

근대이행기의 정치행정이 김옥균의 국정개혁 실천에 관한 연구

김순양*

〈目 次〉

- | | |
|------------------------|--------------------------|
| I. 서론 | 부국강병과 자주독립 |
| II. 이론적 배경 및 연구 틀의 설정 | IV. 김옥균의 국정개혁 실천에 관한 분석 |
| III. 김옥균 국정개혁의 사상적 토대: | V. 결론: 오늘날의 국정개혁을 위한 시사점 |

〈요 약〉

근대이행기의 정치가이자 행정가인 김옥균은 단순한 개화사상의 수용에 머무르지 않고 당시 조선의 각종 폐해와 후진성을 타파하려 한 실천하는 혁신가였다. 따라서 김옥균은 행정학 분야에서 중요하게 다루어져야 할 인물임에도 불구하고, 여전히 그에 관한 연구는 역사학, 정치학 등에 국한되어 있다. 행정가로서의 김옥균의 국정개혁에 관한 연구는 행정학 분야의 연구는 거의 전무(全無)하다. 이에 본 연구의 목적은 근대이행기의 개화사상가이자 실천가인 김옥균의 국정개혁 실천 활동을 당시의 환경적 맥락과 결부하여 분석하며, 이를 통해 오늘날 고위공직자들이 국정개혁에 임하는 데 필요한 시사점을 얻으려는 것이다. 이를 위해 우선 이론적 측면에서 국정개혁을 선도하는 데 필요한 혁신가의 특성과 자질을 논의하였다. 이어서 김옥균의 생애를 약술하였다. 다음에는 김옥균의 국정개혁의 사상적 토대를 기술하였으며, 이어서 본 연구의 주제인 김옥균의 국정개혁 실천 활동을 차관 도입 활동, 치도규칙, 인재 육성과 강병책, 산업진흥과 산림자원 개발, 갑신정변과 혁신정강, 상소와 서신을 통한 국정개혁 촉구, 삼화주의와 중립국화 등을 중심으로 당시의 국내외적 환경과 결부하여 분석하였다. 마지막으로, 김옥균의 국정개혁 실천이 오늘날의 고위공직자에게 주는 시사점을 도출하였다. 이를 통해 오늘날의 고위공직자들이 국정개혁을 실천하는 데서 무소신, 눈치 보기, 무사안일함에서 벗어나 김옥균의 진정성, 용기, 일관성, 희생 정신을 본받아야 함을 강조하였다.

【주제어: 김옥균, 국정개혁, 개화사상, 갑신정변, 혁신가】

* 영남대학교 행정학과 명예교수(kimsy@ynu.ac.kr)

논문접수일(2025.12.28), 수정일(2026.3.4), 게재확정일(2026.3.13)

I. 서론

嗚呼 抱非常之才 遇非常之時 無非常之功 有非常之死 (아, 비상한 재주를 가지고 비상한 시대를 만났지만, 비상한 공적도 없이 비정상하게 죽었도다.)¹⁾

한 나라의 정치와 행정은 국내외의 환경적 맥락과 밀접하게 관련이 되어 있다. 그리고 이러한 환경적 맥락은 대부분 위협적이고 동태적이다. 주변 열강에 둘러싸인 우리의 정치·행정환경은 역사적으로 평탄한 때가 거의 없었다. 잦은 외침과 전란, 빈번한 정변과 민란 등 소용돌이치는 환경이었다. 정치·행정체제가 이러한 환경변화에 적응하기 위해서는 지속적인 국정개혁이 필요하였으며, 이를 추진하는 데서는 통치권자와 더불어 개혁을 주도하는 혁신가의 역할이 중요하다. 그동안 국정개혁과 혁신가에 관한 연구는 적지 않았으나, 대부분이 현시점에서의 국정개혁의 필요성, 방법, 혁신가의 역할 등을 분석하는 것이며, 역사적 인물을 국정개혁의 관점에서 연구하고 시사점을 얻고자 한 경우는 드물다. 그러나 역사는 반복되는 경향이 있어, 역사적 인물의 분석을 통해 오늘날을 위한 교훈을 얻을 수 있다. 19세기 후반의 국내외적 환경은 전례가 없을 정도로 혼란스럽고 동태적이었다. 국제환경 면에서는 서구 열강의 개방 압력, 일본의 제국주의적 팽창, 청의 내정 간섭 등이 극심하였으며, 국내적으로는 세도정치와 부정부패, 대규모 민란의 발생, 이념 갈등, 임오군란, 갑신정변, 청일전쟁, 갑오개혁 등 혼돈 그 자체였다. 이러한 환경변화에 부실하게 대처한 결과로 급기야는 국권을 상실하였다. 이러한 혼돈 상황에 대처하려면 능동적이고 선제적인 국정개혁이 필요하였으나, 집권층과 백성 모두의 국제정세에 대한 무지, 매관매직, 권력다툼, 전통사상에 대한 집착 등으로 환경변화를 인지하지 못하고 국정개혁의 기회를 놓쳤다.

그러나 이러한 위기 상황을 모두가 수수방관한 것은 아니다. 1870년대부터 일단의 개화사상가들이 서세동점(西勢東漸)의 위기 상황을 인지하고 서구 문물을 도입하여 부국강병을 도모하였다. 처음에는 점진적 개혁·개방을 추구하였으나, 1880년대 들어 변법자강(變法自強)에 기반한 급진개혁을 주장하였다. 이들은 1884년의 갑신정변을 통해 신속하고 광범위한 개혁·개방을 추진하였으나, 실패하였다. 구한말의 혼란 속에서 대대적인 국정개혁을 도모한 시도가 몇 차례 있었으나, 본 연구는 이 중에서 개혁·개방을 위한 최초의 국정개혁인 갑신정변을 주목하며, 정변의 리더인金玉均(金玉均)의 국정개혁 실천을 분석한다. 한정된 지면에서 정변 주도자 모두를 분석하기는 어렵다.金玉均은 개혁·개방을 실천하는 데서 명실상부한 주역이었으며, 정변 실패 후에도 일본에 남아 조선의 개혁·개방을 도모하였다. 김

1) 일본 청산(靑山) 묘지에 있는金玉均의 묘비 내용으로, 1904년 3월에 박영효가 쓴 것으로 되어 있으나, 실제로는 유길준이 쓴 것이다. 당시 두 사람은 일본 망명 중이었다(이광린, 1991: 316).

옥균은 그의 삶 전체를 일관하여 공공가치로 무장하고 혼란스러운 국내외 환경에 적극적으로 대처한 개화사상가인 동시에 실천가였다. 오늘날 공인들이 누구나 공공가치와 적극 행정을 주장하지만, 얼마나 일관되게 실천하는지는 자문해 볼 일이다.

지금까지 김옥균은 주로 정치인으로 간주하여 그에 관한 연구도 정치 활동에 치중하였다. 그러나 김옥균은 정치인인 동시에 과거를 통해 공직에 입문한 행정가이다. 물론, 당시는 정치와 행정이 혼재되어 있어 김옥균을 주로 정치인으로 칭하지만, 그는 부국강병과 자주독립을 위해 용기 있게 국정개혁을 도모한 혁신적 행정가이다. 따라서 김옥균의 국정개혁 실천은 행정학의 중요한 연구 대상이 되어야 한다. 갑신정변(甲申政變)도 신정부를 구성하고 혁신정강(革新政綱)을 실천하고자 한 대규모 국정개혁이라고 보아도 무방하다. 그럼에도 지금까지 김옥균에 관한 연구는 정치학, 역사학의 연구 영역으로 치부하고, 행정학은 이를 방치하였다. 이는 학문적 유기에 해당한다. 근대이행기에 많은 선각자가 있었지만, 김옥균만큼 국정개혁을 위한 사상적 무장을 하고 일관되게 실천한 이는 드물다. 특히, 그는 전도유명한 장원급제자임에도 불구하고, 풍전등화에 놓인 조국의 부국강병을 위해 기득권과 일신을 버린 용기 있는 혁신가이다. 오늘날의 대내외 환경이 구한말과 유사하다는 주장이 많은 시점에서, 김옥균이라는 혁신가를 통해 시사점을 얻는 것은 유의미한 작업이다. 특히, 행정학의 관점에서 시대의 변화를 읽고 용기, 사명감, 진정성을 보인 김옥균의 국정개혁 실천 활동을 분석하는 것은 고위공직자들에게 시사하는 바가 클 것이다. 오늘날 공직에 만연하는 무소신, 권력 추종, 무사안일주의, 사익 추구 등을 반성해 볼 시점이다.

이러한 배경하에서, 본 연구는 근대이행기의 개화사상가이자 실천가인 김옥균의 국정개혁 실천을 분석하고, 이를 통해 오늘날의 국정개혁 및 고위공직자를 위한 시사점을 얻으려는 것이다. 이를 위해 우선 이론적 측면에서 국정개혁을 선도하는 데 필요한 혁신가의 특성과 자질을 논의한다. 다음에는 김옥균의 국정개혁 사상으로서의 개화사상을 이해하며, 이어서 김옥균의 국정개혁 실천을 당시의 국내외적 환경과 결부하여 분석한다. 마지막으로, 김옥균의 국정개혁 실천이 오늘날의 국정개혁 및 고위공직자에게 주는 시사점을 도출한다. 연구방법은 역사적 인물에 관한 연구인 관계로 문헌 자료에 기초한 문헌연구에 주로 의존한다.

II. 이론적 배경 및 연구 틀의 설정

1. 김옥균의 생애

김옥균의 43년 짧은 인생은 파란만장하였다. 김옥균은 1851년 현재의 충남 공주시에서 안동김씨 김병태(金炳泰)의 장남으로 태어났다. 김병태는 마을 훈장을 하면서 생계를 꾸리는 정도였다. 김옥균의 호는 고균(古筠)이며, 어려서부터 총명하고 포부가 컸다. 특기할 점은 김옥균이 6세 때에 벼슬을 하던 재종숙 김병기(金炳基)에게 입적된 것인데, 이는 김옥균 인생의 큰 사건이었다. 11세 때인 1861년 양부가 강릉 부사로 부임함에 따라 김옥균도 함께 가게 되었는데, 강릉은 울곡(栗谷)의 고향으로 실용주의 학풍이 강한 곳이었다(정영희, 1999). 김옥균은 16세 무렵부터 양부의 배려로 당시 권력의 중심지였던 한성 북촌에서 생활하였는데, 북촌은 김옥균의 인생에서 중요한 공간적 환경요인이었다. 여기서 박규수, 오경석 등으로부터 개화사상에 접하고 많은 인재와 교류할 수 있었다(김영작, 2002). 그리고 김옥균은 장원급제를 한데서 알 수 있듯이, 성장기에 유교적 세계관을 받아들이지 않을 수 없었는데, 이는 김옥균의 사상적 기저를 형성하고 훗날 일신을 희생하고 국정개혁을 도모하는 데 큰 영향을 미쳤다.²⁾ 또한, 김옥균은 목민관인 양부를 따라 새로운 환경에 적응하는 과정에서 개방적 사고, 소통, 유연함을 배양하였는데, 이는 혁신가의 중요한 자질이다.

