠다는 것 외에는 어떤 내용도 포함하고 있지 않다.<sup>38)</sup> 이러한 구획정리에서의 ‘비밀주의’ 역시 당시 일반적인 현상이었다. 어떤 지역을 구획정리지구에 포함한다고 발표하는 순간, 총독부측의 경고에도 불구하고, 그 지역의 지가는 폭등했기 때문이다.

33) 『매일신보』 1937년 5월 22일 「금년엔 총공비 육십만원으로 위선 칠개선 시공」

34) 『매일신보』 1937년 6월 4일 「악덕 “쁘로커” 발호, 인천부서 주의 환기」

35) 『매일신보』 1938년 3월 18일 「인천부회 제사일」

36) 『동아일보』 1939년 5월 11일 「노면 포장 유월 상순 일제 착공」

37) 「1936년 11월 30일, 區劃整理區域ニ關スル件, 仁川府尹→朝鮮總督府 內務局長」 『제삼회철』

38) 『결정이유서』, 52쪽.



<그림 3> 인천시가지계획 토지구획정리지구

\* 출전 : 심재만, 「인천시가지의 성장과 변천에 관한 연구」(인하대학교 석사학위 논문, 1986), 68쪽.

인천시가지계획 구획정리사업으로 제일 먼저 추진된 지구는 대화정, 도산정, 화원정, 일출정 일부를 포함하는 대화지구였는데, 이 지구에 대해서는 1938년 2월 인천에서 최초로 토지소유자가 시행인가를 신청해야 할 기한이 발표되었다.<sup>39)</sup> 대화지구 구획정리계획은 총면적 36만여평에 4개년 계속사업으로 공사를 하며 시가지계획 가로망을 포함하여 폭원 6-30m의 도로 70여노선을 시설한다는 것<sup>40)</sup>으로, 1938년 7월 27일부로 총독부의 공사시행명령이 내려졌다. 공사 완료 기한은 1941년 3월 31일까지였다.<sup>41)</sup>

그러나 대화지구의 구획정리공사가 즉시 시작된 것은 아니었다. 인천부의 구체적인 공사계획 수립이 늦어졌기 때문이다. 인천부는 1938년 말에 가서야 대화지구 구획정리에 대한 구체안을 수립한 것으로 보인다.<sup>42)</sup> 1939년 초 공

39) 『관보』 1938년 2월 16일.

40) 『매일신보』 1938년 5월 26일 「인천 신시가지 구획정리계획」

41) 『관보』 1938년 7월 30일.

42) 『매일신보』 1938년 12월 9일 「대화정 구획정리 오십삼만여원으로 사년 계획, 인천부서 설계 완료」

개된 대화지구 구획정리계획의 구체안을 보면 이 지구는 “인천의 긴자(銀座)”라는 표현이 말해주듯이 중심상업지역으로 계획되었다. 또 가로망의 부설 외에 4개소의 공원을 설치하여 주거지역의 기능도 부가했다. 특히 이 지구에는 도산정을 중심으로 부영주택을 건설할 계획이었다. 공사비는 총액 53만여원으로 추산되었는데, 1939년에는 우선 15만원 정도가 계상될 예정으로, 이 금액은 토지소유자로부터 연 2회에 걸쳐 징수할 계획이었다. 실제 공사는 대략 3, 4월부터 시작할 예정이었다.<sup>43)</sup>

대화지구의 공사계획안 수립이 지연된 것은 공사 완료 기한에도 영향을 미쳐, 1939년 3월 총독부는 대화지구 구획정리의 실시계획 인가와 더불어 그 완료기한을 1942년 3월 31일까지로 1년 연장했다.<sup>44)</sup> 또한 구획정리공사는 공사비 조달방식에 대한 지주들의 불만으로 처음부터 난관에 부딪혔다.<sup>45)</sup>

이후 대화지구의 구획정리공사가 어떻게 진척되었는지를 정확히 알 수는 없다. 그러나 1943년 3월 31일부로 공사 완료 기한을 1948년 3월 31일로 연장한 것을 보면<sup>46)</sup>, 1942년까지 공사가 완료되지 않았음은 물론, 공사의 지연 정도가 상당했음을 알 수 있다.<sup>47)</sup>

그러나 구획정리가 전혀 아무런 성과도 남기지 않은 것은 아니었다. 최소한 확인할 수 있는 것은 일부지역에 조선주택영단(이하 ‘주택영단’으로 줄임.)의 주택이 건설되었다는 사실이다.<sup>48)</sup> 주택영단은 1942년 대화구획정리지

43) 『매일신보』 1939년 1월 10일 「인천부의 신편입구 신시가지로 조성, 금촌 삼월경에 착공」; 2월 17일 「인천부의 시가지계획 사월부터 실시예정」; 『동아일보』 1939년 1월 26일 「오십삼만원 공비로 대화정지구를 정리」

44) 『관보』 1939년 3월 11일.

