

## 개항기 개화와 부국론의 재구성

— 위생, 농상, 도로 정비, 규율의 치도론(治道論)을 중심으로 —

김 동 택\*

### • 요 약 •

한국 근대 문명개화론에 관련하여 기존의 연구들은 한편으로는 개화파가 추구했던 정치체제와 이념이나 그 시기 정치동학 속에서의 정치 세력들 간의 관계와 입장에 근거하여 거시적으로 해석하는데 초점을 맞추거나 다른 한편으로는 당대의 사회에 전개되기 시작했던 세부적인 분야에 대해 초점을 맞추어 왔다. 그러나 이 연구는 이렇게 구분되어 진행되어온 연구 경향들을 ‘치도(治道)’라는 관념을 중심으로 개화파들이 어떻게 당대 사회를 구체적으로 변화시킬 정책을 추진했는지와 그 근거에 국가 권력의 핵심인 규범과 규율 권력의 합리성을 제도화시키고자 했는지를 통합적으로 다룸으로써, 이를 정치학의 핵심 영역인 권력의 문제로 제기하고자 하였다.

이를 위해 이 글은 김옥균이 처음 치도약론과 치도규칙을 발표하고 이어서 박영효가 건백서에서 치도를 언급하여 개화파의 문명화 전략에서 상징적인 단어가 되었던 ‘치도론(治道論)’에 초점을 맞추어 부국의 문제를 다루었다. 이 글은 기존 연구들이 치도론을 위생, 도시계획과 같은 구체적인 정책으로 해석하던 것을 넘어서, 사회 전반에 나타났던 구체적인 제도, 근대적 규율, 정당성과 합리성을 지닌 법의 지배라는 총체적이고 정치적인 기획이었음을 보여주고자 하였다. 나아가 이러한 작업을 통해 개화파가 조선의 미래에 대한 구체적인 내용이나 전망 없이 정치권력만을 추구한 것이 아니라 그들 나름대로의 부국 정책을 일관된 시각을 가지고 추진하려 했다는 것, 개화파의 세부적인 정책은 궁극적으로 문명개화와 근대국가 건설의 기획 속에서 추진되었음을 보여주고자 하였다.

본론을 통해 이 글은 치도론(治道論)을 부국론이자 권력론이며 단기적 정책이자 장기적 근대국가건설론이라고 해석하였다. 개화파는 개화를 달성하는 방안의 하나로 ‘치도’라는 주제를 택해 조선에 필요한 위생문제, 농상(산업)문제, 도로정비 문제 등을 제시하였는데, 이것이 가지는 의의는 문명화되고 근대적인 정치권력과 그 권력의 행사가 받아들여질 수 있는 조건을 어떻게 구현할 것인가에 대해 지속적으로 고민했다는 점에 있다. **더욱이** 사회과학적인 의미에서 볼 때, 문명화된 정치권력의 형성에 있어서 더욱 중요한 부분은 이를 실현하는 방안으로 순라, 경찰 등의 법적 감시와 설득의 제

\* 서강대학교 글로벌한국학과 교수

도화를 모색했다는 점이다. 자발적이든 타율적이든 구성원의 체화된 규율이나 원칙이 없으면 치도는 불가능하며, 이를 강제하고 설득하기 위해 규율은 필수적이다. 따라서 체화된 규율을 지닌 백성, 신민을 만드는 것, 사회과학적 의미에서 그리고 당시의 상황으로 볼 때 신민 혹은 조선인 만들기(nation building)가 치도론이 전략적으로 달성하고자 했던 목표였다는 것은 분명해 보인다. 그런 의미에서 치도론(治道論)은 단순한 위생론, 상업 활성화, 도로나 도시 정비 구상으로 한정시킬 수 없으며 개화파들이 구상한 문명개화 혹은 부국을 위한 정치적, 전략적 구상이라고 할 수 있을 것이다. 그리고 감시와 처벌, 규율동이라는 근대 권력을 제도화하기 위한 전략의 일부로 볼 수 있을 것이다.

주제어: 개화파, 치도론, 부국론, 위생, 농상, 규율 권력

## I. 서론: 문제의 제기 및 기존 연구검토

지금까지 개화파에 대한 기존의 정치학적 연구는 개화 추진과정에서 여타 정치 세력들과 어떤 관계를 맺었는지,<sup>1)</sup> 그들이 추구한 정치체제는 무엇이었는지, 또는 국제관계 속에서 그들이 외세와 어떻게 연결되어있는지 등을 중심으로 다루어져왔다.<sup>2)</sup> 그리고 동시에 근대성과 관련된 세부적인 분야에서 즉 역사학, 도시행정, 건축학, 의학사 등의 분야에서도 개화파에 대한 연구가 진행되어왔다.<sup>3)</sup> 이러한 연구들은 상당한 기간 동안 축적되

1) 이태진, “1896~1904년 서울 도시개조사업의 주체와 지향성”, 『韓國史論』, 37, 1997, p.190. 이 연구는 특히 고종과 개화파의 관계에 주목하면서 고종을 계몽군주로 규정하고 개혁의 추진 주체로 본다. 이와 대조적으로 유영익과 신용하는 개화파가 부르주아적 개혁을 선도했던 집단으로 본다. 유영익, “갑오을미년 간 박영효의 개혁활동”, 『국사관논총』, 36, 1992; 신용하, 『독립협회연구』, 일조각, 1976.

2) 김도형은 개화파를 친일파로 규정한다. 김도형, “한말 친일파의 등장과 문명개화론”, 『역사비평』, 23, 1993.

3) 도시계획과 관련해서는 김광우, “대한제국 시대의 도시계획: 한성부 도시개조사업”, 『향토 서울』, 50호, 1991, pp.94-122. 이태진과 다른 역사학자들은 ‘대한제국’의 근대적인 ‘도시개조’에 초점을 맞추고 있다. 이태진, ‘위의 논문’, pp.181-206; 한철호, “대한제국 초기 한성부 도시개조사업과 그 의의: ‘친미’ 개화파의 치도사업을 중심으로”, 『향토 서울』, 59호, 1999, pp.107-154; 김수자, “개항후(1876~1894) 서울의 자본주의 도시화와 공간재편”, 『향토 서울』, 74호, 2009, pp.83-126; 김수자, “1890년대 개화지식인의 문명담론과 한성부의 ‘위생도시’ 기획: 독립신문 기사내용을 중심으로”, 『향토 서울』, 79호, 2011. pp. 125-156; 김현숙, “대한제국기 정동의 경관 변화와 영역 간의 경쟁”, 『향토 서울』, 84호, 2013. pp.114-157 참조. 그 밖에 위생과 관련된 연구로는 신동원, “조선말의 콜레라 유행, 1821~1910”, 『한국과학사학회』, 11, 1989; 신동원, 『한국근대보건의료사』, 한울아카데미, 1997; 박윤재, “병은 어디에서 오는가-장기설에서 세균설로 병인론의 전환”, 『도시를 보호하라- 위생과 방역으로 세워진 근대 도시 이야기』, 역사비평사, 2021 를 참조할 수 있다. 그리고 공간과 건축 분야에 대해서는 우동선, “도시와 건축에 대한

어오며 조선 후기에서 근대 한국으로 이르는 과정의 면모와 의미에 대해 다양한 논쟁과 해석을 불러일으켰으며 학계 밖으로도 개항기 시기의 전환기적 정치 동학에 대한 이해의 폭을 넓히는 일정한 성과를 이루어왔다고 할 수 있다. 이처럼 기존 연구들은 한편으로는 개화파가 추구했던 정치체제와 이념이나 그 시기 정치동학 속에서의 정치 세력들 간의 관계와 입장에 근거하여 거시적으로 해석하는데 초점을 맞추어 왔거나 다른 한편, 당대의 사회에 전개되기 시작했던 세부적인 분야에 대해 초점을 맞춰왔다.

그러나 이 연구는 개화파가 문명개화의 전체 기획 속에 구체적으로 세부적인 부분들을 어떻게 변화시키고자 했는지를 종합적으로 관련시켜 그 정치학적인 의미를 바라보아야 한다는 문제의식에서 출발한다. 나아가 이 연구는 개화파의 정치적 이념과 의도뿐 아니라 당시 사회 전반에 나타났던 구체적인 제도, 규율, 법/관습 영역의 새로운 변화들을 함께 고찰함으로써만이 개화파가 추구했던 근대국가구상이 더욱 확실하게 드러난다고 바라본다. 특정한 변화를 추동한 요인이 어떻게 당대 사회의 사람들에게 일정한 규범과 규율로 구조화되는가를 주목했던 미셸 푸코의 관점에서 해석해 본다면,<sup>4)</sup> 개항 이후 개화 정책 혹은 더 나아가 조선 문명화 과정의 정치적 해독은 개화파의 정치적 방향과 당대에 세부적으로 실행되었던 제반 정책들과의 관련 속에서 전개되어왔다고 파악될 수 있기 때문이다.

이를 위해 이 논문에서는 이러한 개화파의 문명개화론을 부국론이라 규정하고<sup>5)</sup> ‘치도론(治道論)’에 초점을 맞춰 부국의 문제를 다루고자 한다. 김옥균이 처음 치도약론과 치도규칙을 발표하고 이어서 박영효가 건백서에서 치도를 언급하여 치도론은 개화파의 문명화 전략에서 상징적인 단어가 되었다. 치도에 대한 연구는 이미 위생, 도시 정비, 제도 정비 등의 세부적인 분야에서 이미 어느 정도 진행된 바 있다. 그러나 앞서 밝혔듯 개화파의 치도론(治道論)은 그러한 분야별 연구만으로는 충분히 설명될 수 없으며, 개화의 정치 전략을 동시대인들이 구상한 조선의 부국(富國)과 연결시키는 역사정치학적 작업이 필요하다.

이러한 문제의식에 근거하여 이 글은 기존 연구들이 치도론을 위생, 도시계획과 같은 구체적인 정책으로 해석하던 것을 넘어서, 사회 전반에 나타났던 구체적인 제도, 근대적

박영효의 생각”, 『대한건축학회 논문집: 계획계』, 17(7), 2001. pp.135-142 등을 참조.

4) 이러한 관점은 특정한 정치질서와 권력의 재생산 문제를 당대 사회의 사람들에게 일정한 규범과 규율로 구조화되는 ‘통치성’으로 바라보고 이에 주목했던 미셸 푸코(M. Foucault)에 근거하고 있다. 미셸 푸코(M. Foucault) 지음, 오트르망 옮김, 『생명관리 정치의 탄생』, 난장, 2012; 미셸 푸코 지음, 오트르망 옮김, 『안전, 영토, 인구』, 난장, 2011 참조.

5) 근대화의 과제를 부국강병이라 보지만, 이 연구의 대상이 되는 텍스트에서는 “강병”에 대한 강조는 찾기 힘든 까닭에 “부국”에 초점을 맞추고자 한다.

규율, 정당성과 합리성을 지닌 법의 지배라는 총체적이고 정치적인 기획이었음을 보여주 고자 한다. 나아가 이러한 작업을 통해 개화파가 조선의 미래에 대한 구체적인 내용이나 전망 없이 정치권력만을 추구한 것이 아니라 그들 나름대로의 부국 정책을 일관된 시각 을 가지고 추진하려 했다는 것, 개화파의 세부적인 정책은 궁극적으로 문명개화와 근대 국가 건설의 기획 속에서 추진되었음을 보여주 고자 한다. 마지막으로 그것들이 어떤 점 에서 제도적 역사적으로 실현되었거나 실현되지 못했는지를 분석함으로써 그들이 가진 전망과 한계를 검토해볼 수 있을 것이다.

필자의 생각에 ‘치도론(治道論)’은 개항 이후 개화파들이 조선을 개화시키고 궁극적으로 소위 세계의 문명국들과 같은 반열에 올려놓기 위한 전략적 기획을 총괄하는 용어라고 생각한다. 물론 이들은 조선시대에도 전통적으로 사용해왔던 치도라는 용어를 차용하고 있지만, 그것이 설명하는 내용은 완전히 새로운 조선에 대한 구상으로 채워져 있다. 이 글은 개화파의 전략과 구상을 ‘치도론(治道論)’이라는 이름으로 설명하여 흔히 개화파가 조선의 미래에 대한 아무런 내용이나 전망 없이 외세에 의존하여 정치적 권력을 추구 했다는 평가와 달리 그들 나름대로의 구체적인 부국 정책을 나름대로 일관된 전략을 가지고 추진했다는 것을 드러내고 그러한 구상의 현실과 한계를 함께 검토해보고자 한다.

이 글이 사용한 치도론의 판본은 『한성순보』에 실린 글의 번역본이다.<sup>6)</sup> 치도론이 실린 『한성순보』는 우리나라 최초의 근대 신문으로 개화파가 개화를 촉진하기 위해 만든 신문이다. 1882년 박영효(朴泳孝), 김만식, 김옥균 등은 수신사로 일본을 방문하여 해외문물의 소개와 계몽을 위한 신문발간의 필요성을 느끼고 일본인 인쇄기술자와 기자 등을 데려왔다. 귀국 후 지금의 서울시장 격인 한성부판윤에 임명된 박영효는 고종에게 신문 발 생을 요청했고 고종은 1883년 2월 28일 한성부에서 신문을 간행하라고 지시했다. 같은 해 4월 박영효가 광주유수(廣州留守)로 발령받으면서 잠깐 중지된 신문발간은 박영효와 같이 수신사로 다녀온 김만식(金晩植)이 이어받아 추진하였고, 1883년 8월 17일 고종은 통리아문에 박문국을 설치하여 신문발간을 허락하였다.