김옥균은 1860년대 말부터 박규수(朴珪壽) 문하에서 본격적으로 개화사상을 학습하였다. 박규수는 사신으로 북경을 왕래하며 서구 문물에 접하고 당시 청의 문제 상황을 인식하였으며, 개화의 필요성을 절감하였다.³⁾ 중인계층인 역관 오경석(吳慶錫)과 한의 유흥기(劉鴻基, 혹은 유대치)도 개화사상의 선구자로 이들은 박규수와 교류하면서 개화를 위해서는 북촌의 양반 자제를 교육해야 한다고 생각하였다. 개화 선각자들은 중화사상의 허구를 지적하고 서구 문물의 도입 필요성을 역설하였는데, 감수성이 예민한 청년들을 자극하였다. 김옥균은 1872년 21세의 나이에 장원급제하여 처음부터 정6품인 성균관 전직에 임명되었

2) 김옥균은 1894년 암살 직전에도 사마광의 <자치통감>을 읽고 있었다고 한다(박은숙, 2011).

3) 박규수의 개화사상 교육에 대해 신채호는 “김옥균이 우의정 박규수를 방문한즉, 박씨가 그 벽장 속에서 지구의 1좌를 내어 김씨에게 보이니, 해의(該儀)는 곧 박씨의 조부 연암 선생이 중국에 유람할 때 사서 휴대하여 온 바더라. 박씨가 지구를 한번 돌리더니 김씨를 돌아보며 웃어 가로되, “오늘이 중국이 어디 있느냐. 저리 돌리면 미국이 중국이 되며, 이리 돌리면 조선이 중국이 되어 어느 나라든지 중(中)으로 돌리면 중국이 되나니, 오늘에 어디 정한 중국이 있느냐”고 하였다. 김씨 이때 개화를 주장하여 신서적도 좀 보았으나, 매양 수백년래 유전된 사상, 곧 대지 중앙에 있는 나라는 중국이요, 동서남북 있는 나라는 사이(四夷)니 사이는 중국을 높이는 것이 옳다 하는 사상에 속박되어 국가 독립을 부를 일은 꿈도 꾸지 못하였다가 박씨의 말에 크게 깨닫고 무릎을 치고 일어 났더라. 이 끝에 갑신정변이 폭발되었더라.”(신채호, ‘지동설의 효력’ <단재 신채호전집(下)>, p.384. 신용하(2000: 54-55)에서 인용함).

다. 1870년대 김옥균은 약관에 청요직을 두루 거친 최고 엘리트 관료였다.⁴⁾ 고종은 1873년부터 친정(親政)을 하였으며, 1876년 조선은 강화도조약을 통해 문호를 개방하였다. 이러한 시기에 김옥균은 개화사상을 심화시켰으며, 1876년 박규수의 사망 이후에는 개화세력의 리더 역할을 하였다. 당시로는 낮은 신분인 이동인(李東仁), 탁정식(卓挺植) 등 승려들과도 교류하였다. 고종과 민씨 일파도 개방이 불가피함을 인식하였으며, 특히 고종은 젊은 개화파 관료들을 통해 권력 기반을 강화하려 하였다.

1880년대 들어 김옥균은 조사시찰단, 차관교섭 등으로 세 차례 일본을 방문하여 개화 현장을 시찰하였으며, 후쿠자와 유키치(福澤諭吉) 등 선각자들과도 교류하였다. 1882년 임오군란의 발발과 청군의 파병을 계기로 김옥균은 국제정세의 긴박성을 인식하고 급진개화사상으로 전환하였다. 집권 세력은 물론, 동문수학한 온건 개화파까지 친청 사대주의로 기울자, 김옥균은 조선을 혁신하려면 단기간에 서구의 과학기술은 물론, 사상, 문화, 법제를 함께 도입해야 한다는 급진 개화사상으로 전환하였다. 그리고 김옥균은 1880년대 초반부터 조정 내에서의 역할이 커지고 국정개혁을 본격적으로 실천하였다.⁵⁾ 그러나 이것이 민씨 일파와 청에서 파견된 인사들의 방해로 좌절되자, 급기야 정권 교체를 통해 주도권을 쥐고 신속하게 개혁·개방을 단행하고자 1894.12월(양력) 갑신정변을 일으켰다. 처음에는 순조롭게 진행되어 신정부를 구성하고 혁신 정강을 발표하였으나, 곧 이은 청군의 진입, 일본군의 수수방관, 고종의 변심 등으로 실패하였다. 김옥균 등은 일본으로 망명하였으며, 이들의 가족은 멸문지화를 당하였다. 이후 조선은 친청 사대파가 득세하여 1894년 갑오개혁까지 잃어버린 10년으로 개혁·개방의 적기(golden time)를 놓쳤다.

정변 와중에 살아남은 김옥균 등은 일본으로 망명하였다. 조선 조정이 끊임없이 암살을 기도하자 주도자들 대부분이 다시 미국으로 망명하였으나, 김옥균은 끝까지 일본에 남아 조선의 정세를 탐색하고 기회를 모색하였다. 암살 기도에도 불구하고, 김옥균은 굴하지 않고 고종에게 상소를 올리는 등으로 개혁·개방을 촉구하였다. 일본 정부는 조선과의 외교적 마찰을 우려하여 김옥균을 태평양의 절해고도인 오가사와라(小笠原)에 2년간 사실상 유배하였으며, 본토 복귀 이후에도 다시 2년간 북해도에서 거주하게 하였다. 이후 동경으로 돌아왔으나, 생활이 궁핍하였다. 그러나 난관 속에서도 김옥균은 국정개혁의 꿈을 버리지 않았다. 소

4) 김옥균은 1872년 3월 장원급제하여 곧바로 정6품인 성균관 전적에 보임되었으며, 동년 9월 사헌부 감찰, 12월 지평(持平, 정5품)으로 고숙 승진하였다. 이후 파직되었다가 1874년 사간원 정언(正言, 정6품), 홍문관 교리(校理, 정5품)에 임명되는 등 부침이 있었으나(김영작, 2002), 청요직을 두루 섭렵하였다.

5) 김옥균은 1880년대 들어 홍문관 부(副)교리로 좌천되기도 하였으나, 1883년 박영효 수신사의 고문으로 일본을 갔다 오면서 승정원 우부승지(右副承旨), 외무아문 참의, 이조참의, 호조참의, 외무아문 협판 등으로 승진을 거듭하였다(김영작, 2002).

통 역량과 인간적 매력도 여전하였다. 오가사와라 섬에서 만난 소년 와다 노부히로(和田延裕)가 상하이까지 김옥균을 추종하고 유품을 수습한 일이 이를 입증한다. 43세이던 1894년 3월, 김옥균은 이홍장(李鴻章)과 조선의 자주독립을 담판 짓기 위해 중국행을 실행하였으며, 끝내 밀정 홍종우에 의해 암살되었다. 조선으로 옮겨진 시신은 ‘대역부도옥균(大逆不道玉均)’이라는 패찰을 달고 효수되었다. 사후에 일본에서는 가묘를 조성하는 등 추모의 물결이 일었다. 이후 청일전쟁에서 일본이 승리함에 따라 살아남은 정변 주도자들은 모두 사면 복권 되었으며, 김옥균도 신원되었다. 1910년 순종은 그에게 충달공(忠達公) 시호를 내리고 규장각 대제학으로 추증하였다. 그의 업적에 대해서는 의견이 상충하지만, 그가 구한말의 혼란기에 일신의 안위를 버리고 공공가치에 헌신한 혁신가로 보는 데는 이견이 없다.

김옥균의 생애는 당시로는 급진적 사고, 외세인 일본에 대한 의존, 민심을 얻는 데 소홀한 점, 정변 과정의 치밀성 부족 등 지적할 사항도 있지만, 조국에 대한 충성심, 공공가치의 추구, 평생을 일관한 열정과 희생, 부국강병과 자주독립 국가 건설이라는 분명한 비전, 개인 자질 면에서의 용기, 소신, 소통 능력, 개방성, 유연성 등은 공공혁신가로서의 김옥균의 자질, 역량, 실천을 입증하기에 충분하다. 이는 오늘날 국정개혁을 담당하는 고위공직자들에게 많은 시사점을 제시한다.

2. 선행연구 고찰

김옥균은 역사적으로 중요한 인물인 관계로 그에 관한 연구도 적지 않다. 사회과학 분야의 주요 선행연구를 보면, 박한민 외(2023)는 울릉도 및 동남제도개척과 관련한 외교문서와 자료들을 번역하여 원문과 함께 제시하고 있는데, 김옥균의 동남제도개척사(東南諸島開拓使) 활동을 연구하는 데 유용하다. 박한민(2021)은 김옥균의 동남제도개척사 활동과 관련해 울릉도에서의 목재 벌채 사업의 내용과 이와 관련하여 조일(朝日) 간의 채무상환 교섭 과정을 고찰하였다. 김현우(2018)는 일제강점기에 김옥균의 개화사상을 어떻게 인식하였는지를 신채호, 안재홍, 일본 학계의 인식을 중심으로 분석하였다. 한성민(2018)은 관련 외교문서를 분석하여 망명자 김옥균에 대한 일본 정부의 처우와 이를 둘러싼 조선 정책의 변화를 분석하였다. 기본적으로 일본 정부는 망명자인 김옥균 등에 대해 정치적 지원을 제대로 제공하지 않았으며, 오히려 김옥균을 유배하는 방식을 택하였음을 지적하였다. 이태진(2005)은 김옥균이 서양의 근대국가론을 독자적으로 수용하여 입헌군주제, 삼권분립, 신분제 폐지 등을 구상하였으며, 그의 사상이 당시 조선의 시대적 한계를 뛰어넘는 것이었음을 강조하였다. 박재우(2004)는 개화사상 형성, 개화파의 일본 시찰, 갑신정변 등을 분석하는 일환으로 김옥균의 활동을 분석하였다. 김영작(2002)은 김옥균의 사상적 계보, 개화파의 민족주

의 사상, 김옥균과 일본 간 관계, 갑신정변의 실패 요인 등을 분석하였다. 김주성(2000)은 김옥균의 자유주의 수용과정을 제한 정부와 자유권 이념을 중심으로 분석하고 일본의 개화사상가 후쿠자와 유키치의 영향이 컸음을 강조하였다. 정영희(1999)는 김옥균의 생애 주기별 주요 활동을 소개하고, 김옥균의 개화사상을 자주독립론, 제도개혁론, 근대교육론, 경제부국론으로 구분하여 연구하였다. 김신재(1995)는 개화사상의 분화 과정을 고찰하고, 김옥균의 자주독립론과 근대국가건설론을 분석하였다. 이광린(1991)은 김옥균을 근대화의 기수로 보면서 〈치도약론〉, 〈갑신일록〉 등을 분석하였다. 일제강점기의 김옥균 연구 경향도 부연하였다.