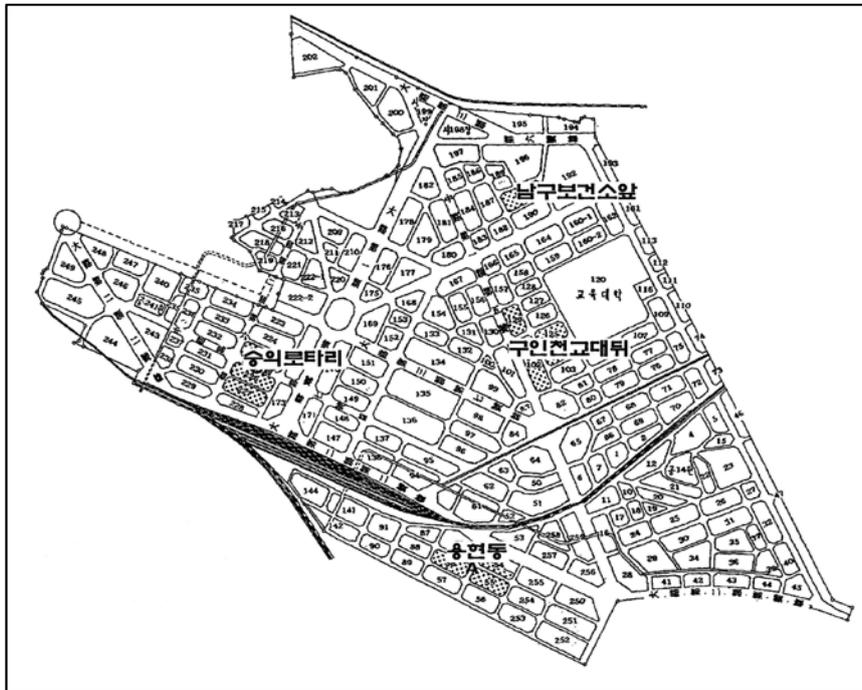
45) 『매일신보』 1939년 4월 14일 「인천구획정리 공비 염출에 난관, 지주측의 반대 의견」; 원래 시가지계획 구획정리의 재정운용은 기채(起債)를 통해 공사비를 조달하고, 완공과 토지 분양후 토지소유자들로부터 그 지가상승분을 수익자부담금으로 징수하여 충당하는 방식이었다. 그러나 구획정리사업이 시작되고 얼마 지나지 않아 전시 재정난에 빠진 총독부는 1938년부터 토지소유자들에게 바로 부담금을 징수하여 공사비를 조달하는 이른바 ‘공사비 현금주의’ 방침을 세웠다. 위에서 보았듯이, 인천 대화지구의 공사비 조달방식도 바로 이 현금주의였다. 이에 따르면 토지소유자들은 아직 아무런 수익도 없고, 사유지의 이용만 제한당한 상태에서 거액의 공사비까지 부담해야 했다. 따라서 토지소유자들의 부담금 체납율은 높을 수 밖에 없었고, 이는 구획정리공사 지연의 중요한 원인이 되었다(염복규, 앞의 논문, 28-29쪽).

46) 『관보』 1943년 4월 7일.

47) 1947년 일본 대장성 관리국에서 발간한 『日本人の海外活動に關する歴史的調査』에서는 1945년 8월 ‘패전’ 당시 대화지구의 공사 진척도를 70%라고 기록하고 있다. 손정목은 여기에서 공사 진척도란 구획정리지에 대한 환지 등의 모든 절차를 포함한 개념이 아니라 대지 조성공사 정도만을 포함한 것이라고 추정했다(손정목, 앞의 책, 291쪽).

48) 총독부는 전시기 노동자 생활 불안정의 결정적인 요인이었던 도시지역의 주택난을 타개하고자 1941년 공영주택건설기구인 조선주택영단을 설립했다. 주택영단에서는 전국 각 도시에서 시가지계획으로 조성은 했으나, 매각·분양이 이루어지지 않은 대지를 매입하여 주택을 건설했다. 주택영단은 공사기간을 단축하고자 미리 갑(20평)·을(15평)·병(10평)·정(8평)·무(6평)의 5개 주택형을 정해 개별 주택을 그에 맞춰 건설하는 ‘형(形)건축’을 한국에서 최초로 시도했다. 주택영단의 사업과 재산은 해방후 대한주택영단(→대한주택공사)으로 승계되었다(대한주택공사, 『대한주택공사20년사』 (서울:대한주택공사, 1979), 162-175쪽).

