

## 일반논문

# 19세기 말 개화 지식인의 도시 인식과 실천론 ‘치도론’(治道論)의 통치 합리성과 근대 인식\*

The Recognition of the modern urban by the Enlightened Intellectuals  
of Joseon in the late 19th century: governmental rationalities of the  
Chidoron(治道論)

김동완\*\*

이 글은 개화파 김옥균과 박영효의 치도론(治道論)에 대한 번역 작업이다. 한문을 국문으로 바꾸는 번역이 아니라 그들의 주장을 현대의 도시이론과 통치연구 등에서 재해석하는 일이다. 한 세기도 더 전의 담론을 번역하는 일인 만큼 어휘와 언어구조를 세심히 살피고 있다. 분석의 대강을 보면 다음과 같다. 첫째, 개화기 지식인의 세계 인식을 그들의 입장에서 해석한다. 이를 위해 이 글에서는 북학과 도로관과 개화기 치도론의 담론적 친화(親和)와 인적 관계를 다룬다. 둘째, 서구의 도시(the urban) 통치술이 도입되는 배경을 살피는 한편, 개화기 조선에서 일어난 담론의 변이(mutation)를 분석한다. 셋째, 치도론이 하나의 담론에서 대한제국의 중요한 정치적 실천이 될 수 있었던 시대적 정당성을 도출한다. 이 글에서 밝히는 치도의 합리성은 크게 두 가지이다. 한편으로는 팽창하는 서구의 시공간으로서 국제질서에 편입하기 위한 조선의 생존 논리와, 다른 한편으로는 19세기 내내 조선사회를 공포에 몰아넣었던 콜레라로부터 해방이라는 위생논리가 치도론의 시대적 합리를 설명한다. 결론적으로 필자는 김옥균과 박영효의 치도론이 도시계획, 위생, 건축, 국제정치 등 현대 분과학문의 경계를 넘나드는 통합적인 통치담론이라 주장한다.

\* 사회과학자로서 역사연구를 수행할 때 생기는 문제점을 날카롭게 잡아주신 세분의 심사위원들께 진심으로 감사드립니다.

이 논문은 2014년도 정부지원(교육부)으로 한국연구재단 한국사회과학연구사업(SSK)의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2014S1A3A2044551).

\*\* 서울대학교 아시아연구소 선임연구원(dw.gimm@gmail.com)

주요어: 통치성, 치도, 김옥균, 박영효, 근대 도시계획

## 1. 문제의 재구성: 치도의 기의(記意)

3차 수신사 박영효를 수행했던 김옥균은 1882년 한 편의 소책자를 발표한다. 총 3,050자의 한문체로 쓰여진 책의 제목은 『치도규칙』(治道規則)이다. 총론 격인 「치도약론」(治道略論)과 각론인 「치도약칙」(治道略則) 각 4장씩을 김옥균이, 발문(跋文)은 당시 주일청국공사 여서창이 썼다. 김옥균과 박영효, 개화 지식인으로 갑신정변을 일으킨 두 사람이 문명과 개화를 주장하며 세운 이론, 후일 박영효의 실천에 밑그림이 된 이론이 ‘치도론」(治道論)<sup>1)</sup>이다. 축자역(逐字譯), 길을 다스리는 이치에서 그들이 발견한 조선 근대의 전망은 무엇이었을까? 치도의 기의(記意)는 무엇이었을까?

오랜 기간 관심 밖에 있던 『치도규칙』은 김광우(1991)의 논문 「대한제국시대의 도시계획: 한성부 도시개조사업」에서 처음으로 이론적 가치를 인정받았다. 그는 19세기 ‘도시계획이론서’로서 『치도규칙』의 의의를 평가하며, 대한제국 시기 경운궁(現 덕수궁) 일대의 ‘도시개조사업’을 이해하는 중요한 단서로 삼는다. 도시계획의 기원(起源)을 조선총독부의 — 1910년대 경성 ‘지구개정」(市區改正) 사업이나, 1934년에 제정된 ‘조선시가지계획령’ 등의 — 법제(法制)에서 찾던 풍토에서, 시점(始點)을 1880년대 초반까지 앞당긴 김광우의 작업은 파격이었다. 여러 분과학문의 응답이 빠르고 분명하게 이뤄졌다.

첫 번째 반향은 ‘식민지 근대화론’과 대결하던 역사학계에서 나타났다. 이태진(1997; 2000)을 필두로 역사학의 관심사는 소위 대한제국의 ‘도시개조」<sup>2)</sup>였다(한철호, 1999; 김수자, 2009; 2011; 이정옥, 2011; 김현숙, 2013;

1) 이 글에서 ‘치도론」(治道論)은 김옥균과 박영효 등으로 대표되는 개화지식인의 실천담론으로 규정해 사용한다. 앞서 언급한 『치도규칙』이나 아래에 소개하는 ‘건백서’ 등은 ‘치도론」을 주창하기 위한 구체적인 매개체 역할을 했다.

서정현, 2013). 19세기 대한제국의 ‘자주적 근대화’를 강조함으로써 한편으로는 자본주의 맹아론의 한계를 극복하고, 다른 한편으로는 ‘식민지 근대화론’을 반박할 근거로 삼기에 좋은 주제였다. 초점은 조선조의 연장선상에서 고종과 대한제국이 어떤 역할을 했는가에 있다.

두 번째 공명(共鳴)은 우동선의 건축사 연구에서 찾을 수 있다(우동선, 2001). 그는 박영효와 김옥균의 저작을 추적해 서구적 건축관·도시관을 정리하고 평가했다. 우동선은 박영효가 한성판윤, 내무대신 등을 지내며 가가(假家) 철거 등 일련의 도시 정비를 시행한 배경으로 김옥균의 ‘치도론’(治道論)을 지목한다. 또한 1888년 박영효가 일본 망명 중 고종에게 바친 상소문, 일명 「건백서」(健白書<sup>3)</sup>)에서 피력한 도시관을 김옥균의 치도론과 연관 짓는다.

김옥균의 치도론에 응답한 세 번째 분야는 보건사였다. 한국 보건사 연구로 잘 알려진 신동원(1990)은 김광우의 논문과 같은 해에 「김옥균의 치도사상에 관한 고찰」이라는 논문을 출판한다. 당시 김옥균의 치도사상을 채드윅(Chadwick, Sir Edwin, 1800~1900)이 쓴 『영국 노동인구의 위생상태에 대한 조사보고서』(1842)에 비견된다며 한국 근대 위생학의 효시로 평가했다(신동원, 2009). 이 외에도 직접 ‘치도론’을 언급하지 않고 있으나 한국 경찰행정의 근대적 기원으로 김옥균과 박영효의 개혁정책을 꼽는 연구도 있다(임준태, 2010).

이처럼 치도론의 계승자들은 각각의 학문분과에서 개화기 치도론을 기념한다. 뒤집어 보면 19세기 치도론은 현대의 학제를 넘어서는 통합적인 담론이자 실천이다. 도시계획만 해도 어떠한가? 전문 분과로서 ‘도시계획’(urban planning; town planning; city planning)은 20세기 초반 서구에서

2) 김광우가 처음 쓴 ‘도시개조’라는 표현을 역사학계에서도 이어받아 사용하고 있다. 통칭 후쿠자와 유키치(福澤諭吉)가 주장했다는 ‘동경개조사업’을 빗댄 것으로 보이는데, 아직 사료상으로 확인되지는 않는다.

3) 「건백서」는 갑신정변 후 일본으로 망명한 박영효가 1888년(고종 25년) 고종에게 올린 개혁 상소로 ‘건백서(健白書)’ 또는 ‘개화상소’라 불린다. 그는 건백서를 통해 치도를 포함한 다양한 개혁과제를 제시한다.

출현했다. 영미권에서도 1906년 이후에 ‘urban planning’, ‘city planning’, ‘town planning’ 등의 표현이 등장하기 시작했으나, 『치도규칙』과 10년 남짓한 시차가 있다.<sup>4)</sup> 일본에서는 19세기가 끝날 때까지 ‘시구개정(市區改正)’이 대표적인 공간 담론이었다(石田賴房, 2004: 37~38). 공식적으로 ‘도시계획’ 분과는 성립하지 않았다.

문제를 재구성하자. ‘도시계획’ 개념이 통용되기 이전 — 아직 우리가 이름 붙이지 못한 — 어떤 실천이 있었다. 그 실천은 서구 ‘도시’(the urban)를 전범으로 개화 지식인이 다시 작성한 당대의 인식이다. 거기에는 우리가 ‘도시계획’이란 표제(標題) 아래 두는 법제와 관행 외에 다른 실천이 섞여있다. 위생, 건축, 경찰, 도로, 산업, 은행 등 다양한 서구의 통치 실천을 궁리한 끝에 도출한 개화기 담론은 ‘치도’였다.

19세기말 급변하는 정세에서 김옥균과 박영효 정도의 인물이 치도론으로 내세운 통치의 합리(合理)는 어디에서 연원하는가? 도로를 문제 삼는 시각이 당대의 진리로 통용될 수 있었던 역사적 조건은 무엇인가? 마지막으로 치도론이 제시하는 현실개입의 처방을 어떻게 해석할 것인가? 이상의 질문은 서구 근대가 조선의 시간대(時間帶)에 기입될 때, 치도의 실천이 어떤 근대 공간을 지향했는지 추론하기 위해 반드시 해명되어야 한다. 이러한 시각에서 본 연구는 19세기 말 조선이 직면한 서구식 국제(國際, inter-national)의 스케일 관계 속에서 치도론의 공간 상상을 검토한다.

기본적인 연구방법은 문헌연구(document research)이다. 당연히 19세기 말 치도론이 담긴 기록물이 가장 중요한 연구자료이다. 김옥균의 『치도규칙』과 박영효의 『건백서』는 1차 자료로서 당대 치도론을 진술하는 직접적인 자료로 활용했다. 김옥균의 글은 조선조 최초의 치도론이 담긴 역사적 기록으로 후일 박영효의 상소에도 큰 영향을 주었다. 짧은 분량

4) Oxford English Dictionary에 따르면 ‘urban planning’은 1907년 *Architect*(8월 17일자)에, ‘city planning’ 역시 1907년 *Records of the Columbia Historical Society* 10에, ‘town planning’은 1906년 *Times* 10월 30일자에 나타난다.

이지만 치도의 이치나 효용을 아주 구체적으로 기술하고 있어 당대 지식인의 치도관을 이해하는 데 필수적인 문헌이다. 『건백서』는 치도론으로 제한할 수 없는 다양한 개혁과제를 담고 있으나, 김옥균의 논지를 계승 발전시켰고 국가 혁신의 여러 과제에 치도론을 잘 결합하고 있어 치도론의 큰 그림을 이해하기에 제격이다. 『치도규칙』의 경우 이민수 외(1990: 88~97)에 실린 『치도약론』, 『치도약칙』, 『발문』의 번역본을 기초로 서울대학교 규장각 한국학연구원에서 제공하는 원문을 참고했다.<sup>5)</sup> 『건백서』는 김갑천의 번역문을 기초로 했고(박영효, 1990), 《아세아 학보》 1호에 실린 정중환의 번역문을 대조자료로 보았다(박영효, 1965). 이 외에 다양한 2차 자료를 활용해 개화기 치도론의 배경과 효과 등을 논증했다.