김옥균에 관한 저서들도 있다. 근래의 저서들을 보면, 탁양현(2020)은 일본의 개화사상과 정한론을 설명하고, 조선 말기 주요 인물인 고종, 흥선대원군, 민비를 분석하였다. 임오균란과 갑신정변도 고찰하였다. 김옥균만을 다룬 것은 아니다. 진병팔(2014)은 김옥균의 일본 망명 중의 기록인 〈노와일기(露臥日記)〉를 주해하였다. 김옥균의 일상생활, 교유관계는 물론, 갑신정변의 동기, 실패 원인 등도 포함하고 있다. 안승일(2012)은 급진개화파의 개화사상 습득, 갑신정변, 일본망명 생활 등을 김옥균을 중심으로 기술하였다. 주요 개화사상가의 생애도 소개하였다. 박은숙(2011)은 김옥균의 개화사상 학습, 갑신정변, 망명 생활, 인간관계 등을 종합적으로 다루고 있다. 김옥균에 집중한 전기이다. 박은숙(2005)은 갑신정변 주도세력의 성장, 정변 참가자들의 신분과 직업, 갑신정변의 성격과 영향 등을 심도 있게 분석하였다. 그러나 김옥균 관련 내용은 많지 않다. 신용하(2000)는 개화사상의 형성, 개화사상의 근대교육, 갑신정변을 분석한 전문서적이거나, 김옥균에 대한 것은 많지 않다. 김옥균(2006)은 김옥균의 〈갑신일록(甲申日錄)〉을 포함한 박영효, 서재필의 회고를 담고 있는데, 사료적 가치가 높아 많이 인용된다.

선행연구 중에 학술논문은 주로 갑신정변이나 개화사상 연구의 한 부분으로 김옥균을 다루고 있다. 저서는 교양서적이 대부분이며, 몇몇 전문 서적도 갑신정변의 일환으로 김옥균을 소개하는 정도이다. 그러나 어느 경우든 국정개혁의 관점에서 김옥균을 연구한 경우는 없다. 김옥균은 근대이행기의 국정개혁을 주도한 혁신가였음에도 불구하고, 그의 국정개혁에 관한 연구가 거의 없음은 아쉬운 대목이다. 특히, 행정학 분야에서 그렇다. 이 점에서 본 연구는 선행연구들과 다음과 같은 차별성이 있다. 첫째, 그동안 김옥균의 개혁·개방 노력을 국정개혁의 관점에서 분석한 경우는 거의 없었다. 본 연구는 혁신가 개념을 통해 김옥균의 국정개혁 실천을 분석한다. 둘째, 김옥균의 혁신적 사고와 실천에 대한 행정학 분야에서 연구한 경우는 거의 없다. 공공혁신가인 김옥균은 행정학의 연구 대상으로, 본 연구는 국정개혁을 실천한 역사적 인물에 대한 체계적 연구이다. 셋째, 김옥균의 국정개혁 실천을 시기별

흐름에 따라 분석한 경우는 거의 없었다. 본 연구는 김옥균의 혁신가로서의 실천을 당시의 환경적 맥락과 결합하여 입체적으로 분석한다. 넷째, 오늘날의 동북아 국제질서와 첨예한 이념대립이 19세기 말과 유사한 점이 많다. 따라서 당시의 혁신가인 김옥균의 국정개혁 실천을 분석함으로써 오늘날을 위한 시사점을 얻을 수 있다. 본 연구는 김옥균의 삶과 실천을 통해 오늘날의 국정개혁 및 고위공직자를 위한 시사점을 얻고자 한다.

3. 이론적 배경: 혁신가 이론

혁신가(entrepreneur)는 그동안 주로 경영학 분야에서 사용되었다. Schumpeter(1983: 74-75)는 혁신가를 창조적 파괴자(creative destructor)로 보면서, 새로운 생산 방법을 도입하고 새로운 시장을 개척하고 새로운 제품을 만들어 내는 창조자(innovator)로 보았다. Drucker(1985: 19)는 혁신가는 변화를 기회로 활용하는 사람으로 인구 변화, 기술 변화 등 사회적인 변화를 면밀하게 관찰하면서 새로운 기회를 포착한다. 혁신가 정신(entrepreneurship)은 타고난 재능이 아니라, 체계적인 학습을 통해 개발될 수 있다. Knight(1965: 20)는 혁신가는 불확실성을 감내하는 사람으로 일반 경영자가 예측 가능한 위험을 다루지만, 혁신가는 불확실성을 다루고 그에 대한 보상으로 수익을 창출한다(Emmett, 2020). Gibb(1997)는 혁신가는 새로운 사업을 하거나 기존 사업에 새로운 활력을 불어넣는 사람으로, 이윤 추구에 그치지 않고 사회적, 문화적 가치를 창출한다. 이러한 정의들을 보면, 혁신가는 새로운 기술, 제품, 시장, 아이디어를 창출하는 창조자, 사회와 시장의 변화를 면밀하게 읽고 기회를 발견하는 기회포착자(opportunity seeker), 위험을 감수하고 그 대가로 더 큰 이윤을 취하는 불확실성 감내자(uncertainty taker), 필요한 자원을 효율적으로 결합하는 자원 조직자(resource organizer)이다. 행정학에서는 Kingdon(2014)이 개발한 정책혁신가(policy entrepreneur) 개념을 많이 인용하는데, 정책을 변동시키기 위해 시간, 열정, 명성, 자금을 기꺼이 투자하는 사람을 일컫는다. 이 외에도 Kingdon and Mintrom(1997)은 혁신가를 자신이 선호하는 정책을 위해 자원을 기꺼이 투자하는 사람, Roberts(1992)는 공공혁신가라는 용어를 사용하면서 이를 공공영역에서 혁신적 아이디어를 창출하고 실행하는 사람으로 규정한다. 국내에서 김이수(2011)는 혁신가를 사회문제의 파악과 해결책 제시에 자신의 자원과 역량을 투자하는 사람으로 규정하였다.

혁신가의 자질 내지는 특성과 관련해서는 우선 혁신가 개념을 사실상 개척한 Schumpeter(1942)는 혁신가를 단순한 발명가가 아니라, 기존 질서를 파괴하고 새로운 질서의 조합을 만들어 내는 사람으로 보았다. 혁신가의 자질로는 위험 감내, 탈관습적 사고, 기회 포착 능력, 실행력을 들고 있다. 신공공관리론을 주장한 Hood(1991)는 혁신가의 자질

로 성과관리 능력, 고객지향성, 조직변화 관리 능력을 언급하였다. 옹호연합모형을 창시한 Sabatier and Jenkins-Smith(1993)는 혁신을 지속적인 학습과정으로 보면서, 혁신가의 자질로 장기적 관점, 신념 기반의 리더십, 학습 능력, 증거 활용 능력을 들고 있다. 공공가치론을 주장한 Moore(1995)는 공공혁신가를 정치적·관리적 균형자로 보면서, 핵심적 역할로 공공가치 창출, 정당성 확보, 운영 역량 구축을 들고 있다. Schnider et al.(1995)은 혁신가의 자질로 문제 파악 및 특성화 능력, 창의적·혁신적 아이디어, 소통과 네트워킹 형성, 기회포착 및 모험 감내, 전략수립 역량을 들고 있으며, Roberts and King(1996)은 다양한 경험, 비판적 사고와 문제해결 능력, 위험 감내, 인내심, 일관성을 언급하고 있다. Amabile(1996)은 혁신을 개인적 영감이 아니라 환경과의 상호작용 결과로 이해하면서, 혁신가의 능력으로 문제 재정의 능력, 내적 동기, 축적된 지식, 조직 내 심리적 안정감 조성 능력을 들었다. Mintrom(2000)은 창의성과 혁신성, 통찰력, 다른 관점의 공감과 수용, 유용한 정보와 자원의 획득 역량, 메시지 전달력, 전략적 사고, 팀 형성 능력, 아이디어 실천 능력 등을 들고 있다. 혁신가는 열정과 아이디어를 가지고 현재의 정치 지형을 바꾸려 하며, 이를 위해 자신의 자원을 투입한다. Heifetz and Linsky(2002)는 혁신가에게 필요한 능력으로 갈등 조정, 이해관계자 동원, 불확실성 관리, 집단학습 촉진 등을 들고 있다. Rogers(2003)는 혁신가를 새로운 아이디어를 채택하고 혁신을 확산시키는 촉진자로 보면서, 이들의 자질로 모험심, 네트워크 중심성, 정보탐색 능력, 불확실성 감내력을 언급하였다. Kingdon(2014)은 혁신가는 전문지식, 남을 위한 발언 능력, 경청 및 청문(聽聞), 정치적 연계와 협상력, 지속성, 아이디어 창출, 문제해결 능력, 창조적 프로젝트 산출 등의 역량을 가지고, 기회를 잘 포착하고 문제 흐름, 정치 흐름, 정책 흐름을 적절하게 결합하는 사람이다. 국내에서 이성로(2019)는 혁신가의 특성으로 위험 감수 및 실행 용기, 네트워크 형성 및 유지 능력을, 강보길(2007)은 교섭력, 설득 능력, 동의 형성 능력, 지속적 노력 등을, 주지예·박형준(2017)은 다양한 기술 보유, 시대적 흐름의 인지, 이슈 선점 능력, 정책 흐름 결합 능력, 문제 정의 능력, 연합형성 능력, 정책결정자 설득 능력 등을 언급하고 있다.

4. 본 연구의 논의(論議)의 틀

본 연구의 논의의 틀은 크게 두 부분으로 구성되어 있다. 하나는 김옥균이 출사하여 고위공직자로서 국정개혁을 실천하는 활동을 토의하기 위한 것이며, 다른 하나는 김옥균의 국정개혁 실천과 성과를 검토하여 오늘날의 국정개혁 및 고위공직자를 위한 시사점을 도출하기 위한 것이다. 전자는 김옥균의 국정개혁을 그의 사상적 흐름, 생애 단계, 당시의 환경적 맥락과 결합하여 입체적으로 분석하기 위한 것이다. 후자는 김옥균의 국정개혁 실천을 검

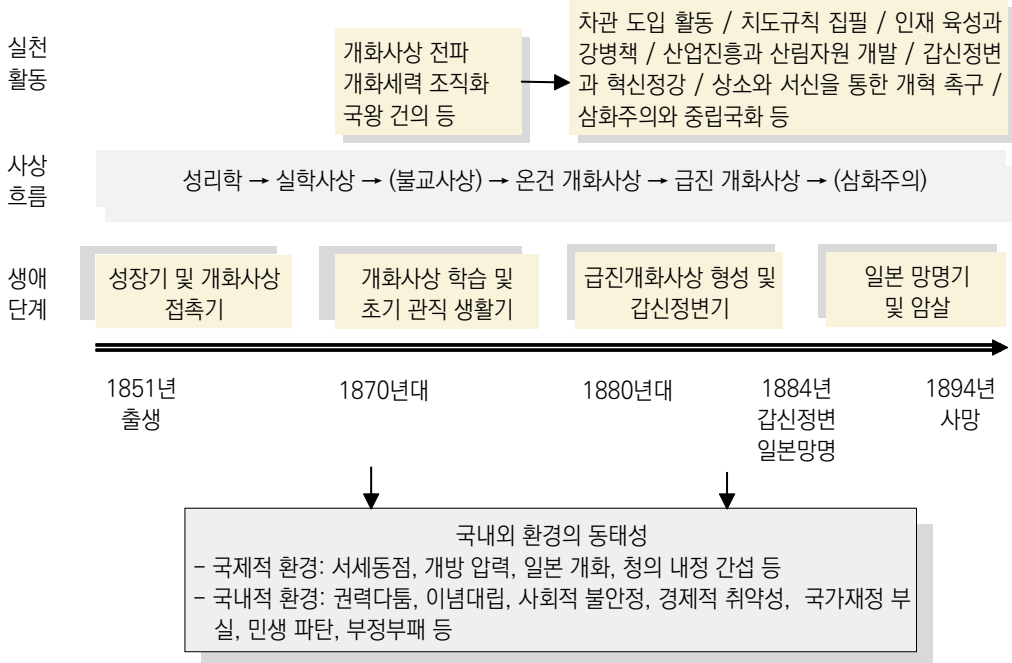
토하고 시사점을 얻기 위해 혁신가의 자질 내지는 특성을 정리한 것이다.