구에서 어느 정도 공사가 마무리된 15,959평의 토지를 매입하여 4개 주택지(현재 용현동, 현재 송의동 구인천교대 뒤, 송의로터리, 남구보건소 앞 등)를 조성했다. 4개 주택지에서의 주택 건설공사는 1943년 3월 시작되어 연말까지 준공되었다. 건설된 주택수는 송의로터리 갑형·을형 56호, 구인천교대 뒤 갑형·을형 25호, 병형·정형 70호 등 합계 95호, 용현동 및 남구보건소 앞 병형·정형 각각 98호, 30호 등 총계 279호 규모였다. 건설된 주택의 용도는 위 4개 지구 모두 제물포역과 남인천역 사이에 위치한 입지적 특성상 철도 관련 노동자 사택으로 계획되었으며, 송의로터리 만은 일반 회사를 대상으로 한 것이었는데, 준공 후 대개 삼천리자전거, 경성화학, 동양전선 등 기업체의 사택으로 사용되었다.<sup>49)</sup>



<그림 4> 대화지구 영단주택지

\* 출전 : 노상주 「조선주택영단의 주택지 형성 및 변화에 관한 연구(인천시내 5개 주택지를 중심으로)」 (인하대학교 석사학위 논문, 1992), 24쪽.

49) 노상주, 앞의 논문, 19-25쪽. ; 1992년 현재 279호의 주택 중 상당수가 현존해 있었는데, 송의로터리에 건설되었던 56호만은 현존율이 낮다. 이는 처음부터 송의로터리에 건설된 주택이 영단주택으로서 가장 큰 규모의 '고급주택'이었기 때문에 훗날 용이하게 철거·신축이 이루어질 수 있었기 때문이다(노상주, 위의 논문, 44쪽).

『인천학 연구』 6(2007. 2)

대화지구에 이어 그에 연접(連接)해 있는 송림정, 금곡정, 창영정, 대화정, 영정, 송현정 일부를 포함하는 송림지구에 대해 토지소유자가 시행인가를 신청해야 할 기한이 발표된 것은 1938년 8월이었다.<sup>50)</sup> 1939년 들어서는 22,300원의 예산으로 송림지구에 대한 구체적인 조사와 계획안 수립이 진행되었다.<sup>51)</sup> 여기에 상당한 시간이 소요되어 실제 송림지구의 구획정리공사 실시계획은 1940년 8월에 가서야 총독부의 인가가 내려졌다.<sup>52)</sup> 송림지구에서 이후 공사의 진척상황은 거의 알 수 없다. 그러나 1940년대 전반의 여러 가지 상황을 고려할 때, 송림지구가 특별히 상황이 나았을 리는 없을 것이다. 더구나 주택영단의 대지 매입도 이루어지지 않을 것으로 보아 대화지구보다 공사의 진척이 늦었을 것으로 추정할 수 있다.<sup>53)</sup>

## IV. 제2차 행정구역 확장과 공업용지·주택지 사업

### 1. 제2차 행정구역 확장

인천부의 행정구역 확장과 시가지계획이 시작된지 약 1년여가 지난 1938년 초부터는 이른바 제2차 행정구역 확장에 대한 논의가 제기되기 시작했다.<sup>54)</sup> 이는 기실 갑작스러운 논의는 아니었으며 인천의 유산층을 중심으로 오랫동안 내연해오던 ‘경인일체’·‘경성지향’ 요구가 일체의 대륙침략으로 인한 인천의 중요성 부각, 시가지계획 시행 등의 계기를 맞아 표면화된 것이었다.<sup>55)</sup>

50) 『관보』 1938년 8월 20일

51) 『동아일보』 1939년 3월 21일 「대공업도시 건설보」

52) 『관보』 1940년 8월 8일

53) 『日本人の海外活動に關する歴史的調査』는 1945년 8월의 송림지구의 공사 진척도를 50%라고 기록하고 있다.

54) 『매일신보』 1938년 4월 21일 「인천부의 행정구역 제이차 확장계획」

55) 이안은 인천이 1930년대 후반 일제 대륙침략의 전형적인 ‘병참기지’가 됨에 따라 오랫동안 인천을 위성성으로 흔들던 경성과의 관계 보다 대외적인 관계의 비중이 높아졌다고 하면서도, 결국 일제시기 인천의 개발 및 발전방향은 경성 쪽을 향하고 있었다고 했다(이안, 앞의 책, 46-48쪽). 필자도 일제시기만 놓고 보자면 인천의 ‘개발’에 대한 모든 논의들은 ‘경성’을 향하고 있었으며, ‘황해’쪽을 바라보는 논의조차도 결국에는 ‘경성’으로 돌아가기 위한 ‘우회로’였다고 생각한다. 물론 예컨대 “제이부구확장으로서는 인천은 장래 경성 중심을 떠난 인천 중심의 경성, 수원, 개성을 일원으로 삼백만 인구 포용의 산업지대 형성의 백년대계를 수립할 것”(『매일신보』 1939년 1월 25일 「경인일체 구현과 북인천항구의 개발」)이라는 등의 ‘인천중심주의’적인 논변이 없었던 것은 아니나, 이는 어디까지나 주관적인 언설이었다.