## 2. 이론적 배경: 인식론의 재구성

일부 독자는 서론에서 ‘도시’라는 표현을 아꼈다는 사실을 알아챘을 것이다. 그 만큼 이 글에서는 표현, 특히 현대적 표현에 신중을 기한다. 그 이유는 도시를 과정(process)으로 보는 인식론을 채택하기 때문이다.

### 1) 과정으로서 도시(the urban as process)

도시는 무수한 전략과 실천이 경합하고 결합하는 생산 과정이자 결과이다(cf. 르페브르, 2011; Fraser, 2008).<sup>6)</sup> 도시는 빈 용기(container)나 부지(site)가 아니다. 도시 그 자체가 하나의 과정이다. 익숙한 도로 경관을 생각해

5) 최종접속일: 2015년 2월 2일, <http://e-kyujanggak.snu.ac.kr>.

6) 도시를 과정으로 보는 익숙한 견해는 하비(Harvey, 1978)의 자본주의 도시화 연구이다. 하지만 본 연구에서는 비단 자본주의적 공간생산에 국한하지 않는다. 오히려 자본주의 이전 서구의 오랜 역사를 공간 생산의 차원에서 살피던 르페브르(2011)의 인식에 가깝다.

보자. 우리는 하루도 도로를 경험하지 않는 날이 없다. 일견 익숙하고 지루한 풍경이다. 지루함은 현재 도로를 통해, 도로 위에서 일어나는 실천의 익숙함 때문이다. 기십 년 전을 회상해 보면 현재의 도로는 공상 과학 장르에서나 나올 법한 기술 장치이다. 버스전용차로, 승강장, 지하철, 고가도로, 아파트, 교량 등 수많은 도약이 현재의 도시를 형성했다. 우리는 여전히 ‘도시’라고 부르지만 현재의 도시는 과거의 도시에 없던 새로운 공간생산 과정에 놓여 있다.

동일한 기표를 사용한다 해서 동일한 관념과 실천에 연결되지 않는다. 때로는 기표(signifier/ 記票)가 우리를 기만한다. 일례로 조선조 이래 19세기 말까지 ‘도시’(都市)는 주로 도성(都城), 즉 한성의 저자거리를 의미했다. 지금처럼 인구와 물자의 지리적인 집적지에 붙이던 말은 ‘도회’(都會)였다. 간혹 조선 말 문헌에 등장하는 시민(市民) 역시 지금의 시민 개념이 아니라 시장 사람으로 쓰였다. 이 논리를 극단으로 밀어붙이다 보면 무엇 하나 식별할 수 없는 지경에 이른다. 경계가 필요하다. 도시 과정의 연속선을 어디까지 연장할 것인가? 시대를 가르는 기준을 어디에 둘 것인가? 이런 질문을 마주했을 때, 가장 효과적인 돌파구는 ‘근대’라는 수식이다.

## 2) 근대(modern), 근대성(modernity)

근대와 그것의 특성으로서 근대성은 근대 이전의 모든 것을 백지 상태로 돌려놓는 ‘신화’처럼 작동했다(하비, 2005: 7~9). 하나의 이데올로기로서 근대는 탈식민국가의 ‘전근대’를 무(無)로 돌렸다. “철저한 단절”(같은 글: 같은 쪽) 앞에 피식민지의 역사는 문명 앞의 야만으로, 인류 앞의 자연으로 다뤄졌다. 즉, 서구 제국주의와 국제관계의 공간 생산은 식민지의 전통 공간을 원료로서 규정했다(cf. 르페브르, 2011: 76~77).

이런 이유로 탈식민국가의 ‘근대’는 어디서나 논란의 대상이다. 식민 통치라는 특수한 상황이 서구 근대를 절대적 위치에 올려놓은 탓에 탈식

민국가의 ‘근대’ 찾기는 오랜 시간 지연되었다. 우리 학계에서도 식민지 근대화론과 내재적 근대화론(맹아론)이 대립각을 세운 적이 있다. 하지만 국내외 다양한 학문분과에서 일어난 논쟁의 결과, 서구 유일의 대문자 근대를 벗어나려는 인식의 전환이 다양하게 일어났다. 비단 근대성 논쟁만이 아니라, 그 간 당연시했던 서구 편향의 인식론을 새삼 문제 삼고 비판하는 일련의 관점이 생겨났다. 그 중에서도 필자가 주목하는 대안적인 인식 틀은 도시담론의 이동성(mobility; McCann and Ward eds, 2011; McCann and Ward, 2012)과 지리적 다양성(variegatedness; Peck and Theodore, 2007; Brenner, Peck and Theodore, 2010) 관점이다. 이들 관점은 원본-모사의 일방향 관계를 상호작용의 네트워크로 대체한다.

네트워크에서는 시종(始終)이 불분명하다. 참조의 대상이 다양하다. 그리고 참조한 대상 역시 다양한 원천을 참조해 생긴 결과이다. 이렇게 본다면 서구도 동질의 공간이 아니다. 서구 근대라 칭하지만 단일한 근대가 아니다. 서구 내부의 얼룩덜룩한 근대(들)를 사유할 수도 있다. 영국, 독일, 프랑스, 혹은 그 내부의 다양한 지역에서 발생한 근대(들) 역시 (Ashcroft, 2009) — 비록 국민국가의 출현 이후 국가스케일에 대한 종속이 강화되었다 하더라도 — 인식 지평에 들어온다. 근대의 다양성은 근대(들)의 네트워크로 볼 수 있다. 여기서 근대화는 다양한 근대(들)가 접합하는 일련의 과정이다.

그렇다고 근대성의 충격과 파괴를 완전히 배제할 수는 없다. 근대는 새것과 옛 것을 구분하고 가른다. 그러나 ‘철저한 단절’이 허공에서 이뤄지는 일인가? ‘철저한 단절’은 강한 힘을 행사하는 담론이지만, 완벽한 파괴는 불가능하다. 수많은 전략과 기획이 서구 근대로 표상되었듯이, 비서구의 근대도 각기 다른 전략과 기획의 역사로 볼 수 있다. 근대성은 — 근대화의 주체이자 대상으로서 — 인민 스스로가 세계를 변화시키는 이상과 전망이기도 하다(Berman, 1983: 16).

### 3) 천하(天下)-국가(國家)-도회(都會)와 국제(international)-국가(state)-도시(urban)

문제는 상대주의의 무한회로이다. 서구 유일의 근대를 부정한다 해서 역사속의 서구를 부정할 수는 없다. 국가(state)와 그것이 획득했던 중심성, 즉 다른 스케일을 국가 스케일에 종속시켰던 역사적 과정을 바라보아야 한다. “영토의 덫”(territorial trap; Agnew, 1994)을 벗어나자는 지리학계의 주장은 지리적 심상계를 국가스케일이 장악했다는 성찰의 결과였다. 그만큼 국가스케일의 지배력은 강고했고 국가 간 관계로서 국제질서는 절대적이었다. 그리고 이러한 공간생산의 주축은 서구 제국주의이다. 개항을 종용받던 동아시아 국가들에게 서구발(發) 국제질서는 “창조적 파괴”(하버, 2005: 7~9)의 계기였다. 고종의 대한제국 선포나 일본의 메이지 유신, 청의 양무운동(洋務運動)은 모두 생존을 위한 파괴와 변이의 과정이었다.

가장 극적인 장면은 국가(國家)와 국가(state)의 만남이다. 국가(國家)는 중화 질서 내에서 제후국을 지칭하던 말이다. 천하일가(天下一家) 중화의 제후국 지위를 얻어 통치를 꾀했던 조선의 정체(政體)였다(박상섭, 2008: 108~109). 따라서 개항 이후 대한제국에 이르는 20여 년의 시간은 조선이 서구 국제법 질서를 맞이해 적극적으로 그 일원으로 도약하기 위해 노력하던 시점이며, 이는 천하-국가 관계를 청산하고 국가 간 관계(inter-states)의 서구 시공간으로 진입하기 위해 새로운 스케일의 분업구조를 작성해야 하는 시기였다(김동완, 2013: 156~157). 다시 말해 천하(天下) 국가(國家)에서 국제(international)-국가(state)로 이행하는 전환의 순간이었다.

인문지리학의 스케일(scale) 인식론, 특히 관계론에 입각한 다중 스케일 관점(multi-scalar approach; cf. 박배균·김동완, 2013)은 이 사건에서 다른 스케일의 근대를 동시에 사유하게 한다. 스케일론에서 스케일은 늘 관계 속에 있다. 스케일이 하나라면 그 스케일에 애써 이름붙일 이유가 없고, 스

케일 개념은 용도 폐기된다. 재차 강조하건대 스케일은 관계 속에서만 존재하며, 관계 속에서만 효과를 갖는다. 때문에 어떤 한 스케일의 붕괴, 혹은 재구성은 필연적으로 다른 스케일에 영향을 미치며 전반적인 스케일 조정(re-scaling)이 일어나게 마련이다(Gimm, 2013). 즉, 조선이 맞닥뜨린 국제-국가의 공간생산은 바깥세상의 문제로만 남지 않는다. 중화질서에서 조선이란 국가(國家), 그리고 영토 통치의 국지적 단위로 구성되었던 읍성(邑城)은 서구식 근대 국가(state)로 일신(一新)하는 과정에서 재구성된다.

푸코의 서구 통치술 연구에 따르면, 근대국가와 국제(國際)의등장이 국가 내의 통치술, 이른바 내치(內治, policer)의 급변과 상합(相合)했다(푸코, 2011: 403). 국제의 일원으로 살아남기 위해서는 그만한 국력이 필요했고, 국력을 유지하며 경쟁하기 위한 내치의 기술들이 고안된 것이다. 여기서 도시(the urban)는 내치의 대상이 아니라 내치의 기술이자 실천의 범주이다(cf. Brenner, 2013: 90). 교화하고 다스려 만들어낸 결과물이 근대 내치의 지리적 표현으로서 도시였다. 가독성(readability)과 규율, 인구 정주를 위한 환경 정비, 물자 순환 배분은 일련의 기술과 실천을 필요로 했고, 도시는 각각의 기술과 실천이 배치되는 공간이었다(김동완, 2013).

#### 4) 분석의 범위: 도시의 발명, 혹은 변이로서 치도(治道)

다시 처음 문제의식으로 돌아가 보자. 길을 다스림으로써 얻으려 했던 것은 무엇인가? 길에서 발견한 개화기의 진리는 무엇인가? 그리고 치도의 기획이 만들려 했던 공간은 어떤 것인가? 당시는 ‘도시’라는 번역어 대신 ‘도회’(都會)나 ‘성시’(城市)가 지배적인 시대였다(cf. 유길준, 2000). 기존의 기표에 새로운 기의를 연결하는 문명 수입의 시절이다. 따라서 현대적 도시계획으로 치도론을 정의하면 치도론이 상상하는 근대적 공간 생산을 협애한 틀에 가두게 된다.

이 글에서 필자는 길 그 자체에 주목한다. 치도는 도로정비로 제한된

표상이 아니다. 치도의 기획에서 길은 개화와 지식인들이 만들려 했던 조선근대의 실천적 표상이다. 때문에 치도론에서 여러 차원의 담론과 실천이 교차하고 중첩한다. 도로, 상업, 농업, 위생, 경찰 등이 치도의 기획에 담겨있다. 치도를 좁은 의미의 도로정비로 축소하기 어려운 이유이다. 분과학문으로서 도시계획이나 교통계획 이전—19세기 서구 도시 통치 범주에서—치도론의 실천적 합리성을 검토할 때 개화기 치도 담론의 적절한 의미를 발견할 수 있다.