박문국의 초대 총재는 외아문독판(外衙門督辦 : 통리아문) 민영목(閔泳穆), 부총재로는 동 협판(同協辦) 김만식이 임명되었으며 여러 명의 실무자가 발간에 참여하여 1883년 9월 20일 창간호가 발간되었다. 신문은 창간호에서 “우리 조정에서 관청을 만들어 외국신문을 널리 번역하고 아울러 국내의 사건도 실어서 나라 안에 배포할 것”이라고 했다. 신

6) 『한성순보』에 대한 해설은 동방미디어가 제공하는 『한성순보』 데이터베이스 해제를 근거로 하였다(검색 일: 2025.03.25). 치도약론, 치도약칙은 『한성순보(漢城旬報)』, 18840703, 국립중앙도서관, 『대한민국 신문 아카이브』- [http://www.nl.go.kr/newspaper/壬午\(1882\)](http://www.nl.go.kr/newspaper/壬午(1882)). 참조

문은 내국 기사와 각국 근사(近事)의 기사로 나누어지는데 내국 기사로는 관보·사보(私報)·물가를 보여주는 시치탐보(市直探報)를 실었고, 각국 근사에는 당시 국제 정세와 근대적인 군사문제, 국방정책, 새로운 해외 문물 등을 소개했다. 1884년 12월 4일 갑신 정변이 진행되었을 때, 박문국이 불에 타 발간이 중단되었다가 김윤식(金允植)이 통리아 문독관(統理衙門督辦)에 임명되면서 다시 발간을 추진하여 1886년 1월 25일 『한성주보(漢城周報)』로 그 제호를 바꾸어 주간지로 발간되었다. 인쇄시설을 일본에서 도입하고 10월 28일 『한성순보(漢城旬報)』의 편집을 맡았던 인물들과 새로운 인물들이 보강되었으며 1888년 7월 7일 박문국이 폐지되면서 총 120여 호를 발행하고 폐간되었다.

본문에서 설명하겠지만 김옥균의 치도론은 이후 박영효의 『건백서』, 1894년 갑오개혁, 대한제국에서 실시한 관련 정책에서 계속해서 나타났다. 이하에서는 개화파 치도론의 출발점이 된 김옥균의 치도약론에서 제시된 치도의 세 가지 목적 즉 위생, 농상, 치도 순서로 소개된 내용들을 검토하고 그것들이 이후 역사적, 제도적으로 어떻게 실현되는지를 설명할 것이다. 아울러 치도론의 종합적인 구상을 정리하는 차원에서 개화파들이 궁극적으로 추구했던 것은 문명의 규율을 조신인의 몸과 마음에 심는 것이었음을 별도의 장으로 논의하려 한다.

## II. 개화파의 치도론: 문명개화와 규율권력

치도는 본래 조선에서 그리고 중국에서 흔히 사용되었던 단어이다. 왕조실록의 기록은 도로에 대한 관심을 보여주는데, 주로 왕의 행차, 군사적 용도, 사신의 왕래, 한양과 지방 간의 정보 전달과 같은 쓰임과 연결되어 있었다. 왕조실록에서 ‘치도’를 검색해보면 약 120건 정도의 결과가 나온다.<sup>7)</sup> 조선시대 도로에 관한 연구에 따르면 조선의 지배층은 도로를 물자 순환의 통로가 아니라 주로 정보 전달 망으로 인식하였는데, 이는 조세곡 등 부피가 큰 물자나 사람 등은 도로가 아닌 수운(水運)에 의지했고 도로는 크기와 지면이 고르지 못해 수레나 마차 등이 다닐 수 없었고, 다리가 없어서 강이나 하천에서는 배로 갈아타는 불편함 때문이었다. 또 도로를 만들려면 백성들에게 힘든 노동의 부담을 준다고 생각하여 애민의 차원에서 불필요한 공사는 되도록 벌이지 않는다는 정서가 강했다. 또 도로 개설에 들어간 비용만큼 얻는 이익이 없다고 생각했다.<sup>8)</sup> 특히 임진왜란 이후에

7) <http://sillok.history.go.kr> 참조(검색일: 2025.03.10).

8) 정연식은 조선의 통치자들이 도로정비에 대해 부정적 인식이 컸다고 하면서 그 이유로 산악 지형, 차륜

는 잘 닦인 도로는 국방을 위태롭게 한다고 생각했다.

물론 이와 반대되는 생각도 존재했다. 조선 후기에 등장한 실학자들 특히 북학파는 물류의 확대를 위해 수레와 도로의 사용을 주창했다. 그들은 경제, 군사, 행정의 측면에서 치도가 중요하고 수레를 적극적으로 사용해야 한다고 강조했다.<sup>9)</sup> 특히 상업 발전을 강조했던 박제가, 홍대용, 유수원, 박지원 등 북학파들은 조선도 청을 본받아 국력을 키우고 물자를 풍부하게 사용하기 위해서는 수레의 사용, 벽돌을 이용한 도로 건설 등을 주장하였다.<sup>10)</sup> 특히 상업의 진흥을 가장 강력하게 주장했던 박제는 도로건설이 시급하고 도로 관리를 위해 도로를 침범해 집을 지어 사용하는 가가(假家) 단속을 강조했다.<sup>11)</sup> 하지만 실학파들은 주로 수레의 사용, 도로에 벽돌 사용, 물화의 생산 등에 초점을 맞추었으며 도로 자체에 대해서는 원칙적인 언급만 하고 있다. 따라서 개화파들의 치도론이 실학파들이 주장한 논리로부터 직접적으로 영향받았다기에는 논리적으로나 역사적으로 그 연관성이 아직 부족하다고 판단된다.

조선 정부는 통치의 필요성에 따라 관로(官路)를 만들어 한양과 지방을 연결하여 소식을 전달하거나 북쪽으로 사신의 행차에 필요한 관로의 관리에만 관심을 가졌다. 민간이 자발적인 필요에 따라 만든 간로는 대체적으로 정부에 의해 무시되었다.<sup>12)</sup> 18세기 전반 이인좌의 난 당시 난을 일으킬 때, 이처럼 백성들의 필요에 따라 개설된 삼남지방의 간로를 활용했기에 간로를 정권에 위협 요소라고 생각하기도 했다.<sup>13)</sup> 하지만 조선 후기로 갈수록 백성들의 필요에 의해 만들어진 간로를 점차 체제 내로 흡수하여, 지방관이 지방 도로를 책임지도록 규정을 고쳤고 간로를 공식적으로 활용하도록 했다.<sup>14)</sup> 그러나 개항 이후의 치도는 위의 전통적 도로 정책 혹은 치도와 완전히 달라진 내용으로 등장한다.

김옥균은 자신이 치도론을 쓰게 된 경위와 치도의 원리에 대해 치도약론<sup>15)</sup>이란 기사

---

(車輪)의 부재, 위정자의 애민(愛民)관, 국방의 문제, 민간의 도로 침탈, 풍수지리설을 들었다. 정연식, “조선시대의 도로에 관하여”, 『한국사론』, 41, 42, 1999, pp.567-578.

9) 이은숙, “실학사상에 나타난 교통에 대한 인식”, 『문화 역사 지리』, 2, 1990, pp.39-56.

10) 유수원이 집필한 『우서』(迂書)를 보면 “우리나라의 상관(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……이러니 장사가 무엇으로 말미암아 성행될 것이며, 모든 물화(物貨)가 무엇으로 말미암아 널리 번창하겠는가”라고 조선의 현실을 비판하였다. 유수원 지음, 한영군 편, 『우서』 1, 한국학술정보, 2006.

11) 한국도로공사, 『韓國道路史』, 韓國道路公社, 1981, pp.102~106.

12) 임진왜란 때 민간이 사용하던 간로는 임금이 긴급하게 움직이거나 변칙적인 군사작전을 위해 활용하는 방안을 논의한 것으로 나온다. 『선조실록』, 권 27, 선조 25년 6월 13일 신축; 『선조실록』, 권 74, 선조 29년 4월 23일 기미.

13) 『영조실록』, 권 16, 영조 4년 3월 16일 병인.

14) 18세기 중반 편찬된 『속대전』에서 거리 실측과 표지 설치가 법제화되었고, 책임은 지방관에게 부여되었다. 『영조실록』, 권 52, 영조 16년 9월 26일 갑오.

명으로 설명하고 있다. 『한성순보』 1884년 7월 3일자에 주일중국공사인 여서창<sup>16)</sup>의 발문, 김옥균이 쓴 치도약론, 치도약칙을 모두 합하여 김옥균의 치도론이라 한다. 1881년에 이어 1882년에도 수신사의 고문으로 세 번째 일본을 방문했던 김옥균은 치도약론에서 변란(1882년 임오군란)이후 고종이 나라에 이롭고 백성을 보호하는데 필요한 다양한 의견을 경청하여 실행한 정책들이 효과를 거두고 있어, 좋은 의견을 왕에게 제시하고자 하며, 인재 등용, 재용(財用) 절약, 사치 억제, 개방, 문린(文隣)도 중요하지만 무엇보다 실사구시에 입각하여 조선의 정치와 기술(技術)에서 가장 중요한 것은 첫째 위생, 둘째 농상(農桑), 셋째 도로라고 지적했다.<sup>17)</sup> 외국인들이 조선을 방문하여 인구가 적고, 거리에 인분이나 가축이 무질서하게 많아 부강해지기 힘든 나라라고 한다는 이야기를 전하면서 본래 조선은 그렇지 않았기에 시급하게 이를 해결하여 부각한 나라를 만들어야한다고 지적한다. 3차 수신사로 일본에 갔을 때 박영효와 김만식<sup>18)</sup>과 함께 논의한 바를 언급하면서 스스로 치도(治道)는 하나의 일이 아니라 조선의 중요한 농업을 진작시키는 흥농정책(興農政策)의 하나로 농토를 관리하는데 이를 위해 거리의 오물을 활용하여 오물은 없애고 따라서 전염병이 사라져 인구를 진작시키고 농업을 일으킬 수 있다는 점, 농무(農務)의 결과 생산이 많아지면 운송(運送)이 편리하도록 하는 다목적 정책이라고 소개한다. 그러면서 도로가 정비되면 운송에 들어가는 노동력도 줄고, 절약된 노동력으로 공작(工作)과 기예(技藝)를 진작시켜 직업을 갖게 하도록 할 수 있다고 지적한다. 이처럼 위생(衛生)과 농상(農桑)과 치도(治道)가 고금천하(古今天下)의 정법(正法)으로 일본의 여러 쇄신책에서 치도(治道)의 효과가 가장 컸다고 지적하였다.

치도론의 대강을 설명한 치도약론에 이어 김옥균은 조선에서 치도를 실현하기 위해 17가지의 구체적 실행 방안을 담은 치도약칙<sup>19)</sup>을 제시하고 있다. 이 치도약칙을 간단히 정리해보면 다음과 같다. 1. 치도국(治道局)을 요지(要地)에 개설(開設), 한성부윤이 담당하고 관리들을 임명하되 서울에서 시작하여 지방으로 보급한다. 2. 일본에서 치도사(治道

15) 김옥균, “治道略論”, 『한성순보[漢城旬報]』, 18840703, 국립중앙도서관, 『대한민국 신문 아카이브』- <http://www.nl.go.kr/newspaper/>(검색일: 2025.03.25).

16) 여서창(黎庶昌, 1837~1897)은 청나라 말기의 외교관으로서, 영국과 프랑스에 사신으로 파견되어 대사관 참찬(參贊), 1881~1884년과 1887~1890년 두 차례에 걸쳐 주일청국공사를 역임했다.

17) 김옥균, 앞의 글, 참조

18) 김만식(金晩植, 1834~1900)은 1882년 8월에 일본에 파견된 수신사 박영효를 수신부사 겸 전권 부사자격으로 수행했고 박영효와 함께 조선의 긴요한 과제로 치도의 필요성을 제안하여 김옥균의 『치도규칙(治道規則)』이 집필되었다. 1883년 8월 17일 박문국(博文局)의 신설 및 신문 발간을 추진하여 10월 30일 『한성순보(漢城旬報)』 창간호를 발행했다.

19) 김옥균, “治道略則”, 『한성순보[漢城旬報]』, 18840703, 국립중앙도서관, 『대한민국 신문 아카이브』- <http://www.nl.go.kr/newspaper/>(검색일: 2025.03.25).