민간 유산증단체인 인천부세진흥회에서는 이미 1937년부터 “부구역 제이 확장의 필요를 절규”하기 시작했으며, 1920-30년대 초 줄기차게 ‘경인일체론’을 제기하고 있던 인천상공회의소에서도 1938년 5월 “인천부의 구역확장은 아(我)일본제국의 대륙정책상 그 병참기지로 될 조선의 중심항으로서 경인일여의 구현을 위하여” 필요하다는 의견을 제기했다. 인천부회도 “제이확장문제를 만장일치 가결하여 부천군 문학면, 서관면, 부내면, 계양면, 소사면 등을 인천부에 편입시켜달라는 긴급요망서를 총독부에 제출”했다. 여기에서 제2차 행정구역 확장의 ‘의의’로 “인천이 또한 부구역을 확장한다면 경성과 인천의 부계는 즉 연하게 되는 관계상 구역적으로 경인일체를 보게 될 것”이라고 한 것에서도 제2차 행정구역 확장요구의 내적 의미가 무엇인지 알 수 있다.<sup>56)</sup>

1939년 들어 제2차 행정구역 확장을 위한 인천부의 활동은 구체적으로 진전되어, 2월 말경에는 문학면, 서관면, 남면, 남동면 등에 대한 조사를 완료하는 한편, 늦어도 4월에는 행정구역 확장을 하겠다는 계획을 수립했다.<sup>57)</sup> 그러나 이는 어디까지나 인천부의 주관적인 희망에 불과한 것이었다. 1939년 10월 총독부는 부천군 소사면, 오정면, 계양면, 부내면, 서관면, 시흥군 동면, 서면, 김포군 양동면, 양서면, 고촌면 등의 거대지역을 대상으로 한 경인시가지계획(京仁市街地計劃)을 발표하면서<sup>58)</sup>, 계획구역에 대한 행정조치로서 “소부분을 인천부에 포함하는 외에 대부분은 대경성부역에 편입할” 것이라고 발표했다.<sup>59)</sup> 즉 경성과 인천의 중간지대에 대한 개발은 어디까지나 “대경성부계획”이었던 셈이다.<sup>60)</sup>

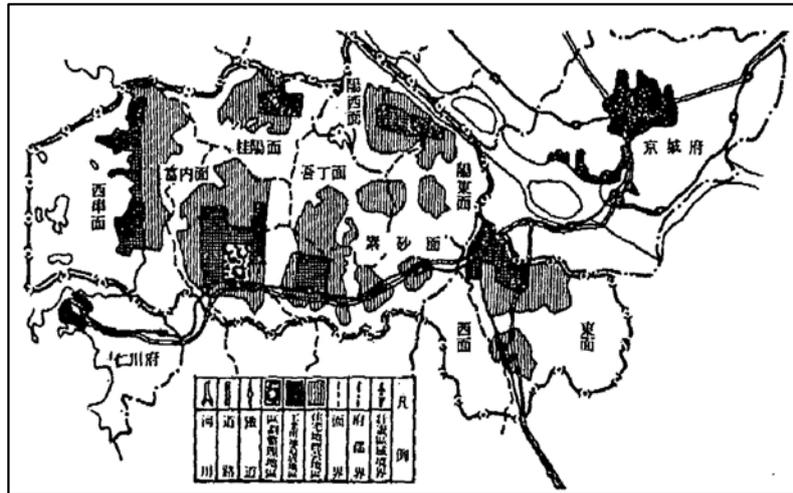
56) 『매일신보』 1938년 5월 13일 「부역확장안에 인천부회 대긴장」; 24일 「인천부역의 확장 축진을 진정」; 25-31일 「인천부구 제이확장 편입지역 순방기」 연재기사.

57) 『매일신보』 1939년 2월 17일 「인천의 제이구역확장 사월에 실현 예정」

58) 1939년 11월 발표된 경인시가지계획은 경성과 인천 사이의 광대한 지역을 하나의 지방계획구역으로 포괄하여 개발하겠다는 계획이었다. 경인시가지계획은 경성시가지계획 혹은 인천시가지계획이 ‘진화’한 것이라고 볼 수 있는 한편, 그것들과 상대적으로 독립된 계획이기도 했다. 또한 실제 자료를 살펴보면 경인시가지계획은 어떤 ‘개발’계획이라기 보다 아직 지가가 폭등하지 않은 기성 도시의 외곽지역의 지가를 고정시켜두기 위한 행정조치의 측면도 적지 않았다.