이런 문제의식에서 본 연구에서는 두 가지 차원에서 치도론을 분석하려 한다. 첫째는 19세기 말 일군(一郡)의 개화 지식인에 의해 도입된 서구 도시통치술의 수용과 변이(變異)이다. 개화와 치도론자들이 행한 해석 과정을 북학과 치도론의 연속성 위에서 이해하되, 서구 도시의 통치실천을 도입해 실현하고자 했던 근대의 계기는 어떤 모습인지 검토할 것이다. 개화와 치도론의 구체적인 주장과 근거를 통해 이들이 구상한 근대에서 치도의 위상이 무엇인지, 이를 통해 생산하고자 했던 공간의 형태가 무엇인지 추론한다. 다음으로 대한제국의 한성 개조까지 이어지는 치도론의 역사적 조건, 그것의 실제적 합리성(substantial rationality)을 살펴본다. 외적으로는 서구 열강이 생산한—중국에는 동아시아 중화질서를 해체한—국제관계의 조건에서 중요한 실천 항목으로 치도를 제시한 역사적 근거, 내적으로는 서구 도시 통치의 기술이—여러 조건에서 서구와 달랐던 조선의 내정에—효과적인 처방으로 여겨졌던 조선의 문제가 분석의 초점이다. 본 연구는 위의 분석을 통해 서구 유래의 담론과 기술이 조선의 치도론으로 변이하고 정착하는 과정을 해명하는 한편, 치도론의 도시 구상이 조선에서 가졌던 합리성을 역사적 조건 위에서 확인할 것이다.

### 3. 북학과 치도론의 영향: 길을 다스려 통치하기

#### 1) 조선의 치도관: 통치의 주변

치도(治道)는 두 가지 의미로 대별된다. 길에 방점을 찍으면 ‘길을 고쳐 닦는 일’을, 다스림을 강조하면 ‘다스리는 도리나 방법’을 이른다. 김옥균과 박영효를 중심으로 하는 개화기 치도론은 대부분 전자를 통해 후자를 달성한다는 이상을 가졌다. 서구 도시통치의 기술이 구현한 물리적 경관, 건조환경을 직·간접적으로 체험한 조선 지식인의 성찰이 치도론으로 귀결되었다. 다시 말해 조선 후대의 치도론은 통치를 위한 우선과제로 정당화된 셈이다. 그러나 조선조 대부분의 통치자들은 길을 닦는 치도를 중요하게 여기지 않았을 뿐만 아니라, 통치에 방해 요소로 인식하기도 했다.

조선조를 대표하는 기록문헌인 조선왕조실록에 실린 ‘치도’의 기록을 보면 원문을 기준으로 총 1246건이 있다.<sup>7)</sup> 이 중 길을 닦는 치도에 관한 기사는 120건 정도에 불과하다. 조선시대 도로관을 연구한 정연식(1999)에 따르면 조선의 통치자들이 바라 본 도로는 물자 순환의 통로가 아니라 정보 전달의 망이었다. 대신 물자와 인력 순환은 주로 수운(水運)에 의지했다는 분석이다. 조선 도로의 노폭과 노면이 수레 활용에 부적절했고, 교량이 충분하지 않았다는 논거도 꼼꼼히 제시한다. 그런데 더 흥미로운 대목은 그가 조선시대의 열악한 도로 상황을 설명하며 열거한 이유이다.

정연식은 총 여섯 가지 이유를 들어 조선시대 도로의 불비(不備)를 설명한다(같은 글: 567~578). 핵심을 간추리면 산악지형, 차륜(車輪)의 부재, 위정자의 애민(愛民) 관념, 관방(關防: 국방)의 문제, 민간의 도로침탈, 풍수지리설이다. 산악지형은 도로 건설의 물리적인 소여(所興)로 치도의 경제

7) <http://sillok.history.go.kr> 참고(최종접속일: 2015년 2월 12일).

적·정치적 비용을 다른 나라에 비해 높은 수준에서 형성시킨다. 산악 지형을 극복하는 치도의 실천에 고려해야할 비용 요인이 훨씬 많은 셈이다. 치도 사업으로 백성이 겪을 고통을 걱정하는 애민의 덕목은 하나의 방증(傍證)이다. 비용이 높은 만큼 치도를 위해서는 통치자의 결단이 필요했다. 결단은 도로의 편익이 비용을 상회할 때 이뤄진다. 그러나 조선 조 내내 차륜은 쓰이지 않았고, 임진왜란 이후 통치자들은 도로를 국방에 대립시켜 평가절하했다. 또한 민간농지가 도로를 침탈해도 — 애민(愛民)의 명분은 썼지만 — 방치되기 일쑤였다. 농업국가 조선의 계산식에서 치도는 비용으로 여겨졌다.

물론 조선의 기술수준이 중국이나 서구에 훨씬 못 미쳤기 때문은 아니다. 조선의 지형지세가 치도의 비용을 높이기는 했지만 평야지대와 조운을 잇는 부분적인 치도도 생각할 수 있었다(cf. 유수원, 2006). 서구에서도 알프스 산맥을 넘는 정도의 치도 기술이 등장한 지는 채 100년이 되지 않았다(김재성, 2015: 38~40). 조선의 위정지는 결단하지 못했다. 오히려 치도를 하지 않는 통치의 방식을 선호했다. 조선왕조실록 곳곳에서 왕의 거동(擧動: 임금의 행차)으로 백성의 생활이 어려워지지 않도록 하라는 치도 금지 명령이 있다. 인력과 물자의 순환은 수운으로 감당하고 도로 활용은 최소화했다. 조선후대 북학과 치도관이 등장하기 전까지 치도는 비용이 훨씬 큰 통치실천으로 여겨졌다.

물론 이런 현실을 개탄하고 우려하는 주장도 있었다. 조선 후기 개혁적 학자들은 길을 다스려 경제(經世)하자는 주장을 지속적으로 제기했다. 통칭 ‘실학자’로 불리는 일군(一羣)의 지식인은 경제, 군사, 행정, 박애의 관점에서 치도의 중요성을 설파했다(이은숙, 1990). 이들은 정치, 경제, 행정, 군사적 측면에서 수레 사용의 용익(用益)을 강조했고, 같은 이유에서도 도로 건설을 주장했다. 그 중에서도 상업 발전을 통해 국력을 도모하려 했던 유수원, 홍대용, 박지원, 박제가 등 북학과 학자들에게 수레와 도로는 필요 불가결한 대안이었다.

북학파의 견지에서 조선의 열악한 도로상은 큰 골칫거리였다. 내륙 험

지는 고사하고 도성 저자거리에서도 물자의 순환이 어려웠다. 수레가 다닐만한 노퍽, 노면이 불비했다. 특히 마차가 통행할 수 없는 도로는 상업, 산업 발달에 큰 장애라 인식했다. 일례로 북학과 학자 유수원이 쓴 『우서』(迂書)에는 다음과 같은 주장이 있다.

“오늘날 우리나라의 상판(商販: 상업)을 보면, 말(馬)은 있으나 노새가 없고 배는 있으나 수레가 없으니, 선상(船商)보다는 마상(馬商)이 많고, 마상보다는 부상(負商)이 많다. 이것은 우차(牛車)를 사용할 줄은 알아도 마차(馬車)나 나차(羅差)를 알지 못하고 … 이러니 장사가 무엇으로 말미암아 성행될 것이며, 모든 물화(物貨)가 무엇으로 말미암아 널리 번창하겠는가”(유수원, 2006: 81).

박지원과 박제가 역시 위의 유수원과 입장을 같이하며 치도의 이론을 발전시켰다. 박지원은 『열하일기』에서 청국(淸國)의 도로 공법을 소개하기도 했고, 박제가는 북경 가로의 수치까지 제시하며 도로 건설을 주장했다(한국도로공사, 1981: 102~105). 박제가는 여기에 한 가지 정책제안을 덧붙인다. 도로는 관리가 중요하니 백성과 상인이 도로를 침범해 제 집처럼 집을 지어 사용하는 가가(假家)를 단속하자고 말한다(같은 책: 106). 북학과 학자들의 치도관(治道觀), 특히 박지원과 박제가의 치도관은 구체적인 제안의 내용에서도 인상적이지만, 개화와 치도론자인 박영효와 김옥균이 이들을 사사했다는 측면에서 중요하다.

## 2) 북학과에서 개화파까지: 조선 후기 치도론의 연속성

박영효와 김옥균에서 출발하는 개화기 치도론은 북학, 그 중에서도 박지원·박제가의 영향면 안에 있다. 박영효와 김옥균은 박지원, 박제가의 후계인 박규수를 사사했다(강준만, 2007: 182~184). 모두(冒頭)에 던졌던 질문을 상기해보자. 필자는 치도라는 기표가 어디서 유래했는지부터 문제

삼았다. 박영효와 김옥균의 치도론과 북학과 치도론의 관계를 밝혀줄 직접적인 증거는 없지만, 치도의 효용과 당위를 밝히는 여러 부분이 양측의 공통점과 연관을 증언한다.

김옥균의 치도론은 치도를 통해 부국강병(富國強兵)한다는 북학과 노선에 충실하다. 『치도규칙』 중 총론격인 「치도약론」에는 그 이치를 상세히 설명하고 있다. 다음은 세계 각국의 교통과 통신을 문명 전환의 핵심으로 설명하는 대목으로 「치도약론」을 저술한 문제의식에 해당한다. 비록 박영효의 요청이 있어 쓴 글이었지만, 김옥균이 찾는 서구 문명의 요체를 치도에서 발견한 김옥균의 주장이 잘 담겨 있다.

“지금은 천하의(宇內) 기운이 크게 변하여 만국이 교통하여 수레와 배가 바다 위로 마구 달리고 전선이 온 세계에 그물처럼 널렸으며 광을 열어 금은을 캐내고 쇠를 녹여 모든 기계를 만드는 등 일체의 민생과 일용에 편리한 일들을 자못 이루 다 말할 수 없다”(김옥균, 1990: 88).

그는 박영효, 김만식 등과 나눈 대화를 소개하면서 일본 메이지유신의 성과를 치도로 축약해 말한다. 박영효와 김만식의 칭이 있어 생각해 보니, 김옥균 자신도 그런 이야기를 일본에서 들은 바 있다며 다음과 같이 적었다.

“나는 또 들으니 일본이 변법(變法)한 이후로 모든 것을 경장(更張)했지만, 오직 도로 닦는 공이 효력을 크게 거두었다고 한다. 이에 그대들이 본국에 돌아가 정부에 보고하여 이를 행하게 하면, 전일 외국에 조소받던 일이 도리어 서로 기쁘게 치하하게 되지 않겠는가? 우리나라가 부강해질 방법은 실로 여기에서 시작될 것이다”(같은 글: 90).

박영효는 건백서에서 재화(財貨)를 몸속의 진액(津液)에 비유했다. 진액은 전신을 흘러야 하므로 순환과 교통의 망이 상업발달에 필수라는 논리

였다. 이는 박제가 등 북학파가 가난을 벗어나기 위해 상업을 발달시켜야 하고, 상업 발전을 위해서 길을 닦아야 한다고 주장했던 논리와 같다.<sup>8)</sup>

“나라에 있어서 재화는 사람에 있어 몸속의 진액과 같습니다. 사람이 혈과 기를 보호하고 길러, 그것들이 전신을 흘러 통하고 막혀 흐르지 않는 일이 없으면 건강하고 굳세게 되며, 나라가 생산물을 증산하여 운반과 수송을 원활하게 하면 부유하고 윤택하게 됩니다. (중략) 도로와 교량을 정비하여 여행자와 차마의 편의를 도모하고, 강과 바다, 하천과 도랑의 수로를 보수하여 배와 뗏목을 소통시켜야 합니다”(박영효, 1990: 260).