師) 3명을 초빙하고 장비점검과 교육, 현장 점검, 공사 계획을 작성한다. 3. 도기점(陶器店)에 수통(水桶)을 만들어 지하통수로(地下通水路)로 사용하고 벽돌을 만들어 화장실에 사용한다. 4. 民戶의 화장실은 처지에 맞도록 만들고 우·마·계·견(牛·馬·雞·犬)의 분변과 재·짚·나무·돌 등 막히는 물건들을 정비한다. 도로와 집의 경계를 정하고 위반하면 벌금으로 징벌한다. 관리들도 치도국에서 감독하여 위반시 특히 무겁게 벌한다. 5. 오물과 분뇨는 구입하여 한데 모아 냄새와 독기를 없애 전염병을 방지하며 비료로 사용한다. 6. 운반할 때 밖으로 드러나지 않도록 한다. 7. 치도국을 설치, 적당한 숫자의 순검을 두고 이들을 감사하는 총할순검(摠轄巡檢)을 둔다. 필요한 인원은 허수가 많은 순라꾼, 좌우포청(左右捕廳)의 교졸(校卒), 오부(五部)의 서원(書員)·사령(使令)·형조(刑曹)·한성부(漢城府)·양사(兩司)의 서리(書吏)·이령(吏令) 등을 해직하고 다시 선발한다. 8. 순검(巡檢)은 관찰구역에 계시관을 설치하고 한문과 언문을 섞어서 치도의 시행방법을 소개하여 백성들의 이해를 돕는다. 9. 순검의 관찰구역 내에 공공 화장실을 설치하고, 이외 지역에서 대소변을 보면 처벌한다. 10. 도로가 정비되면 인력거와 마력거(馬力車)를 다니게 하고, 주로 인력거를 사용하게 하고 고용인들에게는 급여를 주고 가벼운 세금을 징수한다. 고위관원들도 인력거나 마력거를 타게 하고 우마(牛馬)는 농사일에 쓰게 한다. 말의 종자를 개량하고 목장을 설치하여 준마를 길러야 한다. 11. 불필요한 인력을 사용하는 가마를 금지하고 남은 인력들은 생산적인 일에 종사하여 백성들의 이익이 되게 하면 치도의 편리함을 알게 될 것이다. 분변으로 만든 퇴비는 치도국에 감수관리(監守官吏)를 두어 농부에게 싼 값에 판매한다. 이익이 되면 저절로 규칙이 될 것이다. 12. 가로 및 여리(閭里)에 짚을 엮어 임시건물(假家)을 만드는 것은 화재 발생 위험과 마차 통행 방해로 초래하므로 금지한다. 야시(夜市)를 허락하여 생업을 진작시킨다. 석탄 광산을 개발하여 원료를 공급하고 벽돌을 만들어 화재를 방지한다. 13. 치도와 순검과 징역 제도는 정족(鼎足 삼발이)과 같아 형법을 반드시 정비해야하고 법을 잘 지키도록 해야한다. 14. 50호에 순검 하나를 두는 법을 시행하고 순검은 호구를 점검하여 경조윤(京兆尹)이 총관(摠管)해서 인구를 측정한다. 부적법(簿籍法)은 치국(治國)의 대법(大法)이다. 인구를 모르면 화폐 주조나 병무도 힘들다. 15. 순검소를 만들어 수해(水害), 수재(水災), 도적들을 감시한다. 한 곳에 2명~3명을 둔다. 16. 매시장(賣柴場 땔감 파는 시장)을 설치하되 도로에 방해가 안되게 하며 화재는 마른 쉼 사용이 원인이니 쉼 매매를 금하고 장작 사용을 권한다. 서울 근처에는 수목이 없어졌으니 넓은 곳을 찾아 잘 자라는 나무를 심고 분뇨 퇴비로 가꾸어 화목(火木)으로 사용한다. 숲은 화목(火木)뿐만 아니라 홍수와 가뭄도 방지하니 각국 정무(政務)의 중요한 일이다. 17. 치도 규칙을 번역 반포하여 백성들의 이해를 돕게 한다. 필요한

재정은 반드시 만들어야 할 것이다.

### 1. 치도(治道)와 위생(衛生)

위와 같이 간단히 정리한 『치도약칙』에서 가장 많은 부분이 위생과 관련되어 있다. 관련된 조항은 3, 4, 5, 6, 9에 해당하는데 당시에는 일반적으로 사람들과 가축들이 무질서하게 도로에 배설하고 배설물이 도로에 방치되어 걷기 힘들고 악취와 질병을 유발했으며, 전염병의 원인이 되었다. 일단 전염병이 돌면 인구 감소는 물론이고 민생이 힘들어져 심각한 문제가 되었다. 따라서 분노 처리는 매우 중요한 사안이었는데 치도약칙은 사람과 동물의 분노를 유상으로 수거, 일정 장소에 모아 처리하여 퇴비화한 다음 이를 지력을 높이는데 사용한다는 구상을 제시했다. 이처럼 도로 정비를 통해 민간 가옥들의 분변 처리, 오물 수거, 전염병 및 위생 개선, 분변의 퇴비화와 토질 개선 등으로 이어지는 일종의 농업 진흥책까지 제시하고 있음을 볼 수 있다. 또 사람들이 도로를 돌아다니다가 급한 용무가 있을 때, 순검이 순찰하는 지역에 한 두 개씩 공공 화장실을 설치하여 이용하고 다른 곳에서 용무를 보면 반드시 처벌하게 하여 공공 규율을 강제하려는 의도를 확인할 수 있다.

수신사의 일원이었던 박영효도 김옥균과 문제의식을 일찌감치 공유했으며 한성부 관윤<sup>20)</sup>으로 재직하면서 『한성순보』 발간을 준비했고 분노 및 오물 처리와 임시건물(假家)의 정비를 시행했다.<sup>21)</sup> 그러나 갑신정변 이후 일본으로 망명한 그는 망명 중 고종에게 1888년 『내정개혁에 관한 건백서(建白書)』라는 상소문을 올려<sup>22)</sup> 갑신정변의 배경과 개화파의 개혁 내용과 구상을 설명하고 내정개혁의 필요성을 건의하였다.<sup>23)</sup> 당시의 국제정세를 약육강식의 세계에 비유하고 조선이 침략을 당하지 않기 위해 내정개혁을 실시해야 한다고 지적한 그는 문명국들은 편리한 주거환경과 질병에 대한 예방과 치료를 신속히 하여 주민들의 건강을 돌보는 것처럼 조선도 환경의 개선이 필요함을 강조하였다.<sup>24)</sup> 건백서는 내정 개혁 전반을 다루고 있지만, 도로정비와 위생 부분은 김옥균의 그것과 많은 내용이 겹쳐있다. 도로의 오물처리, 분노·먼지·짚 제거를 통해 건강과 농사에 큰 이익이

20) 한성부 관윤은 서울시장에 해당한다. 이광린, 『춘고 박영효』, “개화기의 인물”, 서울: 연세대학교 출판부, 1993, p.109.

21) 우동선, ‘앞의 글’, p.136.

22) 역사학회 (편), 『한국사자료선집 5』, 일조각, 1975, pp.49-67. 박영효 지음, 金甲千 옮김, 『朴泳孝의 建白書: 內政改革에 대한 1888년의 上疏文』. 『韓國政治研究』, 제2집, 1990, pp.245-292.

23) 김영작, “김옥균: 시대를 앞질러 간 개혁의지”, 『한국사 시민강좌 31』, 일조각 31, 2002, pp.79-102.

24) 박영효. ‘앞의 글’ p.250.

된다거나 도로선의 정비, 가가의 금지 등의 내용이 그러하다. 여기에 더하여 박영효는 도시에 나무를 심어 공기를 정화하고 수도를 만들어 백성들의 편의를 도모하고 화재 방지를 해야 한다고 강조했다. 또 혜민서(惠民署)와 활인서(活人署) 등 의료시설을 설치하여 백성들을 치료하고 서양의술을 학습할 것을 강조하였다. 또 백성들의 청결 유지와 전염병에 대비하여 대중목욕탕의 설치를 제안한 것이 특이하다. 대체로 개화파들은 치도와 위생을 서로 연결된 하나의 정책으로 보고 있음을 알 수 있다.

박영효는 1894년에 갑오개혁으로 귀국하여 일련의 구상들을 제도화하였다. 1894년에 위생국(衛生局)이 설치되었고 1895년에는 『경무청관제(警務廳官制)』를 발표하여 내부 산하의 경무청(警務廳)이 위생관련 업무를 담당하게 했다. 『경무청관제(警務廳官制)』는 『경무청처무세칙(警務廳處務細則)』을 만들어 ① 도로상의 건설물 및 장애물의 도로 침범에 대한 관리 ② 도로·교량·구거·오수에 대한 규정 및 처리 ③ 도로청소 및 제설에 관한 처리 ④ 변소의 구조 및 시뇨 급취·운반에 대한 규정을 세분화했다.<sup>25)</sup> 박영효는 이어 총88조항으로 구성된 『내무아문훈시(內務衙門訓示)』<sup>26)</sup>를 발표했는데, 여기서도 치도와 관련된 내용이 들어있다. 개화파들의 구상은 이처럼 갑오개혁 이후 본격적으로 구체화 되었다.

이들이 위생을 강조하는 까닭은 19세기 조선은 전염병으로 인한 심각한 인구 감소를 겪었기 때문이었다. 따라서 전염병으로부터 백성을 구하는 것은 인구나 생산력을 보존하는데 매우 중요한 과제였다. 19세기에 조선에서 새롭게 출현한 콜레라는 엄청난 인구 손실을 가져왔다. 콜레라는 당시에 호열자로 불리며 19세기 내내 조선을 괴롭혔다.<sup>27)</sup> 1821년 이후 1910년까지 십여 차례 콜레라 유행이 있었는데, 1821~1822년 유행에 약 10만 명 이상, 1859~1860년 유행에서 약 40만 명, 1895년 유행에 약 30만 명 정도의 사상자가 발생했다고 추산된다.<sup>28)</sup> 당시 기록을 보면 평안감사가 괴질을 알리며 보낸 문서에 “의약도 소용없고 구제할 방법도 없다”며 그저 ‘주산(主山)’에 기도를 올렸다고 되어있어 전염병에 주술적인 방식으로 대처하고 있음을 알 수 있다.<sup>29)</sup> 중앙정부도 사정은 마찬가지로

25) 宋炳基, 朴容玉, 朴柄漢, 朴漢高 編著, 『韓末近代法令資料集 3』, 大韓民國 國會圖書館, 1971, p.471.

26) 내무아문훈시(內務衙門訓示)의 원문은 국한문혼용체로 작성되어 있다. 국사편찬위원회, “내무아문에서 각 도에 제반 규례를 훈시하다”, [http://sillok.history.go.kr/url.jsp?id=kza\\_13203010\\_001](http://sillok.history.go.kr/url.jsp?id=kza_13203010_001)(검색일: 2025.04.10).

27) 신동원, ‘*ibid*’, 1989; 김신희, “1821년 콜레라 창궐과 조선 정부 및 민간의 대응 양상”, 『韓國史論』, 60호, 2014; 김정순, “歷史的 考察을 통해서 본 우리나라 콜레라 流行의 特性”, 『Epidemiology and Health』, 13(2), 1991, pp.105-111.

28) 오중희, “1876~1945년 한국 근대보건의료시설의 역사적 발전과정에 대한 연구,” 제9권 제2호, 2003년, p.26.

29) 평안감사 김이교(金履喬)는 “평양부(平壤府)의 성 안팎에 지난달 그믐 사이에 갑자기 괴질(怪疾)이 유행하여 토사(吐瀉)와 관격(關格)을 앓아 잠깐 사이에 사망한 사람이 10일 동안에 자그마치 1천여 명이나 되었

어서 그제 제사를 지내는 방식으로 대처하고 있다.<sup>30)</sup>

서양에서 콜레라균의 발견은 1883년에 이루어졌는데, 루이 파스퇴르(Louis Pasteur)와 로베르트 코흐(Robert Koch)가 특정 질병을 일으키는 특정 세균을 적시한 바 있으며, 파스퇴르는 탄저균을 발견하여 ‘세균에 의한 전염의 원리’를 주창했고 1882년에 코흐가 콜레라균을 발견했다.<sup>31)</sup> 이로써 의료계는 면역을 강화하는 백신 개발과 미생물을 죽이는 물질 개발에 집중하게 되었다.<sup>32)</sup> 1890년대에 초빙된 의사이자 선교사들은 조선인들이 서양의학을 두려워하여 치료와 계몽을 함께 진행했다. 에비슨(Oliver R. Avison)은 질병의 원인과 예방법을 가르치면서 큰 포스터를 만들어 전염병의 원인을 알리고자했다. 포스터에는 “콜레라는 귀신에 의해 일어나지 않습니다. 이 병은 세균이라 부르는 아주 작은 생명체에 의해 일어납니다.....당신이 해야 할 일은 음식을 완전히 익히고, 다시 오염되기 전에 먹음으로써 세균을 죽이는 것뿐입니다....물을 마시려면 끓이고.....무엇을 먹기 전에 항상 손과 입을 완전히 씻어야 합니다. 당신이 이런 사항들을 지키면 콜레라에 걸리지 않을 것입니다.”<sup>33)</sup>라고 적혀있었다. 아펜젤러의 경우도 마찬가지여서 그는 “콜레라는 쥐병이라고 불렀다.... 쥐병의 해결책은 문이나 벽에 고양이 그림을 붙이거나 경련이 일어날 때 환자의 복부에 고양이 피부를 문질렀다”<sup>34)</sup>고 했다.

그러나 이러한 상황은 조금씩 변화를 보인다. 『독립신문』은 1896년부터 박테리아(병균)에 대해서 언급하기 시작했고, 황성신문 1899년 12월 6일자 기사는 일본에서 흑사병(黑死病)의 유행을 거론하면서 죽은 쥐의 시체를 해부하여 실험한 후 그 병균을 채취했다

---

습니다. 의약도 소용없고 구제할 방법도 없으니...민심을 위로함이 마땅할 것입니다....성내(城內)의 주산(主山)에 정성껏 기도를 올리게 하였습니다.....가난하고 의지할 곳 없는 사람으로서 아파도 치료를 하지 못하는 사람과, 이미 사망했는데도 장례를 치르지 못한 사람은 별도로 구호하고 사정을 참작하여 도와주고 있습니다. 그 사망자의 숫자와 돌림병의 상황은 앞으로 잇달아 아릴 생각입니다.”라고 아뢰고 있다. 『순조실록』, 1821년 8월 13일.