59) 『동아일보』 1939년 10월 2일 「경인공업지의 대부분 경성에 편입」

60) 『매일신보』 1939년 10월 3일 「경성 중심 신계획도 장차 수립」



<그림 5> 경인시가지계획 구역

\* 출전 : 「京仁市街地計畫決定案」, 『朝鮮』(제294호, 1939년 11월)

그런데 이러한 총독부의 계획은 예정대로 진척되지 않았다. 1939년 총독부의 방침에 따라 중단되었던 인천부의 제2차 행정구역 확장이 1940년 4월 부천군 문학면, 남동면, 부내면, 서관면 일부를 편입함으로써 실현된 반면<sup>61)</sup> 경성부의 행정구역 확장은 결국 실현되지 않았기 때문이다. 이로써 원래의 계획 보다는 축소된 것이었지만 인천부는 1936년 행정구역 확장 당시 보다도 약 6배 가량 확장되어 1914년 행정정리 이전의 구인천부 면적을 거의 회복했다.<sup>62)</sup>

제2차 행정구역 확장에 즈음한 인천부의 움직임은 상당히 활기찼던 것으로 보인다. 즉시 신부역 관할의 출장소를 부평역전에 설치하는가 하면, 경제경찰과 협조하여 악덕부록 단속에 나서고, 경성전기와의 버스노선 연장 협상도 발빠르게 시작했다.<sup>63)</sup> 이러한 신속한 움직임은 인천부가 제2차 행정구역 확장을 오랜 기간 준비해 왔음을 보여주는 측면이라고 할 수 있겠다. 인천부의 제2차 행정구역 확장은 비록 전시기라는 특수한 시기에 전쟁동원정책 속에서 이루어진 것이었지만, 다른 한편 식민권력의 인위적인 행정정리가

61) 『동아일보』 1940년 3월 1일 「대인천 건설 명랑보」; 확장의 개요는 <그림 1> 참고.

62) 심재만, 앞의 논문, 71쪽.

63) 『매일신보』 1940년 3월 3일 「인천 구역확장으로 부평에 부출장소」; 8일 「대인천 건설에 암」; 9일 「인천부 신편입지에 교통망 정비 급무」

도시의 자생적인 내적 추세를 끝내 거스를 수 없음을 보여준 것이기도 했다.

## 2. 일단의 공업용지 조성 및 주택지 경영 사업

1938년 시가지계획계획사업의 하나로 ‘일단의 공업용지 조성’ 및 ‘일단의 주택지 경영’(이하 ‘공업용지조성’ 및 ‘택지경영’으로 줄임.)을 가능하게 하는 시가지계획령의 일부 개정이 이루어졌다. 개정의 핵심은 종래 구획정리지구 등으로 결정되면 지가가 폭등하여 사업의 추진 및 공장 유치가 어려워지는 폐해를 막고자 일단의 공업용지 혹은 일단의 주택지로 지정한 곳에 대해서는 토지수용령을 발표할 수 있게 한 것이었다. 이를 통해 시가지계획이 대륙 병참기지 건설책으로서 원활하게 기능할 수 있도록 하겠다는 것이 개정 취지였던 것이다.<sup>64)</sup>

이에 따라 인천시가지계획에서도 공업용지조성 및 택지경영에 대한 논의가 제기되었다. 인천부에서는 1939년 초 예산부회를 앞두고 “무리한 지주의 억지와 브로커의 발호”를 막고자 “부에서 학익정, 일출정 내 부지를 매수하여 정리한 후 공정가격으로 분양”하겠다는 계획을 발표했다.<sup>65)</sup> 인천부의 계획은 그 해 10월 제5회 시가지계획위원회에 의안으로 제출되었다. 그에 따르면 저렴한 공장부지를 공급하여 공장을 유치하고, 그에 인접한 구릉지대를 주택지로 하고자 일출정, 학익정, 송현정, 송림정 일부 4,185,500평을 공업용지조성지구로, 일출정, 학익정, 주안정 일부 326,400평을 택지경영지구로 계획했다.<sup>66)</sup>

인천부의 계획은 1939년 10월 21일 개최된 시가지계획위원회에서 경인시가지계획과 더불어 심의·결정되었다.<sup>67)</sup> 시가지계획위원회가 개최된 시점에서 인천부는 이미 공업용지조성 및 택지경영에 대해 구체적인 계획안을 입안하고 있었다. 인천부의 계획안은 1939-41년 3개년을 사업기간으로 하여 공업용지와 주택지를 분양하되, 분양 전에 가로망 및 수로 등을 구획정리를 통해 정비한다는 것으로 일출정, 학익정, 주안정의 주택지는 장래 인구 1만명의 수용을 목표로 한 것이었다. 이 계획안은 11-12월 경기도를 거쳐 총독부에 상신되었다.<sup>68)</sup>

