

정약용의 목민심서에 대한 도시 및 지역계획 관점의 연구

A Study on Jeong Yak-yong's Mokminsimseo in the Perspective of Urban and Regional Planning

이 승 원*
Lee, Seungwon

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 목민심서에 나타난 물리적 공간 계획의 개념
- III. 근대적 공간관으로의 이행과 추상공간의 도시 및 지역계획
- IV. 공간 계획을 넘어 사회계획으로의 확장
- V. 도시 및 지역 계획이론 관점의 종합적 평가
- VI. 결론

이 연구는 정약용의 「목민심서」를 도시 및 지역 계획의 공간적 관점에서 분석해보고 현대적 계획이론을 통해 재평가하였다. 「목민심서」의 물리적 공간계획은 산림, 도로 등 부문별 계획으로 체계화되어 있으며, 풍수설(風水說)을 부정하고 서양의 공간을 인식하면서 Lefebvre의 '추상공간'으로서 도시계획이 가능한 근대적 공간관이 형성되었다. 그리고 사회계획으로서 도시계획의 재분배적 효과나 사회적 약자에 대한 형평성의 측면도 고려되었다.

계획이론 관점의 평가로는 종합계획의 접근방식과 합리주의 계획을 채택하였으며, Eucken의 '질서자유주의'처럼 정부에 의해 관리되는 시장과 질서를 중시했다. 경제위기 상황에서는 물리적 공간계획을 통해 Keynes와 같이 적극적 재정정책을 주장하였다. 사회적 약자에 대해서는 Rawls의 '정의론'처럼 이익을 배려하도록 하여 Davidoff의 '옹호적 계획'과도 연계된다. 그리고 거버넌스로서 주민 참여와 공론의 형성에 대한 '협력적 계획'의 가능성도 보여주고 있다.

* 서울대학교 환경대학원 박사과정(도시 및 지역계획 전공)

논문 접수일: 2014. 11. 10, 심사기간(1차): 2014. 11. 10 ~ 2014. 12. 10, 게재확정일: 2014. 12. 10

□ 주제어: 목민심서, 정약용, 도시계획, 지역계획

This study analyzes Jeong Yak-yong's Mokminsimseo(牧民心書) in the perspective of urban and regional planning and re-evaluates it in a modern planning theory.

Spatial planning of Mokminsimseo(牧民心書) is organized into sectoral plans such as forestry, road, etc. Denying the Feng Shui(風水說) and recognizing the Western space, the perspective of modern space like 'Abstract Space' of Lefebvre was formed and made it possible for urban and regional planning; As a social planning, it considered the aspects of the equity of the redistributive effects or socially disadvantaged.

The re-evaluation of the modern planning theory perspective, it adopted in the comprehensive planning and rational planning approach, and emphasized the managed and orderly market by the government like a 'Ordo-Liberalism' of Eucken. In the economic crisis, it was an active fiscal policy, as Keynes argued through physical spatial planning. It considered the interests of the underprivileged such as 'A Theory of Justice' of Rawls, so linked 'Advocacy Planning' of Davidoff. And it also explained the possibility of citizen participation and 'Collaborative Planning' for the formation of public opinion as a governance.

□ Keywords: Mokminsimseo, Jeong Yak-yong, urban planning, regional planning

I. 서론

다산 정약용(丁若鏞)은 1818년(조선 순조 18년) 전남 강진의 유배지에서 18년 동안의 유배생활을 거치며 『목민심서(牧民心書)』¹⁾를 저술하였다. 『목민심서』라는 제명에는 “백성(民)을 부양하는 것을 가리켜 목(牧)이라 하는데, 심서(心書)라 한 것은 목민할 마음만 있을

1) 이 연구에서 『목민심서(牧民心書)』의 원문과 번역은 각각 한국학중앙연구원 한국고전종합DB의 한국문집총간 여유당전서(與猶堂全書)와 다산연구회가 창비에서 출간한 KRpia DB본에서 인용하였다. 조선 후기 실학에 대한 공공계획 측면의 후속 연구를 위해 원문과 번역을 최대한 그대로 살려서 인용하기로 한다. 『목민심서』는 총 12편으로 1은 부임(赴任), 2는 율기(律己), 3은 봉공(奉公), 4는 애민(愛民)이며, 5에서 10까지는 이호예병형공(吏戶禮兵刑工)의 육전(六典)이고 11은 진황(賑荒), 12는 해관(解官)이다. 12편이 각각 6개조로 구성되어 모두 72개조로 이루어져있으며, 원본은 48권 16책이다.

뿐 몸소 실행할 수 없기 때문에 이름 하였다”²⁾는 절박한 뜻이 담겨있다. 즉 유배생활을 하면서 지역에서 직접 체험한 백성(民)으로서 주민들의 척박한 삶과 봉건적 중간계층인 아전과 토호의 각종 폐단에 대해 일종의 종합적 공공계획으로서의 개혁안을 서술한 것이다.

『목민심서』의 민(民)의 의미는 주제가 포괄하는 분석수준의 범위 상 국가를 전제로 하는 국민(國民)이나 근대적 시민권을 기준으로 하는 시민(市民)의 개념보다 지방자치 차원에서 거주를 기반으로 하는 주민(住民)³⁾의 개념에 가깝다. 그리고 봉건적 토호세력의 주민 수탈에 대해 강력한 비판을 제기하면서 법치주의의 원리에 근거한 공공개입을 강조하여 계획이론의 측면에서 근대성(modernity)에 근접하는 면모를 보여주고 있다. 곧 『목민심서』에서는 시장의 완전한 자유방임이나 국가의 전체주의적 계획을 모두 배제하면서 근세 국가(pre-modern state)에서 Eucken(1952)의 ‘질서 자유주의’와 같은 근대적 의미의 공간 계획을 포함한 종합적 계획을 지향하는 사상을 배태하고 있다고 하겠다.

당시 조선 후기의 시대적 배경으로 “조선사회는 서양의 봉건사회와 비교하여 한층 진보된 사회이며, 국가의 공공성을 높였다는 점에서 서양 근대사회에 많이 근접한 사회”(한영우, 2004)라는 구분적 의미가 성립한다.⁴⁾ 위당 정인보(1934)도 이미 “선생 일인에 대한 고구(考究)가 곧 조선 근세 사상의 연구”라고 주장한 바 있다.⁵⁾ 『목민심서』의 서문에서 다산은 직접 그 저술의 배경과 현실적 적실성에 대하여 다음과 같이 설명하고 있다.

면 변방 귀양살이 18년 동안에 오경(五經)·사서(四書)를 잡고 되풀이 연구하여 수기(修己)의 학을 익혔으나, 이윽고 생각해보니 수기(修己)의 학은 학의 반에 불과하다. 이에 23사(史)와 우리나라의 여러 역사 및 자집(子集) 등 여러 서적에서 옛날의 사목(司牧)이 백성을 기르는 유적을 골라 위아래로 뽑아 정리하며, 종류별로 나누고 모아 차례로 편성하였다.

2) 『牧民心書』 1卷, ‘自序’. “養民之謂牧者。聖賢之遺義也。… 其謂之心書者何。有牧民之心。而不可以行於躬也。是以名之。”

3) 주민의 개념으로 『지방자치법』은 제12조(주민의 자격)에서 “지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자는 그 지방자치단체의 주민이 된다.”고 규정하고, 제13조(주민의 권리) 제1항에서 “주민은 법령으로 정하는 바에 따라 소속 지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리와 그 지방자치단체로부터 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리를 가진다.”고 명시한다.

4) 한영우(2004)는 또한 “유물사관은 한국사의 고유한 논리를 무시하고 마치 서양사의 아류인 것처럼 한국사를 왜곡하여 우리의 전통문화 가치를 봉건사회의 무덤 속에 묻어버리고, 왕조교체가 가져온 발전의 흔적을 지워버리는 우를 범했다”고 지적하여, 도시계획이나 도시사회학 등의 분야에서 공간적 차원의 근대성 규정과 연구에 시사하는 바가 크다.

5) 위당 정인보는 『동아일보』 1934년 9월 10일자 ‘유일한 법정가 정다산 선생 서론(1편)’에서 “다산 정약용 선생은 근세조선의 유일한 정법가이다.”, “선생 일인에 대한 고구(考究)가 곧 조선사의 연구요, 조선 근세 사상의 연구요, 조선 심혼의 명찰 내지 전조선 성쇠존멸에 대한 연구이다.”라고 밝혔다.

그리고 남쪽 변두리 땅에서 나오는 전세(田稅)와 공부(貢賦)를 서리들이 농간하여 여러 가지 폐단이 어지럽게 일어나고 있었는데, 나의 처지가 이미 낮았기 때문에 듣는 바가 자못 상세하여 이것 또한 종류별로 기록하고 나의 얕은 견해를 덧붙였다. 6)

기존의 『목민심서』에 대한 연구는 대부분 사회구성체의 상부구조로서 일반 행정이나 정치, 동양철학 등의 분야에서 이루어졌고, 물리적 하부구조로서 공간 형성의 측면에서 도시 및 지역계획의 관점으로 직접 진행한 연구는 매우 드물다. 그나마 간접적으로 지리학에서 임덕순(1987, 1999)의 연구는 정약용의 『지리책(地理策)』 등 관련 저술에서 반(反)풍수사상 등 6대 지리사상을 추출하며 근대지리학 이후의 지리사상에 가깝다고 하였고, 손용택(2005)의 연구는 다산의 지리적 사고가 경제지리로서 농업경제의 활성화를 위한 권농정책 차원에서 실사구시의 도구로 역할을 했다고 설명한다. 김지혁 외(1999)의 연구는 건축설계에서 다산의 도시설계 원리가 『주례 고공기(周禮 考工記)』에 따른 9라는 수에 입각해 있다면서 그 형태적 변용을 통해 가상공간에서 서울역 주변의 형태를 설계안으로 제시하고 있는 등의 정도이다.

이 연구에서는 우선 공간적 관점의 현대적 도시 및 지역계획 이론의 시각에서 『목민심서』에 대한 기술적 분석(descriptive analysis)을 시도한다. 분석 단위는 목민관 개인의 도덕적 의무를 다룬 부분은 제외하고 지역 이상 수준에서의 공공계획에 한정한다. 그리고 이를 통해 『목민심서』에 대한 일종의 회고적 재평가(retrospective re-evaluation)를 종합적으로 실시하면서 현대 계획이론 전반과 현실적 측면에서의 부합점과 전향적 시사점을 도출하기로 한다.

II. 목민심서에 나타난 물리적 공간 계획의 개념

1. 「목민심서」의 공간 개념과 도시조사

도시계획은 “계획의 대상이 되는 도시라는 공간을 대상으로 도시가 원활히 기능하고 미래에 더욱 발전할 수 있도록 계획하고 실천하는 것”(대한국토도시계획학회, 2009)으로 정의된다. 『목민심서』에서는 계획의 대상으로서 공간의 중요성을 기본적으로 인식하여 목민관이 취임 첫날부터 물리적 공간에 대한 인식을 확고하게 개념화하도록 하였다.

6) 『牧民心書』 1卷, '自序'. “窮居絕徼十有八年。執五經四書。反復研究。講修己之學。旣而曰學學半。乃取二十三史及吾東諸史及子集諸書。選古司牧牧民之遺跡。上下紬繹。彙分類聚。以次成編。而南徼之地。田賦所出。吏奸胥猾。弊瘼禁興。所處旣卑。所聞頗詳。因亦以類疏錄。用著膚見。”

‘부임 6조(赴任六條)’의 부임 후 실무를 인수하는 단계인 ‘이사(莅事)’편에 보면 취임 직후 곧바로 지역의 공간적 범위에 대한 지도(map) 작성을 의무화하여 “노련한 아전을 불러서 화공(畫工)을 구하여 본 현(縣)의 4경도(四境圖)를 그려 관아의 벽에 걸어두도록 할 것이다.”⁷⁾라고 명시하고 있다. 그리고 지도상의 표현에 대해서는 다음과 같이 『치현결(治縣訣)』을 인용하며 구체적인 공간재현의 필요성을 서술한다.

지도 가운데 강줄기와 산맥은 실제와 꼭 같게 그리도록 하고, 동서남북과 네 간방(間方)의 방위를 각각 표시하여 나누고, 향명(鄉名)과 이명(里名)(우리말로는 향을 面이라 한다)도 역시 각각 표시하며 4방 도로의 이수(里數)와 여러 마을의 호구의 다소와 큰길과 작은길, 다리, 나루터, 고개, 객점(客店), 절간이 있는 곳 등을 모두 밝혀놓아야 할 것이다. 이로써 인정 풍속을 살필 수 있고, 그곳 사정을 알 수 있으며, 또 아전과 백성들이 왕래하는 길을 알 수 있을 것이다. 생각하건대 이 지도는 가장 긴요한 것이다.⁸⁾

또한 ‘호전6조(戶典六條)’의 ‘호적(戶籍)’편에서도 취임 직후 주민들의 주거 등 생활실태 파악을 위해 현대적으로는 GIS 개념과 유사한 통계적 형태의 지도 작성을 다음과 같이 지시하고 있다.

고을의 지도를 작성케 하되 주척(周尺) 1척의 길이로써 10리가 되도록 할 것이다. 가령 그 고을의 남북이 백리요 동서가 80리라면, 지도의 지면(紙面)의 길이가 10척이요 너비가 8척이 되어야 이에 쓸 수 있을 것이다.

먼저 읍성(邑城)을 그리고 다음에 산림(山林)·구릉·천택(川澤)과 개천의 형세를 더듬어 묘사하고 다음에 촌리(村里)를 그린다. 1백 가(家)가 있는 마을은 △표 1백 개를 그리며 삼각형은 지붕을 본뜬 것이다 10가가 있는 마을은 △표 10개를 그리고 3가가 있는 동네는 △표 3개를 그려 넣는다. 비록 산 아래의 외진 곳에 단지 1가가 있더라도 역시 △표 하나를 그린다. 도로의 구석구석까지도 각기 본래 형태대로 그릴 것이다. 이 지도를 엮은 빛깔로 채색하되 기와집은 푸르게, 초가는 누르게 할 것이며, 산은 초록으로 물은 청색으로 하고 도로는 붉은 색을 입힐 것이다. 이를 정당(政堂)의 벽에 걸어 두고 항상 살펴본다면 온 고을 백성들의 주거가 바로 눈앞에 있는 듯 할 것이다.⁹⁾

7) 『牧民心書』 1卷, ‘赴任六條’, ‘莅事’. “厥明日。召老吏。令募畫工。作本縣四境圖。揭之壁上。”

8) 『牧民心書』 1卷, ‘赴任六條’, ‘莅事’. “治縣訣云。圖中川流山脈。務令酷肖。東西南北及四維方位。宜各標別。鄉名里名。俗以鄉爲面。亦各題識。四距道里之數。諸付衆孤之形。大路, 小蹊, 橋梁, 津嶺, 亭店, 寺刹之處。具宜昭列。此可以察謠俗。揣事情。亦可以知吏民往來之所由也。案此圖最緊。”

한편 「목민심서」에서는 과거 관념적 형태의 지도관과 관(官) 중심의 지역 공간개념을 극복하고 경위선을 활용한 사실적 축도의 공간재현을 강조하고 있다. ‘이사(莅事)’편에서 “우리 나라의 지도는 땅의 길고 짧음을 불문하고 모두 방형(方形)으로 만들어서 쓸모가 없다. 반드시 먼저 경위선(經緯線)을 그어놓고 1칸을 10리로 하여 동쪽으로 100리 거리에 있는 것이면 지도상에는 동쪽 10칸에 있게 하고 서쪽으로 10리 거리에 있는 것이면 지도상에는 1칸이 서쪽에 있게 그려야 하며 현의 관아가 꼭 그림의 중앙에 있게 할 필요는 없다.”¹⁰⁾고 기술하고 있다.