물론 김옥균과 박영효가 보았던 치도의 편익을 북학자들의 것으로 환원할 수 없다. 개화기 치도론에는 북학과 사유 바깥의 통치 기의가 담겨 있다. 개화파가 본 치도의 편익은 물자순환으로 제한되지 않았다. 위생이나 규율의 다양한 기술이 함께 고려되고 있다. 그러나 북학의 영향을 부정할 수도 없다. 치도라는 기표부터 순환을 강조하는 문제의식은 분명 북학의 것과 닮았다. 북학의 치도론과 서구 유래의 통치담론이 결합해 어떤 변이(mutation; cf. Peck and Theodore, 2010)를 만들었는지 살펴보는 방식이 필요하다. 전혀 새로운 근대는 이론과 경험 모두에서 부적절하다는 하비(2005: 7)의 지적처럼, 서구와 일본의 공간 통치 기술은 북학파 치도론 위에 접합했다.

#### 4. 개화기 치도론의 변이와 변주: 정주 환경의 구성논리로서 치도

---

8) 박제가의 치도관에 대해서는 한국도로공사(1981: 104~106)를 참고할 것.

북학 전통에서 치도는 조선 영토의 순환을 강조한다. 수도를 중심으로 한 물자, 군사, 명령의 순환이 부국강병의 원천이다. 그런데 개화기 치도론은 영토 전체의 스케일뿐만 아니라 조선 도성(한성) 스케일에서 다른 형태의 순환도 문제 삼는다. 여기서 도로는 물자 순환의 통로가 아니라 인간 정주(定住)의 환경 요인이다.

### 1) 서구 도시의 판본

서구 도시화를 통치의 차원에서 깊게 분석한 푸코의 견해를 따르자면 ‘도시화’(urbaniser)는 영토국가의 출현과 성립 이후 신민을 계몽하고 노동 인구의 정주를 관리하는 문명화(civiliser)의 통치술이었다(푸코, 2011: 455). 즉, 도시는 인구 그 자체가 아니라 인구를 관리하고 통치하는 담론과 기술의 총체로서 존재했다. 서구 중세의 모호한 영토에서 근대의 배타적 영토 통치로 이행하던 시기에 통치 공간의 구체적 형태에도 일대 변화가 일어났다(김동완, 2013: 142~143). 중세의 키비타스(Civitas)와 부르구스(Burgus)<sup>9)</sup>가 주권의 배타적 영토 내에서 새롭게 재편되는 과정이 도시화(urbaniser)였다(푸코, 2011: 454~455). 규율(경찰)의 도시 통치는 권력의 시선을 도시 공간에 구축했다. 침대를 집어던져 바리케이드를 치던 좁은 골목은 넓게 뻗은 신작로로 바뀌었고 길가에는 가로등이 들어섰다. 개개인을 신민으로 규율하고 분할하는 다양한 경찰 기술은 규율 도시와 함께 등장했다. 그러나 규율의 기술이 능사는 아니었다.

문제는 식량과 위생에서 발생했다(같은 책: 55~129). 식량 문제는 소위

9) 중세 유럽도시 연구자 피렌느(1997: 53~69)는 중세 유럽의 도시를 키비타스와 부르구스로 구분해 설명한다. 요약하자면 키비타스는 로마시대 이래 유지되었던 정주-통치 형태로서 후일 기독교 주교의 거처로 전환되었다. 중세 전반 기독교의 권위를 통해 살아남았던 중세 도시의 한 형태이다. 반면 부르구스는 제후의 군사적 목적으로 건설된 성채 중심의 공간이다. 교통의 요지인 경우가 많았으며 군사적 목적에 맞게 높은 성벽을 가진 폐쇄적인 공간이었다. 피렌느의 연구에 따르면 이 두 형식은 교통과 안전을 충족시킬 수 있었기 때문에, 중세 후반 상인 세력이 자연스럽게 모여드는 중세도시의 대표가 되었다.

중농주의 학파의 주장처럼 시장에 맡겨두자는 논리가 힘을 얻는 계기가 되었고(같은 글), 위생은 도시 인구의 정주 환경을 통치하고 관리하는 새로운 도시 이념을 낳았다(Gandy, 2004). 박테리아 도시, 위생 도시 등 다양한 이름이 붙었지만, 결국 전염병의 위협에서 정주환경을 보호하는 기술, 나아가 메트로폴리스 인구 통치의 새로운 방식이 근대 도시화(urbaniser)였다. 좁은 도시에서 먹고 자고 배설하는 생명 유지 활동, 그것도 수백만 명이 좁은 도시 안에서 벌이는 신진대사를 어떻게 관리할 것인지가 통치의 성패에 직결되었다. 특히 19세기 런던이나 파리처럼 서구 근대성의 수도로 손꼽히던 도시에서는 유래 없는 인구 밀도를 관리하는 문제가 국가 통치 전반의 중대사였다. 식량, 식수, 분노, 하수 등 일련의 순환 인프라는 이러한 문제의식이 낳은 산물이었다.

이처럼 19세기는 서구 도시 통치술이 빠른 속도로 발달하던 시기였다. 인구 증가와 밀집은 지속적으로 새로운 도시문제를 일으켰다. 예전에 없던 다양한 실천이 ‘도시’라는 표제 아래 접합했다. 19세기 중반에는 오스만 남작의 파리 개조사업이 있었고(기로워드, 2009: 448~470), 런던 당국이 콜레라와 벌인 전쟁은 19세기 중반을 정점으로 세기 말까지 이어졌다(존슨, 2008). 하나의 영역으로서 도시 관리는 19세기 말 독일의 건축선 구제나 토지구획정리사업, 20세기 초반 용도지역제 등이 고안된 후의 이야기이다. 엄밀한 의미에서 19세기 서구의 도시 통치 역시 도로를 중심으로 물자와 독기(毒氣; 각주 11) 참고)를 순환시킨다는 발상이었고, 규율·경찰 메커니즘에 의존했다.<sup>10)</sup> (위생) 환경으로서 도시 관념은 — 등장했으나 — 시행착오를 거치는 중이었다.<sup>11)</sup> 요컨대 19세기 도시는 급격한 인구 증

10) 위생과 규율의 결합은 독일의 의사경찰(醫事警察, Medizinal polizei) 개념이 대표적이다(이종찬, 2003: 34). 국가마다 차이는 있지만 19세기 서유럽의 위생 실천은 대체로 규율(경찰) 행정을 통해 이뤄졌다. 최소한 파스퇴르나 코흐의 세균이론이 새로운 진리체제로 확립되는 19세기 말까지 서구의 위생문제는 신민 개개인을 구획하고 규율하는 문제였다.

11) 서구에서도 19세기 말이 되어서야 콜레라가 세균에 의한 수인성 전염병이라는 사실이 독기이론을 온전히 대체했다. 독기이론은 서구에서 고대 이래 질병을

가를 다스리기 위한 순환의 기술이었고, 도로와 — 도로에 설치한 — 장치의 복합체였다.

2) 서구 도시담론이 개화기 치도론에 끼친 영향 (1): 새로운 문제 인식(problematization)

기본적으로 박영효와 김옥균의 치도론도 서구의 도시적 실천을 따랐다. 순환과 위생을 목적으로 하는 치도, 그리고 치도를 실행하기 위한 규율의 기술이 주를 이뤘다. 특히 치도의 문제를 따로 다룬 김옥균은 『치도규칙』에서 치도의 효용과 목적, 치도의 실천 방식을 소상히 밝혔다. 다음은 김옥균이 박영효와 김만식 등에게서 듣고 크게 감동했다는 치도의 목적이다.

“우리나라에 있어서 오늘 날 급히 해야 할 일은 농업을 일으키는 일보다 더한 것이 없고, 농업을 일으키는 요점은 실로 전답에 거름을 많이 주는 데에 있다. 전답에 거름을 부지런히 주면 더러운 것을 없앨 수 있고, 더러운 것을 없애면 전염병도 없앨 수 있다. 가령 농사짓는 일이 제대로 되었다고 할지라도 운반이 불편하다면, 양식이 남는 곳의 곡식을 양식이 모자라는 곳으로 옮길 수 없다. … 길이 이미 잘 닦아져 거마(車馬)가 편하게 다닐 수 있게 되면, 열 사람이 할 일을 한 사람이 할 수가 있을 것이니, 나머지 아홉 사람의 힘을 공업의 기술로 돌린다면, 옛날에 놓고먹기만 하던 무리들은 모두 일정한 항구적인 직업을 갖게 될 것이다”(김옥균, 1990:

---

이해하던 방식으로 미아즈마(Miasma) 이론, 혹은 번역되어 장기설(瘴氣說)로 불린다. 여기서 질병의 매개체는 오염된 공기이다. 19세기 저 유명한 채드윅의 공중보건정책은 독기이론의 진리체제 속에서 만들어져 런던의 식수원이던 템스 강을 거대한 오물통으로 만들었다. 19세기 중반 런던의 콜레라 대유행 이후 세균설이 힘을 얻었지만, 19세기가 끝날 때까지 독기이론은 명맥을 이었다. 독기이론과 세균설, 콜레라와 런던의 보건정책에 대해서는 존슨(2008)을 참고할 것.

90).

「치도약론」에서 치도는 조선사회의 만병을 치유할 처방이다. 김옥균은 먼저 길을 더럽히는 분노를 잘 치워 전답의 거름으로 쓰다면 전염병에서도 벗어나고 농업 생산도 높일 수 있다고 생각했다. 또한 늘어난 생산물을 쉽게 실어 나를 수 있으니 양식이 골고루 운반되고, 운반에 들어갈 인력을 공업에 투입할 수 있어 산업화와 실업구제에 유리하다고 주장했다. 농업, 상업, 공업의 발전을 꾀하고 인민의 위생을 달성할 가장 효과적 수단이 치도라는 설명이다. 「치도약론」에서 치도의 효용을 김옥균에게 일러준 것으로 등장하는 박영효(1990)는 「건백서」에서 재차 치도의 중요성을 말했다. 「건백서」에서 고종에 바친 8개 책략 중 경제와 위생의 방향을 제시한 세 번째와 네 번째 조항에서 치도의 중요성을 언급했다.

서구 도시 통치술의 영향은 치도의 방법을 담은 「치도약칙」에 뚜렷하다. 이 글은 위생과 규율(경찰)의 정책을 매우 구체적으로 제시한다.<sup>12)</sup> 치도론이라는 제하(題下)에 제안하는 실천의 범주는 크게 세 가지였다. 첫째, 도로와 하수도 같은 순환의 하부구조의 건설이다. 김옥균은 치도에 필요한 토목기술을 박영효가 조선으로 데리고 갈 일본인 기술자 3인에게서 얻고, 이들에게 조선인 철공과 목공을 배치해 일을 돕는 동시에 필요한 기술을 습득하게 한다는 구상을 했다. 도로의 구체적인 형태는 언급하지 않고 있으나 하수시설에 관해서는 “도기점에 수통을 굽게 해 도랑에 묻도록 한다”고 설명한다. 또한 치도사에게 일러 성 안과 오강(五江)<sup>13)</sup>의 지세를 살펴 사업을 추진한다는 것으로 보아 도성과 성저 일대

12) 이하의 설명은 모두 김옥균(1990: 91~96), 박영효의 건백서 중 3항과 4항(박영효, 1990: 260~273)을 토대로 작성했다. 「치도약칙」의 내용을 직접 인용하는 경우에 한하여 본문 내에 별도로 내주를 달았다.