64) 『동아일보』 1938년 10월 22일 「이상적 工都 건설 所期」

65) 『매일신보』 1939년 2월 17일 「인천의 시가지계획구 토지 매수, 부에서 지가 폭등을 억제」

66) 「1939년 9월 28일, 第五回 市街地計劃委員會 開催ノ件」 『제오회철』

67) 『매일신보』 1939년 10월 22일 「금일 본부에서 시계위원회 개최」

68) 「1939년 12월 12일, 一團ノ工業用地造成 並ニ 一團ノ住宅地經營事業 實施計劃 承認申請ノ件, 京畿道知事→朝鮮總督」 『제오회철』

1940년 4월 인천부의 계획안 중 공업용지 384,434평, 주택지 326,253평, 사업비 560만원에 대해 총독부의 인가가 내려졌다.<sup>69)</sup> 그 중 일부 지역은 6월까지 매각 준비가 끝나 인천부는 그에 대한 매각 승인 신청을 상신했다. 그런데 이에 대해 총독부는 제국제마(製麻)주식회사, 조선중화학연구소, 경성화학공업주식회사 등을 매수자로 지정하여 인천부의 신청을 인가했다.<sup>70)</sup> 이것을 볼 때, 공업용지조성이나 택지경영사업은 개별 도시의 시가지계획 차원이 아니라 이미 총독부 전체 차원에서 철저히 병참기지 건설의 일환으로 수행되고 있었음을 알 수 있다.

한편 인천부에서는 이미 1940년 초부터 지주들과의 토지 매수 교섭에서 무리한 호가를 부르거나 매점을 해놓은 지주에 대해 토지수용령을 발포할 의사를 가지고 총독부에 이를 신청했다. 토지수용령은 즉시 인가되지는 않았지만, 이른바 ‘비협조적인’ 지주들이 수차의 교섭에도 불구하고 “완강한 행위”를 그치지 않자, 1940년 9월 30일부로 인가되었다.<sup>71)</sup>

이렇게 총독부와 인천부가 상당히 의욕적으로 추진하고 있던 공업용지조성 및 택지경영사업은 그러나 원활하게 진척되지 않았다. 원래 사업 완료가 예정되어 있던 1941년의 사업실적은 확인되지 않으나, 인천부가 1942년 3월 공사기간 연장을 총독부에 신청했음이 확인된다. 기간 연장의 이유는 “공사 착수 후 자재, 노은 등의 앙등에 따라 기정 예산액으로는 도저히 원계획대로 공사를 시행하는 것이 곤란”한 사정과 더불어 “본 공사는 공장용지 및 주택지의 수요자로부터 예상되는 토지매각대금을 징수하여 그 재원으로 하려던 것인데, 기왕의 실적으로 징수한 대금이 적어서 재원의 일부를 기채”해야 하는 사정을 들었다.<sup>72)</sup> 물가의 폭등, 공사 지연, 재정난의 악순환이 공사의 발목을 잡고 있음을 엿볼 수 있다. 이러한 사정은 인천 뿐 아니라 당시 모든 도시의 시가지계획에서 공통된 문제였다.

이상에 대해 총독부는 공사시행연도는 3개년 연장하여 1939-44년 6개년 계속사업으로 하며, “급시(急施)를 요하는 구역을 제1기로 정해 기정 예산액 범위 내에서 시행하고 나머지 구역은 제2기 공사로 장래에 고려”하는 내용으로 인천부의 신청을 승인했다. 이에 따라 사업집행면적도 공업용지는

69) 「1940년 4월 6일, 仁川市街地計劃 一團ノ工業用地造成 並 一團ノ住宅地經營事業 實施計劃 認可ノ件」 『공업주택서류』

70) 「1940년 10월 22일, 仁川市街地計劃 一團ノ工業用地造成 並ニ 一團ノ住宅地 賣却價格 承認ノ件」 『공업주택서류』

71) 『매일신보』 1940년 2월 25일 「인천부 학익정 일대의 구역정리 진척 곤란」; 10월 25일 「인천부내 공장지구에 토지수용령 적용」

72) 「1942년 3월 20일, 仁川市街地計劃 一團ノ工業用地造成 並 一團ノ住宅地經營事業 實施計劃 變更認可申請」 『공업주택서류』

327,617평으로, 주택지는 240,638평으로 축소되었다.<sup>73)</sup> 1942년 9월 총독부는 다시 “주택지의 ○토량을 최소한도로 하여 공사비를 절약할 것, 사업비 범위 내에서 간선도로를 완성할 것, 잡비를 절약할 것” 등을 지시했다. 이 시기 모든 사업이 그러했지만, 시간이 흐르면서 공사환경은 점점 어려워지고 있었던 것이다. 학익정, 일출정 외에 공업용지조성 및 택지경영사업이 있었던 지역은 거의 확인되지 않는다. 다만 1942년 1월 부평지구의 서정, 천상정의 소규모 토지가 공업용지로 수용되었음은 확인할 수 있다.<sup>74)</sup> 그러나 이 토지에도 별다른 공사의 진척은 없었던 것으로 보인다.