우선, 김옥균의 국정개혁 실천과 관련한 연구 틀은 다음과 같다. 김옥균(金玉均)이 1851년 출생하여 1894년 43세의 나이로 사망할 때까지의 근대이행기는 국내외적으로 매우 혼란스러웠다. 특히, 그동안 종주국 행세를 하던 청나라는 서구열강의 침략과 내부적 혼란으로 과거의 위세를 잃고 종이호랑이로 전락하였다. 반면에 일본은 강제적인 문호 개방을 기회로 1868년의 메이지 유신을 거치면서 착실하게 근대화의 길을 걷고 있었다. 이러한 시기에 조선의 국정 환경도 당연히 소용돌이의 장이었다. 대원군은 쇄국으로 일관하다가 실각하였으며, 1876년 강제로 문호를 개방하였다. 1880년대 들어서는 대부분의 서구 국가와 불평등 조약을 체결하였다. 국내의 정치, 사회, 경제 상황도 혼란스러웠다. 가렴주구, 매관매직, 부정부패, 세도정치 등으로 백성의 삶은 피폐하고 고달팠다. 각종 민란이 발생하고 경제는 침체하였다. 조세행정과 국가재정은 문란하였다. 봉건적 신분 질서가 동요하고 사회적 혼란이 컸다. 군정의 문란으로 급기야는 1882년 임오군란이 발생하였다. 성리학이 사상적 권위를 독점하던 때와는 달리, 조선 말기는 이념적 대립이 격화되었다. 조정 내 권력다툼도 심하였으며, 민씨(閔氏) 일파가 권력을 농단하였으나 고종(高宗)은 우유부단하였다.

이러한 국내외 정세의 혼란과 무질서 속에서 김옥균은 개화사상을 습득하고 부국강병을 실천하고자 하였으나, 청의 내정 간섭과 수구세력의 방해로 뜻을 이룰 수 없었다. 이에 급진 개화 세력은 1884년 갑신정변을 일으켰으나, 청군의 개입으로 실패하였다. 김옥균 등은 일본으로 망명하였으며, 조선 정부의 암살 기도과 일본 정부의 압박으로 정변 동지들은 뿔뿔이 헤어졌다. 그러나 김옥균은 끝까지 일본에 남아 못다 이룬 국정개혁의 꿈을 좇았으며, 그로 인해 암살됨으로써 짧은 삶을 마감하였다. 김옥균의 국정개혁 실천을 입체적으로 파악하기 위해서는 연대순으로 이해하는 것이 효과적이다. 김옥균의 삶은 출생 이후 1860년대 말까지의 성장기, 1870년대의 개화사상 학습 및 초기 관직 생활기, 1880년대 초반의 급진개화사상 형성기 및 갑신정변기, 정변 실패 이후의 일본 망명기로 구분할 수 있다. 우선 국정개혁 사상의 측면에서 김옥균은 성장기에는 과거시험에 대비하여 정통 성리학을 숙지해야 했다. 또한, 김옥균은 1860년대 말부터 박규수(朴珪壽)로부터 실학과 서양 문물을 학습하였으며, 1870년대부터 본격적으로 개화사상에 몰두하였다. 1870년대까지는 개화세력 내에 큰 대립이 없이 동도서기론(東道西器論)적인 온건 개화사상이었으며, 김옥균의 사상도 그러하였다. 그리고 1870년대 김옥균은 승려들과 교류하면서 불교사상에도 개방적이었다. 1880년대부터는 국제정세가 긴박해지고 개화세력 내에 분열이 일어나면서 김옥균은 급진개화사상으로 변하였다. 김옥균의 국정개혁 실천은 이러한 사상적 토대와 긴밀하게 연관되어 있다. 김옥균이 개화사상을 실천하고 위정척사파 및 친청(親淸) 기득권 세력과 대립하였지만,

그가 유교적 토대를 버린 것은 아니다. 국왕에 대한 충성, 위민정신, 선공후사, 공공가치 추구 등은 유교에서 가장 중시하는 것이다. 김옥균은 서구 문물을 수용하고 평등사상을 실천하고자 하였지만, 조선 사회의 오랜 유교적 토양, 세도 가문인 안동김씨의 가풍 등이 그의 유교적 책무를 허물지는 못하였을 것이다. 1870년대의 김옥균은 관직에 진출하였으나, 아직 초년기이고 주로 청요직(淸要職)에서 복무하여 직접 국정개혁을 실천할 기회는 없었다. 대신에 개화세력을 결집하였으며, 결정권자인 고종에게 개화의 필요성을 피력하는 정도였다. 1880년대 들어 김옥균은 여러 차례 일본을 방문하여 서구 문물과 병기의 실태를 직접 접하고, 조정 내의 보직도 국정개혁을 실천할 만한 직책을 갖게 되었다. 따라서 국정개혁 실천 활동은 대부분 1880년대부터이다. 절정이 갑신정변이었다. 정변 실패 이후 일본 명명 시기에 도 국정개혁을 실천하려 노심초사하였으며, 이로 인한 죽음도 불사하였다. 본 연구는 김옥균의 국정개혁 실천 활동을 그의 생애 흐름에 따라 <그림 1>과 같은 연구 틀 내에서 분석하고자 한다. 이 과정에서 당시의 국내외 환경적 맥락도 적절하게 결부한다.

<그림 1> 본 연구의 논의의 틀



이어서 김옥균의 국정개혁 실천 노력을 평가하고 오늘날의 국정개혁을 위한 시사점을 도출하기 위해 앞에서 언급한 혁신가의 자질 내지는 특성 중에서 다음을 중심으로 논의하고자

한다(김순양, 2021). 첫째, 혁신가는 공공가치를 추구한다. 공익을 위해 자신의 열정과 자원을 투입하며, 공익과 사익이 충돌할 때는 공익을 우선한다. 둘째, 희생을 감내하고 용기가 있으며, 모험심과 도전정신이 있다(Gunn, 2017). 환경은 예측 불가능하여 국정개혁은 성공한다는 보장이 없기 때문이다. 셋째, 새로운 아이디어를 창출하고 전파한다. 시대 흐름과 환경변화를 읽고 새로운 사고를 하며, 이를 실현하기 위해 행동한다. 넷째, 연계, 소통, 설득, 협상력 등 정치적 역량이 있다. 혁신가는 구성원들을 따르게 하고 상대방을 설득하고 타협하며, 여론을 유리하게 흐르게 하고, 네트워크 역량이 있어야 한다(Mintrom and Norman, 2009). 다섯째, 경청, 소통, 공감 능력이 있어야 한다. 국정개혁은 환경과 사회가 요구하는 방향으로 도모해야 하므로 외부와 소통하면서 변화 욕구를 감지하며, 또한 타인을 배려하고 공감해야 한다(Meijerink and Huitema, 2010). 여섯째, 행동과 실천에서 지속성과 일관성이 있어야 한다. 국정개혁 과정에서는 저항, 위협, 불이익 등이 수반될 수 있으므로 용기와 인내심을 가지고 일관성 있게 추진해야 한다. 일곱째, 혁신가는 명확한 비전을 제시하고 이를 토대로 목표체계를 정립해야 한다(Rogers, 2003). 국정개혁을 추진하는 데서는 달성 가능한 비전과 구체적인 목표를 제시해야 동조 세력을 확보하고 여론의 지지를 얻기가 쉽다. 그리고 장기, 중기, 단기 실행계획을 수립해야 시행착오를 줄이고 일관된 방향으로 추진할 수 있다. 마지막으로, 국정개혁을 둘러싼 환경적 맥락을 인지, 분석, 예측할 수 있는 능력이 필요하다. 국정개혁은 동태적인 환경하에서 진행되므로 환경변화의 방향과 내용을 파악하여 이에 대처해야 한다. <표 1>은 김옥균의 국정개혁 실천을 논평하고 이를 통해 오늘날의 국정개혁 및 고위공직자를 위한 시사점을 얻기 위해, 본 연구에서 사용할 혁신가의 자질 내지는 특성을 정리한 것이다.

〈표 1〉 김옥균의 국정개혁 실천을 논평하기 위한 혁신가 요소들

혁신가의 자질 및 특성	내용
공공가치의 추구	사익보다 공익을 우선하며, 공익을 위해 자신의 시간, 자원, 열정을 기꺼이 투입함.
희생을 감내하는 용기와 도전 정신	국정개혁을 위해 개인적인 불이익과 희생을 감내하며, 새롭고 가치 있는 일에 도전하고 이를 위한 모험을 감수함.
새로운 아이디어의 창출과 실행	환경변화에 대처하는 혁신적인 아이디어를 창출하고 이를 실행에 옮김.
정치적 역량	국정개혁 추진에서 필요한 개인, 동료, 집단 등과의 연계, 설득, 조정, 협력을 유도하고, 여론을 유리하게 하는 역량이 있음.
경청, 소통, 공감 능력	국정개혁 과정에서 내외부 행위자들의 견해를 경청하고 이들과 원활하게 소통하며, 배려하고 포용하는 역량과 자질이 있음.

지속성과 일관성	국정개혁 추진 과정에서 당면하는 난관을 인내심을 가지고 극복하며, 행동을 하는 데서 일관성이 있음.
명확한 비전의 제시 및 목표 체계의 정립	국정개혁이 지향하는 비전을 제시하고, 이를 달성하기 위한 구체적인 목표체계를 정립함.
환경적 맥락의 인지 및 이해 능력	국정개혁을 둘러싼 환경적 맥락의 흐름을 잘 인지, 분석, 평가하고 이에 대한 대처 능력이 있음.