13) 경강(京江)은 18세기 이전까지 3강으로 불리다가 18세기 중엽에 5강으로, 18세기 후반에는 8강으로 불렸다. 3강은 한강, 용산강, 서강을 가리키는데, 남산 남쪽 한남대교 근처에서 노량진까지를 한강, 그 서쪽에서 마포까지를 용산강, 마포 서쪽에서 양화진까지를 서강이라 불렀다. 경강상업이 발달하면서 경강지역

를 묶는 도로망, 하수망을 구상한 듯하다.

두 번째는 건축선 규제이다. 김옥균은 「치도약칙」에서 화재예방과 ‘거마’(車馬) 통행을 위해 “거리나 마을에 벧짚을 엮어 가가(假家)를 만드는 풍속은 금하지 않을 수 없다”며 건축선 규제를 철저히 하도록 주문했다(김옥균, 1990: 94). 박영효는 김옥균의 가가 철거안을 보장해 건축선 규제 개념을 제안했다. 현대인의 시각에서 건축법의 기본이지만 도시 내 정주에 관한 한 19세기 말까지 세계적으로도 거의 유일한 정책수단이 건축선 규제였다. 박영효는 “미리 곧은 도로의 선을 정하여 가옥의 기초를 세우도록 하며, 도로를 넓혀서 일정한 폭을 갖게 하고, 가옥의 높이를 높여서 일정한 높이를 유지”하도록 해 미관을 저해하고 순환을 방해하는 가가 문제 해결의 방침을 정했다. 아울러 수도관을 매설해 물을 위생적으로 공급하지는 주장과, 가로등을 설치해 야간 통행의 안전을 담보하지는 제안도 빠트리지 않았다.

세 번째는 분노 처리 대책이다. 김옥균의 구상은 다음과 같았다. 민가에서는 각각 옹기장군을 비치해 인분을 처리하고 가축 분뇨가 방치되지 않도록 책임을 지우는 한편, 나라에서는 이를 한데 모을 저장고를 마련해 사대문 바깥에 설치한다. 흙으로 덮어 독기(毒氣)가 없어질 때까지 두었다가 이것을 농부에게 판매한다. 그런데 김옥균의 제안, 나아가 박영효의 「건백서」를 포함한 개화파 치도론은 분노처리를 농업진흥과 연결시킨다는 측면에서 독특했다. 서구 위생담론에서 분노를 포함한 하수처리(下水)의 종말(終末)은 강이나 바다였다.<sup>14)</sup> 자본주의 산업 공간의 인구 밀집

---

을 5강으로 확장해 불렀는데 한강, 서강, 용산, 마포, 망원정이 5강이다. 그러나 3강에 추가된 2강은 학자에 따라 달리 정하고 있다. 이상의 내용은 KOCCA 문화원형라이브러리를 참고했다(<http://www.culturecontent.com>, 최종 접속일: 2015년 4월 5일).

14) 존슨(2008)이 상세히 소개하는 1850년대 런던의 위생사업에서는 — 김옥균처럼 독기이론에 근거한 처방으로 — 런던의 분노와 오물을 모두 템스 강에 투기해 버리는 것으로 같음한다. 이후 세균이론이 득세한 이후에도 분노와 오물은 모두 ‘하수’ 개념으로 처리했다.

을 관리하는 서구 도시의 통치실천에서 분노의 농업적 활용은 관심사가 아니었다. 이에 반해 개화와 치도론은 논과 밭을 분노 처리의 종말로 삼아 농업진흥의 방책으로서 치도를 제시했다. 이는 농업국가의 틀을 유지했던 19세기 말 조선의 지식인이 서구 산업도시의 분노·하수처리 방식을 도입하며 설계한 조선식 위생회로라 할 만하다.

### 3) 서구 도시담론이 개화기 치도론에 끼친 영향 (2): 권력의 기술

치도의 목표를 정했어도 달성할 방도가 없다면 무용지물이다. 김옥균은 『치도약칙』에서 실행을 위한 행정과 경찰제도, 이른바 권력의 규율 기술을 소상이 적고 있다(김옥균, 1990: 91~96). 그 중 첫 번째가 치도국(治道局)의 설치였다. 치도국의 최우선 과업은 도로와 그 변에 설치할 일체의 토목 사업이다. 치도사와 그를 보조할 조선 기술자를 관리하고, 치도에 필요한 수통과 옹기장군 등을 확보하는 일이 치도국의 사무로 제시되었다. 치도국의 두 번째 임무는 분노를 구매(수거)하고 저장해 비료로 가공하는 순환 관리이다. 김옥균은 인분의 구매, 운반, 저장, 가공, 판매를 치도국에서 관장하도록 설계했다.

현대인의 시각에서 보면 치도국의 과업은 명확하다. 주거 환경을 위해 당연히 필요한 일이다. 조선의 인민에게는 어땠을까? 멀리 갈 것도 없이 20여 년 전 쓰레기 종량제 시행 당시를 생각해보자. 아무런 강제 없이 정부 발표가 실효를 얻을 수는 없다. 쓰레기 종량제를 위해 봉투를 마련하고, 별도의 쓰레기통을 설치한다고 해서 저절로 정책목표가 달성되지는 않는다. 개화기 치도사업도 인민의 참여 없이는 작동하기 어려운 구상이었다. 김옥균은 “지금 성인(聖人)의 정사(政事)에 결합된 것은 치도와 순검(巡檢)과 징역(懲役)으로서, 이 세 가지는 마치 정족(鼎足, 솥의 세 발)의 형세와도 같아서 그 중에서 한 가지만 빠져도 되지 않는 것”(김옥균, 같은 글: 94; 고딕 강조는 필자)이라며 치도와 순검(경찰), 징역의 삼위일체(三位一體)를 주장했다.

서구의 규율 메커니즘은— 현대적 의미에서 행정과 경찰, 소방을 포괄하는— 치안의 기술이다(cf. 푸코, 2011; 김동완, 2013; 임동근, 2008). 규율은 종(種)으로서 인간과 개체군으로서 인구에 대한 (생물학적) 이해가 불완전할 때, 신민의 신체를 관리하는 주된 방식이다. 마치 거대한 병영을 관리하듯이 권력의 시선을 신민의 행위와 신체에 관철시키려 한다. 자유로운 개인과 그들의 윤리가 정착하기 전, 행태의 정상성(normality)을 통계적으로 다루기 전에 권력이 작동하는 방식은 일정한 강제를 포함한 훈육이다. 치도의 통치에 조선 인민을 동원하려는 김옥균의 구상도 규율과 훈육에 닿았다.

『치도약칙』에서 제안하는 규율 기술은 순검제(巡檢制)이다. 김옥균은 기존의 순라군(巡邏軍)<sup>15)</sup>과 좌우포청을 비롯, 한성 5부와 형한양사(刑漢兩司: 형조와 한성부)의 사령(使令: 관아의 하급 직분)에 이르기까지 기존 조직과 조직의 목적, 운영방식 전반을 문제 삼았다. 필요한 것은 신민의 신체와 일상을 규율할 정책이었는데, 김옥균이 찾은 해법은 순검제였다. 그는 도성 안을 순찰하던 순라군을 대신해— 관할구역을 갖는— 순검소를 제안했다. 순검 1인의 관할구역은 십오(十五)의 법<sup>16)</sup>을 따라 50호로 했다. 즉, 50호의 분노처리를 순검 1인이 관할해 처리하도록 주문한 것이다.

일정 구역을 관할하는 순검제에는 명확한 대상이 필요하다. 누구를 감시하고 규율할 것인가? 성별 출생, 사망, 이주를 기초로 ‘민구’(民口)<sup>17)</sup> 중 감을 파악하지는 김옥균의 주장은 순검제와 맥을 같이했다. 호구 동태와

15) 조선 시대에, 도둑이나 화재 따위를 경계하기 위하여 밤에 궁중과 장안 안팎을 순찰하던 군졸을 말한다(표준국어대사전, <http://stdweb2.korean.go.kr/main.jsp>). 순검이 구획의 기술이라면 순라군은 도성을 돌아다니며 감시하는 제도이다.

16) 동아시아에서 주로 따르던 구획 방식으로 군대의 오염을 정돈하거나 민간의 상호 감시를 피할 때 썼다

17) 삼성출판사 판에는 인구로 번역했으나 규장각 원문에는 민구(民口)로 되어 있다. 『치도규칙』이 쓰인 시점이나 이 글의 발상을 생각했을 때, 개개인의 차이를 두지 않는 무차별적 개체군으로서 인구(population) 개념보다, 징세나 군역을 위한 신민의 숫자에 가깝다. 따라서 이 글에서는 인구 대신 원문의 민구를 그대로 써 혼돈을 피했다.

구획, 이를 관할하는 순검은 규율하는 권력의 전형적 기술이다. 김옥균은 호구 동태를 파악하는 일이 치도의 기초자료가 됨은 물론 징세와 징병의 기초자료로 중요하다고 말했다. 호적조사를 통해 순검 관할을 구획하도록 하고, 다시 순검이 관할 내 호구 동태를 점검하는 방식이다. 박영효는 한 발 더 나아가 호의 차례를 정하는 주소체계 확립과 통치제도 개혁을 역설했다. ‘가독성’(legibility)을 높여 서구의 ‘국가처럼 보기’(스콧, 2010) 위한 통치기술의 일대 혁신에까지 치도의 사유가 연장되었다. 박영효(1990: 260)의 주장처럼 “민심을 계도(啓導)하고, 민간의 사정을 살피며, 폭행을 억누르고 급한 일을 구제할 수 있는” 규율-경찰 권력을 도모한 셈이다.

그런데 김옥균과 박영효의 구상에서 한 가지 걸림돌이 있었으니 바로 조선의 사법체계였다. 김옥균(1990: 94)은 「치도약칙」에서 “법이 오래되어 어지러워져서 인명을 빼앗고 재산을 해치게 되었다”며 사법개혁을 주장한다. 여기서 비판의 초점은 일관성 없는 법집행과 가혹한 형벌이었다. 치도의 성패는 개명(開明)한 신민에 달려있는데, 잘못을 저질렀다는 이유로 목숨을 앗아가서는 교화하고 훈육할 기회가 사라진다. 게다가 법집행에 일관성이 없으면 규율의 규범을 세우기도 어려워진다. 김옥균(1990: 94)과 박영효(앞의 글: 259)가 고문 금지, 사형축소, 징역제 도입, 법정 증거주의 등을 치도론의 일부로 제시한 것은 그만큼 규율의 중요성을 인식하고 있었다는 방증이라 하겠다.

이처럼 김옥균과 박영효에게 치도는 훈육과 계몽의 기술이자 실천이었다. 단순한 물리적 정비로는 치도의 목적을 달성할 수 없었다. 한편으로는 사법 개혁이 필요했고, 다른 한편으로는 근대적 주체를 만들어야 했다. 여기서 사법의 체계는 치도의 전제조건이고, 개명(開明)한 신민은 치도의 결과이다.