이러한 목민관의 행위는 현대적 도시계획의 단계에서 ‘도시 조사(urban survey)’에 해당한다. 도시조사는 그 도시가 나타내고 있는 여러 가지 현상과 그 도시만이 독자적으로 지니고 있는 특성을 파악하여, 그 도시에 대한 보다 정확한 진단과 이해를 얻고자 하는데 의의를 두고 있다(대한국토도시계획학회, 2009). 「목민심서」에 나타난 공간정보의 파악은 현행 「국토기본법」 제25조에서 규정한 국토조사¹¹⁾ 항목이나 대한국토도시계획학회의 지침에 나오는 도시조사의 범위나 내용에서 구체적 맥락이 대동소이하다.

2. 「목민심서」에 나타난 공간적 지역계획 방안

「목민심서」에서 ‘공전 6조(工典六條)’의 ‘산림(山林)’, ‘천택(川澤)’, ‘선해(繕廡)’, ‘수성(守戍)’, ‘도로(道路)’, ‘장작(匠作)’의 6가지 편제는 현대적 도시 및 지역계획의 분야별 계획과 체계적으로 유사하게 구성되어 있다.

9) 「목민심서」 6卷, ‘戶典六條’, ‘戶籍’. “令作本縣地圖。以周尺一尺之長。爲十里。假如本縣。南北百里。東西八十里。則畫本紙面。長十尺廣八尺。斯可用也。先畫邑城。乃摸山林丘陵川澤溪渠之勢。乃畫村里百家之村。畫△百箇。三角形以象屋頭。十家之村。畫△十箇。三家則畫△三箇。雖山下孤村只有一家。亦畫一△。道路委曲。各依本形。施以淡彩。瓦屋施青。草屋施黃。綠山碧水。道路以朱。揭之政堂之壁。常目觀之。四境民居。如在眼中。”

10) 「목민심서」 1卷, ‘赴任六條’, ‘莅事’. “而吾東地圖。不問長短。皆作方形。不可用也。須先打經緯線。每以一格。爲十里。東距百里。則十格在東。西距十里。則一格在西。不必使縣治。坐於中央也。百戶之村。雖難盡描。須作稠密之形。知其爲大村。一戶二戶之介於山谷者。勿令漏落。知其有人跡。瓦屋大家。亦各標別。知其爲豪戶可也。”

11) 「국토기본법」 제25조(국토 조사) ① 국토교통부장관은 국토에 관한 계획 또는 정책의 수립, 「국가공간정보 기본법」 제32조제2항에 따른 공간정보의 제작, 연차보고서의 작성 등을 위하여 필요할 때에는 미리 인구, 경제, 사회, 문화, 교통, 환경, 토지이용, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항에 대하여 조사할 수 있다.

「국토기본법 시행령」 제10조(국토조사의 실시) ①법 제25조제1항에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다. 1. 지형·지물 등 지리정보에 관한 사항 2. 농림·해양·수산에 관한 사항 3. 방재 및 안전에 관한 사항 4. 그밖에 국토교통부장관이 필요하다고 인정하는 사항

1) 산림(山林) : 산림 및 조림계획

‘산림(山林)’ 편에서는 “산림이란 것은 나라의 공부(貢賦)가 나오는 곳이니 산림에 대한 행정을 성왕(聖王)은 소중히 하였다.”¹²⁾고 하여 그 기본적 중요성을 설명하였다. 그리고 수종의 차원에서 “우리나라의 산림정책은 오직 송금(松禁) 한 가지 조목만 있을 뿐, 전나무·잣나무·단풍나무·비자나무 들에 대해서는 하나도 문제 삼지 않았다. 송금에 대해서만 법례가 특별히 엄중하고 조목도 지극히 치밀하다.”¹³⁾고 하여 전체적 범위를 세밀하게 포괄하는 산림계획의 필요성을 지적하고 있다.

또한 “산림은 날로 벌거숭이가 되고 채용(財用)은 날로 결핍하여 위로는 국가재정에 도움이 되지 못하고 아래로는 백성의 수요를 충족시키지 못한다. 한 고을의 수령으로는 어찌 할 수가 없는 것이요, 오직 법의 조문 테두리 안에서 참작하고 삼가 지켜야 한다.”¹⁴⁾고 하여 산림을 자원으로 인식하고 재정계획과 연관하여 접근하면서 산림계획은 지역 수준을 넘어 국가계획의 차원에서 이루어질 필요가 있다고 논의한다.

2) 천택(川澤) : 수자원 계획

하천 등 수자원의 관리에 대한 ‘천택(川澤)’ 편에서는 “천택(川澤)은 농리(農利)의 근본”¹⁵⁾이라고 그 중요성을 강조하면서 “냇물이 고을을 지나가면 거(渠)를 파서 물을 끌어들여 관개(灌溉)를 하며 더불어 공전(公田)을 일구어야 한다.”¹⁶⁾ 그리고 “강과 하천의 유역에 해마다 홍수의 피해로 백성들의 큰 근심거리가 되는 것은 제방을 만들어서 백성들의 거처를 안정시켜 주어야 한다.”¹⁷⁾고 서술하여 주민의 관점에서 수리계획의 필요성을 제기하였다. 특히 “토호(土豪)와 귀족이 수리(水利)를 제멋대로 하여 자기의 농지에만 관개를 하는 것은 엄금하여야 한다.”¹⁸⁾고 지적하여 수자원 계획을 통한 사적유용 금지와 공공적 성격을 명시하고 있다.

바닷가 간척사업에 대해서도 논하면서 “바닷가에 조수를 방지하는 제방을 쌓고 안에 기름진 농지를 만들면 이것을 해언(海堰)이라 한다. … 우리나라가 바다에 둘러 있어서 언을 쌓

12) 『牧民心書』 11卷, 『工典六條』, 『山林』. “山林者. 邦賦之所出. 山林之政. 聖王重焉.”

13) 『牧民心書』 11卷, 『工典六條』, 『山林』. “唯有松禁一條. 檜柏楓樅. 一無所問. 至於松禁. 法例特嚴.”

14) 『牧民心書』 11卷, 『工典六條』, 『山林』. “山林日緒. 財用日匱. 上之無補於國計. 下之不給於民用. 一縣之令. 無如之何. 唯於法條之內. 參酌謹守.”

15) 『牧民心書』 11卷, 『工典六條』, 『川澤』. “川澤者. 農利之所本. 川澤之政. 聖王重焉.”

16) 『牧民心書』 11卷, 『工典六條』, 『川澤』. “川流逕縣. 鑿渠引水. 以溉以灌. 與作公田.”

17) 『牧民心書』 11卷, 『工典六條』, 『川澤』. “江河之濱. 連年衝決. 爲民巨患者. 作爲隄防. 以安厥居.”

18) 『牧民心書』 11卷, 『工典六條』, 『川澤』. “土豪貴族. 擅其水利. 專溉其田者. 嚴禁.”

는 일이 큰 정사(政事)이다.”¹⁹⁾ 라고 국토계획의 측면에서도 필요성을 제기하였다. 구체적인 수리 계획의 방안을 다음과 같이 상세히 설명하고 있다.

오늘날의 수령은 어찌 홀로 팔짱을 끼고 앉아서 보기만 하는가. 호수와 못에는 해감이 앉으니 마땅히 때때로 준설해서 소통하게 해야 하며, 제방(隄防)은 허물어지기도 하니 마땅히 때때로 보수하고 개축해야 하며, 구거(溝渠)는 막히기도 하니 마땅히 때때로 파서 트이게 하여야 하고(방언에 洿 뚫는다고 한다), 물가 언덕은 침식되는 일이 있으니 마땅히 때맞추어 물의 흐름을 돌려놓아야 하며(먼저 상류에서 충돌하는 형세를 잡아 돌려 잡아야 한다), 견회(畝會)는 파괴되기도 하니 마땅히 보완하도록 권장하여야 하며, 이랑과 배미가 너무 촘촘하고 잔 것은 마땅히 터서 합치기를 권장해야 한다.²⁰⁾

3) 선해(繕廡) : 청사 관리, 조경 및 경관계획

‘선해(繕廡)’ 편에서는 “관아(官衙)의 건물이 기울어지고 무너져 위로 비가 새고 옆으로 바람이 들이치는데, 수리(修理)하지 아니하고 그대로 방치해 둔다면 이 또한 수령의 큰 허물이다.”²¹⁾라고 청사관리 계획의 의무를 기본적으로 부여한다.

그리고 경관계획의 중요성을 강조하는데 “누각(樓閣)과 정자(亭子)에서 한가롭게 즐기는 경관(景觀) 또한 성읍(城邑)의 빼놓을 수 없는 것이다.”²²⁾라고 주장하면서, 다음과 같이 경관계획의 필요성을 제기한다. 이는 Zukin(1993) 등 현대적 경관계획의 당위성을 뛰어넘는 수준이다.

읍내에 관유(觀遊)의 장소가 있어야 한다는 것은 진실로 논의할 것은 아니다. 그러나 심기(心氣)가 번잡하고 생각이 어지러우며 시야가 막히고 뜻이 침체할 때에 군자(君子)는 반드시 노닐고 휴식할 곳과 마음을 매우 상쾌하게 하는 곳이 있어서 그곳 주위를 이리저리 바라보며 배회하여 정신을 편안하고 트이게 한 뒤야 번잡한 것은 간소해지고 어지러운 것은 진정되며 막힌 것은 뚫리며 침체한 것은 풀리게 된다.²³⁾

19) 『牧民心書』 11卷, ‘工典六條’, ‘川澤’. “若瀕海捍潮. 內作膏田. 是名海堰. … 我邦環海築堰. 爲大政也”

20) 『牧民心書』 11卷, ‘工典六條’, ‘川澤’. “今之民牧. 胡獨袖手以坐視也. 湖澤有淤. 宜以時疏浚也. 隄防有壞. 宜以時補築也. 溝渠有壅. 宜以時鑿通也. 方言云穿洿. 水岸有齧. 宜以時回導也. 先於上流. 挽回其衝突之勢. 畝澮有破. 宜勸其補完也. 畦畷叢瑣. 宜勸其拓合也. 合衆畷以爲一.”

21) 『牧民心書』 12卷, ‘工典六條’, ‘繕廡’. “廡宇頽圯. 上雨旁風. 莫之修繕. 任其崩毀. 亦民牧之大咎也.”

22) 『牧民心書』 12卷, ‘工典六條’, ‘繕廡’. “樓亭間燕之觀. 亦城邑之所不能無者.”

23) 『牧民心書』 12卷, ‘工典六條’, ‘繕廡’. “邑治之有觀游. 固非議矣. 然當氣煩慮亂. 視壅志滯之時. 君子

한편 조경에 대해서도 “관아의 건물을 잘 짓거나 수리하고 나면 꽃을 재배하고 나무를 심는 것도 맑은 선비의 자취이다.”²⁴⁾라고 강조하여 서술하고 있다. 『목민심서』에 나타난 청사와 경관, 조경에 대한 종합적 관심은 넓은 맥락에서 19세기 말과 20세기 초 미국에서 인간성 중심의 도시 환경개혁을 시도했던 ‘도시미화운동(The City Beautiful Movement)’과 유사하다.

4) 수성(守成) : 방호계획

‘수성(守成)’ 편에서는 “성을 수축하고 호(濠)를 파서 국방을 튼튼히 하고 백성을 보호하는 일도 또한 수령들의 직분이다.”²⁵⁾라고 적시하면서 전시를 대비한 지역 계획으로서 방호계획 수립을 규정하고 있다.

한편 놀랍게도 『목민심서』에서는 성채와 같은 방어적 성격의 물리적 공간구조물을 평시에 는 관광과 경관의 측면에서 계획하도록 제안한다. “평상시에 성곽을 수축하여 여행자의 관광이 되게 하는 경우는 마땅히 종래의 것에 따르고 석재로 보수할 것이다.”²⁶⁾라고 하면서, “남쪽 연해지방 군현의 모든 성은 수축할 것도 없고 수축할 만한 것도 없다. 다만 그 무너지고 부서져서 보는 사람으로 하여금 처량한 생각이 들게 하는 것은 이지러진 것을 보수하고 끊어진 것을 이어 쌓아서 보기에 좋게 할 것이다. 이 경우에는 돌을 잘라 담장을 쌓을 뿐이요, 웅성(瓮城)·포루(砲樓)·망대(望臺)·망루(望樓)·노대(弩臺)·포루(鋪樓)·현안(懸眼)·누조(漏槽) 등 방비 시설은 반드시 모두 갖추어 줄 것은 없다.”²⁷⁾고 지역의 특성을 고려한 실용적 관점을 유연하게 보여주고 있다. 최근의 서울 한양성곽 복원 사업 등에 시사하는 바가 크다.

5) 도로(道路) : 교통 계획

‘도로(道路)’ 편에서는 “도로를 잘 닦아서 여행자로 하여금 그 도로로 다니기를 원하게 하는 것도 훌륭한 수령의 정사이다.”²⁸⁾라고 하면서 교통계획과 수레의 사용의 필요성 등에 대해서도 논하고 있다. 『목민심서』에 나타난 당시의 도로상황에 대한 설명은 다음과 같다.

必有游息之物。高爽之具。使之顧眄徘徊。夷曠精神。然後煩者簡。亂者定。壅者通。滯者行矣。”

24) 『牧民心書』 12卷, ‘工典六條’, ‘繕廡’. “治廡既善。栽花種樹。亦清土之跡也。”

25) 『牧民心書』 12卷, ‘工典六條’, ‘修城’. “修城浚濠。固國保民。亦守土者之職分也。”

26) 『牧民心書』 12卷, ‘工典六條’, ‘修城’. “其在平時。修其城垣。以爲行旅之觀者。宜因其舊。補之以石。”

27) 『牧民心書』 12卷, ‘工典六條’, ‘修城’. “南徼沿海之地。其郡縣諸城。無一可修。不足修治。但其崩缺破落。令人悽惻。宜補缺續斷。以爲觀美。若是者。砌石爲垣而已。其甕城, 砲樓, 敵臺, 敵樓, 弩臺, 鋪樓, 懸眼, 漏槽等禦寇之制。不必備具。”

28) 『牧民心書』 12卷, ‘工典六條’, ‘道路’. “修治道路。使行旅願出於其路。亦良牧之政也。”

우리나라 왕성 5부 안의 애오개(牙磬峴)는 서강(西江)으로 가는 길이고, 약점현(藥店峴)은 용산(龍山)으로 가는 길로서 곡물이 폭주하고 수레가 부딪치고 사람이 어깨를 부딪치는 곳이지만 돌 하나 뽑아내지 않아 울퉁불퉁 들쭉날쭉하여 발붙일 땅이 없고, 샘 하나 치지 않아 질편질편 미끈미끈하여 가뭄에도 항상 질척질척하다. 이 고개를 한번 넘으면 진흙이 튀어서 도포와 적삼이 다 더러워진다. 왕성 안이 이러하니 하물며 지방에 있어서라. 고개가 높고 벼랑이 가파른 것은 하늘이 만든 그대로 두고, 매양 말하기를 “우리나라는 지세가 기험하여 수레가 다닐 수 없다”고 하니 어찌 슬프지 않은가.²⁹⁾

이에 다산은 『주례 고공기(周禮 考工記)』의 도로 규정³⁰⁾을 한국적 실정에 맞게 주체적으로 차별화하여 실사구시적인 도로계획을 다음과 같이 제시한다.