Ⅲ. 김옥균 국정개혁의 사상적 토대: 부국강병과 자주독립

김옥균의 국정개혁 사상은 개화사상을 국정개혁 현장에 접목한 실천적 사상체계이다.⁶⁾ 김옥균은 유교적 가풍, 과거시험 준비 등으로 유학의 영향을 받을 수밖에 없었으며, 이는 그가 멸사봉공의 자세를 갖추는 기초를 형성하였다. 그러나 양부를 따라 강릉 등지로 다니면서 실용주의가 강한 율곡 학풍에 접하였으며, 유교에 대한 그의 인식도 사변론에 치우친 것은 아니었다. 더구나 김옥균은 성장 배경으로 볼 때 환경 적응력이 높았으며, 이에 따라 사상적으로도 유연할 수 있었다. 16세 무렵부터 한성 북촌에 거주하면서 서구 문물을 접하고 개화사상을 학습하였다.

김옥균의 국정개혁 사상인 개화사상의 형성과정을 보면, 10대의 김옥균은 박규수 등으로부터 배우면서 서구 문물을 접하는 수준이었다. 대원군 치하에서 개화와 개방을 공공연하게 논의하기는 어려웠으며, 선각자들도 개화사상을 체계적으로 정립하지는 못하였다. 실제로 개화 선각자 3인(박규수, 오경석, 유흥기)은 개화에 대한 저서나 문필을 남기지 않고 있다. 김옥균은 1869년부터 박규수 문하에서 개화사상을 학습하였으며, 1870년대 들어서는 중언인 오경석, 유흥기 등으로부터도 학습하였다(김신재, 1995). 김옥균이 더욱 적극적으로 개화사상에 몰입하는 것은 1872년 알성시에 장원급제하여 중견 관료가 되어 국정의 문제점을 인식하기 시작하면서부터이다. 이때부터는 김옥균은 개화사상을 심화하고 이를 조정 내에서 전파하고, 동료들을 규합하였다. 그리고 김옥균은 1870년대의 대부분을 청요직에서 복무하여 고종을 대면할 기회가 있었으며, 그럴 때면 개화의 필요성을 개진하였다. 1876년 박규수의 사망으로 개화의 구심점이 약해지자, 김옥균은 중심이 되어 개화사상을 전파하고 각계각층과 교류하면서 개화 네트워크를 형성하였다. 이러한 노력으로 개화세력은 1870년대 후반부터 결사체를 형성하였다(김신재, 1995). 그리고 김옥균은 개화승(開化

6) 개화사상은 서구의 앞선 문물을 받아들여 제도와 체제를 정비하고 부국강병과 자주독립 국가를 지향하는 사상이다. 실사구시 정신을 계승하여 서구의 선진문물을 수용하고 기존의 종속적이고 폐쇄적인 국제 질서에서 벗어나 독립 주권국가를 수립하고자 하였다(김영작, 2002).

僧)들과 교류하면서 사상의 폭을 넓혔다. 1870년대 후반 이후 김옥균은 개화사상을 심화함은 물론, 조정 내에서는 개화사상의 전도사 역할을 하였다. 그는 시대의 변화를 읽고 적극적으로 대처한 선구자이고 실천가였다. 그러나 1870년의 김옥균은 아직 서구는 물론, 청나라나 일본도 가본 적이 없었으며 당시의 개화사상도 동도서기론에 머물렀다. 그리고 1870년대에는 개화세력 내에서 개화의 범위와 방법 등을 둘러싼 분열도 없었다. 그리고 김옥균의 조정 내 위치로 보아 집권 세력인 민씨 일파와 척지기도 어려웠다. 김옥균 등은 개화의 필요성을 전파하고 세력을 규합하는 정도였다. 따라서 1870년까지의 김옥균은 변법적 개화사상으로까지 가지는 못하였다.

1880년대 들어 더욱 요동치기 시작한 국내의 정세는 이제 개화의 여부가 아니라, 개화의 속도와 범위에 관한 문제에 직면하게 하였다. 이에 김옥균의 국정개혁 사상도 큰 변화를 겪게 된다. 그리고 중견 관료로 성장하여 정책을 관장하는 보직을 주로 맡게 되었으며, 갑신정변 이전까지 세 차례 일본을 방문하여 개화 현장을 관찰하였다. 제1차 일본 방문은 1882.2월(양력)이며, 이때부터 1882.7월 임오군란의 발발로 귀국할 때까지 일본의 개화 현장을 시찰하고 일본의 개화사상이 및 정관계 인사들과 교류하였다.⁷⁾ 차관 도입 방안도 의논하였다. 제2차 방문은 임오군란 이후 일본에 대한 보상 문제를 해결하기 위한 수신사의 고문으로 하였는데,⁸⁾ 1882.9월부터 1883.3월까지 체류하면서 보상 문제는 물론, 일본으로부터 17만엔 차관을 도입하였다. 그리고 조선 청년들의 일본 유학, 도야마(戸山) 군관학교 입교 등을 주선하였다. 마지막인 제3차 방문에서는 1883.7월부터 1884.2월까지 체류하면서 재정 확보와 신식 군대양성을 위한 차관 도입을 교섭하였다(김영작, 2002). 그러나 일본의 약속 번복과 민씨 일파 및 뮐렌도르프(Paul Georg von Möllendorff) 등의 방해로 실패하였다. 이처럼 1880년대 들어 김옥균은 일본의 개화 현장을 통해 서구 문물을 직접 접하였으며, 다

7) 김옥균이 제1차 방일 시에 후쿠자와 유키치를 처음 만난 이후 두 사람의 인연은 오랫동안 계속되었다. 후쿠자와는 김옥균을 만난 이후 그를 높이 평가하였다. “몸소 만나고 보니 기예가 보통이 아니고 용감하면서 명쾌했다. 그 뜻하는 바가 일신과 일가족에 있지 않고 조국의 흥륭(興隆)을 짊어지고 고국의 부강을 꾀하는 것을 보고, 한없이 기뻐하며 우선 선생(후쿠자와)의 별택에 머물게 했다.”(박은숙, 2011: 275-277). 김옥균은 후쿠자와의 소개로 일본 정계의 거물인 이토 히루부미, 이노우에 가오루 등을 만났다. 1882년 두 번째 방일에서도 후쿠자와를 만나 그의 문명론에 대해서 들었다. 갑신정변 실패 이후 망명 시에도 그로부터 물질적 지원을 받았으며, 김옥균이 오가사와라로 추방되었을 때는 빨리 육지로 데려올 것을 호소하였다. 김옥균은 1894년 상하이로 가기 전에 그를 찾아가 인사를 하였는데, 후쿠자와는 위험하다고 만류하였다. 김옥균이 암살당하자 자신의 집에 위패를 안치하고 애도하였다(박은숙, 2011: 정영희, 1999).

8) 수신사는 정사 박영효, 부사 김만식, 종사 서광범, 고문 김옥균과 민영익 등으로 구성되었다. 유혁로, 변수 등의 중언계층도 동행하였다. 김옥균은 수신사 일행이 귀국한 이후에도 일본에 남아 개화를 추진하기 위한 정부 개편, 신문발간 등을 구상하였다(오승철, 2017). 민비의 처조카인 민영익은 함께 일본의 개화 현장을 시찰하였으나, 민씨 일파의 중심인물로서 갑신정변 시에 제거 대상이 되었다.

른 한편으로는 일본의 주요 인사들과 교류하면서 개화에 대한 이해가 깊어졌다. 따라서 직접 개화의 현장을 보면서 그의 개화사상도 속도와 범위 면에서 더욱 급진적으로 되었다.

그러나 개혁·개방 노력이 민씨 일파의 방해와 청의 간섭으로 좌절되고, 개화파 내에서도 온건 개화세력이 친청 노선을 걸음에 따라 김옥균 등 급진 개화세력은 신속하고 광범위한 개혁을 위해서는 권력 구도 자체를 바꾸어야 한다고 생각하였다. 그 결과가 갑신정변이었다. 1882년의 임오군란을 계기로 민씨 일파가 국정을 장악하고 수구 기득권화함에 따라 김옥균 등과의 갈등이 불가피하였다. 민씨 일파는 재정문제, 청과의 관계 설정, 개화의 속도와 범위 등 거의 모든 문제에서 대립하였다. 고종은 모호하고 우유부단하였다. 이러한 정세에서 김옥균 등은 신속하고 전방위적으로 개혁·개방을 해야 한다는 급진개화사상으로 기울었다. 그리고 고립무원의 경지에서 일본공사의 군사지원 약속, 조선 주둔 청군 절반의 청불 전쟁(淸佛戰爭) 파견 등을 계기로 정변을 일으켰다.

김옥균의 급진개화사상은 기존의 동도서기론에서 벗어나 서구의 문물은 물론 사고와 제도 전반을 도입하고자 한 것이다. 그리고 이를 신속하게 추진하고자 하였다. 짧은 시간 내에 전방위적인 개혁·개방을 통해 조선을 근대화된 독립 국가로 만들고자 하였다.⁹⁾ 김옥균은 일본의 개혁·개방을 모델로 보았다(조유식, 1993).¹⁰⁾ 김옥균의 궁극적 목표는 근대적 이념, 제도, 정치·행정에 기초하는 자주독립 국가를 건설하는 것이었다. 이를 위해 대외적으로는 자주적 독립 국가, 대내적으로는 자강에 의한 근대국가를 건설하고자 하였다(최병덕, 2021). 김옥균의 세계관은 중화론적 세계관과는 큰 차이가 있었다. 김옥균은 조선이 세계 각국과 대등한 주권국가가 되어야 하며, 이를 위해서는 부국강병을 위한 국정 전반의 일대 경장(更張)이 필요하였다. 그 결과로 갑신정변이 발발하였으나, 삼일 천하로 막을 내렸다. 이후 김옥균은 일본 망명 중에도 상소를 올리는 등으로 국정개혁의 필요성을 역설하였다. 그러나 이러한 노력이 수포가 되자 김옥균은 조·청·일 삼국이 협력하여 서구의 침략에 맞서야 한다는 삼화주의(三和主義)를 제창하며 청의 실력자인 이홍장과 만나기 위해 1893.3월

9) 김옥균의 개화사상의 목표는 부국강병을 통해 자주독립 국가를 세우는 것이었다. 특히, 자주독립은 청으로부터의 자주독립을 의미하였다. 김옥균은 “자래로 청국의 자의로 (조선을) 속국으로 생각해 온 것으로 부끄러운 일이며, 나라가 진작의 희망이 없는 것은 역시 여기에 원인이 없지 않다. 여기서 첫째로 해야 할 일은 속박을 철회(撤退)하고 특히 독전자주지국(獨全自主之國, 완전 자주독립 국가)을 수립하는 일이다. 독립을 바라면 정치와 외교를 불가불 자수자강(自修自強) 해야 한다.”고 하였다(김옥균, ‘조선개혁 의견서’〈김옥균 전집〉 pp.110-111. 신용하, 2000: 72에서 인용함).