## 5. 치도론의 합리성: 만국공법(萬國公法)의 국제 인식과 전염병의 위협

지금까지 김옥균의 『치도규칙』과 박영효의 『건백서』에 담긴 개화기 치도론을 살펴봤다. 물자 순환과 부국강병을 강조했던 북학 전통, 위생과 규율로 대표되는 서구적 도시 통치가 결합해 개화기 치도론을 형성했다. 개화기 조선판(版) 도시가 이들의 구상에 담겨있는 셈이다. 그렇다면 이들의 주장은 당대에 어떤 합리성을 얻었을까? 그리고 이를 뒷받침한 역사적 조건은 무엇이었을까? 김옥균과 박영효의 글은 주로 전략과 처방을 다루고 있지만, 이들이 왜 서구 도시의 공간 상상을 조선에 도입하고자 하는지 그 배경에 관해서도 분명히 언급하고 있다.

“외국 사람이 우리나라에 왔다 가면 반드시 사람들에게 말하기를 “... 사람과 짐승의 똥·오줌이 길에 가득하니 이것이 더 두려운 일이다”라고 한다. 이것이 어찌 차마 들을 말이나”(김옥균, 1990: 89).

자조하는 지식인의 목소리로 평가하기에는 19세기 후반 조선의 정세가 엄중하다. 『치도규칙』 중 『치도약론』의 첫머리에 서구 문명에 대한 찬사와 필수불가결의 세 가지 정책(위생, 농상, 치도)을 언급한 직후에 적은 것이 외국 사람의 평가다. 여기서 우리는 김옥균과 박영효가 개화승 이동인을 통해 서구 열강의 만국공법(萬國公法)을 익혀오도록 여비를 대 밀항시켰다는 사실에 주목해야 한다. 이동인은 1879년 11월 도일(渡田)해 공법을 포함 개화사상 서적 다수를 조선에 들여왔다(강준만, 2007: 195). 이 사건은 김옥균과 박영효가 국제법 지식이 얼마나 갈급했는지 말해주는 것으로, 『치도규칙』이 쓰여진 1881년에 이미 만국공법의 질서에 익숙했다는 방증이다.

이 절에서는 치도론의 합리를 국제(international), 국가(state)와 마주친 조선의 역사 조건에서 찾는다. 도로를 문제 삼으며 국제와 세계를 논하는

이유는 이질적인 스케일 체계에 직면해 기왕의 스케일 구성을 바꿔야하는 조선의 입장에서, 어느 한 스케일의 조형이 다른 스케일과 무관할 수 없기 때문이다. 외부의 충격이 내부에 미치는 영향, 혹은 외부의 변동에 대응하는 내부의 혁신을 내치와 외교-안보의 상호관계로 파악한 푸코(2012: 27~29)의 — 다소 평면적인 — 분석도 동일한 문제를 다루고 있다. 마치 오늘날 우리가 세계화의 충격을 다양한 지리적 스케일에서, 혹은 스케일 간 관계에서 검토하고 그것의 재조정(rescaling)을 말하듯이, 조선의 치도 역시 국가(state)와 국제(international)에 대한 스케일 조정 차원에서 이해할 때 치도론의 실천적 의의가 명확해진다.

### 1) 주권 권력의 대외적 충격: 공법(公法) 질서와 국제의 공간생산

서구 주권권력의 지리 규범을 압축하면 배타적인 영토와 국가 간 관계로서 국제(國際, inter-national)의 출현이다.<sup>18)</sup> 중세 정치지리의 모호한, 그리고 중첩하는 경계가 주권권력의 수립과정에서 배타적이고 명료한 형태로 변했다. 17세기 중엽의 베스트팔렌 조약은 일련의 영토 만들기 제도화되는 분수령이었다. 주권/영토의 두 항은 서구의 근대 권력이 황제와 신을 축으로 했던 기존 제국의 이상을 깨뜨리면서 성립했고, 배타적 영토를 소유하는 국가 간 관계로서 ‘유럽’을 현실로 구축(構築)했다(박상섭, 2008: 207). 이른바 ‘유럽의 평형’, 혹은 ‘유럽의 균형’으로 불렸던 새로운 현실이 나타나 신과 황제가 모호하게 양립하던 중세 유럽을 대체했다(푸코, 2011: 403~410). 신의 법리인 자연법은 균형을 지탱하지 못했고 국가 간 관계를 다스릴 실정법을 고안해야 했다. 이러한 역사적 조건에서 그로티우스 만민법이 국제법의 시원(始原)을 열었다.<sup>19)</sup>

18) 서구 중세에서 근대로의 이행과 주권권력의 지리에 대한 상세한 검토는 김동완(2013)을 참고할 것.

19) 그로티우스의 만민법에서부터 바텔의 국제법 개념의 등장이나, 주권적 질서의 국제법적 정착까지 이어지는 간략한 논의는 박상섭(2008: 207~220), 김용구

17~18세기 다소 모호했던 만민법은 나폴레옹 전쟁 처리를 위해 열린 빈회의(1814~1815)를 거치며 실정법의 형태를 띠었다. 실정법적 국제법은 당시 유럽 각국의 상황과 세계 시장과의 관계에서 유럽중심주의와 팽창주의적 본질을 지니고 있었다(김용구, 2008: 50). 18세기 후반 이래 국제법을 유럽의 공법이라고 지칭하는 것이 크게 유행했고, 이러한 인식하에서 유럽이외의 국가를 반(半) 문명국, 혹은 야만국으로 다뤘다(같은 글: 51). 르페브르의 용어를 빌자면, 당시 유럽 국가들이 바라보는 세계에서 유럽 이외의 땅은 문명을 벗어난 곳으로, 그들의 영토(공간)를 생산하는데 필요한 생산요소로서 자연(nature)이었다(cf. Lefebvre, 2009: 185~195). 때문에 서구 국가의 승인을 받지 못하는 나라는 문명국의 지위를 가질 수 없었고, 그러한 정체(政體)의 영토는 무주지(無主地, terra nullius)가 되어 재산권을 보장받지 못했다(김용구, 앞의 책: 52).

동아시아 한자 문명권에서는 이 법을 두고 흔히 만국공법(萬國公法)이라 불렀는데, 이는 1864년 미국 선교사 마틴(W. A. P. Martin)이 헨리 휘튼(Henry Wheaton)의 *Elements of International Law*(1836)을 한역(漢譯)한 책 제목이다. 이 책은 당시 서양과의 조약으로 곤란한 상황이었던 중국(淸) 내부 요청으로 만들어진 것인데, 이후 조선과 일본으로 전래되어 서구 열강의 국제 질서를 이해하고, 외교와 조약의 기본적인 지식을 제공하는 중요한 역할을 한다. 그런데 역설적으로 원저자 헨리 휘튼은 창조적 승인권을 인정하는 진영에 서 있었다. 『만국공법』에서도 서구 열강에 의한 승인이 강조된다(강조는 필자).

“존재하게 된 신생국가는 그의 내적인 주권을 확인하기 위하여 다른 국가들의 승인을 필요로 하지 않는다. 이런 점에서는 사실상 국가가 존재하면 법률적인 주권을 확립하는 데 충분한 것이다 ….

다른 한편 국가의 대외적인 주권은 그것이 완전하고 충분한 것이 되기

위해서는 다른 국가들의 승인이 필요한 것이다. 사실 신생국가가 그의 행동을 그들 시민과 그 영토 안에만 국한한다면 이런 승인이 없어도 될 것이다. 그러나 모든 구성원이 서로 부여된 권리와 서로 준수할 의무를 인정하고 있는 국가들의 대(大) 사회에 들어가길 원한다면, 이러한 승인은 신생국가가 이 대사회에 모든 이익에 완전한 참여를 위해서 본질적으로 필요한 것이다.”<sup>20)</sup>

내용을 보건대 주권 권력의 국내적 무한성에 대비시켜 주권 권력의 국제적 유한성, 혹은 제약을 명시적으로 주장했다. 즉, 서구 ‘문명국’ 이외에 공법 질서에 편입하길 원하는 국가는 기존의 구성원들로부터 인정받고 승인받아야 한다는 전제를 달고 있는 것이다. 그리고 그 승인을 전제로 할 때에만 외교적 상대로 인정받을 수 있다는 점을 분명히 하고 있다. 이처럼 만국공법(萬國公法)의 정치지리는 분명했다. 동질적인 영토에 배타적인 주권을 누리는 국가를 기본단위로 했으며, 공법의 세계는 이들 주권 국가들의 실정법적 관계로 규정되는 유럽 중심적 세계였다. 그리고 국가 간 관계는 충돌하며 경쟁하는 힘의 균형을 통해서 유지되었고, 기존 ‘문명국’의 승인을 받기 위해서는 그 균형의 질서에 동참할 수 있는 외교력과 군사력이 필수적이었다.

만국공법의 질서에 대해 개화기 치도론이 갖는 의미는 두 가지이다. 첫째는 부국강병의 방략이다. 앞서 우리는 북학과 치도론에서 개화파 치도론으로 이어지는 순환의 논리를 살폈다. 치도를 통한 부국강병론은 공법 질서에서 살아남기 위한 중상주의적 발상이다. 둘째, 순검제와 그에 연결된 다양한 권력의 기술은 근대적 신민을 생산하기 위한 처방이자, 자원의 가독성을 높이는 실천 전략이다. 공법의 외적 제약에서 살아남기

20) 휘튼의 만국공법은 여러 판본이 있는데 본 연구에서는 김용구(앞의 책: 64)가 여러 판본을 비교해 소개한 내용을 재인용하였다. 헨리휘튼의 *Elements of International Law*와 그것의 한역본에 대해서는 김용구(같은 책: 57~77)를 참고할 것.

위한 내치의 재구성이 치도론의 기획이다. 치도론의 이상은 물리적 경관에 갇히지 않는다. 치도론은 단순히 눈에 보이는 풍경만이 아니라 인민의 생활 규율까지 일거에 바꾸려는 계몽 기획의 성격을 가졌기 때문이다.

## 2) 전염병의 공포: 위생기획의 정당성

깨끗한 환경과 질병 퇴치는 19세기 서구 도시담론의 핵심이다(Gandy, 2004). 위생 담론과 신체 규율은 서구 도시 통치의 역사 중에서 커다란 비중을 차지했다. 건강한 신체를 예측 가능한 관리 체계 내에 두려는 근대국가의 본연은 도시 공간을 끊임없이 재구성했다. 거의 한 세기에 걸친 실험과 제도화 과정이 서구 도시 통치의 주요 기술을 만들었다. 특히 구획하고 점검하고, 계몽하고 훈육하는 일련의 과정을 정당화했던 현실적 공포는 콜레라였다. 19세기 조선 역시 — 원인은 달랐지만 — 서구 도시와 동일한 공포를 대면하고 있었다.

콜레라는 본래 인도 벵골지방의 풍토병으로 영국의 제국주의 팽창과 함께 세계화되었다(맥널, 2005). 콜레라는 치사율이 높고 죽음에 이르는 기간이 짧아 본래는 멀리 퍼져나가기 어려웠다. 게다가 남의 배설물을 섭취해야 하는 콜레라의 전염 경로는 콜레라 확산에 큰 장애였다. 존슨(2008: 54)의 말처럼 “제 정신인 사람은 남의 배설물을 섭취하고 싶어 하지 않는다는 사실, 그리고 정말 드문 어떤 상황에서 우연히 남의 배설물을 먹은 사람이 있다 해도 그 과정이 연속해서 벌어질 가능성이 낮아 박테리아가 티핑 포인트에 다다를 위험이 적다는 사실” 때문에 콜레라는 인도에 갇혀 있었다. 그러나 서구 제국주의 공간 생산이 벵골 지방에 다다랐을 때부터 육로로 해상으로 콜레라균이 서서히 전파되었고, 근근이 살아남은 콜레라균이 똥, 오줌을 길에 쌓아놓고 살아가는 대도시에 상륙했다. 1854년과 1866년의 런던, 1885년 시카고, 1892년 함부르크는 콜레라가 서구 도시를 습격한 대표적인 사례이다(존슨, 2008: 237). 치명적인

살상력과 전염성으로 인해 당시 대도시 시민 대다수가 콜레라 공포에 떨었다. 특히 콜레라에 전염된 신체에서 일어난 격렬하고 끔찍한 증상이 공포를 배가했다.