지금 우리나라의 경우로 생각하여 보면 읍성(邑城) 안의 정로(正路)는 그 너비를 3인으로 해야 하고(公州·全州 등처럼 감사가 있는 곳은 마땅히 小都와 같이 해야 한다), 읍성 밖의 길 중에서 이웃 고을로 통하는 도로는 그대로 너비를 3인으로 해야 하며, 큰 마을에 이르는 도로는 마땅히 너비를 2인으로 해야 하고, 논밭 사이의 소로(小路)는 그 너비를 1인으로 해야 하며, 1인이 되지 못하는 것은 마땅히 모두 엄하게 신칙하여 1인이 되도록 하고, 감히 침범하여 깎아먹지 못하게 해야 이에 사람이 다닐 수 있을 것이다.³¹⁾

이는 중국 『주례 고공기(周禮 考工記)』 규정이 도로 폭을 수레바퀴(軌) 기준으로 정한 것을 다산은 인간중심 가치관으로서 사람의 통행을 기준으로 변경한 것이다. 현행 계획 법규상 도로에 관련한 규정인 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 「도시·군계획시설의 결정·구조

29) 『牧民心書』 12卷, ‘工典六條’, ‘道路’. “而吾東則王城部內。如牙磬峴。卽西江路。藥店峴。卽龍山路也。米粟委輸。輻擊肩磨。而一石不拔。一泉不淪。鑿鑿齒齒。著足無地。汨汨滑滑。旱天常濘。一過此嶺。卽蹶泥所趨。袍衫盡汚。國中如此。況於諸路乎。嶺嶠崖嶿。悉因天造。每云吾東地勢。崎險無以行車。豈不嗟哉。”

30) 『牧民心書』 12卷, ‘工典六條’, ‘道路’. “周禮. … 按考工記. 匠人營國. 經涂九軌. 環涂七軌. 野涂五軌. 諸侯經涂七軌. 小都經涂五軌.”
『주례』 고공기(考工記)에서 말하였다. “장인(匠人)이 국도를 건설함에는 경도(經涂)는 길 너비를 9궤(軌)로 하고, 환도(環涂)는 7궤로 하며, 야도(野涂)는 5궤로 한다. 제후의 나라에서는 경도는 7궤로 하고, 소도(小都)에서는 경도는 5궤로 한다.”

31) 『牧民心書』 12卷, ‘工典六條’, ‘道路’. “今擬城中正路. 其廣三仞. 若公州全州等. 監司所在. 宜比於小都. 城外之路. 其達於鄰邑者. 仍廣三仞. 其抵大村者. 宜廣二仞. 其田間小路. 宜廣一仞. 其不能一仞者. 竝宜嚴飭. 使爲一仞. 毋敢侵割. 乃可以通入行也.”

및 설치기준에 관한 규칙」 등에서 도로에 대한 관점이 사람 우선이 아니라 차량의 통행 및 진출입 편의 위주로만 규정하고 있는데 대하여 시사점을 주고 있다.

그리고 교량에 대해서 “교량이란 것은 사람을 건너게 하는 시설이다. 날씨가 차지면 마땅히 즉시 시설해야 한다.”³²⁾고 하여 교통의 계절적 요인을 감안하도록 하였다. 내륙 수운을 이용한 하상교통도 강조하여 “진(津 : 나루터)에는 배가 없는 일이 없고, 정(亭 : 휴게소)에는 후(垓 : 이정표)가 빠짐이 없는 것이 상인과 여행자가 좋아하는 바이다.”³³⁾라고 서술하였다.

교통 표시시설물의 중요성에 대해서도 「유산필담(西山筆談)」을 인용하면서 “5리에 1정(亭)을 두고 10리에 1후(垓 : 이정표)를 뒀은 사람들에게 길 안내를 하기 위한 것이다. 5리에 한 환영(桓楹 : 푯말기둥)을 세우고 10리에 한 후인(垓人 : 이정표 역할의 장승)을 세워 사방의 도리(道里)와 지명·촌명을 기록하여 상세하게 하면 또한 여행자가 기뻐할 것이다. 다만 우리나라의 도리(道里)는 아직도 미개발 상태이다.”³⁴⁾라고 이용자의 편의를 고려한 교통 시설물의 상세한 설치를 계획하였다.

6) 장작(匠作) : 주거 계획 및 도량형의 표준 확립

물품의 제조와 관련한 ‘장작(匠作)’ 편에서는 “벽돌 굽는 법을 강구하고 이어서 또 기와도 구워서 읍성 안을 모두 기와집으로 하는 것도 또한 선정(善政)이다.”³⁵⁾라고 하면서, 주거 계획으로서 기와집의 전면 보급을 통해 화재에 대한 방재와 더위, 습기에 대한 대비를 주장하였다.³⁶⁾

32) 『牧民心書』 12卷, ‘工典六條’, ‘道路’. “橋梁者. 濟人之具也. 天氣既寒. 宜卽成之.”

33) 『牧民心書』 12卷, ‘工典六條’, ‘道路’. “津不闕舟. 亭不缺垓. 亦商旅之所樂也.”

34) 『牧民心書』 12卷, ‘工典六條’, ‘道路’. “西山筆談云. 五里一亭. 十里一垓. 所以導人于行也. 五里立一桓楹. 十里立一垓人. 四嚮道里. 地名村名. 刻之唯詳. 亦行旅之所悅也. 但吾東道里. 尙冒天荒. 西路之外. 槩不尺量.”

35) 『牧民心書』 12卷, ‘工典六條’, ‘匠作’. “講燒甃之法. 因亦陶瓦. 使邑城之內. 悉爲瓦屋. 亦善政也.”

36) 『牧民心書』 12卷, ‘工典六條’, ‘匠作’. “唐韋丹拜洪州刺史. 始教人爲瓦屋. 召陶工. 教人陶. 聚材瓦於場. 度其費以爲估. 不取贏利. 從而免其賦之半. 逃未復者. 官與爲之. 貧不能者. 畀之財. 載食與漿. 親往勸之. 爲瓦屋滿三千七百. 爲重屋四千七百. 民無火憂暑濕則乘其高.”

당나라의 위단(韋丹)이 홍주(洪州) 자사(刺史)로 있을 때, 처음으로 사람들에게 기와집 짓기를 가르쳤다. 질그릇 굽는 공장(工匠)을 불러 사람들에게 기와 굽는 것을 가르치게 하였는데, 구운 기와를 한 장소에 모아놓고, 그 비용을 헤아려 팔게 하되 이익을 남기지 않게 하고, 따라서 그들의 부세(賦稅)의 반을 감면하였다.

도망하여 돌아오지 않는 백성에게는 관에서 도와주어 짓게 하고, 가난하여 할 수 없는 백성에게는 물자를 주는 한편 먹을 것과 마실 것을 싣고 친히 가서 권장하여, 기와집을 지은 것이 3,700채이고 2층집으로 만든 것이 4,700채였다. 백성들은 화재의 걱정이 없게 되었고 덥거나 습하면 위층으로 올라갔다.

그리고 근대적 계획을 이루는 기본 전제로서 시장에서의 도량형 표준화를 시도하여 “도량형(度量衡)이 집집마다 다른 것은 고칠 수 없더라도, 여러 창(倉)과 저자에서는 마땅히 같게 해야 한다.”³⁷⁾고 지적하였다. 『목민심서』에서 길이에 대한 자를 표준화하도록 한 것은 공간의 측면에서 객관적 측정이 가능해지는 매우 중요한 근대성으로의 변화를 의미하며 다음과 같은 표준화 계획 방안을 제안하고 있다.

도량형은 왕도정치를 행하는 자의 큰 정사이다. 지금 나라 안의 도량형은 집집마다 다르니 한 고을의 수령이 어찌 능히 바로잡을 수 있으리오. 오직 우리 고을의 사망지경 안에서만이라도 상고(商賈)의 자를 모두 거두어들이고, 군리(軍吏)가 군포(軍布)를 받는 자를 모두 거두어들이 『국조오례의(國朝五禮儀)』에 실린 바 포백척(布帛尺)을 상고하여 그것을 표준으로 새 자를 만들고, 만일 길고 짧음이 크게 현격하면 거두어들이 자들 중에서 중간치를 잡아서 쓴다.³⁸⁾

Ⅲ. 근대적 공간관으로의 이행과 추상공간의 도시 및 지역계획

1. 풍수설(風水說)의 극복

『목민심서』에서는 당시 관습으로 일반화되었던 풍수설(風水說)에 대해 강하게 부정하면서 합리성에 기반한 근대적 공간관으로의 변화를 보여준다. 이를 Lefebvre(1974)의 ‘공간의 생산’이라는 논의에 대입하면 풍수설이라는 신화적 ‘절대공간(absolute space)’에서 탈피하여 근대적인 합리성의 도시계획이 가능한 ‘추상공간(abstract space)’으로 이행하는 과정이라고 하겠다.

‘형전 6조(刑典六條)’의 ‘청송(聽訟)’에서 공간적 측면에서 풍수설을 따르는 “묘지(墓地)에 관한 송사(訟事)는 이제 폐속(弊俗)이 되었다. 싸우고 구타하는 살상 사건이 절반이나 이로 말미암아 일어나며 남의 분묘를 파내는 변(變)을 스스로 효도하는 일이라 생각한다.”³⁹⁾고 비판하면서, 정선(鄭瑄)을 인용하여 다음과 같이 전근대적 공간의 문제를 합리성에 근거하여 제기한다.

37) 『목민심서』 12卷, ‘工典六條’, ‘匠作’. “量衡之家異戶殊。雖莫之救。諸倉諸市。宜令畫一。”

38) 『목민심서』 12卷, ‘工典六條’, ‘匠作’. “此是王者之大政。今國中之度量衡。家異戶殊。一縣之長。惡能正之。唯我四境之內。其商賈之尺。悉收之。軍吏受布之尺。悉收之。考五禮儀所刊布帛之尺。準之爲新尺。若長短大縣。則就所收諸尺。執其中而用之。”

39) 『목민심서』 9卷, ‘刑典六條’, ‘聽訟’下. “墓地之訟。今爲弊俗。鬪毆之殺。半由此起。發掘之變。自以爲孝。”

세상 사람들이 곽박(郭璞)의 풍수설(風水說)에 미혹하여 좋은 터를 탐내어 구하느라 몇 해가 지나도록 아버이를 장사지내지 않는 자가 있는가 하면, 이미 장사지낸 피터가 불길하다 하여 한번 파서 옮기는 데 그치지 않고 세네 차례에 걸쳐 옮기는 자가 있다. 또 밋자리를 다투느라 송사를 벌여 아버이 시신이 땅에 들어가기도 전에 집안이 이미 속밭이 되는 일이 있고, 형제간에 각기 화복(禍福)이 다르다는 풍수의 말에 빠져 심지어는 골육(骨肉)이 서로 원수가 되는 일도 있다.⁴⁰⁾

그리고 넓은 평지에서 풍수의 지형이 존재할 수 없는 중국의 사례를 들면서 풍수설이란 원래 없는 것이라고 강하게 단정하여 다음과 같이 부정한다.

중국의 유주(幽州)·연주(兗州) 등지에는 넓은 들에 산이 없어 청룡이다, 백호다, 안산(案山)이다, 대산(對山)이다 등의 지형을 어디에 의지해 볼 데가 없으므로 담장을 둘러싸서 묘역을 만든다. 소(昭)와 목(穆)이 순서대로 묻히게 되어, 모두 시조를 자좌오향(子坐午向)으로 하고, 소와 목을 묘좌(卯坐)·유좌(酉坐)로 서로 향하게 하였으니 풍수의 설이란 없는 것이다.⁴¹⁾

풍수설의 폐해에 대한 지역계획적 대안으로는 일종의 가족 공동묘지 형식의 방묘(邦墓)⁴²⁾ 지역을 제안하면서 “살피건대 이른바 방묘(邦墓)의 지역이라는 것은 … 모든 백성이 장사를 지내 많은 무덤들이 총총히 있으나 그 가운데 또한 작은 구역으로 나뉘어져 각자가 묘금(墓禁)을 지킨다.”⁴³⁾ 라고 풍수의 배치에 따른 입지가 아닌 기하학적 분할과 배치에 의한 ‘추상공간’ 형성을 주장한다.

40) 『牧民心書』 9卷, 刑典六條, ‘聽訟 下’. “鄭瑄曰。世人惑郭璞之說。有貪求吉地。至數年不葬親者。有既葬不吉。一掘未已。至三四次者。有因爭地致訟。親未入土。而家已蕭條者。有兄弟惑於各房風水之說。至骨肉化爲仇讎者。”

41) 『牧民心書』 9卷, 刑典六條, ‘聽訟 下’. “兼又幽兗之地。曠野無山。龍虎案對。亦無可憑。故繚垣爲域。昭穆從葬。皆太祖子坐午向。昭穆卯酉相向。無風水之說也。”

42) 『牧民心書』 9卷, 刑典六條, ‘聽訟 下’. “鄭曰。邦中之墓地。萬民所葬地。古者。萬民墓地同處。分其地。使各有區域。得以族葬。使相容。”

정현(鄭玄)은 「방묘(邦墓)의 지역은 만백성의 장사지내는 땅이니, 옛날에는 만백성의 묘지가 한곳에 정해져서 그 땅을 나누어 제각기 묘역을 갖게 하여 족장(族葬)하게 함으로써 서로가 편리하게 하였다」라고 말했다.

43) 『牧民心書』 9卷, 刑典六條, ‘聽訟 下’. “鑄案所謂邦墓之地。… 萬民所葬。累累衆塚。其中亦有小小區域。各自守禁。特周法。葬以昭穆。井井有規。”

2. 일종의 신도시 개발계획 수립

‘호전6조(戶典六條)’의 ‘권농(勸農)’에서는 경제적 합리성의 관점에 기반하여 일종의 새로운 마을만들기 내지는 신도시 건설의 계획을 보여주는데, 넓은 미개간의 공지를 택지개발하고 주민들을 계획적으로 이주시켜 3~5년의 기간 안에 자족적 지역을 만들겠다는 구상이다. 이는 Howard(1898)가 이상적인 소규모 자립도시로 제안한 ‘전원도시(Garden City)’ 구상에 앞선다. 송(宋)나라 진정(陳靖)이 태종에게 건의한 내용을 인용하며 아래와 같이 설명한다.

할 일 없이 노니는 무리들을 널리 모집하여 한가로이 비어 있는 밭을 경작하고 개간하도록 타이르겠습니다. 이들에겐 세금 부과할 생각은 말고 따로 호적과 도면을 마련하고 재량껏 일을 처리케 할 수 있도록 해 주십시오.

그리고 농사짓고 누에치는 일 이외에 잡목·채소·과일나무를 심게 하고 양·개·닭·돼지 등을 기르게 합니다. 뽕나무밭과 농토를 나누어 주되 대개 정전(井田)을 모방하여 거처할 집을 짓고 보오(保伍)를 세우도록 합니다.

살아 있는 사람을 잘 봉양하고 죽은 사람을 후히 장사지낼 수 있는 기구와 경조(慶弔)간에 서로 부조하는 일에 이르기까지 그 자산을 별도로 마련하여 운용케 하겠습니다.

아울러 조사(條司)로 하여금 3년이나 5년간 생계의 바탕이 성립되고 집과 땅에 애착을 가지기를 기다려 호구를 헤아려서 공물(貢物)을 내게 하고 토지를 헤아려서 전세를 바치게 하며 사농(司農)에 새로 첨부된 명적으로서 부(府)의 종래의 수세(收稅) 대장에 합치도록 하겠습니다. 44)

3. 지적도 작성과 환지방식의 토지구획정리 제안

‘호전 6조(戶典六條)’의 ‘전정(田政)’ 편을 보면 토지 계획의 어려움과 당시 측량술의 한계를 지적하면서 “수령의 직책 54조 중에서 전정이 가장 어려운 것인데, 그것은 우리나라의 양전법(量田法)이 본래 좋지 못하기 때문이다.”⁴⁵⁾라고 문제를 제기한다. 당시의 토지는 전세(田稅) 이외에 대동(大同), 균역(均役)⁴⁶⁾ 등 온갖 조세의 근거로 농업사회에서 경제 재정정

44) 『牧民心書』 7卷, ‘戶典六條’, ‘勸農’. “則望以閑曠之田. 廣募游惰之輩. 諭之耕墾. 未計賦稅. 許令別置版圖. 便宜從事. 耕桑之外. 更課種雜木蔬果. 孳畜羊犬雞豚. 給授桑土. 潛擬井田. 營造室居. 使立保伍. 逮於養生送死之具. 慶弔問饋之資. 咸俾經營. 竝令條司. 俟至三五年間. 生計成立. 戀家懷土. 卽計戶定征. 量田輸稅. 以司農新附之名籍. 合計府舊收之簿書.”