10) 김옥균은 백성이 편안한 나라를 만들기 위해 부국강병을 해야 하며, 이를 위해서는 경장을 해야 하며, 경장을 하려면 개화의 법을 세워야 하는데, 그 모델은 일본이라고 보았다. 그리고 개화를 구미형과 일본형으로 구분하고 구미형은 수백 년에 걸쳐 이룩한 것이며, 일본형은 한세대 내에 이룩한 것으로 뒤늦게 개화하려는 조선은 일본형이 적합하다고 생각하였다(함규진, 2015).

위험을 무릅쓰고 청으로 갔다. 여기서 동행한 홍종우(洪鍾宇)에게 암살당하였으니, 그의 나이 43세에 불과하였다.

결론적으로, 김옥균의 개화사상은 1880년대부터 급진 개화사상으로 변하였는데, 양자는 서구의 앞선 문물과 기술을 도입해야 하며, 이를 위해 개혁·개방이 필요하다는 점에서는 의견이 같다. 그러나 1880년대 들어 김옥균 등은 광범위하고 혁신적인 급진 개화사상을 주장하였다.¹¹⁾ 이는 기존에 하나로 인식되던 개화사상이 개화의 속도, 방식, 범위, 국정 현황에 대한 인식, 청에 대한 태도 등을 둘러싸고 분열한 것이다. 온건 개화사상은 청과의 전통적 관계를 존중하고 청의 양무운동을 모델로 삼았으며, 점진적 개량을 도모하였다. 반면에 급진 개화사상은 청으로부터의 자주독립을 추구하고,¹²⁾ 위정척사파와 집권층 모두를 수구파로 몰면서 군권(君權)을 장악하여 급진적인 변혁을 도모하였다.¹³⁾ 근본적인 제도, 사상, 체제의 변혁을 지향하였다(박은숙, 2005). 김옥균의 급진 개화사상은 변법자강→대경장(大更張)→부국강병→자주독립 국가 건설이라는 목표-수단 체계를 잘 갖추었다(김신재, 1995).¹⁴⁾ <표 2>는 온건 개화사상과 급진개화사상을 비교한 것이다.

11) 김신재(1995)는 개화사상의 구분을 사상적 입장에서 보면 변법적 개화사상과 개량적 개화사상. 개화와 개혁의 방식 측면에서는 급진 개화사상과 온건 개화사상으로 구분하였다. 이러한 구분에 따르면, 1880년대의 김옥균의 국정개혁 사상은 변법적 개화사상이면서 급진 개화사상에 해당한다.

12) 김옥균은 고종에게 올린 상소인 <조선개혁의견서>에서 청이 조선을 속국으로 생각하는 것도 부끄러운 일이지만, 조선이 스스로 발전의 희망을 막는 것이 더 큰 문제라고 지적하였다. 개혁의 목표를 구습 타파와 자주독립에 두어야 한다고 하였다. 그리고 자주국방을 위한 총포, 탄약, 기선 등의 구매를 급선무로 제시하였다(정영희, 1999).

13) 김옥균은 모든 부분에서 대경장 개혁을 하는 변법적 개화를 주장하였다. 그는 “대세는 부득불 한번 대경장 개혁을 한 연후에야 군권(독립권)을 높일 수 있고 민생을 보전할 수 있다.” “독립을 바라면 정치와 외교를 불가불 자주자강 해야 하는데, 이일은 지금의 정부 인물로는 될 수 없으므로 군권을 위태롭게 하고 권세만 탐내는 고식배들을 역시 불가불 한번 소제할 수밖에 없다.”고 하였다(김옥균 ‘조선개혁의견서’ <김옥균 전집> pp.109-111. 신용하, 2000: 74에서 인용함).

14) 서재필에 따르면, 완전 자주독립 국가를 수립하는 것이 김옥균의 이상이고 최고 실천 목표였다. 대원군을 납치한 것은 참을 수 없는 치욕이라고 생각하였다. “김옥균은 조국이 청국의 종주권 아래 있는 굴욕감을 참지 못하여 어찌하면 이 수치를 벗어나 조선도 세계 각국 가운데 평등과 자유의 일원이 될까 주주야야(晝晝夜夜)로 노심초사하였다.”(서재필, “회고갑신정변-민태원”, <갑신정변과 김옥균>, p.82. 신용하, 2000: 73)

〈표 2〉 근대이행기 급진 개화사상과 온건 개화사상의 비교

	급진 개화사상	온건 개화사상
개화의 범위, 방식에 대한 인식	서양의 기술과 문물은 물론 정치, 제도, 사상 등도 함께 도입하여 대혁신(변법자강). 신속한 경장.	동양의 도를 지키면서 서양의 기술과 문물을 도입(동도서기). 능력에 맞춘 점진적 개혁
청에 대한 인식	적대적, 반청(反淸) 자주독립	친청 내지는 중도
정변에 대한 인식	수용(현시점에서 불가피함)	반대(국왕 동의 하의 점진적 개혁)
주요 활동	갑신정변 단행, 메이지유신 이후 일본의 근대화 모델 답습	영선사 등으로 청나라 시찰, 후일 일본의 영향 아래 갑오개혁 단행
권력 기반	소장 혁신파, 중간 관직, 반청 독립당, 일본의 후원	주로 장년층, 고위관직(소장 중간관리층도 있음), 민씨 일파와 결탁, 친청 사대파
주요 인물	김옥균, 박영효, 홍영식, 서재필, 서광범, 박영교 등	김홍집, 김윤식, 어윤중, 박정양, 유길준 등
영향	갑신정변 주도, 갑오개혁에 영향, 독립협회 활동	청일전쟁 이후에 갑오개혁 주도, 친일세력화

출처: 오승철(2017: 160), 박재우(2004)를 참고하여 연구자가 작성함

IV. 김옥균의 국정개혁 실천에 관한 분석

김옥균은 10대 때인 1860년대 말 개화사상에 접하게 된 이후, 1870년대 들어 이를 심화시켰다. 1872년 공직에 진출한 이후부터는 개화사상의 심화는 물론, 조정 내외에서 이를 적극적으로 전파하는 등 실천하였다. 그리고 신분 계층을 초월하는 개화 네트워크를 구축하고자 하였다. 그러나 1870년대의 초기 관직 생활은 대부분 견제 역할을 하는 청요직(淸要職)에 임명되었기 때문에 국정개혁을 실천할 만한 위치는 아니었다. 1880년대 들어 중견 관료가 되면서 본격적으로 국정개혁을 실천할 수 있었다. 따라서 본 연구에서 고찰하는 김옥균의 국정개혁 실천은 대부분 1880년대 이후의 것으로, 사료가 뒷받침되는 것을 중심으로 가능한 시기별로 기술하고자 한다. 가령, 김옥균은 1882년 8월에서 10월 사이에 〈기화근사(箕和近事)〉를 저술하였지만, 현재 이름만 알려져 있고 내용은 알 수 없다. 갑신정변 시에 공포된 혁신정강도 본래는 조항이 많았으나, 알려진 것은 김옥균이 일본 명명 시에 집필한 〈갑신일록〉에 수록이 되어 있는 14개 조항뿐이다. 갑신정변 실패 이후부터 1894년 암살되기까지 김옥균은 갑신오적(甲申五賊)으로 불리며 금기시되었던 인물이었기 때문에 그에 대한 사료도 많이 유실되었다고 볼 수 있다.

1. 재정난 해결을 위한 차관 도입 활동

19세기 조선은 봉건적 수취체제와 문란한 조세 행정, 부정부패 등으로 국가재정 상태가 매우 취약하였다. 1882년의 임오군란도 결국은 여기에 기인한 것이었다. 이러한 상황에서 민씨 일파와 재정 고문이 된 독일인 뮐렌도르프 등은 당오전(當五錢)을 발행하여 재정 부족을 해결하고자 하였다. 이에 대해 김옥균은 악화 발행을 매우 우려하였다. 대신에 차관을 도입하여 재정문제를 해결하려 하였으며, 이 과정에서 이들과 격렬하게 대립하였다(정영희, 1999).¹⁵⁾ 김옥균에게 재정문제는 부국의 측면에서 중대 사안이었다. 근대화를 위해서는 재정적 뒷받침이 필요하며, 이를 악화의 발행보다는 차관 도입으로 해결하고자 하였다. 그리고 차관을 도입할 수 있는 나라가 현실적으로 일본밖에 없다고 생각하였다.

김옥균은 1882.9월 임오군란의 사후 처리를 위해 박영효 등과 제2차 일본 방문을 하였는데, 차관 도입이 주목적이 아니었음에도 일본 정관계 인사들과의 교분을 이용하여 17만 엔의 차관을 도입하여 5만 엔은 임오군란 배상금으로 지급하고 12만 엔은 제반 비용에 충당하였다(김영작 2002). 이때 국왕의 위임장을 받아오면 더 많은 차관을 제공할 수 있다는 약속도 받았다. 이에 김옥균은 1883.3월 귀국하여 고종으로부터 위임장을 받아 1883.6월 300만 엔의 차관 도입을 위해 방일하였다(강범석, 2006). 그러나 당시 일본의 재정 상황에서 이에 선뜻 응하기 어려웠던 데다, 민씨 일파의 방해로 차관 도입은 실패하였다. 이에 김옥균은 주일미국공사 등을 통해 미국 및 영국과 차관교섭을 해보았으나, 모두 실패하였다(이광린, 1991).¹⁶⁾ 이런 가운데 고종은 당오전 발행과 차관 도입 모두를 승인하는 이중성을 보임에 따라 고종과 개화세력 간의 신뢰도 금이 가기 시작하였다.

이처럼 김옥균은 재정난 해결책으로 손쉬운 악화 발행보다는 차관 도입을 주장하였는데, 이는 악화의 발행은 국민에게 경제적 고통을 가중하고 국가 경제를 혼란에 빠뜨릴 것으로 우려하였다. 이는 경제정책의 실무를 총괄하는 호조 참판으로 합리적인 정책 판단으로 볼

15) 민영익의 주선으로 김옥균은 뮐렌도르프를 만났는데, 이때 뮐렌도르프는 김옥균에게 “금·은 화폐를 고무 주조하는 것이 좋으나, 우선 시급한 경비를 위해 당오전, 당십전 내지 당백전을 주조하여 목전의 급함을 해결하는 것이 마땅하며, 조금도 폐해가 될 것이 없다.”고 하자, 김옥균은 “그대는 서구 사람인 만큼 재정에 관하여 응당 보고 들은 바가 있을 터인데, 자금 그대의 논의를 들어보면 극히 의심스럽다. 그대가 만일 이런 갑작스러운 화폐정책이 나라의 해독이 된다는 것을 알지 못한다면 이는 무학 무식한 것이요, 만일 그것이 폐해가 됨을 알면서도 공연히 구차스러운 추종만을 일삼는다면 이는 심술이 바르지 못한 것이다.”라고 반박하였다(박재우, 2004: 44).