“콜레라가 순식간에 생명을 앗아간다는 점은 특히 위협적이었다. 이 전염병이 돌면 아무리 건강한 사람도 돌연한 죽음을 피할 수 없었기 때문이다. 게다가 콜레라의 증상은 아주 끔찍했다. 탈수가 진행되면 환자는 몇 시간 만에 원래의 모습을 알아볼 수 없을 정도로 수척해졌고, 모세혈관이 파열되어 피부색도 검푸르게 변했다. 이런 모습은 죽음을 독특하게 연출하는 효과가 있었다. 마치 저속으로 촬영한 영화처럼 육체가 파괴되는 과정을 생생히 드러내는 그 광경을 목격한 사람들은 피할 수 없는 죽음의 공포를 떠올리며 몸서리쳤다”(맥닐, 2005: 280).

콜레라의 공포는 19세기 중반 런던을 위시해 유럽 대도시 위생 사업을 정당화했다(존슨, 2008: 234~259). 그리고 위생의 진리체제가 쉽게 득세할 조건이 되었다. 전염병의 위협이 19세기 서구의 도시 문제 자체였다고 해도 과언이 아니다(cf. Gandy, 2004). 그로부터 수십 년 뒤 조선의 개화파는 서구 위생 담론과 실천 방식을 도입했다. 이 기획의 성공 조건, 인민을 설득할 합리성의 근거는 무엇이였을까? 김수자(2011)는 당시의 위생담론을 서구 도시의 모범에 따라가려는 개화파의 노력으로 평가한다. 즉, 본고에서 살핀 만국공법의 국제질서를 위생기획의 정당화 논리에도 적용하고 있다. 그런데 그것뿐인가? 조선에는 전염병의 공포가 없었는가? 공법 질서에 대응하는 부국강병의 일환일 뿐인가? 여기서 필자는 19세기 조선의 전염병, 특히 콜레라의 침입에 주목한다.

한반도도 제국주의 시대의 세계 변동과 함께 처음 콜레라를 경험했다. 보건학이나 역사학에서는 1821년 순조 21년 8월 13일의 기록<sup>21)</sup>을 콜레

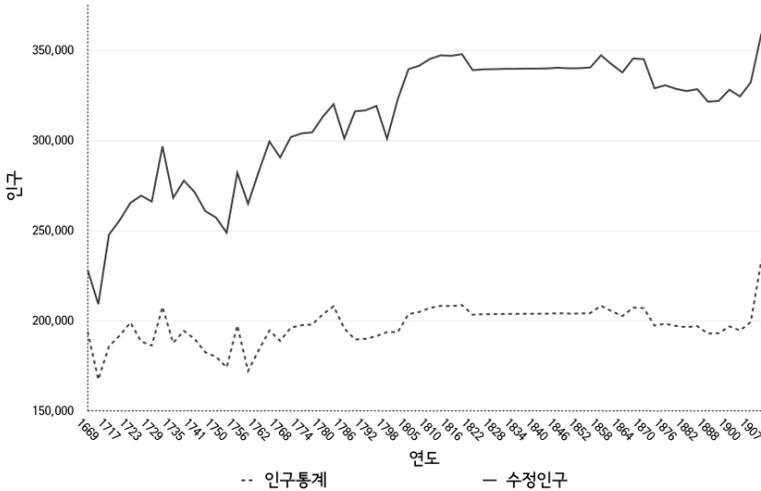
21) 조선왕조실록 순조 24권, 1821년 8월 13일, 1번째 기사, 『평양부의 성 안팎에 피질이 유행한다고 평안감사 김이교가 아뢰다.』(<http://sillok.history.go.kr>; 최종

라 상륙의 신호로 읽는다(신동원, 1989; 김정순, 1991; 김신희, 2014). 신동원(1989)은 조선시대와 일제 강점기의 다양한 사료를 근거로 조선의 콜레라 피해자 수를 추정했다. 그에 따르면 1821년 이후 1910년까지 십여 차례 콜레라 유행이 있었고, 1821~1822년 유행에서 10만 명 이상, 1859~1860년 유행에서 40만 명, 1895년 유행에서 30만 명 정도의 사상자가 있었다. 처음에는 외래 전염병이었지만 잠복기를 가지며 곧잘 유행했다. 19세기에만 10여 차례의 대유행이 있을 정도였다.

조선의 콜레라 확산에는 여러 이유가 거론되지만 일차적 원인은 불결한 환경이었다(김신희, 2014: 435~436; 신동원, 1989: 63~65). 민가의 대소변을 그대로 길가에 방치했기 때문에 콜레라균이 매체만 만나면 언제든지 구강으로 침입할 수 있었다. 식수원이던 우물은 오염에 늘상 노출되어 있었다. 채소를 생식하던 식습관도 토양에 침입한 콜레라균을 인체로 옮기기 좋았다. 박제가는 『북학의』, 『분오칙』(糞五則)에서 조선 후기 환경상태를 잘 묘사하고 있다.

“그런데 지금 도성(都城) 안의 만 집이 더럽고 지저분한 것은, 수레가 없으므로 쓰레기 따위를 내다버리지 못한 때문이다. 내다버린다 해도 다만 병든 말을 이용할 뿐이어서 수십 근 정도에 불과하다. ... 서울에서는 오줌을 날마다 뜯이나 거리에다 버리므로, 우물물이 모두 짜게 되고 냇다리[橋] 석축(石築)가에는 인분이 더덕더덕 말라붙어서 큰 장마가 아니면 씻겨지지 않는 형편이다. 그래서 육축(六畜)의 분뇨가 항상 사람의 버선을 더럽히는데 밧고랑을 가꾸지 않는다는 것은 이것으로도 알겠다. 이와 같이 거름을 거두지 아니하고 재는 오로지 길거리에 버려서, 바람이 조금만 불어도 눈을 뜰 수 없고, 이것이 이리저리 훑날려서 만호(萬戶)의 술과 밥을 불결하게 한다”(박제가, 2005).

<그림 1> 조선시대 인구추세



자료: 고통환(1998: 191~192)을 재구성.

사건의 본질은 60년 이상 방치된 오물이었다. 1821년 콜레라 상륙 이래로 1880년대까지 조선 왕실과 민간의 인식은 원인을 알 수 없는 괴질(怪疾)이나 사악한 귀신의 악행 수준에서 머물렀다(김신화, 2014: 446~452). 민간에서는 다리를 마비시키고 장기를 손상시킨다하여 쥐귀신이 몰고 온다는 믿음도 퍼졌다. 왕실과 관청은 시체를 수습하고 병자를 성 밖으로 추방하는 한편(신동원, 1989: 67),<sup>22)</sup> 전염병을 몰고 온다는 여귀(厲鬼)를 달래는 제사를 지냈다(김신화, 앞의 글). 민간에서는 문 앞에 고양이 그림을 걸어놓기도 했다(에비슨, 1984: 35). 김옥균이 『치도규칙』을 쓴 1882년까지 이런 저간의 인식은 바뀌지 않았고, 기운이 오르고 장마가 오면 콜레라의 공포에 시달렸다. 콜레라의 정체도 파악하지 못한 채 길거리의

22) 당시 조선 지식인 사회에 유럽의 독기 이론과 유사한 인식이 지배적이었다. 정약용도 『목민심서』 『애민 6조』에서 “코로 그 병의 연기를 냄새 맡는 데서 감염”된다고 독기를 경계하고 있다. 때문에 사체나 병자를 성 밖으로 추방해 공기 오염을 막고자 했던 것이다(정약용, 1971: 255).

오물을 그대로 방치했다.

신동원(1989: 65)은 환경악화의 요인으로 인구 밀집을 지목한다. 서구 도시문제도 급증한 인구를 관리하지 못해 발생한 경우가 많으므로 의심을 가질 만하다. 하지만 19세기 한성 인구는 세계적인 대도시에 비해 매우 낮은 수준이었고 인구 변동은 거의 없었다. 런던의 경우 1801년 100만 남짓한 인구가 1851년 230만에 육박했다.<sup>23)</sup> <그림 1>은 『조선왕조실록』, 『일성록』, 『탁지지』, 『중보문헌비고』를 바탕으로 고동환(1998)이 정리한 조선시대 한성부 인구추세를 재구성한 도표이다. 고동환은 조선의 통계행정이 미비한 점을 근거로 집계인구보다 실제인구가 더 높을 것을 가정하고 몇 가지 보정을 시행해 실선의 인구 추세를 얻었다. 이 결과에 따르면 한성부 인구는 1907년 359,369명을 예외로 하면 1760년대 이후 줄곧 30~35만 명 사이를 유지한다. 인구 증가가 행정력의 공백을 가져왔다고 보기는 어려운 수치다. 또한 행정력의 공백이 아니더라도 콜레라의 정체를 정확히 모르는 상태에서 내리는 처방이 적절했을 지는 의문이다.

김옥균의 『치도규칙』은 이런 시대에 쓰였다. 콜레라와 환경을 본격적으로 다뤘고 근대적 위생기획을 꾀했다. 불결한 도로는 국제적 평가의 시선에서도 시급히 개선해야 할 과제였지만, 조선인의 신체 보전을 위해 불가결의 조건이었다. 아울러 개화파의 치도론은 국제의 질서를 끌어안는 한편, 내적으로 인민의 신체를 통치 대상으로 기획했다. 여기서 길은 규율과 위생의 근대적 기획이 개개의 신체와 연결되는 통로였다. 그리고 수십 년을 이어온 콜레라의 공포는 그들을 설복할 주된 근거였다.

23) <http://www.visionofbritain.org.uk>(최종접속일: 2015년 3월 25일).

## 6. 결론

김옥균과 박영효는 치도의 기획을 통해 조선조 영토 조직을 서구 근대의 공간으로 일신(一新)하려 했다. 지금까지 살펴보았듯이 치도는 단순히 도로를 정비하고 관리하는 문제를 넘어섰다. 신체를 규율하고 영토를 조직하는 서구 근대 통치의 요체(要諦)를 담고 있다. 영토 전체의 순환과 국지적 순환을 결합해 인민을 통치하고 산업을 일으키자는 주장이다. 흔히 말하는 베스트팔렌의 영토 질서에 편입해 국체를 유지하기 위해 제안한 것이 ‘갈’로 표상되는 서구 도시의 도입이었다. 여기서 치도는 순환의 기술인 셈이다.