30) 중앙 정부의 비국(비변사, 군국의 사무를 맡았던 기관)은 왕에게 다음과 같이 아뢰고 있다.“방금 관서 도백의 장계를 보니, 이름도 모르는 병이 날로 치성하여 10일 사이에 사망자가 자그마치 1천 명에 이른다고 하였습니다....양서(兩西)에 유행하는 병은 기미년보다 더 심하니, 회생을 가지고 사망의 백물(百物)에게 제사를 지내는 뜻에 있어서 당연히 기도를 올려야 하겠습니. 양서의 도백에게 분부하여 기미년의 사례에 의하여 지성으로 제사를 지내도록 하고 향축(香祝) 및 제물은 해조(該曹)에서 기미년의 사례에 의하여 즉시 마련하도록 알리기 바랍니다.” 『순조실록』, 1821년 8월 14일.

31) Arno Karlen, *Man and Microbes: Disease and Plagues in History and Modern Times*, New York: G. P. Putnam's, 1995, pp.138-139.

32) Jacalyn Duffin, *History of Medicine: A Scandalously Short Introduction*, Toronto: University of Toronto, 1999, pp.81-82.

33) 올리버 R. 에비슨(O. R. Avison) 지음, 박형우 편역, 『올리버 R. 에비슨이 지켜본 근대 한국 42년(1893~1935) 상권』, 청년의사, 2010, p.242.

34) Griffis, William E., *A Modern Pioneer in Korea: The Life Story of Henry G. Appenzeller*. New York, Chicago, Toronto, London, and Edinburgh: Fleming H. Revell Company. 1912. p.196.

는 사실을 전했다. 1902년 10월 28일자 황성신문(皇城新聞)은 “독일의사(德國醫師) 한명이 호열자(콜레라)병균을 얻어 유리병에 넣었다. 미세하여 보기 어려워 사천배(四千倍)의 현미경을 통해 본즉 그 벌레의 형상이 머리는 검고 몸은 붉은(頭黑身紅) 형태이고 검은 털이 몸에 두루(黑毛遍身) 퍼져 있다”고 전하며 그 근원과 처리방법을 설명했다는 기사가 실렸다.

제도적인 정비도 이루어졌다. 1894년에 만들어진 내각은 전염병에 나름 적극적으로 대처했다. 1895년 중앙과 지방에 전염병이 돌자 내부령(內部令) 제4호와 제5호에 <호열자 소독 규칙[虎列刺病消毒規則]>과 <호열자 예방 및 소독 집행 규정[虎列刺病豫防及消毒執行規程]>을 발표했다.<sup>35)</sup> 내부령 제12호로 발표된 <호열자예방규칙>에는 “콜레라는 전염병 중에 맹악(猛惡)이 최심하여....그 병의 병독(病毒)은 일종의 세균(一種細菌)이 주요 원인인데 환자의 토사물 중에 포함되어 있기 때문에 병의 만연을 예방하기 위해서는 토사물과 그 밖의 오염된 물건들에 소독법을 사용하는 것을 빠뜨릴 수 없다.”<sup>36)</sup>고 했다. 이후 대한제국도 1899년에 콜레라 이외의 전염병에 대한 예방규칙도 제정했다. 콜레라 장티푸스 이질 디프테리아 발진티푸스 두창 등 6가지 전염병을 법정전염병으로 정하고 예방규칙을 만들었다.<sup>37)</sup> 고종은 경무청이 특별히 임시 위생원을 설치하여 병에 대응할 것을 명하였다.<sup>38)</sup> 이어 1904년에도 유사한 조처를 내렸다.<sup>39)</sup> 이런 모습은 과거 조선 정부가 제사를 지내거나 축문을 읽으면서 대응하는 상황과 완전히 달라졌음을 보여준다.

개화과의 치도를 통한 위생 정책은 『독립신문』<sup>40)</sup>에서도 계속해서 강조되었다. 『독립신

35) 『고종실록』, 1895년 6월 4일.

36) 『각사등록』, “내부래문”, 12, 호열자예방규칙.

37) 황상익, 『근대 의료의 풍경』, 푸른역사, 2013, p.497.

38) 『고종실록』, 1902년 7월 26일; “요즘 이웃 나라로부터 잡병(雜病)이 성하게 퍼져서 의주(義州) 등지에 유행한다고 하니 듣기에 놀랍다. 이런 때에 백성들의 위생 보호 대책을 마땅히 강구하여 예방해야 할 것이다. 경무청(警務廳)으로 하여금 특별히 임시 위생원(衛生院)을 설치하고 온 나라의 의사들을 모아 일체 위생에 관계되는 일을 마음을 다하여 자세히 논의함으로써 뜻밖의 일에 대처하게 하라.”

39) “요즘 일종의 괴이한 병이 돌고 있는데 두드러기 병 비슷하지만 그런 것도 아니다. 옳게 치료하지 못하면 혹 뜻밖의 재액(災厄)이 없지 않을 것이다. 생각하면 백성들의 고통도 매우 가중(可矜)하지만 외국의 거류민들과 군사들이 여기에 오는 것도 많으므로 위생상 예방 사업이 있어야 할 것이다. 의술(醫術)에 정명(精明)한 사람을 선발하고 임명하여 병을 없애기 위한 처방을 자세히 의논하고 확정해서 서울과 지방의 각처(各處)에 파견하여 병자들을 속히 치료하고 병이 전염되지 못하게 하는 문제를 내부(內部)로 하여금 별도로 맡을 만들어 신칙(申飭)하게 하라.” 『고종실록』, 1904년 9월 11일.

40) “일기가 차차 더워 오기에 박성들이 병 안나기를 위하여 요긴한 말을 조금 호노라 집에 병이 업스라면 경호 거시 데일리니 (중략) 첫지 몸을 경하게 하여야 홀터인디 몸 경케 하는 목욕이 데일이라....(중략) 우물에서 나는 물은 대개 기천물 걸는 거시니 겨울에는 위티하기가 덜 험거니와 날이 더워지면 그물 속에 각식 심물이 잇는디 그 심물은 서양말노 빅테리아라 하는 거시라 이 물건이 사람의 속에 들어가 각식 병을 모도 몬드는디 (중략) 병 아니 나도록 하는 거시 병 난 후에 고치는 일 보다 더 쇼중흔 일이니 박성이 병이 업서야 나라이 강하여지고 스롱공상이 흥 홀터이니 우리 하는 말을 별노히 주의들 하여 말티로

문』은 논설에서 병에 걸리지 않고 건강하게 살기 위해서 몸을 깨끗하게 하는 목욕, 운동, 청소, 음식물 섭취 주의, 바른 식수 사용법 등 위생에 대한 논설을 자주 실었다. 또한 『독립신문』은 위생국이나 경무청 관리들의 역할과 대중의 의무<sup>41)</sup>도 자세히 언급하였으며, 1899년 9월 4일자 기사에는 호열자(괴질) 예방규칙을 기술하였다.<sup>42)</sup> 『대한매일신보』(大韓每日申報)의 1905년 8월 11일자 잡보는 병환예방(病患豫防)이라는 제목의 기사로 경찰이 유행병이 발생했을 때 취할 조치를 언급하였고 1908년 6월 24일자도 호열자 발생 시 검역소를 일본군 사령부가 준비하고 있다고 보도하였다.<sup>43)</sup>

치도약론과 치도규칙 그리고 건백서에서 제시된 도로 정비와 이를 위한 치도국 설치를 통한 위생의 확보는 1894년 갑오개혁으로 등장한 내각을 통해 위생국 설치, 1895년 내부 산하에 경무청 설치를 통해 지속적으로 이어지고 있으며 이러한 추세는 대한제국의 설립 이후에도 꾸준히 지속되고 있음을 알 수 있다. 또 대중매체들도 이에 대한 국제적인 동향과 조선에서의 적용에 대해 지속적으로 위생과 치료에 대해 다루었다. 이렇게 보았을 때, 최소한 치도와 위생에 관련해서는, 기존의 갈등설과는 다르게, 온건 개화파와 변법 개화파, 개화파와 보수파, 개화파와 고종이 기본적으로 동일한 지향을 갖고 있었다는 것을 알 수 있다.

시흥하기를 바라노라” 논설, 『독립신문』, 1896. 5. 19.

- 41) 『독립신문』 1896년 6월 27일 자 논설을 보면, 내부의 위생국과 경무청에 대하여 다음의 10가지 방안을 제시하였다. 개천 정비, 노상방뇨 금지, 물 끓여 마시기, 푸성귀를 개천에서 못 씻게 할 것, 길가에서 밭에 잡자지 못하게 할 것, 아이들 벌거벗고 다니지 못하게 할 것, 술집에서 호흡을 서로 가까이 하지 말 것, 위생국에서 도성 안에 목욕집 설치할 것, 반찬가게에서 상한 고기와 생선 팔지 못하도록 경무청에서 감시할 것, 순검이 순행하여 청결을 유지할 것. 그리고 백성들에 대해서는 위생이란 결국 편민이국(便民利國)의 방편이니 인민의 위생과 재산과 인명을 보호하기 위한 것이므로 잘 따르도록 권고하고 있다.
- 42) 이 기사에 나온 내용 중 몇 가지만 간추리면 다음과 같다. “제1조 호열자 앓는 사람의 집에 예방법을 시행 하되 (중략) 앓는 사람이 자기 집에서 소독할 것. 제2조 호열자 난 때에는 병가 근방에 각 집에서 공동 하여 예방법을 각집에 일러 주며 (중략) 병가에 우물을 다른 집에서 쓰지 말되 부득이한 경우에는 끓여 쓸 것. 제3조 토사한 물건에 소독약을 부을 것. 제5조 집물 세간을 내 놓고 그 집물은 햇빛과 공기를 쏘이며 (중략) 더러운 것을 빨 것. 제6조 호열자 유행하는 염려가 있는 때는 중의 방곡에 예방법을 시행 함. 제7조 호열자 유행하는 때에는 의사와 읍촌 이원 吏員과 경찰 관리와 위생 관리 등으로 하여금 편의 예방 위원을 설치하여 예방 소독(중략) 우물과 수도와 뒷간과 개천을 쓸어 깨끗하게 할 것. 제12조 호열자 유행하는 지방에 혹 선적(船籍)이 통래하거든 그 배를 검사할 것. 제14조 병이 있는 때에는 지방관이 극장(劇場)과 체제(塞祭)하는 인민의 모임을 금(禁)하고 호열자 유행하는 기미가 있거든 지방관이 내부에 보고하고 유행하는 지방에 교통을 끊을 것 등이 그 내용이다.
- 43) “근일(近日)에 유행병이 간혹 발생되면서 경찰에서 각 서에 조치를 취해서 각 마을의 대표에게 일러 상황을 바로잡고 비상병(非常病)이 발생하거든 즉시 그 시에 급하게 마을의 의사에게 내방하여 치료를 요청하라”, 그리고 “검역소 위원준비 한성부 근처에 근일(近日) 이래로 호열자(號列刺)가 발행하는 점이 있으므로 일본군 사령부에서 이 일에 대해 예방검역소를 설치하고 군부로 통지(通知)하기를 그 부서에서도 검역소를 설치하라 함으로 사무위원 몇 명을 선출하여 배치하기로 지금 준비 중이라고 한다”

## 2. 치도와 농상(農桑)

요즈음 표현으로 산업에 해당하는 단어로 김옥균이 농상(農桑)을 사용하고 있다. 이는 당시 조선은 농업이 지배하는 사회였음을 알려준다. 농(農)은 농사를 상(桑)은 뽕나무를 의미하며 상(桑)은 결국 누에를 길러 베를 짜는 것을 뜻한다. 치도약론에서 국제적인 통상과 화물선, 전선과 도시에 대해 거론하다가 정작 조선에서 필요한 것이 기술, 기계, 선박 등이 아니라 농상이라고 한 것은 조선의 상황을 고려한 표현인지 공업에 대한 지식이 부족했기 때문인지는 분명하지 않다. 다만 치도에서 농상을 거론한 것은 어떤 형태로든 생산활동이 요구됨을 의식했던 것 같다. 그리고 김옥균과 개화파들은 그 출발점으로 치도를 통해 수거된 분뇨로 퇴비를 만들고 이를 농업에 사용하는 것, 그리고 물품이 유통될 수 있도록 도로와 운송 수단이 필요하다는 것은 분명히 제시되어 있다. 김옥균의 치도약칙에서 이와 관련된 부분을 소개하면 다음과 같다. 10. 도로에 인력거, 마력거를 다니게 하고 고용인들에게 급여를 지급하고 우마는 농사에 활용하고 말의 종자 개량과 목장 설치가 필요함. 11. 가마 사용 금지를 통해 남은 인력들을 생산적인 일에 종사하게 함. 일정 장소에 모은 인분으로 만든 퇴비는 농부에게 싸게 판매함 12. 야시를 허락하여 생업을 진작시키고 석탄 광산을 개발하여 원료를 공급하고 벽돌을 만들어 화재를 방지함. 16. 서울 근처에 잘 자라는 나무를 넓은 곳을 찾아 심고 분뇨 퇴비로 가꾸어 화목으로 사용함<sup>44)</sup> 등이다.

박영효의 건백서는 이와 관련하여 보다 구체적으로 논의를 펼치고 있다. 건백서 3항에서는 “생산물을 증산하고 그것의 운반과 수송을 원활히 하려 한다면, 절약하고 검소해야 하며, 힘써 일하고, 농업, 공업, 어업, 수렵업, 목축 등을 진흥시켜 산과 들, 강과 바다로부터 이득을 취하며, 금·은의 화폐를 만들어 상품의 유통과 매매를 원활하게 하고, 상사와 은행을 설립하여 저축과 무역을 수월하게 하며, 도로와 교량을 정비하여 여행자와 수레와 말의 편의를 도모하고, 강과 바다, 하천과 도랑의 수로를 보수하여 배와 뗏목을 소통시켜야 합니다”<sup>45)</sup> 이러한 상업행위는 단순히 이익을 위한 것일 뿐만 아니라 문명개화의 도리라고 언급하고 있다.<sup>46)</sup> 흥미로운 점은 상업의 진작이 문명개화와 국제관계를 유

44) 김옥균, “治道略則”, 『한성순보(漢城旬報)』, 18840703, 국립중앙도서관, 『대한민국 신문 아카이브』- <http://www.nl.go.kr/newspaper/>(검색일: 2025.03.25).