45) 『牧民心書』 4卷, ‘戶典六條’, ‘田政’. “牧之職五十四條. 田政最難. 以吾東田法. 本自未善也.”

책의 근간을 이루고 있었다.

조선 후기 당시의 토지 형태는 일반적으로 자연적 취락 상태에서 역사적으로 형성되어 와서, “오늘날 국중의 토지가 작게는 한 이랑으로부터 크게는 1성(成 : 사방 10리(里)의 토지)에 이르기까지 하나도 무법사변형(無法四邊形)이 아닌 것이 없다.”⁴⁷⁾, “이에 이른바 뱀이나 소뿔 모양의 토지, 둥근 가락지 같고 이지러진 달 모양의 토지, 당겨진 활과 찢어진 북 모양의 토지 등 산과 들을 덮은 것이 모두 이러한 것들이다.”⁴⁸⁾라고 묘사하고 있다. 즉 근대적 토지 계획의 형태와는 거리가 먼 상황이었다.

다산은 “현행 전산법(田算法)에는 방전(方田)·직전(直田)·구전(句田)·제전(梯田)·규전(圭田)·사전(梭田)·요고전(腰鼓田) 등의 이름이 있는데 타량(打量)하는 법식(法式)이 사문화된 법(死法)이기 때문에 다른 모양의 토지에 통용할 수 없는 것이다.”⁴⁹⁾라고 지적한다. 그

46) 『牧民心書』 6卷, ‘戶典六條’, ‘平賦 上’. “大同田賦也. 均役田賦也. 結米收三斗. 今爲結錢. 三手米田賦也. 毛糧米田賦也. 黃海道別收米三斗. 本毛文龍軍糧. 雉鷄米田賦也. 守令所用雜役米. 此朝廷之所知也. 京邸之米. 用田賦. 營邸之米. 用田賦. 朔膳貢價之米. 用田賦. 本以還米會減. 今以稅米取用. 公移脚價之米. 用田賦. 傳關米. 新官刷馬之錢. 用田賦. 舊官刷馬之錢. 用田賦. 官既不清. 吏亦隨動. 書員考給之租. 用田賦. 邸卒勤受之租. 用田賦. 還上之弊. 既窮既極. 民不見穀. 歲納數苫. 數苫之穀. 用田賦. 漂船到泊. 收錢累萬. 累萬之錢. 用田賦. 田者日困. 顛連溝壑. 斯皆賦也. 非田也. 既用田賦. 斯在田政中論. 見前篇.”

대동(大同)도 토지에 부과하는 것이요, 균역(均役)(結米로 3斗를 거두었는데 지금은 結錢이 되었다)도 토지에 부과하는 것이요, 삼수미(三手米)도 토지에 부과하는 것이요, 모량미(毛糧米)(황해도에서는 별도로 쌀 3두를 거두는데, 본래 毛文龍의 군량미조였다)도 토지에 부과하는 것이요, 치계미(雉鷄米)(수령의 소용이 되는 雜役米이다)도 토지에 부과하는 것이니, 이것들은 조정에서도 아는 바다. 경저미(京邸米)도 토지에 부과하게 되고, 영저미(營邸米)도 토지에 부과하게 되고, 삭선 공가미(朔膳工價米)(본래 환자미로 會減하는 것이었는데 지금은 稅米에서 취해 쓰고 있다)도 토지에 부과하게 되고, 공이각가미(公移脚價米)(공문을 전달하는 데 드는 쌀)도 토지에 부과하게 되고, 신관 쇠마전(新官刷馬錢)도 토지에 부과하게 되고, 구관 쇠마전(舊官刷馬錢)도 토지에 부과하게 되어 있다. 수령이 이미 많지 않으니 아전도 따라서 움직여, 서원 고급조(書員考給租)도 토지에 부과하고, 저졸 근수조(邸卒勤受租)도 토지에 부과하고 있다. 환자의 폐단이 이미 막다른 데 이르러서 백성들이 곡식은 구경도 못하고 해마다 여러 섬의 곡식을 갖다 바치는데 이 몇 섬의 곡식도 토지에 부과되는 것이며, 외국 배가 표류해 닿으면 여러 만전의 돈을 징수하게 되는데 이 여러 만전의 돈도 토지에 부과하는 것이다. 그래서 농사짓는 사람들이 날로 곤궁해서 쓰러지고 진구렁을 매울 지경이 되었다.

47) 『牧民心書』 4卷, ‘戶典六條’, ‘田政’. “今國中之田. 小自一稜. 大至一成. 無一而非無法. 四邊之形也.”

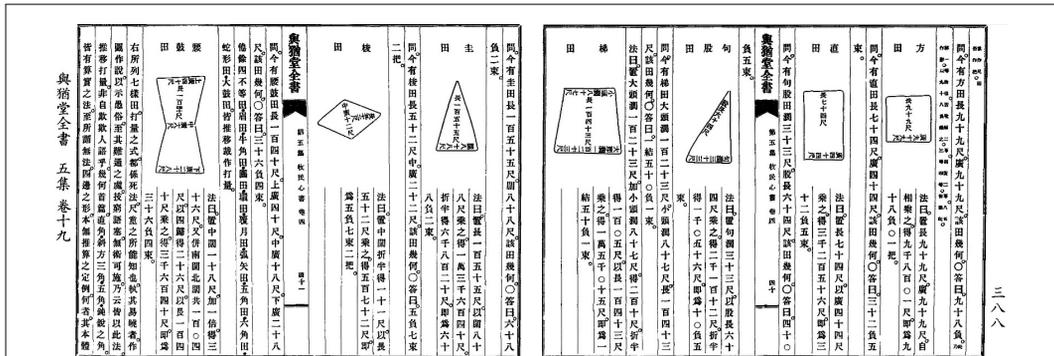
48) 『牧民心書』 4卷, ‘戶典六條’, ‘田政’. “巡行八路. 畢世而不一遇矣. 乃所謂蛇形牛角之田. 圓環覆月之田. 彎弧敗鼓之田. 漫山被野. 都是此物.”

49) 『牧民心書』 4卷, ‘戶典六條’, ‘田政’. “時行田算之法. 乃有方田, 直田, 句田, 梯田, 圭田, 梭田, 腰鼓田諸名. 其推算打量之式. 仍是死法. 不可通用於他田.”

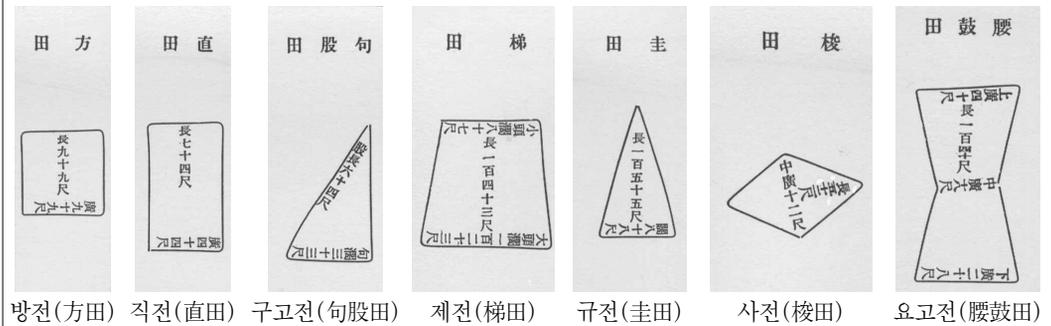
『牧民心書』 4卷, ‘戶典六條’, ‘田政’. “他餘四不等田, 眉田, 牛角田, 圓田, 環田, 覆月田, 弧矢田, 五角田, 六角田, 蛇形田, 大鼓田. 皆推移裁作打量.”

여타 사부등전(四不等田)·미전(眉田)·우각전(牛角田)·원전(圓田)·환전(環田)·복월전(覆月田)·호시전(弧

리고 「기하(幾何)」⁵⁰⁾의 첫 편(篇)에 직각(直角)·사방(斜方)·삼각(三角)·오각(五角) 및 둔예각(鈍銳角)은 모두 그 면적을 계산하는 법이 있으나, 이른바 아무렇게나 생긴 사변형(四邊形)에 이르러서는 본래 추산(推算)하는 정례(定例)가 없는 것이다. 왜 그런가. 그 본체(本體)가 이미 아무렇게나 생겼는데 장차 어떻게 계산하는 방법을 세워서 그 속에 든 넓이를 계산할 것인가.⁵¹⁾”라고 당시 측량술의 한계를 보여준다.



「목민심서」 ‘호전 6조(戶典六條)’의 ‘전정(田政)’ 판본⁵²⁾



<그림 1> ‘호전 6조(戶典六條)’ ‘전정(田政)’ 편의 전산법(田算法) 상 7가지 도지 형태

矢田)·오각전(五角田)·육각전(六角田)·사형전(蛇形田) 및 대고전(大鼓田)은 모두 위의 법에 미루어 이리 저리 끊어서 타량한다.

50) 「기하(幾何)」는 유클리드의 저술을 마테오리치(利瑪竇)가 번역한 「기하원본(幾何原本)」인듯하다고 다산연구회(2000)는 설명한다.

51) 「牧民心書」 4卷, ‘戶典六條’, ‘田政’. “幾何首篇. 直角, 斜方三角, 五角, 鈍銳之角. 皆有算實之法. 至所謂無法. 四邊之形. 本無推算之定例. 何者. 其本體285_389c既自無法. 將何以立算術而計所函乎.”

52) 한국학중앙연구원 ‘한국고전종합DB’의 「牧民心書」 4卷, ‘戶典六條’, ‘田政’. 판본 (『여유당전서(與猶堂全書)」 5集, 卷19)

이에 따라 당시의 전산법(田算法)에 나오는 “일곱 가지의 묘법은 어디에도 적용할 수가 없어서 장차 궤망(閼妄)도 머리를 흔들고 우하(虞何)도 혀를 내두르는 것을 볼 것이다. 이에 이 어리석은 수령이 발두둑 위에 서서 그 정례를 밝혀 농간을 적발하려 하나 가히 할 수 있을 것인가. 이것으로써 실지의 면적을 공평하게 계산하는 일도 되지 않을까 두려운데 하물며 여기에 2등 85, 4등 55의 차를 가산해서 그것으로 비척을 살피고 결부의 증감을 의논하려고 하니, 능히 이 비례를 정밀하게 밝힐 자가 있겠는가.”⁵³⁾라고 비판하면서 당시 계획적 측면에서 토지의 가독성(legibility)⁵⁴⁾에 대한 문제를 제기한다.

따라서 토지 계획의 근대 공간적 대안으로 “총론(總論)하면 양전법은 어린도(魚鱗圖)⁵⁵⁾로 써 방전(方田)을 만드는 것보다 나은 것이 없으나 모름지기 조정의 명령이 있어야 이에 시행할 수 있을 것이다.”⁵⁶⁾라고 주장한다. ‘어린도’라는 실측에 의한 지적도의 작성과 토지의 양태를 고려하여 정사각형의 ‘방전’으로 만드는 일종의 토지구획정리, 즉 현행 「도시개발법」 상 환지방식에 의한 사업⁵⁷⁾을 제안하고 있는 것이다. 방전을 만드는 방식을 종합하면 다음과 같다.

방전(方田)을 시행하는 방법은 정전법(井田法)의 유제(遺制)에서 나왔으나 그 규모가 섬세하고 주밀하여 털끝만큼도 빠뜨림이 없다.⁵⁸⁾

53) 『牧民心書』 4卷, ‘戶典六條’, ‘田政’. “七樣妙法。於是乎推不去矣。將見閼妄掉頭。虞何咋舌。乃此愚牧。立于田塍之上。欲以昭其例而發其奸而可得乎。以之平算實積。猶懼不通。矧于此加之以二等八五。四等五五之差。以之察肥瘠而議增減。其有能精研比例者乎。”

54) Scott(1998)에 따르면 전근대 국가는 통치를 위해 국민과 사회를 읽고 파악하는 가독성(legibility)의 측면에서 부분적으로 맹인과 같은 존재였다. 반면 근대 국가는 도량형 표준화, 토지 조사와 인구등록, 토지 소유제, 법률적 담론의 표준화, 도시설계와 교통의 조직화 등으로 가독성 향상을 위한 노력을 전개하며, 이는 근대적 통치를 위한 조작과 개입의 전제조건이 된다.

55) 『牧民心書』 4卷, ‘戶典六條’, ‘田政’. “星湖先生曰。魚鱗圖。蓋偏圖田形。如今邦域地圖也。諸野諸谷。細統於大。大爲全圖。細爲分圖。丘陵墳衍川澤。不食之地及陳荒不墾者。悉皆無漏。依算法。書其闊狹長短。又於總圖上。書從某至某。爲幾尺。又其四至。必書第幾田。若山若溪。以待考驗。豈復有隱漏之患哉。”
성호(星湖) 선생은 말하였다. 『어린도는 토지 모양을 두루 그린 것이니 오늘날의 방역지도(邦域地圖)와 같다. 모든 들과 계곡들이 작은 것을 큰 것에 합하면 전도(全圖)가 되고 나누면 분도(分圖)가 된다. 구릉(丘陵) 물가의 평지와 천택(川澤)의 갈아먹지 못하는 땅 및 목거나 황폐하여 개간되지 않은 땅도 모두 빠뜨려서는 안된다. 산법(算法)에 의하여 그 넓고 좁음과 길고 짧음이 그려지고 또 총도(總圖) 위에는 어디서부터 어디까지가 몇 척(尺)이 되는 것을 쓰고 또 사지(四至)2161)에 반드시 제 몇 번의 전지 혹은 산, 혹은 계곡이라는 것을 적어서 다음날의 상고(詳考)가 되게 하니 어찌 숨겨지고 누락될 근심이 있겠는가.」

56) 『牧民心書』 4卷, ‘戶典六條’, ‘田政’. “總之。量田之法。莫善於魚鱗爲圖。以作方田。須有朝令。乃可行也。”

57) 『도시개발법』 제3절 환지 방식에 의한 사업 시행 제28조(환지 계획의 작성) ② 환지 계획은 종전의 토지와 환지의 위치·지목·면적·토질·수리(水利)·이용 상황·환경, 그 밖의 사항을 종합적으로 고려하여 합리적으로 정하여야 한다.