한편 1944년에는 택지조성지구로 지정된 후 방치되어 있던 백마정의 33,253평을 주택영단이 매입하여 1944년 7월-45년 6월 인천 조병창 사택 및 합숙소 984호를 건설했다. 백마정 주택지에는 대개 정형·무형의 주택이 건설되었는데, 실측조사에 따르면 영단주택의 형과 무관한 ㄱ자형의 한옥식 주택도 다수 건설되었다.<sup>75)</sup> 백마정 주택지의 사업은 주택영단 사업의 ‘군사적’ 성격을 여실히 보여주는 것임과 동시에 당시 군수기업체의 노동자 대부분이 조선인이라는 어찌면 당연한 사실을 반영하는 것이었다.

마지막으로 1945년 4월에는 1944년 1월 8일부로 ‘경인시가지계획구역’에서 ‘인천시가지계획구역’으로 포함된<sup>76)</sup> 소화정, 백마정, 천상정, 서정, 작전정, 삼립정, 길야정의 일부를 포함한 소화지구에 대한 구획정리공사 시행이 인가되었다.<sup>77)</sup> 원래 이 사업은 1941년 11월 경인시가지계획 구획정리사업으로 인가된 것이었는데, 별다른 공사의 진척이 없다가 인천시가지계획구역으로 포함된 것이었다. 그러나 1945년 4월이라는 시점에서 어떤 의미있는 공사의 진척은 없었을 것으로 짐작할 수 있다.

## V. 결 론

1930년대 이전 인천의 도시적 위상은 주로 일본으로의 미곡이출항, 경성 부근의 관광지의 성격이 강했다. 이러한 위상은 1930년대 일제의 대륙침략이

73) 「1942년 4월 28일, 仁川市街地計劃 一團ノ工業用地造成 並ニ 一團ノ住宅地經營事業 實施計劃 變更認可ノ件」 『공업주택서류』

74) 『관보』 1942년 1월 8일(배성준, 앞의 논문, 165쪽에서 재인용).

75) 노상주, 앞의 논문, 52쪽.

76) 총독부는 1944년 1월 8일부로 부천군 부내면 전역과 문학면, 서관면의 일부에 걸친 39,276,600평을 경인시가지계획구역에서 분리시켜 인천시가지계획구역에 편입시켰다. 이는 원래 경인시가지계획구역의 약 60% 정도의 면적으로서, 어떤 의미에서 이러한 조치는 총독부 스스로 경인시가지계획이라는 ‘지방계획’의 실패를 자인한 것이었다.

77) 『관보』 1945년 4월 4일 ; 소화지구의 위치는 <그림 3> 참고.

본격화되면서 변화했다. 대륙침략의 기지로서 인천의 ‘중요성’이 역설적으로 부각되었던 것이다. 이러한 인천의 도시적 위상 변화는 인천시가지계획의 전개 및 행정구역의 확장에 대전제가 되는 것이었다.

한편 1930년대 제정된 시가지계획령의 적용으로 인천에도 최초의 법정도시계획이 시행되었다. 1934년 시가지계획령 제정에 즈음하여 시작된 인천시가지계획 논의는 처음부터 행정구역의 확장을 전제로 한 것이었다. 1936년 10월 행정구역의 확장과 더불어 시작된 시가지계획사업은 가로망 부설과 구획정리사업을 두 축으로 한 것이었다.

그러나 대부분의 다른 도시에서도 그러했듯이, 인천시가지계획 역시 전시기 재정난·자재난 때문에 원활하게 진척되지 못했다. 1940년 이전에 부설이 시작된 몇 개의 도로 및 두 개의 구획정리지구에서의 미완의 대지조성공사가 시가지계획의 성과였다고 할 수 있다. 그러나 대화지구에서는 1943년 영단주택이 건설되어 택지조성과 주택건설이 연동(連動)한 하나의 사례를 남길 수 있었다.

한편 인천시가지계획이 시작되자마자 제2차 행정구역 확장논의가 제기되었다. 이는 시가지계획상의 필요 때문이기도 했지만, 그 기저에는 강제병합 초기 인위적으로 축소된 행정구역의 복원을 지향하는 역사적 관성이 깔려있는 것이기도 했다. 1940년 제2차 행정구역 확장을 전후한 시기 시가지계획은 주로 공업용지 조성 및 주택지 경영사업을 중심으로 추진되었다. 이는 분명히 인천의 공업도시화를 촉진하는 것이었지만, 거기에서 일제의 대륙침략을 위한 병참기지 건설이라는 군사적 목적을 지울 수는 없다. 인천에서 가장 중요한 공장 중 하나가 육군 조병창이었다는 사실은 이를 상징적으로 보여준다.