45) 박영효, ‘앞의 글(1990)’, p.275.

46) “매매의 도리라는 것은, 단지 나라 안에 물품을 나눠 보내어 세간에서 모자라는 것을 공급하고, 남는 것과 부족한 것을 고르게 함으로써 사람의 편리를 달성하는 것일 뿐만 아니라, 한편으로는 그 물품을 밀바탕으로 하여 세상의 문명개화를 돕고, 사람의 지식과 견문을 넓히며, 인류의 교제를 친밀하게 하여 태평무사한 관계를 보전토록 하는 것”이라고 하였다.

지하는데 도움이 된다는 대단히 개방적인 견해를 피력하면서도, 전통적인 성리학의 경제관념인 검소와 절약을 강조하고 있다는 점이다. 박영효의 경제 구상에는 조선의 전통적인 경제관념과 새로운 식산흥업에 대한 인식이 뒤섞여 존재함을 알 수 있다. 이는 앞서 김옥균이 치도약론에서 농상을 거론한 것과 유사한 맥락이라고 할 수 있다.

농상(農桑)에 대한 정책은 정부 차원에서도 계속되었던 것 같다. 이와 관련된 정책은 1880년대 이후에 임오군란, 갑신정변 등 많은 정치적 격변을 거치면서도, 심지어 개화관료들과 왕이 정치적으로 대립했던 갑오개혁 이후에도 집권 세력의 교체여부와 무관하게 꾸준히 진행되었다. 고종은 개항 이후 통리기무아문을<sup>47)</sup> 설치하여 외교, 서양식 군사기술 도입, 국경 문제 처리, 주교사 관할<sup>48)</sup>, 광산 개발의 인허가권 및 징세권, 주전(鑄錢) 등 재정과 외교, 군사 전반에 걸친 업무를 관장하게 했다. 고종은 또 1881년부터 일본에 시찰단<sup>49)</sup>을 보내 귀국이후 통리기무아문을 주도하는 집단이 되도록 했다.<sup>50)</sup> 정부는 또한 청과 군계학조사(軍械學造事)를 논의하고<sup>51)</sup> 일본 군사기술 도입을 위해 1881년 4월 교련병대(教練兵隊)를 설치했다.<sup>52)</sup> 그리고 강병에 필요한 무기와 군함 구입을 위해 1881년 2월 이동인 등을 일본에 파견했다.<sup>53)</sup> 임오군란 이후 청이 내정에 개입하면서 왕권이 약화되는 가운데 1882년 7월 기무처(機務處)<sup>54)</sup>가 설치되어 김윤식, 어윤중, 조영하, 김홍집 등 친청 혹은 온건 개화파들로 불리는 관료들이 권력을 장악했다. 기무처는 관리 임용에 문벌을 배제하고, 서북(西北)·송도(松都)·서얼(庶孽)·의역(醫譯)·서리(胥吏)·군오(軍伍)의 현직(顯職) 등용, 농본정책의 폐기를 선언했다. 경제 분야에서는 외국인에게 개광권(開礦權)을 허락하는 가운데 1884년 1월 친군영(親軍營)이 채광을 시작했다.<sup>55)</sup> 1882년 12월에 농본정책을 폐기하였고 1883년 8월 보부상들을 관할하는 혜상공국(惠商公局)을 설치하고 세관을 창설했다. 고종은 1883년 박영효를 광주유수로 임명하여 자신이 통제할 수 있는 군사들을 양성하게 했다. 또 갑신정변 이후 청의 개입이 본격화되는 가운데 1885년 5월 궐내에 내무부를 설치하여<sup>56)</sup> 고종 자신이 정치의 주도권을 행사하고자 했다.<sup>57)</sup> 특

47) 崔賢淑, “開港期 統理機務衙門의 設置와 運營”, 고려대 역사교육과 석사학위논문, 1993.

48) 『고종실록』, 고종 18년 2월 26일.

49) 鄭玉子, “紳士遊覽團考”, 『歷史學報』, 27, 1965; 許東賢, “1881年 朝鮮 朝士 日本視察團에 관한 一研究”, 『韓國史研究』, 52, 1986.

50) 許東賢의 ‘위의 논문’, p.102와 『고종실록』 고종 18년 11월 21일자를 비교해보면 朝士視察團들이 일본에서 시찰을 담당할 부서를 통리기무아문에서 그대로 담당하고 있음을 알 수 있다.

51) 權錫奉, “領選使行考”, 『청말 대조선 정책사 연구』, 일조각, 1986, pp.159-163.

52) 崔炳鈺, “教練兵隊(속칭: 倭別技)研究”, 『軍史』, 18, 1989, pp.91-92.

53) 李光麟, “開化僧 李東仁”, 『開化黨研究』, 일조각, 1985, p.103.

54) 機務處에 대해서는 崔賢淑, ‘위의 논문’, pp.28-30. 참조.

55) 韓祐, “‘金’의 國外流出”, 『韓國開港期の 商業研究』, 一潮閣, 1970, pp.287-289.

히 내무부 산하 농무사는 1887년 영국인 고문을 초빙하여 지질 개량, 외국 목축 도입, 황무지 개척 등 각종 사업을 시도하였다.<sup>58)</sup> 또한 고종은 육영공원(育英公院)이나 연무공원(鍊武公院)과 같은 교육기관을 설치하고, 1886년 제중원(濟衆院)에서 의학생도(醫學生徒)의 교육을 시작했다.<sup>59)</sup> 또한 전등(電燈)학교도 설립되었으며<sup>60)</sup> 전선(電線)설치사업을 추진했는데, 1888년 6월 말에 서울-부산 간의 남로전선(南路電線)이 완공되었다.<sup>61)</sup> 이어서 1891년의 북로전선(北路電線)은 조선의 기술과 재정으로 가설되었다.<sup>62)</sup> 세원 확보를 위해 1885년 이후 본격적인 광산 개발이 추진되었는데, 광산 개발은 본래 내무부가 주관 하였으나 1887년에 광무국(廣務局)이 그 역할을 담당하게 했다.<sup>63)</sup> 여러 가지 시도들이 이루어졌으나 전문적인 기술관료의 부족과 다른 여러 문제로 체계적인 산업의 육성은 이루어지지 못했다. 주일중국공사 여서창이 치도론의 발문을 쓰면서 치도에는 충분한 재정이 가장 필요하고 그다음에 전문인력과 계획이 필요할 것이라 한 바 있다. 아마도 조선 정부의 대응이 분산적이고 체계적이지 못했던 것은 정치적 변동과 더불어 만성적인 재정의 결핍이 주요 원인이었다고 판단된다.

김옥균이 치도를 통해 오물을 수거하고 이를 퇴비로 만들어 농업생산력을 증대시킨다는 구상이나, 치도를 통해 절감된 인력을 여타 생산에 종사하도록 하는 것과 가가의 정비를 통해 생업을 잃게 된 이들이 생활할 수 있도록 야시장을 설치하게끔 한 정책들은 매우 소박한 목표를 가진 정책으로 한 나라의 부국정책이 되기에는 거리가 있어 보인다. 다만 박영효의 건백서는 나름대로 거시적인 목표가 설정되어 있고, 생산과 기술 그리고 치도와 교통 등 다양한 분야를 언급하여 한 단계 진전된 인식을 보여주고 있다.

### 3. 치도와 도로정비

치도의 본래 의미인 도로의 정비에 관해서는 현재까지 도시계획이나 공간학을 중심으로 연구가 진행되어 왔다. 예를 들어 1890년대 후반 대한제국 선포이후 고종이 머물던

56) 『승정원일기』, 고종 22년 5월 25일.

57) 1882년의 統理軍國事務衙門도 궐내에 설치되었으나 곧 정식 아문이 되었던 것에 비해 내무부는 1894년에 폐지될 때까지 궐내에 존재했다.

58) 李光麟, “農務牧畜試驗場의 設置에 대하여”, 『韓國開化史研究』, 一潮閣, 1974, p.216에서 재인용.

59) 李光麟, “濟衆院研究”, 『韓國開化史의 諸問題』, 一潮閣, 1986, pp.128-133.

60) 金源模, “乾清宮 曷ヶ電燈所와 韓國最初の 電氣 點燈(1887)”, 『史學志』, 21, 1987, pp.217-8.

61) 전기통신사 편찬위원회, 『韓國電氣通信 100年史(上)』, 1985 참조; 『高宗實錄』, 고종 25년 2월 8일.

62) 전기통신사 편찬위원회, ‘앞의 책’ p.107.

63) 朴萬圭, “開港以後의 金礦業實態와 日帝侵略”, 『韓國史論』, 10, 1984, pp.270-283; 李培鎔, 『舊韓末 鑛山利權과 列強』, 韓國研究院, 1984, pp.6-25.

덕수궁을 중심으로 한 한양 중심부의 도시계획은 학계가 관심을 갖고 다뤄왔다. 그런데 도로 정비라는 측면과 일정한 공간의 정비라는 측면은 그 자체로 동일한 것으로 보기는 힘들 듯하다. 예를 들어 김옥균의 치도약칙에서 한양의 어느 공간을 정비한다는 구체적인 언급은 찾기 힘들다. 이는 박영효의 건백서도 마찬가지인데, 건백서는 도시를 구성하는 부분들, 예를 들어 박물관, 공원, 우체국 등을 언급하고는 있지만 특정 공간을 언급하지는 않고 있다. 그럼에도 대한제국에서 이루어진 덕수궁을 중심으로 한 공간 계획을 개화파의 치도론에서 찾는 것은 어느 정도 논리의 비약처럼 보인다.

구체적인 검토를 위해 먼저 김옥균의 치도약칙에서 도로 정비와 관련된 부분을 살펴보겠다. 4. 民戶의 화장실은 처지에 맞도록 만들고 우·마·계·견(牛·馬·雞·犬)의 분변과 재·짚·나무·돌 등 막히는 물건들을 정비한다. 도로와 집의 경계를 정비하고 위반하면 벌금으로 징벌한다. 치도국에서 감독하여 벌한다. 12. 가로 및 여리(閭里)에 짚을 엮어 임시 건물(假家)을 만드는 것은 화재나 마차의 통행을 방해하므로 금지한다 등이 그것이다.<sup>64)</sup> 여기서 일반적으로 도로를 정비할 필요성에 대한 언급이 되어있을 뿐, 구체적으로 한양의 도로를 어떻게 바꿀 것인지에 대해서는 언급하지 않고 있다. 이를 보면 김옥균이 치도약칙을 구상할 때는 도로정비와 관련한 어떤 구체적인 내용까지 검토한 것이 아님을 알 수 있다. 박영효의 건백서에도 이와 유사하게 도로 정비와 관련된 일반적인 언급을 찾을 수 있다. 하지만 박영효의 건백서에서는 도로 정비 자체와 관련한 항목이나 언급은 없고 위생, 군사, 경제, 재해 방지 등을 다루면서 치도가 중요함을 지적했다. 뿐만 아니라 박영효는 불필요한 토목공사는 백성을 힘을 고갈시키는 것이기에 삼가야 한다고 지적하고 있다. 특징적인 점은 위에서 언급한 위생, 재해방지 등을 위해 필요한 관청을 나열하고 이러한 관청들이 해당 업무를 담당해야 한다고 말한 점이다.

우선 자연재해로 인한 피해에 대비하기 위한 산림사(山林司)를 설치하여 산림과 하천, 연못을 수선하고 다스려 목재·땃감·물고기·자라의 결핍을 면하게 하고 또한 산과 하천의 사태(沙汰)로 인한 전답의 피해를 막아야 하며, 제언사(堤堰司)를 두어 제방을 고치고 쌓게 하여 수해를 면하게 하고 물을 댐으로써 가뭄을 면하게 하며, 준천사(濬川司)를 두어 수리(水利)를 다스리게 하여 홍수나 붕괴를 면하게 하고 배나 노 젓는 배의 통행을 편하게 하며, 치도사(治道司)를 두어 길과 다리를 고치게 할 것을 지적하였다. 또 위생과 관련된 논의를 보면 오물처리, 가가 정비, 하수도 정비, 화재 방지, 공원 내지 숲의 조성, 수도 설치 등이 치도와 관련하여 논의되었고 국방 부분에서도 군수물자를 조달하기 위해

64) 김옥균, “治道略則”, 『한성순보(漢城旬報)』, 18840703, 국립중앙도서관, 『대한민국 신문 아카이브』- <http://www.nl.go.kr/newspaper/>(검색일: 2025.03.25).