이번의 양전법은 돈대를 만들어 표지(標識)를 세워서 잘 정돈되어 문란함이 없으며, 산림과 천택(川澤)이 모두 그 범위(範圍)에 들어 있으며, 한 돈대 내에 사람마다 토지를 가지고 있어서 등급의 고하와 결부의 다소를 각기 스스로 분변해서 바로잡으니 마침내 공평하고 균등하게 되었으며 등급의 고하와 결부의 경중(輕重)이 못사람의 입에서 스스로 결정되었던 것이다.⁵⁹⁾

돈대를 설치해서 표지를 세운 곳은 서로의 거리가 360보(步)로 표준을 삼았으니, 즉 4방 1리(里)가 1정(井)이 되는 성현의 법이다.⁶⁰⁾

살피건대 새끼로 그물 찢다는 것은 우선 네모로 둘러 새끼를 치고 또 네모 안에 가로와 세로의 줄을 쳐서 가로·세로에 줄을 치되 5간 5간씩 치거나 9간 9간씩 치는 것을 말하는 것이다.⁶¹⁾

이러한 근대적인 토지구획정리 계획의 시범실시에 대하여 당시의 봉건적 토호들은 기득권 보호 차원에서 극심한 저항을 보였다. 이는 공간 계획을 넘어 토지에 근거한 부의 재분배를 통해 봉건적 생산관계를 근대적으로 개혁하는 일종의 경제계획 조치였기 때문이다. 예컨대 “네 고을이 양전을 마친 후 농민들은 그 균평(均平)함을 일컬었으나 토호(土豪)들은 불편함을 말하여 그간의 비방과 칭찬이 각기 서로 달랐다”⁶²⁾, 그리고 “이제 스스로 하나의 새끼그물을 짜서 원야(原野)를 두루 측량하였다고 말을 만들어 억지로 이름하여 망전(網田)이라 하고, 심지어 집을 헐어 표지를 세우며 수묘(數畝)의 토지를 여러 쪼갯리로 나누어 결복(結卜)이 역시 나뉘어지며 부역이 번다해졌다고 말을 만드니 어찌 해괴하지 않는가.”⁶³⁾ 같은 평가가 서술되고 있다.

58) 『牧民心書』 4卷, ‘戶典六條’, ‘田政’. “則曰方田設施之法。出於井田之餘緒。而規模緻密。毫髮不遺。”

59) 『牧民心書』 4卷, ‘戶典六條’, ‘田政’. “今番量法。則設墩立標。井井不紊。山林川澤。皆在範圍。一墩之內。人各有土。句等之高下。負之多少。各自辨正。終歸平均。而低仰輕重。”

60) 『牧民心書』 4卷, ‘戶典六條’, ‘田政’. “設墩立標之處。相距以三百六十步爲准。卽方一里。爲井之聖法。”

61) 『牧民心書』 4卷, ‘戶典六條’, ‘田政’. “案藁索結網者。謂先設方圍之繩。又於方圍之內。設經緯之線。五五開方。或九九開方也。”

62) 『牧民心書』 4卷, ‘戶典六條’, ‘田政’. “四邑畢量之後。小民則稱其均平。豪右則言其不便。中間毀譽。各自不同。”

63) 『牧民心書』 4卷, ‘戶典六條’, ‘田政’. “而今以自作一網。遍量原野爲辭。強名之曰網田。至以徹家立標。數畝之田。片片分裂。結卜亦分。賦役多岐爲辭。豈不駭怪乎。”

다산은 이에 대해 “농부로 하여금 스스로 새끼로 엮어 타량하게 하고 감관과 색리의 농간을 끼어들지 못하게 한 것에 불과할 뿐이다.”⁶⁴⁾라고 그 변화의 당위성을 설파하면서, “한 현의 수령이 홀로 이 법을 시행하면 노력과 비용은 많이 들고 폐단을 고치는 데는 보탬이 없으니 반드시 전국을 통틀어 크게 시행하여야 이에 좋은 법이 될 것이다.”⁶⁵⁾라고 계획의 비용 대비 편익에 따라 토지구획 정리를 전국 단위 계획으로 시행할 것을 주장하고 있다. 이러한 정사각형의 방전(方田)으로 토지를 격자형으로 재편성하는 방식은 Scott(1998)의 논의에 따르면 국가의 토지에 대한 가독성 향상을 통해 근대적인 국가계획을 가능하도록 하는 전제가 되는 것이다. 그는 토지 계획상 “격자의 규칙성은 조세 당국에 가독성을 제공할 뿐만 아니라 동질적인 단위로 토지를 묶고 그것을 팔 수 있게 만드는 편리하고 값싼 방식”으로 토지의 상품화를 촉진하며, 미국 건국 초기에 “토머스 제퍼슨(Thomas Jefferson)은 오하이오 강 서쪽을 ‘10마일 × 10마일’짜리 정사각형 수백 개로 나눈 다음, 이주민에게 지정된 땅에 정착하도록 요구하는 방안을 상상했다.”고 설명한다. 즉 『목민심서』에서 전국 단위 계획으로 지적도인 어린도(魚鱗圖)를 활용하여 정사각형의 방전(方田)으로 만들어야 한다는 주장은 토지를 격자형으로 재편하여 조세의 편의는 물론 토지의 상품화까지 고려한 근대적 해안을 보여준다고 할 수 있다.

4. 지역계획과 연관한 세계적 공간관의 인식

『목민심서』에는 관념적 공간관에서 벗어나 근대적 세계로 인식이 확장되는 과정이 나타난다. ‘호전 6조(戶典六條)’ ‘평부 상(平賦 上)’편에 보면 서양의 “외국 배가 표류해 닿으면 여러 만전의 돈을 징수하게 되는데 이 여러 만전의 돈도 토지에 부과하는 것이다.”⁶⁶⁾라고 하면서 지역 토지계획과의 불가피한 연관을 설명한다.

또한 ‘봉공 6조(奉公六條)’의 ‘왕역(往役)’편에서는 “표류선이 한번 지나가고 나면 몇 개의 섬이 모두 망하기 때문에 표류선이 도착하면 섬사람들은 반드시 칼을 빼어 들고 활을 겨누어서 그들을 죽일 기색을 보여 그들로 하여금 도망가게 한다.”⁶⁷⁾고 당시 서양이라는 공간이 접근하던 상황을 묘사하면서, “해외의 여러 나라가 만약 이 일을 들으면 우리를 사람고기를 포

64) 『목민심서』 4卷, ‘戶典六條’, ‘田政’. “使田夫各自繩量. 毋容監色弄奸而已.”

65) 『목민심서』 4卷, ‘戶典六條’, ‘田政’. “然一縣之令. 獨行此法. 勞多而費鉅. 無益於矯弊. 必通國大行. 乃爲良法.”

66) 『목민심서』 6卷, ‘戶典六條’, ‘平賦 上’. “漂船到泊. 收錢累萬. 累萬之錢. 用田賦.”

67) 『목민심서』 3卷, ‘奉公六條’, ‘往役’. “一經漂船. 數島必亡. 故漂船到泊. 島民必拔劍關弓. 示以殺害之色. 使之遁去.”

(脯)로 뜨거나 씹어 먹는 나라로 여기지 않겠는가.”⁶⁸⁾ 그리고 “외국인과 말을 할 때에는 마땅히 동정하는 빛을 보여야 하며, 음식물 등 필요한 것은 신선하고 깨끗한 것을 주어야 할 것이다. 우리의 지성과 후의가 얼굴빛에 나타나게 하면 그들이 감복하여 기뻐할 것이며 돌아가서도 좋은 말을 할 것이다.”⁶⁹⁾라고 합리적 공간질서의 형성을 강조하고 있다.

지금 해외 여러 나라의 선박제도가 기묘하여 운항에 편리하다. 우리나라는 3면이 바다로 둘러싸였는데도 선박제도가 소박하고 고루하다. 표류선을 만날 때마다 그 선박제도의 도설(圖說)을 상세히 기술하되, 재목은 무엇을 썼고 뱃전의 판자는 몇장을 썼으며, 배의 길이와 넓이 그리고 높이는 몇 도나 되며, 배 앞머리의 구부리고 치숫은 형세는 어떠하며, 돛·돛대·뚝(篷)·돛줄의 제도와 상앗대·노·돛대·키의 모양은 어떠하며 유희(油灰)로서 배를 수리하는 법과 익판(翼板)이 파도를 잘 헤치게 하는 기술은 어떠한가 등의 여러 가지 묘리(妙理)를 상세히 조사하고 기록하여 그것을 모방할 것을 꾀해야 할 것이다.⁷⁰⁾

이와 같이 다산은 근대 서양의 공간을 합리적으로 명확히 인식하였고⁷¹⁾, 지역 계획을 위해 외국의 선진 사례에 대한 모방과 벤치마킹을 실사구시적 자세로 받아들이며 일종의 글로벌라이제이션(globalization)을 추구한 선구자라고 볼 수 있다.

IV. 공간 계획을 넘어 사회계획으로의 확장

도시 및 지역 계획의 흐름을 보면 초기에는 건축이나 조경 등 물리적 측면에 치중하였지만, 1960~1970년대 이후 물리적 공간계획이 미치는 사회적 영향과 사회적 약자에 대한 관심이 크게 증가하면서 ‘사회계획(Social Planning)’의 중요성이 부각되었다(Levy, 2012).

68) 『牧民心書』 3卷, ‘奉公六條’, ‘往役’. “海外諸國. 若聞此事. 不以我爲脯人噉人之國乎.”

69) 『牧民心書』 3卷, ‘奉公六條’, ‘往役’. “與彼人言語. 宜示仁惻之色. 其飲食所需. 務要鮮潔. 至誠厚意. 發於顏色. 庶彼感悅. 歸有好言.”

70) 『牧民心書』 3卷, ‘奉公六條’, ‘往役’. “今海外諸國. 其船制奇妙. 利於行水. 我邦三面環海. 而船制朴陋. 每遇一漂船. 其船制圖說. 各宜詳述. 材用何木. 舳用幾版. 長廣高庫之度. 低仰軒輊之勢. 帆檣蓬絃之式. 櫂檣桅舵之狀. 油灰船縫之法. 翼板排壽之術. 種種妙理. 宜詳問而詳錄之. 以謀倣效.”

71) 다산 정약용은 세례명이 요한(Yohan, John)이라는 천주교 신자이고 신유박해(1801년)에 의해 전남 강진으로 유배형에 처해졌기 때문에 이미 서양에 대한 근대적 인식과 공간관을 가졌을 것으로 추측된다.

『목민심서』는 민본주의에 근거하여 주민의 생활실태에 대한 종합적 접근방식을 채택하고 있다. 따라서 사회계획으로서 취약계층에 대한 지역 계획의 재분배적 효과나 형평성(equity) 등 사회적 가치에 대한 추구에 대해서도 큰 관심을 나타내고 있다.

1. 인구의 문제

도시 계획을 공간과 그 안에 거주하는 인간의 상호작용에서 비롯되는 형성 과정으로 본다면, 인구의 문제는 사회계획에 있어서 주민의 생활실태를 파악하는 기초 통계로서 매우 중요하다. 『목민심서』에서는 정확한 인구조사와 호적 등재를 바탕으로 한 형평성 있는 조세부과를 강조하고 토호세력의 농간을 비판하고 있다. ‘호전 6조(戶典六條)’ ‘호적(戶籍)’편을 보면 “호적이란 것은 모든 부(賦)와 요(徭)의 근원이다. 호적이 균평한 후에라야 부역(賦役)이 균평해질 것이다.”⁷²⁾, “아전의 횡포와 농간이 끝간 데를 모르게 되었는데 호적은 그 중에서도 우심한 것이다.”⁷³⁾라고 지적하면서 다음과 같이 공간의 경제적 계층화에 따른 비용과 편익의 공평한 부담을 강조하고 있다.

본 현의 호적이 오랫동안 문란해왔고 그에 따라 아전의 농간이 있어 백성의 부담이 고르지 못하였다. 부유한 마을에는 해마다 여러 호(戶)씩 줄어들고 쇠잔한 마을에는 해마다 여러 호씩 늘어나 이것을 몰아서 요역(徭役)이 없는 마을에 집어넣는다. 그래서 허호(虛戶)는 쌓이고 실역(實役)을 지는 호는 줄어들더니 백성의 실정을 생각하매 지극히 온당치 못하다.

『목민심서』에서는 호적의 방법을 두 가지 차원에서 인권보장을 위한 개인단위 방식의 ‘핵법(覈法)’과 사회적 형평을 고려한 집단적 공간 기준의 ‘관법(寬法)’으로 나누어 다음처럼 설명한다.

호적에는 두 가지 법이 있으니 그 하나는 핵법(覈法)이요, 다른 하나는 관법(寬法)이다. 핵법이란 것은 1구(口)도 구부(口簿)에서 빠뜨리지 않으며 1호(戶)도 호부(戶簿)에서 누락시키지 않아, 호적에 오르지 않은 자는 피살되어도 검험(檢驗)치 않으며 겁탈을 당해도 송사할 수 없게 되어, 호구의 실수를 밝히기에 힘써 엄한 법으로써 단속하는 것이다.

관법(寬法)이란 것은 구(口)마다 반드시 다 기록하지는 않으며 호마다 반드시 다 찾아내지

72) 『牧民心書』 6卷, ‘戶典六條’, ‘戶籍’. “戶籍者. 諸賦之源. 衆徭之本. 戶籍均而後. 賦役均.”

73) 『牧民心書』 6卷, ‘戶典六條’, ‘戶籍’. “吏之橫濫. 罔有紀極. 戶籍其尤甚者也.”

는 없어서, 이(里) 가운데에 스스로 사사로운 장부를 두고 요역과 부세를 할당하고, 관(官)에 서는 그 대강을 잡아서 도총(都總)을 파악하되, 균평히 되도록 힘써서 너그러운 법으로 이끌어가는 것이다. 74)

다산은 부연하여 “내가 나라의 법전을 논의하면서는 핵법 쓰기를 말하였으니(戶籍考에 자세히 나와 있다) 이는 나라를 다스리는 대도(大道)인 것이요, 이제 이 목민서(牧民書)에서는 관법 쓰기를 주장하니, 이는 습속에 순응하는 작은 규정이다.”75)라고 직접 차이를 설명하고 있다. 이는 엄격한 법치주의의 개인 인권보호를 위해서는 현대의 주민등록제도와 같은 핵법을 쓰고, 사회적 비용부과의 측면에서는 장소의 재분배적 계층화를 고려한 공간 단위의 관법을 사용하라는 뜻으로 해석된다. 이는 지역 계획의 차원에서 집단적 비용과 편익의 배분에 공간의 관점이 형평성 있게 고려되어야 한다는 현대적 의미를 가진다.

참고로 다산이 강진에서 유배생활(1801~1818년)을 시작하기 직전인 1789년 「호구총수(戶口總數)」에 기록된 강진의 인구는 2만 7,059명이었다.76) 현재 2014년 8월말 기준 강진의 인구는 3만 9,568명으로 다산이 유배 생활하던 당시와 비교하여 큰 차이가 나지는 않는 상황이다. 이는 Howard(1898)가 ‘전원 도시(Garden City)’에 거주할 인구를 계획한 약 3만명 수준과 유사한 정도이다.

2. 경제·사회적 형평성 확보를 위한 사회계획

조선 후기 정부와 시장의 동시 실패에 따른 경제·사회적 문란에 대하여 ‘호전 6조(戶典 六條)’에서는 ‘전정(田政)’, ‘세법(稅法)’, ‘곡부(穀簿)’, ‘평부(平賦)’ 등으로 주민에게 각종 명목으로 거두는 광의의 조세에 대해 형평성 차원의 개혁을 주장하고 있다. “백성은 나라의 근본이며 아전77)은 백성의 것을 갹아먹는 자이다.”78)라고 재분배 정책의 오류를 강하게 지적한

74) 『牧民心書』 6卷, ‘戶典六條’, ‘戶籍’. “戶籍有二法。一是覈法。一是寬法。覈法者。一口無漏於口簿。一戶無落於戶籍。使無籍者。被殺而無檢。被劫而無訟。務得實數。束以覈法者也。

寬法者。口不必盡錄。戶不必盡括。里中自有私曆。以攤徭賦。府中執其大綱。以知都總。務從均平。馭以柔道者也。”

75) 『牧民心書』 6卷, ‘戶典六條’, ‘戶籍’. “余於邦典之議。議用覈法。詳見戶籍考。此爲邦之大道也。今於牧民之譜。議用寬法。此順俗之小規也。”

76) 조선왕조실록에 의하면 1810년(순조 10년) 조선 전국의 인구는 758만 3,046명이다.