이상과 같이 전개된 인천시가지계획은 이 시기 다른 도시의 시가지계획이 많이 그러했듯이 재정난·자재난에 발목을 잡혀 만성적인 공사 지연 상태를 벗어나지 못하고 계획에 훨씬 못미치는 진척을 보였다. 그러나 몇 가지 계획사업의 추진 및 두 차례에 걸친 인천부의 행정구역 확장은 해방후 인천의 도시적 전개의 대전제가 되는 것이었다는 점에서 그 의의가 적지 않다고 여겨진다. 그런데 이를 보다 입체적으로 살펴보는 것은 그것만으로 완결될 수 없으며, 경성시가지계획·경인시가지계획에 대한 연구와 동시에 상호 관련하여서 진행되어야 할 것이다. 이는 추후 연구를 기하고자 한다.

최종원고제출일 : 2006. 11. 15

원고심사일 : 2006. 12. 11

주제어 : 조선시가지계획령, 인천시가지계획, 행정구역 확장, 가로망, 토지구획정리, 조선주택영단, 영단주택, 일단의 공업용지 조성, 일단의 주택지 경영

### <참고문헌>

- 朝鮮總督府, 『仁川市街地計劃決定理由書』(京城 : 朝鮮總督府, 1937)  
『第三回市街地計劃委員會關係書綴(1936-37)』(CJA0014430)  
『第五回市街地計劃委員會關係綴(1939)』(CJA0015675)  
『仁川市街地計劃工業用地造成及住宅關係書類(1940-43)』(CJA0016086)  
『朝鮮總督府官報』  
『每日申報』  
『東亞日報』  
新聞切抜  
松南生, 「大仁川建設論」, 『朝鮮及滿洲』(제160호, 1920년 10월)
- 노상주, 「조선주택영단의 주택지 형성 및 변화에 관한 연구(인천시내 5개 주택지를 중심으로)」(인하대학교 석사학위 논문, 1992)  
대한주택공사, 『대한주택공사20년사』(서울 : 대한주택공사, 1979)  
배성준, 「전시(1937-45) 통제하 경인공업지대의 형성」, 『기술과 역사』(제1집, 2000)  
손정목, 『일제강점기도시계획연구』(서울 : 일지사, 1990)  
심재만, 「인천시가지의 성장과 변천에 관한 연구」(인하대학교 석사학위 논문, 1986)  
염복규, 「근대서울의 도시계획과 도시공간구조의 변화」, 『서울, 베이징, 상하이, 도쿄의 대도시로의 성장과정연구』 I(서울 : 서울시립대학교 서울학연구소, 2006)  
이안, 『인천 근대도시 형성과 건축』(인천 : 다인아트, 2005)  
인천광역시, 『인천광역시사』(서울 : 인천광역시, 2002)

<ABSTRACT>

## The Expansion of Administrative Districts and Urban Planning in Incheon in the 1930's-1940's

Yum, Bok-Kyu

The municipal status of Incheon faced a change in the early 1930's, as it acquired significance as a strategic stronghold for the Japanese invasion into China. The newly-gained importance affected the expansion of administrative districts and urban planning of the city.

In October, 1936, the project for expanding administrative districts in Incheon launched simultaneously with the start of town planning: the latter comprised building road networks and land readjustment. However, just like in many other cities in Korea during this time, the project in Incheon soon met a stumbling block, which was shortage in financing and materials due to the war. The urban planning managed to finish building several roads before 1940 and left the clearing of two lots in readjusted land unfinished. However, houses were built in these lots by the Choseon Housing Corporation in 1943.

In 1938, the call for the district expansion in Incheon arose for the second time. The call was initiated with the intension to restore the artificially shrunken districts, as well as with practical necessity. Around 1940's, the industrial lots and housing plots were created according to the urban planning of the second district expansion in Incheon. This helped to promote Incheon as an industrial city, but the motive of this development was the colonialists' military ambition.

During 1930's-1940's, the urban planning of Incheon suffered a chronic delays of construction and fell far behind the initial goal. On the other hand, the two times of expansion of districts and progress of some projects laid a groundwork for Incheon urban planning after the

independence of Korea. Therefore, it can be called as a vestige of colonization in Incheon.

Key Words : Choseon Town Planning Act, Incheon Town Plan, expansion of administrative districts, road network, land readjustment, Choseon Housing Corporation, Corporation housing, building industrial lots, managing building lots