치도를 하여 도로와 교량을 정비해야 하는데 이는 균량미, 기계(器械), 수레와 말을 헤아리고, 도로와 다리의 너비와 폭을 동일하게 만들어서 운반이 편하게 하는 것이 중요하다는 내용을 담고 있다.<sup>65)</sup>

현재까지의 연구들을 보면 개화파의 치도 자체 즉 도로의 정비보다는 도시 공간의 정비로 확대하여 논의를 확대하여 논의가 진행되고 있는데, 특히 1890년대 말 대대적으로 실시된 한성부개조 사업에 대한 연구가 많이 제출되어 있다. 공간학과 관련된 어떤 연구는 치도규칙이 19세기 한성부의 ‘도시계획 이론서’로 역할 했다고 그 의미를 높이 평가하면서 치도론이 대한제국 시기 덕수궁 일대의 ‘도시개조사업’을 이해하는 중요한 단서라 했다.<sup>66)</sup> 역사학계에서도 덕수궁 주변 도로 정비를 고종의 개혁 의지를 보여주는 정책<sup>67)</sup>으로 높이 평가하거나 대한제국의 근대적인 ‘도시개조’사업이라고 규정하고 있다.<sup>68)</sup>

필자의 생각에 김옥균이 치도약론이나 치도규칙에서 도교를 보면서 도시가 잘 갖춰져 있다는 내용의 감상과 도시 정비의 필요성을 언급하고는 있지만 이를 한양개조 혹은 도시개조로 곧장 확대해석하는 것은 무리가 있어 보인다. 물론 주일중국공사 정여창의 발문에는 치도를 이야기하면서 런던이나 파리와 같은 도시가 어떻게 운영되고 있는지를 언급하고는 있지만, 약론이나 규칙에는 한양의 전체적인 개조나 정비에 대한 언급은 찾기 힘들다. 물론 이와 대조적으로 몇 년 후에 저술된 박영효의 건백서는 앞서 밝힌 것처럼 김옥균이 치도론에서 제안한 내용들을 포함하고는 있지만 치도 자체를 목표로 설정한 것이 아니라 국가 개조에 필요한 다양한 주제를 실현하는 하나의 수단으로 언급하고 있다. 특히 도시의 정비에 대한 논의에서 그러한 점이 잘 나타나있다. 박영효는 외국 도시들을 설명하면서 조선의 도시에도 이를 본받아 박물관과 미술관 그리고 신문사를 설치할 필요가 있는데 이는 백성의 교육과 문화활동을 돕는데 크게 기여할 것이라고 여가활동 문화를 높이기 위함이라고 하였다.<sup>69)</sup> 이런 점을 감안하면 도시계획 혹은 도시개조의 이론들은 김옥균보다는 박영효라고 보는 것이 더 적절하지 않을까 판단된다. 여기서 더 나아가

65) 박영효, ‘앞의 논문(1990)’, pp.285-286.

66) 김광우, ‘앞의 논문(1991)’, p.120.

67) 이태진, ‘앞의 논문(1997)’, pp.200-202.

68) 한철호, ‘앞의 논문(1999)’: 김수자, ‘앞의 논문(2011)’: 김현숙, ‘앞의 논문(2013)’: 이정옥, “갑오개혁 이후 한성 도로정비사업과 부민의 반응”, 『향토 서울』, 78호, 2011; 서정현, “근대 정동의 공간 변화와 고종”, 『향토 서울』, 84호, 2013.

69) 박영효, ‘앞의 논문(1990)’, p.128. 인민이 신문국(新聞局)을 설치하여 신문을 인쇄하고 판매할 수 있도록 허가하는 일입니다. (신문이란 것은, 조정의 일을 논의하고 관명(官命)을 공고하고, 관리의 진퇴(進退)와 향간에 떠도는 이야기, 외국의 형세, 학문과 예술의 성쇠, 경작의 풍흉(豐凶), 물가의 고저(高低), 무역의 성쇠, 민간의 고통과 즐거움, 생사와 존망, 신기한 이야기 등을 신고 있으며, 모든 사람의 이목에 새로운 것을 좇아 그것을 기록하고 혹은 그림을 붙여 상세히 설명하지 않는 것이 없습니다.)

도시를 전체적으로 조망하면서 조선에서 도시를 재정비할 필요성을 강조한 개화파의 논리가 가장 체계적으로 드러나 있는 저작은 유길준의 서유견문이다. 유길준의 서유견문 19~20편은 서양의 주요 도시를 소개하면서 도서관, 식물관, 박물관, 나아가 공원 등을 설치하여 백성들의 지식, 교양, 위생, 환경, 정신, 건강, 생활의 질 향상 등을 도모하는 것이 매우 중요하다고 강조하고 있다.<sup>70)</sup> 특히 서양 도시들이 공원을 갖고 있다는 점을 강조하면서 공원은 무익한 듯 보이지만 실제로는 대기오염과 나쁜 기운의 정화, 여가와 휴식 공간, 삶의 질 개선을 제공하는 중요한 시설이라고 강조하고 있다.<sup>71)</sup> 1890년대 후반에 덕수궁을 중심으로 도로정비 사업과 전선, 전력, 전차 개설 사업의 진행은 치도론이 제기한 위생 사업처럼 개화파 관료들이나 고종 모두에 의해 적극적으로 추진되었던 것은 분명하다. 다만 이때의 도시정비는 김옥균이나 박영효 그리고 유길준이 제시했던 건강한 삶과 지식의 함양에 필요한 도시 공간 조성이나 물자 생산, 상품물류와 같은 농상의 진흥보다는 왕이 거주하는 공간을 중심으로 권력의 중심성을 과시하는데 초점을 맞춰 진행된 것으로 보인다.

이런 지점에서 도시 정비는 언뜻 김옥균의 치도론이나 박영효의 건백서와 다른 방향으로 진행되었던 것처럼 보인다. 필자의 생각에 같은 치도라는 과제를 어떤 목적을 위해 사용했는지, 치도의 함의를 어떻게 해석했는지를 두고 개화파의 원래 계획과 권력을 가진 집단들 사이에 중요한 차이가 존재했음을 보여주는 것이라 판단된다. 개화파의 치도론은 치도를 통해 여러 가지 당면하고 긴급한 목표를 달성하고자 했지만 가장 핵심적으로 추구했던 것은 치도를 통한 조선 내부의 규율 확립, 법치, 피치자들이 지배를 받아들이도록 하는 문제였던 것으로 보인다. 하지만 고종을 비롯한 지배층들은 먼저 집권 세력의 권력을 백성들이나 외국인들에게 보여줌으로써 권력을 인정하도록 하고 신민이 지배 권력을 받아들이도록 하는 수단으로 삼았던 것 같다. 다음 장에서는 이러한 점에 주목하여 개화파 치도론의 근저에 자리했던 구상의 핵심적 목적인 조선의 개조는 권력과 규율

70) 유길준 지음, 허경진 옮김, 『西遊見聞 : 全文』, 서해문집, 2004, pp.472-473. 나라 안의 대도시마다 도서관을 세우고 식물원을 만들며, 박물관을 짓고 공원 같은 것을 개설하고 있다. 이는 국민의 지식을 도와주는 커다란 기틀이 되므로, 정부에서 힘써 행하는 것이 그 직분으로 보아서도 필요하다. (중략) 나라 안에 이러한 곳이 많이 있으면 자연히 인심을 교화하여 올바른 길로 나아가게 하고, 방탕한 행실과 사투한 습관을 끊어서 악행에 빠지는 자가 적어질 뿐만 아니라, 양생하는 데에도 유익한 관계를 이뤄줄 것이며, 학문을 권장하는 데에도 많은 효과가 나타날 것이다.

71) 유길준, '위의 책', p.198. 그 가운데 공원을 만드는 것은 무익한 일이라고 말하는 자도 있겠지만, 결코 그렇지 않다. 빈자든지 부자든지 저마다 영위하는 사업에 분주하여 정신이 피곤하고 기력이 나날할 때에라도 공원 안에 들어와 한가롭게 거닐면서...(중략) 가슴 속이 깨끗해지고 심신이 상쾌해져 고달픈 흔적이 다 씻겨 없어진다. 이런 곳이 있음으로써 우리 위생에 도움을 줄 뿐만 아니라, 것처럼 많은 돈을 들여서 대중의 즐거움에 이바지하는 일이 실상은 부유한 기상을 빈한한 자들과 함께하는 것이다.

의 확립이었음을 설명하고자 한다.

#### 4. 치도, 문명개화 그리고 규율

김옥균은 치도약칙을 설명하면서 이에 필요한 제도들의 설치, 법률의 정비, 규율의 강화를 반복적으로 강조하고 있다. 치도약칙에서 해당되는 조문을 보면 1. 치도국을 요지에 개설, 한성부윤이 담당, 관리들을 모은다. 13. 치도와 순검과 징역 제도는 정족(鼎足)과 같아 형법을 반드시 정비해야 하고 법을 잘 지키도록 해야 한다. 14. 50호에 순검 하나를 두는 법을 시행한다. 호구를 점검하여 경조윤(京兆尹)이 총관(摠管)해서 인구를 측정해야 한다. 부적법(簿籍法)은 치국의 대법이다. 15. 순검소를 만들어 수해나 수재, 도적들을 감시한다. 17. 이런 규칙들을 번역 반포하여 백성들의 이해를 돕게 한다 등이다. 여기서 치도국을 만드는 것 그리고 치도를 실행하기 위해 “치도와 순검과 징역”<sup>72)</sup>이 하나로 작동해야 한다고 하여, 치도는 순검을 두어 법률로 강제해야 할 사안이며 이를 어기면 징역형으로 다스려야 한다고 역설하고 있다.

그가 보기에 문명한 나라들의 특징은 사람들이 법을 잘 지키는 것이 생활화가 되어있으며 이것이 나라를 사랑하는 기본이라고 설명하면서 대조적으로 조선은 그렇지 못하기 때문에 법이 엄한 것과 법을 지키는 것이 중요함을 반드시 깨우치게 해야 한다. 규율의 체득, 강제는 박영효의 건백서와 유길준의 서양사정에서 공통적으로 강조되는 부분이다. 조선이 문명화되기 위해서는 백성들이 규율을 지킴으로써 자신에게 이익이 된다는 것을 깨닫게 하는 설득과정, 그리고 규율을 지키지 않았을 때 엄중한 제재를 가하는 것, 신분이나 지위고하를 막론하고 강제되어야한다는 것이다. 이들의 구상은 점차 제도화되었다. 치도국에 순라를 두어야한다는 구상은 앞서 설명했듯이 1894년 갑오개혁을 통해 내부 산하에 경찰국이 설립되었고 여기서 위생 업무와 경찰 업무를 담당하도록 했다. 이러한 조치는 대한제국이 만들어진 다음에도 지속적으로 유지되고 있었다. 개화파의 견해를 살펴봤던 『독립신문』은 특히 법률을 잘 지키는 것이 문명개화의 핵심이라는 점을 반복해서 강조했다.

이렇듯 법을 잘 지키고 이를 생활화하여 국가의 명을 실천하는 것이 문명과 개화라는 내용은 푸코(M. Foucault)가 말한 생명정치(Biopolitics) 혹은 생체권력(Biopower), 규율 권력(disciplinary Power)의 기제를 떠올리게 한다.<sup>73)</sup> 행정과 경찰, 소방을 포괄하는 사회

72) 김옥균, “治道略則”, 『한성순보(漢城旬報)』, 18840703, 국립중앙도서관, 『대한민국 신문 아카이브』- <http://www.nl.go.kr/newspaper/>(검색일: 2025.03.25).

73) 김동완, “통치성의 공간들: 한국의 정치지리를 고려한 시론적 검토”, 『공간과 사회』, 44호, 2013; 임동근,

안전의 기술이자 규율의 방식이며, 규율이야말로 인간의 신체를 감독하는 방식이다. 대한 감시 권력처럼 권력이 인간들의 행위를 감시하는 감시망을 경찰이라는 제도를 통해 만들고 감시자의 생각을 피감시자가 늘 의식하도록 만들어 나라를 통제함으로써 지배자의 구상을 실현하도록 하는 것이 개화파가 구상했던 바, 미개한 혹은 개화되지 못한 조선인들을 개화로 나아가게 하는 주요한 기제였을 것이다. 『독립신문』의 전체적인 기사와 논설에는 훈계와 설득, 그리고 법의 강제를 촉구하는 내용이 넘쳐나고 있다. 권력은 강제를 포함한 훈육을 통해 권력의 의지를 작동하게 한다. 김옥균의 치도약칙에는 순검(巡檢)을 통해 치도를 규율해야하며 이를 위해 한양 내의 모든 형태의 경찰조직을 망라하여 재배치할 것을 구체적으로 거론하고 있다. 그는 순라군(巡邏軍)<sup>74)</sup> 좌우포청, 한성 5부와 형한양사(刑漢兩司: 형조와 한성부)의 사령(使令: 관아의 하급 직분)에 이르기까지의 조직 구조, 목적, 운영 등을 문제 삼으면서 이들 조직 자체의 규율과 효율화를 통해 규율의 강제를 담당하는 조직 전반을 개편할 것을 촉구하고 있다. 그러면서 구체적으로 순검 2-3인이 50호를 담당하여 분노의 처리, 도로와 건물의 정비, 공중위생, 가가의 정비 등 제반 업무를 담당해야한다고 강조했다.<sup>75)</sup> 나아가 이들은 50호의 성별, 출생, 사망, 이주와 같은 업무를 담당하여 일종의 호적 내지 주민등록을 담당하는 임무까지 부여하고 있다. 이러한 감시 자료는 치도는 물론 징세와 징병의 기초자료로 활용될 수 있다고 하여 치도를 통해 정부가 백성들의 일상을 규율하고 국가통치를 동시에 달성할 수 있음을 적극적으로 시사하고 있다. 김옥균은 조선은 법질서가 무너진 지 오래되었기 때문에 반드시 규율을 담당하는 법률 체계를 혁신해야한다고 주장했다.<sup>76)</sup> 그는 조선이 형벌의 기준도 없고 법집행이 자의적이고 가혹하여 백성들의 동의를 얻기 힘들며, 늘 불만의 대상이 된다고 지적하면서 교화와 훈육 그리고 이에 입각한 엄격한 법집행이 이뤄져야 함을 강조하였다. 그가 보기에 치도와 개화의 성패는 규율이 체화된 신민을 만드는 것에 달려있다.