16) 김옥균은 미국공사 빙햄(J. Bingham)의 주선으로 당시 일본에 있던 미국무역상사(American Trading Co.)에 차관을 요청하자 사장인 모스(W. Morse)는 이를 수락하고 미국으로 갔으나 성사되지 못하였다. 김옥균은 다시 일본 제일국립은행에 접촉하여 20만 엔의 차관을 약속받았으나, 이마저도 일본 정부의 동의를 얻지 못해 무산되었다(박재우, 2004).

수 있다. 이에 따라 김옥균은 일본 정부와 끈질기게 교섭하였으나, 실패하였다. 그러나 김옥균이 신종 화폐 발행이라는 손쉬운 방법을 택하지 않고, 일본 정부와 고종을 끈질기게 설득하고, 백성의 고통을 막기 위해 실세들과 다투면서 용기 있는 행동을 한 점은 높게 평가할 만하다.

2. 치도규칙의 집필

도로 정비와 위생 개선을 위해 <치도규칙(治道規則)>을 저술하고 이의 실행에 앞장선 것도 김옥균의 중요한 국정개혁 실천이다. 치도규칙은 김옥균이 1882.9월(양력)부터 수신사 고문으로 두 번째 일본 방문 중이던 1882.12월 수신사 박영효, 부사 김만식 등과 국정개혁을 위한 위생, 농상, 도로를 논의한 결과를 김옥균이 작성하였다(강범석, 2006). 총 9장 1책인 <치도규칙>은 총론인 <치도약론(治道略論)>과 각론인 <치도약칙(治道略則)>으로 구성되어 있으며, 주일청국공사 여서창의 발문이 있다(김동완, 2015). 치도약론은 도로 정비 등의 필요성, 나라가 부강해지는 데 미치는 영향, 책의 저술 동기 등을 밝히고 있다. 치도약칙은 각론에 해당하는데, 도로 정비 등에 대한 상세한 방책을 17개 조목으로 설명하고 있다(이광린, 1991). 치도규칙은 수신사인 박영효가 고종에게 바치고, 목판본으로 발간하였으나 유실되었다. 이후 필사본으로 만들어진 것이 전해져 오며,¹⁷⁾ 한성순보 제26호(1884년 윤5월)에 치도약론이라는 제목으로 일부 내용이 게재되었다(김동완, 2015).¹⁸⁾

치도규칙의 핵심은 한성부의 도로 정비에 관한 것인데, 이는 도로 정비, 오물 관리, 도시미관 정비, 화재·홍수 등 재해 예방, 물자 유통을 통한 산업진흥, 위생 향상과 전염병 예방 등 다용도를 가진다(이규철, 2013). 구체적으로, 치도약론에는 치도의 중요성에 대해 “오늘날 세계의 동향은 변하여 만국이 서로 교통하여 선박이 서로 바다 위를 달리고 전선이 지구를 뒤덮었다. 그들은 금, 은, 석탄, 철 등을 채굴하고 기계를 만드는 등 민생과 일용에 편리한 것이 해야될 수 없다. 선진제국의 간절하고 중요한 정책을 찾아보면, 첫째가 위생이요, 둘째가 농상(農桑)이요, 셋째가 도로이다. 이들 세 가지는 성현들이 정치하는 방법과 비교해도 다를 것이 없다.”(안창모, 2013: 74; 조유식, 1993: 91)고 하였다. 이어서 교통과 통신의 발달을 문명 전환의 핵심으로 보면서 “지금은 천하의 기운이 크게 변하여 만국이 교통하여 수레

17) 필사본은 서울대학교 규장각에 소장 중이며, 문화재적 가치를 인정받아 국가등록 문화유산 제565호로 지정되어 있다.

18) 김옥균은 1884년 한성순보에 기고한 글에서 “치도를 잘한다면 농업생산물을 운반하는데 편리하여 열 사람이 하던 일을 한 사람이 해낼 수 있으므로, 나머지 아홉 사람은 공작, 기술 등 다른 산업에 취업하게 되어 유식지도(遊食之徒)가 직업을 얻게 되며 국리민복을 가져온다.”라고 주장하였다(송기섭, 2012: 36).

와 배가 바다 위로 마구 달리고, 전선이 온 세계에 그물처럼 널렸으며, 땅을 열어 금은을 캐 내고 쇠를 녹여 모든 기계를 만드는 등 일체의 민생과 일용에 편리한 이들을 자못 이루 다 말할 수 없다.”(김옥균, 1990: 88. 김동완, 2015: 205). 그동안 도로변에 무질서하게 가(假)건물을 세워 화재와 홍수에 취약하고, 물자의 유통을 방해하고, 분뇨 방치로 인한 악취, 전염병 창궐 등 위생적으로 큰 문제였다. 이에 김옥균은 치도를 치유책으로 보았다. 즉, 길을 더럽히는 분뇨를 치워 논밭의 거름으로 쓰면 전염병에서 벗어나고 농업생산도 높일 수 있다. 늘어난 생산물을 쉽게 실어 나를 수 있으니, 양식이 골고루 운반되고 운반에 투입될 인력을 공업에 투입할 수 있어 산업화와 실업 구제에도 유리하다고 하였다.

치도약칙은 17개 조항으로 구성되어 있다. 임시 건물인 가가(假家) 철거, 분뇨 집결처리 및 농업용 비료로 활용, 공중위생을 위한 변소 설치, 치도 기술자 양성과 필요한 기계의 구비, 오물처리법, 순검의 설치와 감독 사항, 인력거와 마력거(馬力車) 운행, 잡목 등을 파는 매시장(賣柴場)의 설치 등 구체적 내용을 담고 있다.¹⁹⁾ 구체적으로 보면, 우선 도시 정비 측면에서, 치도는 도로와 하수도 같은 순환의 하부구조를 건설하는 것으로, 필요한 토목기술을 일본인 기술자로부터 얻고 이들에게 조선인 기능공을 배치해 기술을 습득하게 한다. 그리고 도로망과 하수망을 구상한다. 다음에는 건축선(建築線)을 규제하는 것인데, 화재를 예방하고 거마(車馬)의 통행을 원활히 하기 위해 거리에 가가를 만드는 풍습을 금하고 철저히 규제한다. 특히, 김옥균은 도로변 가가를 통행을 저해하고 화재 위험을 유발하며, 도로의 유통을 방해하는 문제 거리로 보았다. 그리고 하천과 도로 주변을 청결하게 하고, 분뇨를 비료로 사용할 수 있도록 변소와 분뇨장을 확충하며, 매시장(賣柴場)을 도로가 아닌 성문 내외나 동리의 빈터에 설치해야 한다고 하였다(오창섭, 2011).

치도약칙은 치도를 위생 문제와도 관련하여 대책을 제시하였다. 당시의 조선은 1879년에 콜레라가 발생하여 이후 전국적으로 유행하는 등 최악의 위생 상태였다(김기호, 1995). 이에 대해 치도약칙은 “수십 년 이래로 괴질과 역질이 가을과 여름 사이에 창궐해서 한 사람이 병에 걸리면 전염을 일으켜 100명, 1,000명이 걸리고 죽는 자가 속출하며, 그 대다수는 한창 일을 할 장정이었다. 이는 다만 거처가 지저분하고 음식에 절제가 없어서일 뿐만 아니라, 오물이 거리에 가득 쌓여 그 독기가 신체에 침입하기 때문이다.”(함규진, 2015: 120)라고 지적하였다. 특히, 분뇨는 전염병을 유발하는 경계의 대상이었는데, 한성은 인구가 많아 분뇨 배출량은 많은데, 농업의 비중이 낮아 비료로 사용할 여지는 적어 전염병 확산 속도가 빨랐다(박윤재, 2019). 김옥균은 민가에서는 집마다 변소를 설치하고, 분뇨통을 만들어 인분

19) 치도약칙에는 단속과 벌칙을 언급하고 있는데, 이는 근대도시 계획의 태동으로 서구의 도시론과 맥락이 같다. 따라서 치도는 도시의 순환과 위생, 치도를 위한 규율 기술을 포함한다(안창모, 2013).

을 처리하며, 정부에서는 사대문 밖에 넓은 구덩이를 파서 분뇨를 한데 모으고 흙으로 덮어 독기를 빼서 농부에게 판매한다(김윤희, 2014; 김동완, 2015). 수집된 분뇨는 비료로 활용하는 등 분뇨 수거의 이유, 방법, 활용을 밝히고 있다. 분뇨를 위생, 농업 비료, 외국인에 대한 이미지 악화 등 종합적 관점에서 보았다.²⁰⁾

치도약칙은 도로 정비와 분뇨처리를 교통 및 농업 생산성 향상, 나아가서는 부국을 위한 산업진흥과 관련지었다. 즉, 도로 정비를 잘하여 사람과 물자의 유통을 쉽게 하면 산업진흥에 도움이 되며, 분뇨와 오물처리를 통해 질병을 줄이면 건강한 노동력을 확보하는 데 유리하다. 그리고 분뇨를 퇴비로 사용하면 농업 생산성을 높일 수 있다(이규철, 2013). 김옥균은 “길이 잘 닦아져 거마가 편하게 다닐 수 있게 되면 열 사람이 할 일을 한 사람이 할 수가 있을 것이니 나머지 아홉 사람의 힘을 공업의 기술로 돌린다면 옛날에 놀고먹기만 하던 무리는 모두 일정한 항구적인 직업을 갖게 될 것이다.”(김동완, 2015: 209)라고 하였다.

치도약칙에는 치도를 실천하기 위한 행정기구의 설치, 규제 방식 등도 제시하고 있다. 우선 치도 업무를 위해 한성부 내에 치도국(治道局) 설치를 제안하는데, 치도국은 도로와 그 주변의 토목사업을 관장하며, 분뇨를 수거하고 저장하여 비료로 가공하는 순환관리를 담당한다. 즉, 분뇨의 수거(구매), 운반, 저장, 가공, 판매 전반을 치도국에서 관장한다. 그리고 치도약칙은 치도의 방식으로 순검제를 신설하고 사법개혁을 해야 한다고 하였다. 관할구역을 갖는 순검소를 설치하며, 순검 1인은 50호를 관장 구역으로 하여 분뇨처리 등을 감독하고 호구 동태를 파악한다. 치도약칙은 법 집행의 일관성이 없고 가혹함을 비판하면서 고문 금지, 사형 범위 축소, 법정 증거주의 등의 사법개혁을 치도론의 일부로 제시하였다(김동완, 2015).²¹⁾

3. 인재 육성과 강병책(强兵策)

김옥균은 인재 육성과 강병책을 개혁·개방의 궁극적 목표인 자주독립국가 건설을 위한 필수사항으로 보고 이를 적극적으로 실천하였다. 조선이 가난한 것은 신지식과 과학기술을

20) 한성순보에 게재된 치도약론에서는 “각국의 절실하고 중요한 정치와 기술을 찾아보면 첫째는 위생, 둘째는 농상, 셋째는 도로이다...현재 구미 각국에서 기술 과목이 매우 많으나 의학을 제일로 여기는 것은 백성의 생명을 제일로 여기기 때문이다. 그런데 우리나라는 관공서에서 민간에 이르기까지 뜯는 수령을 이루고 길은 시궁창이 되어 썩은 냄새가 사람을 핍박하여 코를 가리고도 견딜 수 없으니 실로 외국의 웃음거리가 되기 충분하다.”고 하였다(치도약론, 한성순보 1884.7.3.일자; 김윤희, 2014: 206).