개화와 치도론에서 순환은 두 가지 차원에서 구성되었다. 첫째, 치도는 물자 순환의 문제였다. 개화와 치도론에서 순환은 부국강병(富國強兵)의 근간으로서 수도를 중심으로 영토를 통합하는 전제조건이었다. 영토 통치의 틀에서 사물을 배치하는 새로운 방식이 순환의 첫 번째 차원이다. 하지만 순환이 비단 영토 스케일에서 일어나지만은 않는다. 치도론의 길은 서구 근대의 통치실천을 도입해 조형하려는 개화와 근대 기획의 공간 형식이었다. 여기서 길은 독기(毒氣, miasma)를 배출하는 회로이자, 물자를 끌어들이는 통로이다. 순환의 두 번째 차원을 구성하는 치도의 방편은 매우 구체적이다. 도로를 닦고 하수도를 짓는 세세한 지침을 제시했다. 또한 순환시설의 물리적 설계와 배치, 시설 구동의 기술을 포함했다. 서구 도시통치의 구체적 기술이 치도라는 범주 안에 재구성되었다.

이런 이유로 개화와 치도론은 현대 사회과학의 분과학문에 갇히지 않는다. 최초의 도시계획 담론이고, 최초의 위생 담론이자, 최초의 경찰·행정 담론이다. 그러나 각각으로 환원되지 않는다. 오히려 개화기 치도론은 그 자체로 하나의 범주였다. 마치 독일의 관방학처럼 개화기 치도론은 대한제국 10년의 통치로 이어지는 개화기의 통치 담론에 가깝다.

요컨대 개화와 치도론은 만국공법으로 대표되는 서구 근대의 공간생

산이 조선에 일으킨 하나의 변이었다. 하지만 — 이와 동시에 — 서구의 근대 통치술을 도입해 ‘창조적 파괴’를 도모한 조선 근대의 기획이었다. 밖으로는 공법 질서의 일원으로 진출해 서구 근대의 시공간에 진입하려는 적극적 전략이고, 안으로는 새로운 도시문제를 정의하고 해결하려는 통치 기획의 특성이 있었다. 여기서 길은 조선 도회와 서구 도시의 접합이 이뤄지는 상호작용의 장인 동시에, 신민의 신체로 군주의 시선을 확장하는 매개이자 통로였다.

원고접수일: 2015년 4월 8일

심사완료일: 2015년 5월 6일

게재확정일: 2015년 6월 11일

최종원고접수일: 2015년 6월 12일

❑ Abstract

The Recognition of the modern urban by the Enlightened Intellectuals  
of Joseon in the late 19th century: governmental rationalities of the  
Chidoron(治道論)

Gimm, Dong-Wan

This study is an interpretation on the 'Chido'(治道; which means governing streets) theory of Okgyun Kim and Younghyo Park, who is well known as leaders of Gahwa faction(開化派), in the late 19th century. In correspondence with the contemporary theoretical viewpoints of both urban governmentality and multiscalar politics, the author elucidates three features of the 'Chido' theory as follows: 1) obvious influences of the Bukhak(北學) school to the Kim and Park's theory, 2) proper backgrounds for importing the urban governmental technologies from Western countries and the mutation of the technologies in Joseon, 3) two historical conditions as justification logics of the 'Chido' theory. In conclusion, this research argues that Kim and Park's theory was an interdisciplinary and integrated theory which had three simultaneous goals: 1) a strategy to prove that Joseon held qualification for membership of the international order driven by spatio-temporal expansion of Western Powers, 2) a plan to enhance national prosperity and military defence by accelerating commodity circulation, 3) a way of policing and disciplining Joseon people and making them governable.

Keywords: governmentality, Ok-Gyoon Kim, modern urban planning, modernity, Korea

## 참고문헌

- 강준만. 2007. 『한국 근대사 산책 1』. 인물과사상사.
- 고동환. 1998. 『조선후기 서울의 인구추세와 도시문제 발생』. 《역사와 현실》 28호, 175~211쪽.
- 기로워드, 마크(Girouard, Mark). 2009. 민유기 옮김. 『도시와 인간』. 서울: 책과함께.
- 김광우. 1991. 『대한제국 시대의 도시계획: 한성부 도시개조사업』. 《향토 서울》 50호, 94~122쪽.
- 김동완. 2013. 『통치성의 공간들: 한국의 정치지리를 고려한 시론적 검토』. 《공간과 사회》 44호, 129~162쪽.
- 김수자. 2009. 『개항 후(1876~1894) 서울의 자본주의 도시화와 공간재편』. 《향토 서울》 74호, 83~126쪽.
- \_\_\_\_\_. 2011. 『1890년대 개화지식인의 문명담론과 한성부의 ‘위생도시’ 기획: 독립신문 기사내용을 중심으로』. 《향토 서울》 79호, 125~156쪽.
- 김신희. 2014. 『1821년 콜레라 창궐과 조선 정부 및 민간의 대응 양상』. 《韓國史論》 60호, 419~491쪽.
- 김옥균. 1990. 『치도규칙』. 이민수·윤남한·이원섭 편. 서울: 삼성출판사, 88~97쪽.
- 김용구. 2008. 『만국공법』. 소화.
- 김재성. 2015. 『문명과 지하공간: 인간은 어떻게 공간과 어둠을 확장해왔는가』. 글항아리.
- 김정순. 1991. 『歷史的 考察을 통해서 본 우리나라 콜레라流行의 特性』. 《Epidemiology and Health》 13(2), 105~111쪽.
- 김현숙. 2013. 『대한제국기 정동의 경관 변화와 영역 간의 경쟁』. 《향토 서울》 84호, 114~157쪽.
- 르페브르, 앙리(Lefebvre, Henri). 2011. 『공간의 생산』. 에코리브르.
- 맥닐, 윌리엄(McNeill, William). 2005. 김우영 옮김. 『전염병의 세계사』. 서울: 이산.
- 박배균·김동완. 2013. 『국가와 지역: 다중스케일 관점에서 본 한국의 지역』. 서울: 알트.
- 박상섭. 2008. 『국가 주권』. 서울: 소화.
- 박영효. 1990. 『박영효의 건백서』. 김갑천 옮김. 《韓國 政治 研究》 2(1), 245~295쪽.
- \_\_\_\_\_. 1965. 『박영효 상소문(자료)』. 정중환 옮김. 《아세아학보》 1호, 709~740쪽.
- 박제가. 2005. 『북학의』. 이익성 옮김. 서울: 을유문화사.  
(전자책 <http://www.dbpia.co.kr/Article/2755946>, 최종접속일: 2015년 6월 2일)
- 스콧, 제임스 C.(Scott, James C.). 2010. 전상인 옮김. 『국가처럼 보기』. 서울: 에코리브르.

- 서정현. 2013. 『근대 정동의 공간 변화와 고종』. 《향토 서울》 84호, 80~113쪽.
- 신동원. 1989. 『조선말의 콜레라 유행, 1821~1910』. 《한국과학사학회지》 11(1), 53~86쪽.
- \_\_\_\_\_. 1990. 『金玉均의 治道思想에 關한 考察』. 《韓國保健史學會誌》 1호, 53~59쪽.
- \_\_\_\_\_. 2009. 『청계천, 위생학, 한국 근대 보건의료 100년』. 《물리학과 첨단기술》 18(11), 26~27쪽.
- 우동선. 2001. 『도시와 건축에 대한 박영효의 생각』. 《대한건축학회 논문집: 계획계》 17(7), 135~142쪽.
- 유수원. 2006. 『우서』 1. 한영국 편. 과주: 한국학술정보.
- 유길준. 2000. 『西遊見聞 畵文』 이한섭 편. 서울: 박이정.
- 에비슨, 올리버(Avison, O. R.). 1984. 『舊韓末秘錄』. 에비슨기념사업회 옮김. 대구: 대구대학교출판부.
- 이민수·윤남한·이원섭 편역. 1990. 『한국의 근대사상』. 서울: 삼성출판사.
- 이은숙. 1990. 『실학사상에 나타난 교통에 대한 인식』. 《문화역사 지리》 2, 39~56쪽.
- 이정옥. 2011. 『갑오개혁 이후 한성 도로정비사업과 부민의 반응』. 《향토 서울》 78호, 121~174쪽.
- 이종찬. 2003. 『메이지 일본에서 근대적 위생의 형성 과정 1868~1905』. 《醫史學》 12(1), 34~53쪽.
- 이태진. 1997. 『1896~1904년 서울 도시개조사업의 주체와 지향성』. 《韓國史論》 37(-), 181~206쪽.
- \_\_\_\_\_. 2000. 『고종시대의 재조명』. 서울: 태학사.
- 임동근. 2008. 『국가와 통치성』. 《문화과학》 54, 13~27쪽.
- 임준태. 2010. 『한국 근대경찰사 小考』. 《韓國公安行政學會報》 41, 373~414쪽.
- 정약용. 1971. 『국역 목민심서』 I, 민족문화추진회.
- 정연식. 1999. 『조선시대의 도로에 관하여』. 《한국사론》 41, 42(0), 541~583쪽.
- 존슨, 스티븐(Johnson, Steven). 2008. 김명남 옮김. 『감염지도』. 김영사.
- 푸코, 미셸(Foucault, Michel). 2011. 오트르망 옮김. 『안전, 영토, 인구』. 서울: 난장.
- \_\_\_\_\_. 2012. 오트르망 옮김. 『생명관리정치의 탄생』. 서울: 난장.
- 피렌느, 앙리(Pirenne, Henri). 1997. 『(중세 유럽의) 도시』. 강일휴 옮김. 서울: 신서원.
- 하비, 데이비드(Harvey, David). 2005. 김병화 옮김. 『모더니티의 수도 파리』. 서울: 생각의나무.
- 한국도로공사. 1981. 『韓國道路史』. 韓國道路公社.
- 한철호. 1999. 『대한제국 초기 한성부 도시개조사업과 그 의의, ‘친미’ 개화파의 치도 사업을 중심으로』. 《향토 서울》 59호, 107~154쪽.

- 石田頼房. 2004. 『日本近現代都市計畫の展開: 1868~2003』. 自治体研究社.
- Agnew, J. 1994. "The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory." *Review of international political economy*, 1(1), pp. 53~80.
- Ashcroft, B. 2009. "Alternative modernities: globalization and the post-colonial." *ARIEL: a review of international English literature*, 40(1).
- Berman, M. 1983. *All that is solid melts into air: The experience of modernity*. London, New York: Verso.
- Brenner, N. 2013. "Theses on urbanization." *Public Culture*, 25(1), pp. 85~114.
- Brenner, N., Peck, J., & Theodore, N. I. K. 2010. "Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways." *Global Networks*, 10(2), pp. 182~222.
- Fraser, B. 2008. "Toward a philosophy of the urban: Henri Lefebvre's uncomfortable application of Bergsonism." *Environment and planning, D, Society and space*, 26(2), p. 338.
- Gandy, M. 2004. "Rethinking urban metabolism: water, space and the modern city." *City*, 8(3), pp. 363~379.
- Gimm, D-W. 2013. "Fracturing Hegemony: Regionalism and State Rescaling in South Korea, 1961~71." *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(4), pp. 1147~1167.
- Harvey, D. 1978. "The urban process under capitalism: a framework for analysis." *International Journal of Urban and Regional Research*, 2(1-4), pp. 101~131.
- Lefebvre, H. 2009. *State, space, world: selected essays*. and Brenner, Neil and Stuart Elden (eds.). Minneapolis, London: University of Minnesota Press.
- McCann, E. and Ward, K. 2011. *Mobile urbanism: cities and policymaking in the global age*, Vol. 17, U of Minnesota Press.
- \_\_\_\_\_. 2012. "Policy Assemblages, Mobilities and Mutations: Toward a Multidisciplinary Conversation." *Political Studies Review*, 10(3), pp. 325~332.
- Peck, J. and Theodore, N. 2007. "Variegated capitalism." *Progress in Human Geography*, 31(6), pp. 731~772.