77) 『牧民心書』 5卷, ‘戶典六條’, ‘穀簿 上’. “胥吏作奸。千方百計。孔穴無數。其名大約有十二。一曰反作。二曰立本。三曰加執。四曰暗留。五曰半白。六曰分石。七曰執新。八曰吞停。九曰稅轉。十曰徭合。十一曰私混。十二曰債勒。”

다. 과거 유럽의 시민혁명이나 미국의 독립전쟁이 모두 세금부과 문제에서 비롯된 점을 고려하면 『목민심서』에 나타난 사회계획은 주민의 입장에서 부당한 조세에 저항한 근대적 시민의식의 형성에 근접해 있다고 볼 수 있겠다.

‘진정(田政)’에서는 “양전하는 법은 아래로 백성을 해치지 않고 위로 국가에 손해를 끼치지 않을 것이요 오직 공평하게 해야 할 것이다.”⁷⁹⁾고 주민과 정부 사이의 균형을 논의하고, ‘곡부 상(穀簿 上)’에서는 “환자(還上 : 환곡)는 사창(社倉)이 일변한 것이며, 조적(糶糶)⁸⁰⁾도 아니면서 백성의 뼈를 깎는 병폐가 되었으니 백성이 죽고 나라가 망함은 바로 눈앞에 닥친 일이다.”⁸¹⁾고 경고하면서, ‘평부 상(平賦 上)’에서 “부역균(賦役均)이란 수령 칠사(七事) 중에 긴요한 일이다. 무릇 공평하지 못한 부(賦)는 징수해서는 안되니, 저울 한 눈금만큼이라도 공평하지 않으면 정치라고 할 수 없다.”⁸²⁾고 형평성을 강조하고 있다.

이러한 폐해의 사회적 해법으로 다산은 지역 계획을 통한 공공 재정수입 목적의 공전(公田)을 만드는 방식으로 다음과 같이 형평의 문제를 해결하는 방안을 모색한다.

대저 민고의 폐단은 혁파하지 않으면 안된다. 마땅히 그 고을에 하나의 좋은 계책을 생각하여 공전(公田)을 설정해서 민고의 역을 충당해야 할 것이다.⁸³⁾

남방의 여러 고을들은 대개 제방을 쌓고 수로를 내면 공전(公田)으로 만들 수 있는 곳이 매우 많으며, 연해의 고을은 섬에서 나오는 이익을 거두면 민고의 1년 동안의 비용을 지탱할 수 있을 것이다. 수령이 진실로 마음을 다 써서 해결하고자 한다면 어찌 방법이 없다고 걱정할 것인가.⁸⁴⁾

아전이 농간을 부리는 데는 천 가지 방법과 백 가지 계책을 다 써서 구명도 수없이 많은데, 그 이름은 대략 12가지가 있다. 첫째는 변질(反作)이요, 둘째는 입본(立本)이요, 셋째는 가집(加執)이요, 넷째는 암류(暗留)요, 다섯째는 반백(半白)이요, 여섯째는 분석(分石)이요, 일곱째는 집신(執新)이요, 여덟째는 탄정(吞停)이요, 아홉째는 세전(稅轉)이요, 열째는 요합(徭合)이요, 열한째는 사혼(私混)이요, 열두째는 채록(債勒)이다.

78) 『牧民心書』 5卷, ‘戶典六條’, ‘穀簿 上’. “民者, 國之本也. 吏者, 民之蝕也.”

79) 『牧民心書』 4卷, ‘戶典六條’, ‘田政’. “量田之法. 下不害民. 上不損國. 唯其均也.”

80) 조(糶)는 춘궁기인 봄에 곡식을 대여하고 적(糶)은 추수기인 가을에 곡식을 환수하는 것이다.

81) 『牧民心書』 5卷, ‘戶典六條’, ‘穀簿 上’. “還上者. 社倉之一變. 非糶非糶. 爲生民切骨之病. 民劉國亡. 呼吸之事也.”

82) 『牧民心書』 6卷, ‘戶典六條’, ‘平賦 上’. “賦役均者. 七事之要務也. 凡不均之賦. 不可徵. 錙銖不均. 非政也.”

83) 『牧民心書』 6卷, ‘戶典六條’, ‘平賦 上’. “大抵民庫之弊. 不可不革. 宜於本邑. 思一長策. 建一公田. 以防斯役.”

만약 독을 쌓을 만한 곳이 있어 수령이 민정(民丁)을 동원하여 큰 독을 쌓아 해마다 곡식 6,7백 석을 얻게 되면 공전(公田)으로 만들어서 민고(民庫)에 소속시켜 민역(民役)에 충당케 할 것이다.⁸⁵⁾

3. 범죄·소방 등 공공안전을 위한 사회계획

『목민심서』에는 범죄 예방 등 사회적 정의구현과 미신타파, 안전의 강조 등 다양한 측면에서 사회계획의 당위성이 제시되고 있는데, ‘형전 6조(刑典六條)’의 ‘제해(除害)’편에서는 “백성을 위해 해독을 제거하는 일은 목민관의 임무이니 첫째는 도적이요, 둘째는 귀신불이요, 셋째는 호랑이다. 이 세 가지가 사라져야 백성들의 재앙이 없어질 것이다.”⁸⁶⁾라고 논의한다.

또한 주민의 일상생활에 해를 끼치는 횡포한 짓을 금하는 의미의 ‘금포(禁暴)’에서 “토호(土豪)의 무단적인 행동은 소민(小民)들에게 승냥이나 호랑이 같은 것이다. 승냥이와 호랑이를 제거하며 양(羊) 같은 백성을 살려야만 이를 목(牧)이라 할 수 있다.”⁸⁷⁾고 지적한다. 그 해결책으로는 ‘제해(除害)’에서 “간민(奸民)·호민(豪民) 들이 서로 모여 악을 자행하고 고치지 않으면 과단성 있는 위력으로 쳐서 평민을 편안하게 하는 것이 그 다음의 방책이다.”⁸⁸⁾라고 사적 폭력을 행사하는 봉건적 세력에 대해 근대적으로 물리력을 독점하는 정부가 직접 나서서 과감한 공권력 행사를 통해 주민의 안전을 확보하는 사회계획을 제시하고 있다. 한편 공공안전 차원에서 일종의 사회적 거버넌스로서 주민들 상호 간의 신고 연락체계 구축을 아래와 같이 제안하기도 한다.

성읍(城邑) 안의 동네나 향촌에서는 각기 요지에다 북 하나씩을 달아 둔다. 만약 향촌 사이의 거리가 조금 먼 경우에는 높은 누(樓)를 세워 그 위에다 북을 달아 둔다. 무슨 변을 만나면 곧 다락에 올라가 북을 칠 것이요, 한 동네에서 북을 치면 다른 각 동네도 이에 응할 것이다. …… 만약 향촌의 각 집에서 집집마다 북 하나씩을 달아 두고 한 집에 변이 있어 북을 칠 때에 각 집이 이에 응한다면 더욱 편리할 것이다.⁸⁹⁾

84) 『목민심서』 6卷, ‘戶典六條’, ‘平賦 上’. “南方諸邑。凡築堰穿渠。可以爲公田者甚多。沿海之邑。收其島利。亦可以支民庫一年之用。牧苟盡心。何患乎無其道也。”

85) 『목민심서』 6卷, ‘戶典六條’, ‘平賦 下’. “若有可堰之處。官調發民丁。築成大堰。歲得穀六七百石。以爲公田。屬之民庫。以防民役。雖使編戶之氓。”

86) 『목민심서』 11卷, ‘刑典六條’, ‘除害’. “爲民除害。牧所務也。一曰盜賊。二曰鬼魅。三曰虎狼。三者息而民患除矣。”

87) 『목민심서』 10卷, ‘刑典六條’, ‘禁暴’. “土豪武斷。小民之豺虎也。去害存羊。斯謂之牧。”

88) 『목민심서』 11卷, ‘刑典六條’, ‘除害’. “奸豪相聚。怙惡不悛。剛威擊斷。以安平民。抑其次也。”

그리고 화재에 대한 대비 차원에서 “불을 끄려다 머리를 그슬리고 얼굴을 데는 수고는 미리 굴뚝을 돌리고 뿔감을 불 가까이에서 치워버리는 것만 못하다.”⁹⁰⁾고 예방을 강조하면서 소방 계획을 제안하는데 소방시설로서 일종의 소화기와 같은 ‘수총’의 비치도 아래처럼 주장하고 있다.

무릇 큰 마을에는 웅덩이를 파서 물을 저장하게 하거나 혹은 독을 두어 물을 저장하도록 타일러야 할 것이다. … 평양 및 전주와 같은 교통이 좋은 읍(邑)이나 큰 도시에서는 마땅히 수총(水銃) 10여개를 비치해야할 것이다.⁹¹⁾

4. 사회계획에 수요자 중심의 공간적 입지 고려 및 공간 임대활용

『목민심서』에서는 사회계획으로서 복지 전달체계 구축에 수요자를 중심으로 한 공간적 배치를 주장하고 있다. ‘진황 6조(賑荒六條)’의 ‘규모(規模)’편에서는 진휼 사업으로서 곡식을 나누어 주던 진장(賑場)⁹²⁾의 설치에 대해 다음과 같이 복지수요자 중심의 공간적 입지를 고려하도록 계획한다.

살피건대 우리나라의 진법(賑法)은 비록 큰 고을이라 할지라도 오직 읍내에만 진장을 설치하게 되어 있고 혹 외창(外倉)이 있으면 거기에도 외장(外場)을 설치하니 크게 불편하다.

따오기처럼 목이 가늘게 될 지경으로 여위고 부황 들어도 비틀거리며 넘어질 것 같은 백성들이 어떻게 멀리 내장(內場)까지 가서 거친 곡식 한 되, 한 말 정도를 받아 오겠는가. 무릇 고을이 크고 지역이 넓은 데서는 상사에 요청해서 8, 9개 장소의 진장을 개설하도록 하고, 수령은 순행하며 진장을 감독하면 일이 제대로 될 것이다.⁹³⁾

89) 『목민심서』 6卷, ‘戶典六條’, ‘戶籍’. “其城郭防巷鄉村. 各於要地. 置鼓一面. 若鄉村相去稍遠者. 仍起高樓. 置鼓其上. 遇警即登樓擊鼓. 一巷擊鼓. 各巷應之. 但聞鼓聲. … 若鄉村各家. 皆置鼓一面. 一家有警舉鼓. 各家應之. 尤爲快便.”

90) 『목민심서』 3卷, ‘愛民六條’, ‘救災’. “焦頭爛額. 不如曲突徙薪.”

91) 『목민심서』 3卷, ‘愛民六條’, ‘救災’. “又凡大村. 宜飭鑿沼貯水. 或置甕貯水. … 通邑大都. 如平壤全州者. 宜備水銃十餘具.”

92) 진장(賑場)은 무료로 곡식을 나누어주는 ‘희장(餼場)’과 유료로 파는 ‘조장(糶場)’으로 나뉜다.

93) 『목민심서』 13卷, ‘賑荒六條’, ‘規模’. “鑿案吾東賑法. 雖大州大郡. 唯於府中開場. 其或有外倉者. 乃設外場. 大不便也. 鵠形菜色. 踰岵欲倒之民. 將何以遠赴內場. 以望其升斗之荒粟哉. 凡大邑地廣者. 宜請上司. 須至八九處開場. 縣令巡行監賑. 乃可濟也.”

그리고 ‘진황 6조(賑荒六條)’의 ‘설시(設施)’에서도 당시 빈민에 대한 의료와 무료급식 등을 제공하던 동서진원(東西賑院) 곧 동서활인원(東西活人院)의 입지를 수요자에 가깝게 하도록 다음처럼 제안한다.

살피건대 서울에는 민호(民戶)가 비록 많으나 동서진원(東西賑院)이 모두 5리(里)를 넘지 않는 거리에 있으므로 다만 몇 개 원만을 두어도 굶주린 백성들이 죽히 나아가 먹을 수 있다. 군현(郡縣)에는 민호(民戶)가 비록 적지만 외촌(外村)과 읍내 거리가 100리 가까운 곳도 있으니 불가불 여러 곳에 진원을 두어 굶주린 백성들로 하여금 멀리 찾아가는 고통이 없게 해야 할 것이다.⁹⁴⁾

이같은 다산의 주장은 사회복지 시설의 설치에 있어 현행 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제108조(사회복지시설의 결정기준)의 “사회복지시설의 특성에 따라 인근의 토지이용현황을 고려하고, 인구밀집 지역에 설치하는 것이 부적합한 시설과 주거환경에 좋지 아니한 영향을 미치는 시설은 도시의 외곽에 설치하여야 한다.”는 규정에 대해 많은 시사점을 주고 있다.

한편 다산은 사회계획으로서 긴급 복지수요의 예측과 선제적 정책대응을 강조하면서 민간의 공간 임대를 활용한 복지서비스 공급에 대해서도 선견지명처럼 다음과 같이 ‘설시(設施)’에서 제안하고 있다.

농사의 풍흉이 이미 드러나면 추분(秋分)날에 수령은 미리 읍내의 한벽한 곳에 작은 집 서너 채를 매입하고 판 사람들과 약속하기를 “동지날에는 반드시 와서 살 자가 있을 것이니, 너희들은 이사하였다가 내년 망종날에 살던 사람이 가고 나면 돌아오너라” 할 것이다. 흉년에 형세가 급하면 반드시 즐겨 응할 자가 있을 것이다.

만약에 좌우의 사람들이 묻기를 “집은 사서 무엇 하려는가” 하면 수령은 대답하기를 “훗날에 반드시 와서 살 자가 있을 것이다”라고 한다. 그것을 유결원(流乞院)이라고 이르지 않는 것은 먼저 소문이 멀리 퍼져 모여드는 자가 너무 많으면 제대로 접제할 수 없을까 염려해서이다.⁹⁵⁾

94) 『牧民心書』 13卷, ‘賑荒六條’, ‘規模’. “臣謹案. 京城民戶雖多. 東西賑院. 皆不出五里. 故但置數院. 飢民亦足就哺. 郡縣民戶雖少. 外村距邑或近百里. 不可不散置賑院. 使飢民無遠赴之苦也. 聖祖下教. 宜作成典.”

95) 『牧民心書』 13卷, ‘賑荒六條’, ‘設施’. “歲事既判. 秋分之日. 牧預於城中閑僻之地. 買小屋三四區. 約曰. 冬至之日. 必有來居者. 汝其徙焉. 來年芒種之日. 來居者去. 汝其還焉. 凶年勢急. 必有樂之者. 左右問曰. 買屋奈何. 牧曰. 他日必有來居者. 其不謂之流乞院者. 恐先聲遠播. 會者益多. 無以撥濟也.”

V. 도시 및 지역 계획이론 관점의 종합적 평가

1. 종합계획의 접근방식과 합리주의 계획

계획이론은 접근 범위에서 크게 부분적 계획과 종합적 계획으로 나뉜다. 『목민심서』에 나타난 계획의 접근방식은 특정 분야에 집중하는 부분적인 전략적 접근이나 프로젝트 방식이 아니라 지역발전의 전체적 목적과 수단을 연계하는 ‘종합계획(Comprehensive Planning)’의 방식이다. Levy(2012)는 종합계획이 건강, 공공안전, 순환체계(circulation), 서비스와 시설의 공급, 재정적 안정성, 경제목표, 환경보호, 재분배 목표 등을 포괄한다고 설명한다.