박영효의 건백서에는 더 나아가 주소체계를 정비하여 감시를 더 원활하게 할 것을 역설하였다. 그는 경찰의 역할은 “민심을 계도(啓導)하고, 민간의 사정을 살피며, 폭행을 억누르고 급한 일을 구제”하는데 있다고 강조했다.<sup>77)</sup> 그는 치도의 규칙을 실천하기 위해

“국가와 통치성”, 『문화과학』, 54, 2008 참조. 그리고 이와 관련한 푸코의 저술로는 특히 미셸 푸코(M. Foucault) 지음, 오트르망 옮김, 『생명관리정치의 탄생』, 난장, 2012와 『안전, 영토, 인구』, 난장, 2011를 참조.

74) 도둑이나 화재를 경계하고자 야간에 한양을 순찰하는 군졸들로 순검은 특정 장소를 감시하며 순라군은 도성을 순찰하며 감시한다. 『표준국어대사전』, <http://stdweb2.korean.go.kr/main.jsp>

75) 50호는 5가작통 처럼 일정한 구획을 정해 상호 감시와 도움을 주는 제도의 기본단위이다.

76) 김옥균, “治道略則”, 『한성순보[漢城旬報]』, 18840703, 국립중앙도서관, 『대한민국 신문 아카이브』- <http://www.nl.go.kr/newspaper/>(검색일: 2025.03.25).

백성들의 동의를 얻어야하고, 이를 위해 공정한 법 집행, 자의적인 고문 금지, 사형 축소, 징역제 도입, 법정 증거주의<sup>78)</sup> 등을 도입해야 한다고 주장했다.

이러한 주장의 연속선상에 있는 『독립신문』에서는 법, 법률, 법체계란 용어가 가장 많은 빈도수로 등장한다. 이에 비추어 개화파가 주장한 문명개화는 결국 그 기본조건으로 법의 공정성, 법률과 규율의 준수, 엄격한 법집행, 그리고 무엇보다 그것의 중요성을 체화시키는 백성, 신민, 인민을 만드는 것임을 알 수 있다. 규율의 준수는 개화파들이 강조하는 문명개화의 가장 핵심적인 것이며 치도는 근대 규율을 강제하는 하나의 수단이자 그 자체로 중요한 목적으로 설정되고 있음을 알 수 있다. 위생을 위해 지켜야할 온갖 규칙들도 생체권력, 규율권력, 근대권력을 완성시키기 위한 노력의 일부였다는 점을 상기해 보면, 치도론 또한 김옥균이 밝힌 것처럼 위생, 농상, 치도와 같이 단순한 개화 정책에 그치는 것이 아니라 감시와 처벌, 규율과 동의라는 근대 권력을 제도화하기 위한 전략의 일부로 볼 수 있을 것이다.

### III. 결론: 개화기 부국론으로서 치도론이 가지는 의미와 한계에 대하여

주일중국공사인 여서창은 발문에서 치도는 큰일이라 많은 재정이 소요되는 일이기 때문에 필요한 재정 확충이 제1과제이며 그다음에 계획과 필요한 인력을 구하는 것이 중요하다고 적고 있다.<sup>79)</sup> 역사적으로 조선 정부는 위생, 전염병 예방 및 치료 활동, 덕수궁 근처의 도로정비 사업은 일정한 예산을 투입하여 꾸준히 개선하였다. 그러나 정작 농상 요즘의 용어로 산업으로 표현되는 부분은 많은 학습과 투자 그리고 치도로 대표되는 운송 인프라, 해운업 등 많은 투자와 조치들이 수반되어야만 한다. 아마 여서창은 도시 하나를 새롭게 정비하는데도 상당한 재원이 필요하며 더구나 나라 전체의 치도, 혹은 치도로 표상되는 문명개화를 실현하기 위해서는 막대한 투자가 필요할 것이라는 점을 조심스럽게 제시했는지도 모른다. 개화파들은 외국인들이 조선을 방문하여 분노가 널려있는 한양을 보고 불쾌해했으며 이는 조선의 수치라고 했다. 따라서 개화파는 조선을 국제적으로 문명한 나라로 변화시키려는 원대한 구상을 문명개화론으로 그리고 그 구체적 실천방안으

77) 박영효, '앞의 논문', p.260.

78) 박영효, '앞의 논문', p.259.

79) 黎庶昌. 국립중앙도서관 「대한민국 신문 아카이브」- [http://www.nl.go.kr/newspaper/壬午\(1882\)](http://www.nl.go.kr/newspaper/壬午(1882))(검색일: 2025.03.25).

로 치도론을 내세웠던 것이다. 치도론은 치도약칙에서 구체적 정책 방안, 그 이유, 정책의 효용성 등의 내용을 포괄하고 있다. 그리고 적어도 위생과 잘 정비된 한양의 도로, 전차와 전선 같은 신문물은 주어진 재정을 투입하여 1890년대 후반이 되면 어느 정도 개선을 볼 수 있었던 것 같다. 외국인들의 여행기를 통해 처음 한양에 왔을 때의 지저분한 모습을 떠올리며 깨끗해진 한양의 거리에 대해 찬사를 보내고 있다.<sup>80)</sup>

하지만 상당한 규모의 투자와 계획과 전문 인력이 필요한 농상과 관련된 체계적인 인프라의 구축에는 눈에 띄는 성공을 거두지 못하였다. 전통적인 조선의 사농공상의 질서는 제조업과 상업에 필요한 지식을 갖춘 전문적인 집단이 요구되는 바, 이에 대한 교육이나 투자 실무는 중요한 관세와 같은 부분은 외국인을 데려와 관리로 임용하였다. 광산 개발이나 한양의 전차와 전기의 발전과 공급은 외국 회사와의 협력을 통해 해결하였으나 그 수요가 한정되어 체계적인 전문가의 양성이 힘들었다. 민간 수요가 한정되면 국가재정을 통해 인력과 장비의 운용이 필수적이었으나 이를 실현하기에 충분한 재원이 있었는지는 의문이 든다.<sup>81)</sup>

치도론에서 또 하나 결여된 부분은 제국주의 시대에 필요한 국방에 관련된 부분이었다. 박영효는 건백서에서 제국주의의 위협에 대해 분명히 경고하는 내용을 담고 있음에도 이를 피하기 위한 국방 부분의 내용은 구체성이 결여되어 있으며 이러한 점은 갑오개혁 이후의 정권, 대한제국 모두에서 일관된 정책을 찾기 힘들다. 물론 임오군관, 갑신정변, 갑오개혁과 농민운동, 청일전쟁 등을 거치면서 외국과 외국군의 간섭이 심해져 군비의 증강이 힘들었던 이유도 있었으며 외국군대에 의존하여 양성된 군대를 믿지 못하는 고종의 고민도 있었지만, 이를 극복하기 위한 노력이 가시적으로 드러나지 않는 것은 분명하다. 독립협회나 『대한매일신보』, 애국계몽운동단체들의 협회지에서도 조선에 필요한 것이 군비의 증강보다는 주로 지식의 함양이라는 점을 우선적으로 강조하고 있음을 볼 수 있다. 부국강병에서 강병에 대한 요구가 상대적으로 발견하기 힘든 것은 의도적인 무시인지 아니면 이를 뒷받침할 재정의 부족 때문이었는지 보다 상세히 규명되어야 할 것으로 생각된다.

결론적으로, 이 글은 치도론(治道論)을 부국론이자 권력론이며 단기적 정책이자 장기적 근대국가건설론이라고 해석하였다. 개화파는 개화를 달성하는 방안의 하나로 ‘치도’라는 주제를 택해 조선에 필요한 위생문제, 농상(산업)문제, 도로정비 문제 등의 정책방안을 구체적으로 제시하였는데, 이것이 가지는 의의는 문명화되고 근대적인 정치권력과 그 권

80) I. B. 비숍 지음, 신복룡 옮김, 『조선과 그 이웃 나라들』, 집문당, 2000.

81) 이와 관련해서는 손병규, “18세기 良役政策과 지방의 軍役運營,” 『군사』, 39:95. 1999. 참조.

력의 행사가 받아들여질 수 있는 조건을 어떻게 구현할 것인가에 대해 지속적으로 고민했다는 점에 있다. 더욱이 사회과학적인 의미에서 볼 때, 문명화된 정치권력의 형성에 있어서 더욱 중요한 부분은 이를 실현하는 방안으로 이를 실행할 주체로 순라, 경찰 등의 법적 감시와 설득의 제도화를 모색했다는 점이다. 자발적이든 타율적이든 구성원의 체화된 규율이나 원칙이 없으면 치도는 불가능하며, 이를 강제하고 설득하기 위해 규율은 필수적이다. 따라서 체화된 규율을 지닌 백성, 신민을 만드는 것, 사회과학적 의미에서 그리고 당시의 상황으로 볼 때 신민 혹은 조선인 만들기(nation building)가 치도론이 전략적으로 달성하고자 했던 목표였다는 것은 분명해 보인다. 그런 의미에서 치도론(治道論)은 단순한 위생론, 상업 활성화, 도로나 도시 정비 구상으로 한정시킬 수 없으며 개화파들이 구상한 문명개화 혹은 부국을 위한 정치적, 전략적 구상이라고 할 수 있을 것이다. 그리고 감시와 처벌, 규율동의라는 근대 권력을 제도화하기 위한 전략의 일부로 볼 수 있을 것이다.

## 참고문헌

『각사등록』

『경국대전』

『고종실록』

『국조보감』

『대한매일신보』

『독립신문』

서울대 규장각 소장번호 17715

서울대 규장각 소장번호 17746

『승정원일기』

『조선왕조실록』

『한성순보』

『황성신문』

강준만, 『한국 근대사 산책 1』, 인물과사상사, 2007.

고동환, “조선후기 서울의 인구추세와 도시문제 발생”, 『역사와 현실』, 28호, 1998. pp.175-211

권기하, 『1910년대 총독부의 위생사업과 식민지 ‘신민’의 형성』, 연세대학교학원석사논문, 2010.

權錫奉, “飭選使行考”, 『청말 대조선 정책사 연구』, 일조각, 1986.

김갑천, “기획번역: 박영효의 건백서-내정개혁에 대한 1888년의 상소문”, 『한국정치연구』, 2, 1990.

김광우, “대한제국 시대의 도시계획: 한성부 도시개조사업”, 『향토 서울』, 50호, 1991. pp.94-122.

김남국, 양승우, “한성부 치도 사업의 유형 및 공간 분석”, 『도시연구: 역사·사회·문화』, 30, 2022.

김도형, “한말 친일파의 등장과 문명개화론”, 『역사비평』, 23, 1993.

- 김동완, “19세기 말 개화 지식인의 도시 인식과 실천론”, 『공간과 사회』, 25, 2015.
- 김동완, “통치성의 공간들: 한국의 정치지리를 고려한 시론적 검토”, 『공간과 사회』, 44호, 2013. pp. 129-162.
- 김상은, “조선오물소제령 실시 전후의 경성부 청소행정의 구성과 운영”, 『도시연구: 역사·사회·문화』, 21, 2019.
- 김수자, “1890 년대 개화지식인의 문명담론과 한성부의 ‘위생도시’ 기획: 독립신문 기사내용을 중심으로”, 『향토 서울』, 79호, 2011. pp. 125-156.
- 김수자, “개항후(1876~1894) 서울의 자본주의 도시화와 공간재편”, 『향토서울』, 74호, 2009. pp.83-126.
- 김신희, “1821년 콜레라 창궐과 조선 정부 및 민간의 대응 양상”, 『韓國史論』, 60호, 2014.
- 김영자, “김옥균: 시대를 앞질러간 개혁의지”, 『한국사 시민강좌 31』, 일조각 31, 2002.
- 김영진·김이교, “조선시대의 시비기술과 분노 이용”, 『농업사연구』, 7-1, 2008.
- 김옥균, 『치도규칙』, 이민수·윤남한·이원섭 엮음, 삼성출판사, 1990. pp.88-97.
- 김옥균, “치도약론”, 『治道略則』, 『한성순보[漢城旬報]』, 18840703, 국립중앙도서관, 『대한민국 신문 아카이브』- [http://www.nl.go.kr/newspaper/壬午\(1882\)](http://www.nl.go.kr/newspaper/壬午(1882))
- 김용구, 『만국공법』, 소화, 2008.
- 金源模, “乾清宮 맥케電燈所와 韓國最初の 電氣 點燈(1887)”, 『史學志』, 21, 1987,
- 김정명, 『일한외교자료집성』, 6.
- 김정순, “歷史的 考察을 통해서 본 우리나라 콜레라 流行의 特性”, 『Epidemiology and Health』, 13(2), 1991. pp.105-111.
- 김현숙, “대한제국기 정동의 경관 변화와 영역 간의 경쟁”, 『향토 서울』, 84호, 2013. pp.114-157.
- 데이비드 하비(D. Harvey) 지음, 김병화 옮김, 『모더니티의 수도 파리』, 생각의나무, 2005.
- 릴리어스 호튼 언더우드 지음, 김철 옮김, 『언더우드 부인의 조선 견문록』, 이숲, 2008.
- 마크 기로워드(M. Girouard) 지음, 민유기 옮김, 『도시와 인간』, 책과함께, 2009.
- 미셸 푸코(M. Foucault) 지음, 오트르망 옮김, 『생명관리정치의 탄생』, 난장, 2012.
- 미셸 푸코(M. Foucault) 지음, 오트르망 옮김, 『안전, 영토, 인구』, 난장, 2011.
- 朴萬圭, “開港以後의 金礦業實態와 日帝侵略”, 『韓國史論』, 10, 1984, pp.270-283.
- 박배균·김동완, 『국가와 지역: 다중스케일 관점에서 본 한국의 지역』, 서울: 알트, 2013.
- 박상섭, 『국가·주권』, 소화, 2008.
- 박영효, “박영효 상소문 (자료)” 정중환 옮김. 『아세아학보』, 1 호, 1965. pp.709-740.
- 박영효, “박영효의 건백서”, 김갑천 옮김, 『韓國 政治 研究』, 2(1), 1990. pp.245 -295.
- 박윤재, “19세기 말~20세기 초 병인론의 전환과 도시위생”, 『도시연구: 역사·사회·문화』, 18, 2017.
- 박윤재, “병은 어디에서 오는가- 장기실에서 세균설로 병인론의 전환”, 『도시를 보호하라- 위생과 방역으로 세워진 근대 도시 이야기』, 역사비평사, 2021.
- 박윤재, “한말 일제초 한성위생회의 활동과 식민지배”, 『서울학연구』, 22, 2004.
- 박윤재, “위생에서 청결로- 서울의 근대적 분노 처리”, 『역사비평』, 126, 2019.
- 박제가 지음, 이익성 옮김, 『북학의』, 을유문화사, 2005.
- 버라토기 블로그 베네데크 지음, 초머 모세 옮김, 『코리아, 조용한 아침의 나라』, 집문당, 2005.
- 서울지명사전 ([https://history.seoul.go.kr/nuri/etc/sub\\_page.php?pidx=146579435936](https://history.seoul.go.kr/nuri/etc/sub_page.php?pidx=146579435936))