이는 도시 및 지역계획이 물리적 공간 계획뿐만 아니라 경제, 사회적 이슈 전체를 포함하는 것이다. 즉 경제발전, 빈곤, 사회복지 등의 다양한 문제에 이르는 구체적 ‘정책계획(Policy Planning)’까지 범위 확장하고 있다. 『목민심서』에서는 이(吏)·호(戶)·예(禮)·병(兵)·형(刑)·공(工)의 당시 행정 전체분야에 걸쳐 세밀한 실태파악은 물론 목민관의 의무로서 공공적 개입과 계획에 대해 논하고 있으며 계획 단계별로 조사부터 결정, 집행, 환류에 이르기까지 계획의 전 과정에 걸쳐 설명하고 있다. 서문에서는 다음과 같이 지적하며 목민관의 임의 재량적 행정이 아닌 계획에 의한 행정을 강조하고, 그것도 부분적 계획이 아닌 종합적 계획을 세우라는 뜻을 분명히 밝히고 있다.

고려 말에 비로소 오사(五事)⁹⁶로 수령들을 고과(考課)하였고, 우리 조선에서도 그대로 하다가 후에 칠사(七事)⁹⁷로 늘렸는데, 이른바 그 대체의 방향만을 독려한 것일 따름이다. 그러나 수령이라는 직책은 관장하지 않는 바가 없으니 여러 조목을 차례로 드러내더라도 오히려 직책을 다하지 못할까 두려운데 하물며 스스로 생각해서 스스로 행하기를 바랄 수 있겠는가. ⁹⁸

그리고 계획의 방식도 점증주의가 아닌 전면적인 ‘합리주의 계획(Rational Planning)’을

96) 고려의 수령오사(守令五事)는 우왕(禡王) 원년(1375)에 전야벽(田野闢)·호구증(戶口增)·부역균(賦役均)·사송간(詞訟簡)·도적식(盜賊息)으로 정하였고, 창왕(昌王) 때에는 조준(趙浚)의 상소로 전야벽(田野闢)·호구증(戶口增)·사송간(詞訟簡)·부역균(賦役均)·학교흥(學校興)을 규정하였다.

97) 조선의 『경국대전(經國大典)』에서는 칠사(七事)로 농상성(農桑盛)·호구증(戶口增)·학교흥(學校興)·군정수(軍政修)·부역균(賦役均)·사송간(詞訟簡)·간활식(奸猾息)을 규정한다.

98) 『牧民心書』 1卷, ‘自序’. “高麗之季。始以五事。考課守令。國朝因之。後增爲七事。所謂責其大指而已。然牧之爲職。靡所不典。歷舉衆條。猶懼不職。矧冀其自考而自行哉。”

채택하여 ‘급진적 계획(Radical Planning)’의 가능성도 보이고 있다. ‘호전 6조(戶典六條)’의 ‘호적(戶籍)’에 보면 봉건적 질서의 극복과 근대적 계획으로의 전환을 ‘새 옷을 입는다’, ‘판을 엮는다’는 강력한 방식으로 다음과 같이 설명하고 있다.

이 날에 수리(首吏)를 불러서 타이른다. “네가 차청(差廳)에 가서 너의 동료들에게 타이러라. 옷이 이미 헤어지면 모름지기 새 옷을 입어야 할 것이요, 바둑을 두어 이미 졌다면 모름지기 새 판을 두어야 한다. 너희가 여러 해 동안 호적을 농간하여 이제는 극단한 지경에 이르렀으니, 뇌물을 받고서 훗수를 증감하는 것도 또한 길이 막힌 것이다. 이번 판을 쓸어버리고 새로 한 판을 차리도록 하라.”⁹⁹⁾

2. ‘질서 자유주의’ 방식의 정부에 의해 관리되는 시장과 사회적 질서

1) 전제왕권을 근거로 한 공공계획

『목민심서』에서는 조선의 왕정 하에서 중앙집권적 권력이 목민관을 통해 지방행정 단위에 까지 개입하는 정당성의 근거를 ‘봉공 6조(奉公六條)’ ‘선화(宣化)’편에서 『서경(書經)』의 구절을 인용하며 다음과 같이 설명한다.

『서경(書經)』에 이르기를 “신하는 짐(朕)의 팔과 다리와 귀와 눈이 된다”고 하였다. 이는 임금인 내가 힘을 사방으로 펴려고 하니, 너희군수·현령 된 자들이 따라서 사방에 힘을 펴야 한다는 뜻이다. 조정의 은덕(恩德)을 펴서 백성들로 하여금 임금을 사모하고 받들게 하는 것을 가리켜 민목(民牧)이라고 한다.¹⁰⁰⁾

그리고 ‘율기 6조(律已六條)’의 ‘절용(節用)’에서 “수령은 한 고을을 주재하는 사람이니 한 고을의 일은 관장하지 않는 바가 없다.”¹⁰¹⁾고 하여 계획에 대한 일반적 근거를 논의한다. 따라서 『목민심서』의 도시 및 지역계획은 침범할 수 없는 절대왕권의 존재를 전제로 한 국가관에서의 합리성을 근거로 한다고 할 수 있다. 프랑스의 사례와 비교해보면, 『목민심서』의 저

99) 『牧民心書』 6卷, ‘戶典六條’, ‘戶籍’. “是日召首吏。諭之曰。汝到差廳。其諭汝僚。衣之旣弊。須著新服。楸之旣敗。須賭新局。汝等積年。作奸戶籍。今到極處。受賂增減。亦將路塞。今者掃盪。作一新局。”

100) 『牧民心書』 3卷, ‘奉公六條’, ‘宣化’. “書曰。臣作朕股肱耳目。予欲宣力四方。汝爲郡守縣令者。所以宣力於四方也。宣布朝廷德意。俾民愛戴。是之謂民牧。”

101) 『牧民心書』 2卷, ‘律已六條’, ‘節用’. “牧者。一縣之主宰也。一縣之事。靡所不管”

술 시기보다 늦은, 프랑스 제2제정에서는 전제적 황제 나폴레옹 3세의 전폭적 위임 하에 파리 관선시장 오스망(G. E. Haussmann)에 의해 1853년부터 17년간에 걸쳐 '파리 대개조' 사업이 진행되었다(Harvey, 2003).

2) 화폐경제로의 전환과 정부에 의해 관리되는 시장 질서

계획이 가능한 근대적 도시의 형성은 화폐경제의 유통과 시장의 발달을 전제로 한다. 다산은 '호전 6조(戶典六條)'의 '평부 상(平賦 上)'에서 "쌀로 징수하는 것이 돈으로 징수하는 것만 못하다. 본래 쌀로 징수하던 것도 마땅히 돈으로 징수하도록 고쳐야 할 것이다."¹⁰²⁾라고 현물경제에서 화폐경제로의 전환을 주장하며 다음과 같이 그 당위성을 설명한다.

돈으로 부과하는 것이 또한 좋지 않겠는가. 돈으로 부과하게 되면 방결(防結)의 값이 오르지 않을 것이요, 돈으로 부과하게 되면 수송의 노력도 덜 들 것이다. 그리고 일단 구리로 주조된 돈은 조잡하다느니 하는 말이 있을 수 없고, 일단 일정량의 채워진 돈페미는 부족하다느니 하는 말이 있을 수 없다. 비록 돈을 마련하기가 곡식을 마련하기보다 힘들지만 백성의 이해(利害)는 서로 현격하게 다른 것이다.¹⁰³⁾

이는 현대의 경제학에서 화폐의 조건과 기능으로 교환의 매개, 가치 척도, 가치 저장 등을 강조하는 것과 동일한 맥락이다.

그리고 "곡식은 백성의 농사에서 나오고 돈은 관가의 주조에서 나온다."¹⁰⁴⁾면서 Polanyi (1944)와 같이 정부에 의해 형성되고 관리되는 시장의 형성에 대해 인정한다. 다음과 같이 '호전 6조(戶典六條)'의 '평부 하(平賦 下)'에서는 설명하고 있다.

일종의 간활(奸猾)한 자들이 있어 맨손으로 장터에 들어와서 스스로 거간꾼이 되어 장터의 거래를 마음대로 휘어잡는다. 곡식 거래의 되질·말질 권한, 포백(布帛) 거래의 자질하는 권한, 솜(綿)의 거래의 저울질하는 권한에서부터 어물·젓갈, 대추·밤·배·감 등의 과일, 웅기·사기 등의 그릇, 소·말·평·닭의 거래에 이르기까지 모두 이들이 와야 거래가 이루어지며,

102) 『牧民心書』 6卷, '戶典六條', '平賦 上'. "米斂不如錢斂。其本米斂者。宜改之爲錢斂。"

103) 『牧民心書』 6卷, '戶典六條', '平賦 上'. "賦之以錢。不亦可乎。賦之以錢。則防結之價不騰。賦之以錢。則搬輸之力亦輕。既鍊之銅。不可曰粗。既盈之貫。不可曰欠。雖辦錢難於辦粟。而民之利害。已相懸矣。"

104) 『牧民心書』 6卷, '戶典六條', '平賦 上'. "粟出於民稼。錢出於官鑄。"

좌우가 눈을 깜박이면서 멋대로 값을 조종하니, 수령은 마땅히 염탐 규찰하여 그 중에서도 가장 불량한 한두 사람을 엄중히 죄를 주어 용서해 주지 않으면, 아마도 백 사람이 조심할 바를 알게 될 것이다.¹⁰⁵⁾

수령은 마땅히 거듭 명령하고 신칙하여 구습(舊習)을 엄단할 것이며, 별도로 염탐하여 그 금령을 어긴 자를 다스리면 가난한 민가(民家)의 자투리의 베(布)와 말(斗) 곡식이 저절로 장터에서 제대로 팔릴 수 있게 될 것이다.¹⁰⁶⁾

3) 자유와 사회적 질서의 유지

‘예전 6조(禮典六條)’의 ‘변등(辨等)’에 보면 사회적 질서의 유지에 “변등(辨等)은 백성을 안정시키고 그 뜻을 정향(定向)시키는 요체이다. 등위(等威)가 명확치 않아서 위계(位階)가 문란하면 백성들은 흩어지고 기강이 없게 된다.”¹⁰⁷⁾고 구분하면서도, 한편으로는 “역시 변등만을 마음에 두어서는 안될 것이다. 요컨대 천한 자가 귀한 자를 능멸하는 것도 수령이 걱정할 바이며, 강한 자가 약한 자를 침해하는 것도 수령이 걱정할 바이다. 잘 요량해서 적절히 처리할 것이니 말로는 형용할 수 없다.”¹⁰⁸⁾고 주장하여 근대적 시민권(citizenship)의 개념에 발전적으로 접근하고 있다.

이와 같은 다산의 논의를 종합해보면 시장과 사회적 질서의 접근에서 Eucken(1952)의 ‘질서 자유주의(Ordo-Liberalism)’와 유사한 매우 맥락을 전개하였다고 보여진다. 오이켄은 정책적 원칙으로서 제1원칙은 “국가의 정책은 경제적 권력 집단을 해체하거나 그 기능을 제한하는 것을 목표로 해야 한다.” 그리고 제2원칙은 “국가의 경제정책활동은 경제과정의 조종을 목표로 하는 것이 아니라, 경제의 질서형태를 형성하는 것을 목표로 해야 한다.”고 논의한다. 정부는 시장과 사회에 대한 자유방임이 아니라 계획 등을 통한 행위능력이 있는 질서형성세력으로 효과적으로 작동해야 한다고 인식하는 측면에서 양자의 공통점이 있다.

105) 『牧民心書』 6卷, ‘戶典六條’, ‘平賦 下’. “又有一種奸宄. 赤手入市. 自作牙儉. 專擅市權. 粟米執升斗之權. 布帛執尺度之權. 綿絮執衡秤之權. 以至蠶蕘醢醢之肆. 棗栗梨柿之廬. 甕罌碗碟之列. 牛馬雉雞之傷. 皆待此人. 以定其估. 左右交瞬. 操縱惟意. 牧宜廉察. 執其尤無良者一二人. 嚴治勿饒. 庶乎百人知所戢矣.”

106) 『牧民心書』 6卷, ‘戶典六條’, ‘平賦 下’. “牧宜三令五申. 嚴斷舊習. 別蹊廉訪. 治其犯者. 則貧戶之尺布斗粟. 得以自售於市門矣.”

107) 『牧民心書』 8卷, ‘禮典六條’, ‘辨等’. “辨等者. 安民定志之要義也. 等威不明. 位級以亂. 則民散而無紀矣.”

108) 『牧民心書』 8卷, ‘禮典六條’, ‘辨等’. “亦不可以辨等爲心也. 要之以賤凌貴. 牧所憂也. 以強侵弱. 牧所憂也. 權衡參倚. 斟酌得中. 不可以言語形容也.”

3. 지역 계획을 통한 적극적 재정정책과 시장실패의 극복

『목민심서』는 시장실패와 경제적 위기를 극복하기 위하여 토목, 치수사업 등 물리적 공간 계획을 통한 적극적 재정정책을 주장하고 있다. 이는 Keynes(1936)의 논의와 이론적 배경이 동일하여 1930년대 대공황 시기에 테네시강 유역개발사업(TVA) 등 뉴딜정책(New Deal)으로 유효수요를 창출한 사례와 같다. 『진황 6조(賑荒六條)』의 ‘보력(補力)’편에는 이러한 지역 계획을 주장하는 구절이 다음과 같이 여러 차례 등장한다.

“옛사람들은 흉년을 당하여 토목공사를 일으켰으니 그 또한 한 가지 방도이다.”¹⁰⁹⁾

“재상(災傷)이 일어난 지역에 가령 논에다 수리(水利) 시설을 한다든지 성황(城隍)·도로·제방(堤防)의 토목공사를 일으킨다든가 나무를 심는 따위로 공역(工役)을 일으킨다.”¹¹⁰⁾

“기근이 든 해에는 공임(工賃)이 매우 싸게 든다. …… 잔치를 벌이고 공역을 일으키는 까닭은 모두가 여유 있는 재물을 내어 가난한 자들에게 혜택을 주고자 함이니, 음식을 사고팔며 공장(工匠)과 역부(役夫)로 동원되어 공사 중에 벌어먹는 자가 날마다 무려 수만명이 되므로 황정(荒政)의 시행이 이보다 더할 수가 없다고 하였다.”¹¹¹⁾

“해마다 한재(旱災)가 들면 국가에서는 창고를 열어 진휼하는데, 만약 그 액수보다도 조금만 더 보태어 백성을 모집하여 공역을 일으키는 재원으로 삼는다면 재난을 구제하고 이원(利源)을 일으키는 일거양득의 일이 된다.”¹¹²⁾

109) 『목민심서』 14卷, ‘賑荒六條’, ‘補力’. “古人當凶歲而興土役. 亦一道也”

110) 『목민심서』 14卷, ‘賑荒六條’, ‘補力’. “災傷地分. 有興工役. 可以募人者. 如農田, 水利及城隍, 道路, 堤岸土功. 種植林木之類”

111) 『목민심서』 14卷, ‘賑荒六條’, ‘補力’. “饑歲工價至賤. … 所以宴游興造. 皆欲以發有餘之財. 以惠貧者. 貿易飲食. 工技服役之人. 仰食於公私者. 日無慮數萬人. 荒政之施. 莫此爲大.”

112) 『목민심서』 14卷, ‘賑荒六條’, ‘補力’. “連年災旱. 國家發倉廩以賑之. 若於數外. 微有增加. 以爲募民興役之資. 則救災興利. 一舉兩得.”

4. 정의로서 사회적 약자에 대한 계획적 배려와 옹호계획

1) 롤즈의 정의와 차등의 원칙

『목민심서』에서 지향하는 계획 측면의 '정의(justice)'는 유교적 공동체로서 극단적 국가 중심의 전체주의도 아니고 Hayek의 자유지상주의도 아닌 Rawls(1999) 방식의 일정한 현실적 불평등을 인정하는 정의에 가깝다고 보인다.