- 서울특별시사편찬위원회, 국역 한성부래거문(상), 1996.
- 서정현, “근대 정동의 공간 변화와 고종”, 『향토 서울』, 84호, 2013. pp.80-113.
- 서호철, “서울의 뚝오줌 수거체계의 형성과 변화- 1890년대 후반부터 1930년대 전반까지”, 『서울과역사』, 93, 2016.
- 손병규, “18세기 良役政策과 지방의 軍役運營”, 『군사』, 39:95, 1999.
- 손영배, 『한국의 쓰레기 2천년사』, 문학과지성사, 1997.
- 宋炳基, 朴容玉, 徐柄漢, 朴漢高 編著, 『韓末近代法令資料集 3』. 大韓民國 國會圖書館, 1971,
- 수전 스트레서 지음, 김승진 옮김, 『낭비와 욕망 -쓰레기의 사회사』, 이후, 2010.
- 스티븐 존슨(S. Johnson) 지음, 김명남 옮김, 『감염지도』, 김영사, 2008.
- 신규환, 『국가, 도시, 위생, 아카넷』, 2008.
- 신동원, “金玉均의 治道思想 에 關 한 考察”, 『韓國保健史學會誌』, 1호, 1990. pp.53-59.
- 신동원, “조선말의 콜레라 유행, 1821~1910”, 『한국과학사학회지』, 11(1), 1989. pp.53-86.
- 신동원, “청계천, 위생학, 한국 근대 보건의로 100년”, 『물리학과 첨단기술』, 18(11), 2009. pp.26-27.
- 신동원, 『한국근대보건의료사』, 한울아카데미, 1997.
- 신용하, 『독립협회연구』, 일조각, 1976.
- 앙리 르페브르(H. Lefebvre), 양영란 옮김, 『공간의 생산』, 에코리브르, 2011.
- 앙리 피렌느(H. Pirenne) 지음, 강일휴 옮김, 『(중세 유럽의) 도시』, 신서원, 1997.
- 역사학회 (편), 『한국사자료선집 5』, 일조각, 1975.
- 염복규, “차별인가 한계인가?- 식민지 시기 경성 하수도 정비의 ‘좌절’”, 『역사비평』, 통권 126호, 2019.
- 오종희, “1876~1945년 한국 근대보건의료시설의 역사적 발전과정에 대한 연구”, 제9권 제2호, 2003년.
- 오진석, “1897~1900년 서울지역의 설립과 경영변동”, 『역사학보』, 197, 2008.
- 올리버 R. 에비슨(O. R. Avison) 지음, 박형우 편역, 『올리버 R. 에비슨이 지켜본 근대 한국 42년 (1893~1935) 상권』, 청년의사, 2010.
- 올리버 R. 에비슨(O. R. Avison) 지음, 에비슨기념사업회 옮김, 『舊韓末秘錄』, 대구대학교출판부, 1984.
- 우동선, “도시와 건축에 대한 박영효의 생각” 『대한건축학회 논문집: 계획계』, 17(7), 2001. pp.135-142.
- 윌리엄 맥닐(W. McNeill) 지음, 김우영 옮김, 『전염병의 세계사』, 서울: 이산, 2005.
- 유기영·조인성, “서울의 분뇨수거량 및 처리방법 전망”, 『대한환경공학회지』, 30-5, 2008.
- 유길준 지음, 허경진 옮김, 『西遊見聞: 全文』, 서해문집, 2004.
- 유수원 지음, 한영근 편, 『우서』 1, 한국학술정보, 2006.
- 유영익, “갑오 을미년간 박영효의 개혁활동”, 『국사관논총』, 36, 1992.
- 윤경호, 김현준, “역사기록에 나타난 극치호우사상 검증을 위한 홍수범람 해석”, 『이론과 실천』, 11, 2015.
- 李光麟, “濟衆院研究”, 『韓國開化史의 諸問題』, 一潮閣, 1986, pp.128-133.
- 李光麟, “開化僧 李東仁”, 『開化黨研究』, 일조각, 1985.
- 李光麟, “農務牧畜試驗場의 設置에 대하여”, 『韓國開化史研究』, 一潮閣, 1974.
- 이민수·윤남한·이원섭 편역, 『한국의 근대사상』, 삼성출판사, 1990.
- 李培鎔, 『舊韓末 鑛山利權과 列強』, 韓國研究院, 1984, pp.6-25.
- 이사벨라 비숍(I. B. Bisop) 지음, 신복룡 옮김, 『조선과 그 이웃 나라들』, 집문당, 2000.
- 이연경, 김성우, “1885년~1910년 한성부(漢城府) 내 일본인 거류지의 근대적 위생 사업의 시행과 도시

- 변화”, 『대한건축학회논문집 계획계』, v.28 n.10, 2012.
- 이영호, 『서울 2천년사-근대 문물의 도입과 일상문화』, 서울역사편찬원, 2014.
- 이은숙, “실학사상에 나타난 교통에 대한 인식”, 『문화 역사 지리』, 2, 1990. pp.39-56.
- 이정옥, “갑오개혁 이후 한성 도로정비사업과 부민의 반응”, 『향토 서울』, 78호, 2011. pp.121-174.
- 이종찬, “메이지 일본에서 근대적 위생의 형성 과정 1868~1905”, 『醫史學』, 12(1), 2003. pp.34-53.
- 이태진, 『고종시대의 재조명』, 태학사, 2000.
- 이태진, “1896~1904년 서울 도시개조사업의 주체와 지향성”, 『韓國史論』, 37, 1997. pp.181-206.
- 임동근, “국가와 통치성”, 『문화과학』, 54, 2008. pp.13-27.
- 임준태, “한국 근대경찰사 小考”, 『韓國公安行政學會報』, 41, 2010. pp.373-414.
- 전기통신사 편찬위원회, 『韓國電氣通信 100年史(上)』, 1985.
- 정약용, 『국역 목민심서』, 1권, 민족문화추진회, 1971.
- 정연식, “조선시대의 도로에 관하여”, 『한국사론』, 41, 42, 1999. pp.541-583.
- 鄭玉子, “紳士遊覽團考”, 『歷史學報』, 27, 1965.
- 제임스 C 스콧(James C. Scott) 지음, 전상인 옮김. 『국가처럼 보기』, 예코리브르, 2010.
- 최덕경, 『동아시아 농업사상의 동 생태학』, 세창출판사, 한국민족문화대백과, 2016. (<http://encykorea.aks.ac.kr/>)
- 崔炳鉦, “教練兵隊(속칭:倭別技)研究”, 『軍史』, 18, 1989.
- 崔賢淑, “開港期 統理機務衙門의 設置와 運營”, 고려대 역사교육과 석사학위논문, 1993.
- 한국도로공사, 『韓國道路史』, 韓國道路公社, 1981.
- 韓祐勳, “金’의 國外流出”, 『韓國開港期の 商業研究』, 一潮閣, 1970. pp.287-289.
- 한철호, “대한제국 초기 한성부 도시개조사업과 그 의의: ‘친미’ 개화파의 치도사업을 중심으로”, 『향토 서울』, 59 호, 1999. pp.107-154.
- 許東賢, “1881年 朝鮮 朝士 日本視察團에 관한 一研究”, 『韓國史研究』, 52, 1986.
- 호레이스 알렌(H. N. Allen) 지음, 신복룡 옮김, 『조선건문기』, 집문당, 1999.
- 호머 훌버트(H. B. Hulbert) 지음, 신복룡 옮김, 『대한제국멸망사』, 집문당, 1999.
- 황상익, 『근대 의료의 풍경』, 푸른역사, 2013. p.497.
- Agnew, J., “The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory”, *Review of international political economy*, 1(1), 1994. pp.53-80
- Ashcroft, B., “Alternative Modernities: Globalization and the Post-colonial”, *ARIEL: a review of international English literature*, 40(1), 2009.
- Brenner, N., “Theses on Urbanization”, *Public Culture*, 25(1), 2013. pp.85-114.
- Brenner, N., Peck, J., & Theodore, N. I. K., “Variegated Neoliberalization: geographies, Modalities, Pathways”, *Global Networks*, 10(2), 2010. pp.182-222.
- Duffin, Jacalyn, *History of Medicine: A Scandalously Short Introduction*, Toronto: University of Toronto, 1999.
- Fraser, B. “Toward a Philosophy of the Urban: Henri Lefebvre’s Uncomfortable Application of Bergsonism,” *Environment and planning. D, Society and space*, 26(2), 2008. p.338
- Gandy, M., “Rethinking Urban Metabolism: Water, Space and the Modern City”, *City*, 8(3), 2004. pp.363-379.

- Gimm, D. W., “ Fracturing Hegemony: Regionalism and State Rescaling in South Korea, 1961~71”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(4), 2013. pp.1147-1167.
- Griffis, William E., *A Modern Pioneer in Korea: The Life Story of Henry G. Appenzeller*. New York, Chicago, Toronto, London, and Edinburgh: Fleming H. Revell Company. 1912.
- Harvey, D., “The Urban Process Under Capitalism: A Framework for Analysis”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 2(1-4), 1978. pp.101-131.
- Karlen, Arno, *Man and Microbes: Disease and Plagues in History and Modern Times*, New York: G. P. Putnam's, 1995.
- Lefebvre, H., *State, Space, World: Selected Essays*. Lefebvre, H. and Brenner, Neil and Stuart Elden (eds.). Minneapolis, London: www.earticle.net University of Minnesota Press, 2009.

【 Abstract 】

Reconstructing the Enlightenment Party's wealth Joseon policy  
in the open port period : Focusing on the theory  
of governing roads, hygiene, agriculture, and discipline

Dongtaek Kim

This study aims to comprehensively examine how the Gaehwapa (i.e., Enlightenment Party) sought to implement concrete changes within the broader framework of its grand project of “civilization and enlightenment.” In this paper, I describe Gaehwapa's theory of civilization and enlightenment as the theory of wealth (富國論) and focus on Chido (治道, governance/order) as the central idea. By doing so, this study reveals not only the ideals and intentions of the Gaehwapa but also the specific institutional, regulatory, legal, and customary changes that reformed the society during this period.

Previous studies interpret Gaehwapa's pursuits from a macro perspective, focusing on the political systems and ideologies they advocated, the political dynamics and relationships between various factions, or specific fields that emerged during this period. In contrast, this study seeks to address an integrative question: how was chido, a specific form of change, materialized into policies and structured through norms and regulatory power among the people of the time? In doing so, it brings the issue of power—central to the discipline of political science—into focus.

To this end, this paper concentrates on Chido Yagron (治道略論) and Chido Gyuchik (治道規則), first proposed by Kim Ok-gyun, and the subsequent discussions of chido by Park Young-hyo in the Geonbaekseo (建白書). In the civilization strategy of the Gaehwapa, chido emerged as a symbolic term. Chido theory (治道論) is by design a theory of national wealth and a theory of power. The significance of the Gaehwapa's chido theory lies in the fact that they identified urgent issues, such as public hygiene, agricultural and industrial development, and road maintenance, that needed to be addressed immediately to

achieve civilization and enlightenment.

However, from a social scientific perspective, a more critical aspect in the formation of a civilized political authority was their search for institutionalized legal mechanisms of surveillance and persuasion, such as night patrols and policing. Whether voluntary or coercive, chido would have been impossible without internalized discipline and principles among the population. Discipline was essential to enforce and persuade. Therefore, producing disciplined citizens—creating subjects (臣民) or, in a broader sense, a Korean nation (nation-building)—appears to have been the strategic goal of chido theory at that time.

In this regard, chido theory should not be confined, as some existing studies suggest, to simple concerns with sanitation, commercial revitalization, or urban planning. Instead, it should be understood more comprehensively as a political and strategic blueprint conceived by the Gaehwapa for achieving civilization, enlightenment, and national wealth.

**Key Words** : Enlightenment Party, Chido Thoery(治道論), Wealth Jeoson, Governing Roads, Hygiene, Agriculture, Discipline Power