‘에민 6조(愛民六條)의 ‘진궁(振窮)’에서는 다음처럼 객관적 조건을 고려하도록 한다.

홀아비, 과부, 고아, 늙어 자식이 없는 사람을 사궁(圃窮)이라 하는데, 이들은 궁하여 스스로 진(振)할 수 없고, 남의 도움을 받아야 일어날 수 있다. …… 수령은 사궁을 선정(選定)함에 있어서 세 가지 보는 바가 있으니 첫째는 나이요, 둘째는 친척이요, 셋째는 재산이다.”¹¹³⁾

그리고 롤즈의 정의론에서 사회적 최소 수혜자의 이익을 존중하는 ‘차등의 원칙(Difference Principle)’으로서 ‘최소극대화의 원칙(Maximin Principle)’과 부합하는데, ‘진황 6조(賑荒六條)의 ‘설시(設施)’ 편에서는 다음과 같이 설명한다.

〈※ 정의의 제1원칙 : 기본적 자유의 가장 광범위한 체계에 평등한 권리〉

굶주림이 쌓이고 오랫동안 얼어서 그 어진 본성을 잃고 염치가 모두 없어지고 총명과 식견도 드디어 어두워져서, 귀신과 짐승처럼 되어 사람들로 하여금 염증나게 한 것이지 어찌 본질(本質)이야 다름이 있겠는가. ¹¹⁴⁾

〈※ 정의의 제2원칙 : 사회적·경제적 불평등에 대한 조건〉

유리결식하는 자는 천하의 궁민(窮民)으로 호소할 데 없는 자이다. 어진 수령으로서 마음을 다할 것이요 소홀히 해서는 안된다. …… 우리나라의 진정은 거민(居民)을 위주로 하기 때문에 유리결식하는 자는 진흙을 입어도 필경은 다 죽게 되었으니 어찌 슬프지 않은가.¹¹⁵⁾

113) 『牧民心書』 3卷, ‘愛民六條’, ‘振窮’. “鰥寡孤獨. 謂之四窮. 窮不自振. 待人以起. … 牧選四窮. 厥有三觀. 一曰齡. 二曰親. 三曰財.”

114) 『牧民心書』 13卷, ‘賑荒六條’, ‘設施’. “積飢久凍. 喪其良性. 廉恥都亡. 聰識遂昧. 如鬼如獸. 使人可惡. 斯豈本質有殊哉.”

115) 『牧民心書』 13卷, ‘賑荒六條’, ‘設施’. “流乞者. 天下之窮民而無告者也. 仁牧之所盡心. 不可忽也. … 吾東賑政. 主於居民. 故流乞受養. 畢竟盡死. 豈不哀哉.”

그리고 이러한 「목민심서」의 접근은 Davidoff(1965)가 주장한 ‘옹호적 계획(Advocacy Planning)’으로서 사회적 약자의 이익을 보호하는 계획의 맥락과도 연결될 수 있을 것이다.

2) 능동적 복지의 강조

지역 사회계획으로서 사회적 약자에 대한 복지에 대해서는 복지 대상자의 자립이 가능토록 기술교육 등을 지원하는 능동적 복지(active welfare) 체계를 구축할 것을 주장한다. ‘진황 6조(賑荒六條)’의 ‘규모(規模)’에서는 토정(土亭) 이지함(李之菡)의 사례를 들며 다음과 같이 제안하고 있다.

유민들이 떨어진 옷을 입고 걸식하는 것을 불쌍히 여기고 큰 집을 지어 수용하고 수공업(手工業) 기술을 가르쳐 주되 일일이 직접 맞대어 타이르고 친절히 깨우쳐서 각기 의식(衣食)을 해결하게 하고, 그 중 가장 무능한 자에 대해서는 벼짚을 주어 짚신을 삼게 하여 그 일을 독려하였던바 하루에 능히 열 켄레를 삼았다. 이를 판매하니 하루에 한일로 누구나 한 말 정도의 쌀을 마련할 수 있어서 그 나머지로 옷까지 마련할 수 있었다.¹¹⁶⁾

5. 거버넌스로서 참여와 협력적 계획의 가능성

‘협력적 계획(Collaborative Planning)’에 대해서 Healey(1997)는 참여자들이 네트워크로 연계되어 연성적인 의사소통적 합리성으로서 공적 추론(public reasoning)에 참여하면서 공론의 장, 담론과 합의 등을 통해 보다 지방화 된 준거들을 창출하고 협력적이고 포괄적인 계획 과정이 이루어질 수 있다고 설명한다.

‘진황 6조(賑荒六條)’의 ‘권분(勸分)’을 보면 “권분이란 것은 스스로 나누어 주도록 권하는 것이다. 스스로 나누어 주도록 권하면 관의 힘이 크게 덜어질 것이다.”¹¹⁷⁾라고 민간 거버넌스를 활용한 행정 부담의 완화를 제안한다. 그리고 계획 과정에서 공론의 수렴과 참여에 공간과 계층별 비례 할당 방식을 도입할 것을 다음과 같이 논의한다.

이에 고을의 신망 있는 사람을 뽑고 날짜를 잡아 모이게 하여 그들의 공론(公論)을 받아들

116) 『牧民心書』 13卷, ‘賑荒六條’, ‘規模’. “李土亭之菡爲縣令. 哀流民弊衣乞食. 爲作巨室以館之. 誨之以手業. 無不面諭耳提. 各周其衣食. 其中最無能者. 與之禾藁. 使作藁鞋. 董其役. 一日能成十對販之. 一日之工. 無不辦米斗. 推其剩以成其衣. 數月之間. 衣食俱足.”

117) 『牧民心書』 13卷, ‘賑荒六條’, ‘勸分’. “勸分也者. 勸其自分也. 勸其自分. 而官之省力多矣.”

여 요호(饒戶)를 정한다.¹¹⁸⁾

매 1향 즉 一面에서 상족(上族)(土族과 土族을 말한다) 2명과 중족(中族) 2명을 얻어 편지를 보내어 정중히 맞이하거나 공문으로 불러들이되 날짜를 정하고 술자리를 마련하여 모이게 한다. 한번의 술자리에 다섯 면(面)만을 부르면 모이는 사람은 20명이다.¹¹⁹⁾

이 과정에서도 Dahl(1986) 등의 다원주의의 논의처럼 ‘조용한 다수(silent majority)’의 의견을 적극적으로 계획에 반영할 것을 주장하고 있다.

무릇 향청(鄉廳)이나 향교에 뺨질나게 출입하는 자는 간민(奸民)이 분명하므로 믿을 수가 없다. 사족(土族)·토족(土族) 및 중·하족(中下族)을 막론하고 필경 조용히 살면서 독서하고, 집안을 잘 다스리며 농사에 힘쓰면서 관아에 드나들지 않고 송사하는 마당에 드나들지 않는 사람은 혹 순박하고 양심을 지켜서 그 논의가 공정한 데서 나오기도 한다. 수령이 남몰래 이런 사람을 구하기를 마치 현준(賢俊)을 찾듯이 해야 한다. ¹²⁰⁾

이와 같은 과정으로 주민의 참여를 통한 공론의 합의 채택과 정부 권한의 민간 분산을 논하고 있으며 국가권력의 일방적인 강제 개입에서 시민사회 자치 영역을 인정하고자 하는 시도로 보인다. 즉 ‘참여적 계획’ 측면에서 『목민심서』의 합리성은 중앙집권적 정부 주도의 관료제적 지배에서 근대 시민성에 근접한 주민의 공공계획의 참여 기제로서 공의수렴에 대해서 까지 확장되고 있다.

118) 『牧民心書』 13卷, ‘賑荒六條’, ‘勸分’. “乃選鄉望. 排日敦召. 採其公議. 以定饒戶.”

119) 『牧民心書』 13卷, ‘賑荒六條’, ‘勸分’. “每一鄉. 卽一面. 得上族二人. 謂土族土族. 中族二人. 或貽書敦速. 或下帖延召. 置酒排筵. 指日請會. 每一日之筵. 止召五鄉. 則會者二十人也. 一面各四人.”

120) 『牧民心書』 13卷, ‘賑荒六條’, ‘勸分’. “凡鄉廳學宮. 其出入奔競者. 槩是奸民不可信也. 無論土族土族中下之族. 必安居讀書. 治家力農. 不入城府. 不入訟庭者. 乃或淳朴保其良心. 其所論或出於公正也. 牧密求此人. 如訪賢俊.”

VI. 결론

지금까지의 논의를 종합해보면 정약용의 『목민심서』는 도시 및 지역 계획이론의 관점에서 근대적 공간관을 인식하고 물리적 공간계획의 토목, 교통, 조경 등 세 분야는 물론 형평성과 정의를 강조하는 사회계획에 이르기까지 계획의 전 분야를 포괄하면서 근대성에 근접하는 합리주의를 보여주고 있다. 즉 1818년 조선후기, 자본주의의 맹아가 싹트는 시점에서 민권(民權)의식의 신장을 바탕으로 근대적 성격의 공공계획으로서 도시 및 지역계획의 실제적 개념에 근접하였다고 할 수 있다.

당시 조선은 아직 주로 농업기반의 사회로 시장과 시민사회가 분화되지는 않았던 상황이었다. 유교적 전제왕권이 중앙집권 차원에서 각 지방에 파견한 목민관을 매개로 말단 군현에까지 미치도록 시도하였으나, 향리나 토호 등 봉건적 요소의 잔존으로 지방행정의 말단 조직까지 국가가 완벽히 장악하거나 통제하지는 못했던 상황으로 보인다.

『목민심서』는 19세기 초반 자본주의적 축적이 아직 고도로 발달하지 못한 조선 후기의 상황에서 왕권과 성장하는 민권의 직접 연계를 시도하며 도시 및 지역계획을 논의하였다. 결국 정약용이 의도한 지역 차원의 공공계획으로서 『목민심서』의 요지는 마치 서구에서 근대화가 늦었던 러시아 등의 절대군주의 문제의식으로 왕권의 영역에서 파견된 관료의 입장에서 '지역계획에 대한 종합적 표준 지침(standard manual)'을 마련하고자 했던 것으로 볼 수 있다. 이를 통해 서구적 근대화에 먼저 눈 떠준 정약용은 조선의 근대화를 지방자치 수준에서 지역 계획을 통한 '따라잡기(catch-up) 전략'을 통해 이루고자 하였는지도 모른다.

즉 지방관료로서 목민관을 왕권의 영역에 포함하여 간주한다면, 정약용은 공공계획의 측면에서 『목민심서』의 목민관들에게 관할하는 말단 지방행정 구역인 군현 내에서 마치 유럽의 후발국가에서 근대화를 시도하는 계몽군주의 역할을 기대했던 것이 아닌가하는 추정이 들게 된다. 이를 계몽군주와 비견하여 지역 내에서 공공계획을 선도적으로 추진하는 유교적 '계몽 관료(enlightened bureaucrat)'로서 목민관을 상징한 것으로 생각해볼 수 있다.

이러한 측면에서 다산이 『목민심서』에서 강조한 인간 중심의 공간형성과 사회계획 방안들은 현대 산업사회에서도 인본주의로서 미래 도시 및 지역계획의 방향을 설정하는데 하나의 중요한 좌표가 될 수 있을 것이다.

다만 본 연구에서는 사회경제사적 측면에서 조선후기 생산력 발전에 따른 물적 토대의 변화와 인구변동 등을 통한 각 군현의 공공계획 기반 변화에 대한 엄밀한 양적 분석이 결여되었다. 도시 및 지역계획의 관점에서 『목민심서』에 대해 기술적으로 분석해본 기초 연구의 성격이기 때문에, 향후 계획의 현대적 이론과 현실 측면에서도 더욱 심도 있는 후속 연구와 실천이 계속 이루어지기를 기대한다.

【참고문헌】

- 김지혁 외. (1999). 다산 정약용의 도시구성원리의 변용을 통한 Hyper 주거 계획안. 『대한건축학회 학술발표대회 논문집』, 19(1): 183-188.
- 대한국토도시계획학회. (2009). 『도시계획론(5정판)』. 서울: 보성각
- 손용택. (2005). 목민심서(牧民心書)의 경제지리. 『한국경제지리학회지』, 8(1): 171-188.
- 임덕순. (1987). 다산 정약용의 지리론 연구. 『지리학논총』, 14: 1-16.
- 임덕순. (1999). 정약용 지리사상의 탐색. 『국토연구』, 209('99.3): 82-88.
- 정약용. 다산연구회 역. (2000). 『목민심서』. 서울: 창비.
- 정인보. (1934). 유일한 정법가 정다산 선생 서론. 『동아일보』, 1934. 9. 10. 1면
- 한영우. (2004). 『다시찾는 우리역사』. 서울: 경세원
- Dahl, Robert Alan, (1986), *Dilemmas of Pluralists Democracy: Autonomy Vs. Control*. Yale University Press. 이만희 역. (1990), 『다원민주주의의 딜레마 : 자율과 통제』. 부천천: 인간사랑
- Davidoff, P. (1965), *Advocacy and Pluralism in Planning*. 『Journal of the American Institute of Planners』, 31 November: 331-338.
- Eucken, Walter, (1952). *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Herausgegeben von Edith Eucken und K. Paul Hensel, A. Francke A. G. Verlag. Berlin: J. C. B. Mohr(Paul Siebeck); Tubingen. 안병직·황신준 역. (1996). 『경제정책의 원리』. 서울: 민음사.
- Harvey, David. (2003). *Paris, capital of modernity*. Routledge. 김병화 역. (2005). 『모더니티의 수도 파리』. 서울: 생각의 나무.
- Healey, Patsy. (1997). *Collaborative planning*. UBC Press. 권원용·서순탁 역. (2004). 서울: 한울아카데미
- Howard, Ebenezer. (1898). *Garden Cities of To-morrow*. 조재성 역. (2006). 『내일의 전원도시』. 서울: 한울아카데미
- Keynes, John Maynard. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. 박만섭 역. (2011). 『고용 이자 및 화폐에 관한 일반이론』. 서울: 지식을만드는 지식
- Lefebvre, Henri. (1974). *La production de l'espace*. Editions Anthropos. 양영란 역. (2011). 『공간의 생산』. 서울: 에코리브르
- Levy, John M. (2012). *Contemporary Urban Planning (10th Edition)*. Pearson. 서충원·변창흠 역. (2013). 『현대 도시계획의 이해』. 서울: 한울아카데미

- Polanyi, Karl. (1944), *The Great Transformation*, 홍기빈 역. (2009). 「거대한 전환 : 우리 시대의 정치 경제적 기원」. 서울: 길
- Rawls, John. (1999), *A Theory of justice (revised ed)*. 황경식 역. (2003). 「정의론」. 서울: 이학사
- Scott, James C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. YaleUniversityPress. 전상인 역. (2010). 「국가 처럼 보기 : 왜 국가는 계획에 실패하는가」. 서울: 에코리브르
- Zukin, Sharon. (1993). *Landscapes of Power: From Detroit to Disney World*. University of California Press
- 강진군청 홈페이지, www.gangjin.go.kr
- 누리미디어 KRpia DB, 「목민심서」, www.krpia.co.kr/pcontent/?svcid=KR&proid=8
- 법제처 국가법령정보센터, www.law.go.kr/
- 조선시대 전자문화지도시스템, www.atlaskorea.org
- 조선왕조실록 홈페이지, <http://sillok.history.go.kr>
- 한국학중앙연구원 한국고전종합DB, 한국문집총간 「與猶堂全書」, <http://db.itkc.or.kr/>

이 승 원: 서울대학교 환경대학원 박사과정(도시 및 지역계획 전공)에 재학 중이다. 주요 관심분야는 지방자치, 도시 및 지역계획, 시민참여 등이다(urisw@hotmail.com).