21) 김옥균의 치도규칙은 1883년 한성부 판윤에 임명된 박영효에 의해 시행되었다. 박영효는 한성부에 치도국과 순경국(巡警局)을 설치하고 가가를 철거하는 등 도로 정비 사업을 하였다. 그러나 가가 철거에 따른 백성들의 불만이 나타나고 민씨 일파의 반대로 박영효는 3개월 만에 광주 유수로 좌천되어 제대로 시행하지 못하였다(김윤희, 2014).

천시하였기 때문으로 보고, 부국강병을 위해서는 교육 특히, 미래를 위한 청소년 교육이 중요함을 강조하였다. 이를 위해 근대학교의 설립을 촉구하고 유능한 청소년을 유학생으로 선발하여 서구의 문물과 기술을 배우도록 주선하였다. 일본 유학생을 파견하는 데서는 일본 내에서 영향력이 컸던 후쿠자와 유키치(福澤諭吉)의 지원을 많이 받았다. 후쿠자와는 경응의숙(慶應義塾)을 설립하고 인재를 양성하고 있었는데, 김옥균의 주선으로 일본으로 유학한 청년들은 주로 여기서 서양 학문과 과학기술을 배웠다. 김옥균의 인재 육성 의지는 김옥균의 〈조선개혁의견서(朝鮮改革意見書)〉에 잘 나타나 있다. 여기서 김옥균은 자주독립 국가를 이루려면 구제도와 문벌을 폐지하여 인민평등권을 실현해야 하고, 이를 위한 능력 본위의 인재 선발을 주장하였다.

김옥균은 국가발전을 위해서는 군제 개편, 군사기술 학습, 신무기 도입 등 강병책이 시급하다고 생각하였다.²²⁾ 이에 김옥균은 일본 체류 중에 병기창 등을 방문하여 일본의 군사기술과 군제를 습득하였다. 그리고 유능한 청년들을 신분 계층을 가리지 않고 일본 도야마(戶山) 군관학교에 입교하도록 주선하였다. 물론 여기에는 박영효 등 동료들의 역할도 있었다. 이때 14명이 군관학교에 입교하여 1년 반 동안 서양의 군사기술을 배웠으며(신용하, 2000), 이들이 귀국하자 이들을 별도로 편제하는 사관학교를 설립하도록 윤치호(尹致昊)를 통해 상소하였다. 그러나 민씨 일파 등 수구세력의 반대로 사관학교 설립은 좌절되었다(김영작, 2002). 김옥균은 일본에 체류하는 동안에 매주 이들을 모아 놓고 “서양 각국은 모두 독립 국가이다. 어떠한 국가든지 독립한 연후에야 비로소 타국과 화친을 할 수 있다. 조선은 오직 청국의 속국이 되어 있는바 참으로 부끄러운 일이다. 조선도 언젠가는 독립 국가가 되어 서양 제국과 동렬에 서야 할 것이다.”라고 역설하였다(신용하, 2000: 73). 청년들은 김옥균의 말에 공감하고 이후 갑신정변 시에 모두 동참하였다(박은숙, 2004).

4. 산업진흥과 산림자원 개발

김옥균은 1880년대부터 동남제도개척사(東南諸島開拓使), 포경사(捕鯨使), 호조 참판 등의 실질적인 집행업무를 맡으면서 본격적으로 산업진흥, 농업발전, 자원개발 등을 통한 부국책을 실천하였다. 김옥균은 경제부국을 달성하기 위해 재용(財用)을 절약하는 것이 중요하다고 하면서, 국가의 재정문제를 해결하는 방법으로 “폐가 되는 것은 바꾸고, 복잡한 것은 간소화시키고, 필요치 않은 것은 없애고, 많은 것은 줄이고, 급한 것은 늦추고, 허한 것은 실하게 만들면 반드시 방법이 나올 것이다.”(김옥균, 〈치도약론〉, 규장각 한국학연구원 15255

22) 김옥균은 〈조선개혁의견서〉에서 총포, 탄약, 기선 등의 구입을 자주국방을 위한 급선무로 제시하였다(김영작, 2002).

(1882), 김영작, 2002: 390에서 인용함)라고 하였다, 그리고 부국의 수단으로 풍부한 지하자원을 개발해야 한다고 하였다. 광공업의 발전시키기 위해 공장을 짓고, 광물자원을 채굴하여 기계(器械) 등을 만들어 백성을 편리하게 해야 한다.²³⁾ 그리고 교자(轎子)는 노동 인력을 소모시켜 경제발전을 저해하므로 마차나 인력거로 대체해야 한다고 하였다. 김옥균은 또한 상업 육성을 강조하였다. 고종에게 올린 상소에서 지금은 상업을 주로 하는 시대라고 강조하면서 상업을 일으켜야 산업이 발전할 수 있다고 하였다. 정부가 기업의 손실을 보장해주는 정책을 펴야 할 것을 건의하였다.²⁴⁾ 그리고 양잠업, 축산업, 임업 등 농림업 육성을 강조하였다. 특히, 임업을 중시하여 농사가 안되는 땅에 나무를 심으면 땀값을 충당하고 자연재해도 방지할 수 있다고 보았다(김영작, 2002).²⁵⁾ 이외에도 김옥균은 산업진흥을 위해 교통·통신의 중요성을 강조하였다. 문명국가는 기선과 철도를 통해 서로 교류하고 전신을 통해 교신한다고 하면서 조선도 그렇게 해야 한다고 하였다.

김옥균은 산업진흥을 위해 다양한 활동을 하였는데, 1883.4월 동남제도개척사 겸 포정사에 임명되었다. 고종은 제도에도 없던 새로운 관직을 만들어 그를 임명하였다. 고종은 “고래잡이 하는 일을 개척하는 외에 해안의 각 고을의 모든 것을 살피고 무릇 백성들을 구제하는데 이로운 것과 그 폐단을 수습 처리하는 데 관계되는 일들을 수시로 보고하라.”고 지시하였다(함규진, 2015: 122). 직책에 임해 김옥균은 제주도와 울릉도의 목재 수출, 동해의 고래잡이 등을 통한 국부 창출을 생각하고 실천하였다. 우선 김옥균은 일본인의 해변 지역의 무단 침탈과 불법 어획을 막기 위해 가이 군지 등 일본인을 실무진에 참여시켰는데,²⁶⁾ 일본인을 상대하려면 그들의 사고와 행동 방식을 알아야 한다고 본 창의적 발상이었다. 그리고 김옥균은 박춘배를 종사관, 탁정식, 이의고, 가이 군지(甲斐軍治)를 수행원으로 대동하고 1883.7월 차관교섭과 울릉도 개척에 관한 일을 추진하기 위해 일본으로 갔다. 김옥균은 울릉도 이주민의 식량난을 해결하기 위해 울릉도에서 별목한 목재를 일본회사에 팔고 대신에

23) 금, 은, 석탄 등 풍부한 지하자원을 개발하며, 기계를 만드는 공장을 세워 광공업 발전의 기틀을 다지고 백성의 일상을 편리하게 해야 한다. 양반들이 타는 교자는 경제발전을 저해하니 이를 인력거나 마차로 대체하고 인력을 공장이나 광산 노동자로 활용해야 한다고 주장하였다(정영희, 1999).

24) 정부가 회사와 협약을 체결하여 손실을 보장해주는 정책을 펴면 더 많은 회사가 설립될 수 있다고 주장하였다. 그리고 상업 발전을 위해 해상공국을 혁파하고 보부상의 독점을 폐지해야 한다고 주장하였다.

25) 곡식이 잘되지 않는 땅에 나무를 심으면 몇 년 내로 화목(火木)을 충당할 수 있음은 물론, 홍수와 가뭄을 막을 수 있다. 따라서 임업과 농업은 서로 밀접한 관계에 있다고 주장하였다.

26) 가이 군지는 1881년 무렵부터 1894년까지 김옥균이 암살될 때까지 김옥균과 막역한 관계를 유지하였다. 그는 1881년 무렵 조선에서 사진 일을 하고 있었는데 김옥균의 도움을 받았다. 그 은혜로 여러 차례 울릉도를 오가면서 선박 임대, 노동자 고용 등 김옥균을 보좌하였다. 김옥균이 망명한 후에는 김옥균을 물심양면으로 도왔으며, 암살 직후에는 김옥균의 유발(머리카락)을 넣은 묘를 만들고 자신도 죽어서 김옥균 옆에 묻히겠노라고 하였다(박은숙, 2011).

일본의 곡물을 조달하려 하였다. 김옥균은 이후에도 승려 탁정식을 일본으로 보내 올릉도의 목재를 운반하기 위한 선박을 알아보라고 지시하였다(강범석, 2006).

5. 갑신정변과 혁신정강

민씨 일파와 원세개(袁世凱, 위안스카이) 등의 방해로 국정개혁 시도가 연달아 좌절되자 김옥균 등은 급기야 정변을 통해 이를 몰아내고 정권을 획득하여 신속하게 개혁을 추진하고자 하였다. 고종도 이에 동조하는 듯하였다. 그 결과 1884.12월(양력) 우정국 낙성식을 계기로 갑신정변을 일으켰다. 정변은 일단 성공하여 김옥균 등은 신정부부를 출범하였으며, 고종의 재가도 받았다. 이어서 혁신정강(革新政綱)을 발표하였는데, 김옥균이 일본 망명지에서 쓴 갑신일록(甲申日錄)에 14조만 전하지만(박재우, 2004),²⁷⁾ 그 내용을 보면 김옥균 등의 국정개혁 실천 방향은 명확하다. 조항 중에는 단기간에 실현하기 어려운 것들도 있지만, 기본 방향은 청으로부터 독립하고, 민씨 일파 등의 권력 남용을 억제하여 정상적인 국정운영을 복원하고, 각종 내정개혁을 통해 재정을 건전화하고 의사결정 시스템을 정상화하며, 세계 개혁·부정부패 일소·치안 유지를 통해 백성의 삶을 편안하게 하며, 군제 개혁을 통해 국방을 튼튼히 하고자 한 것이다(하원호, 2000).

혁신정강의 내용을 구체적으로 보면(김옥균, 2006; 김신재, 1995; 김영작, 2002; 박재우, 2004),²⁸⁾ 제1조는 “대원군을 불일내로 모셔 올 것이며, 조공·허례는 의논하여 폐지함.”으로 이는 조선이 청나라의 속국에서 벗어난 완전한 자주독립국임을 선포한 것이다. 제2조는 “문벌을 폐지하여 인민이 평등한 권리를 갖는 제도를 마련하여 사람으로서 벼슬을 택하되, 벼슬로써 사람을 택하지 말 것”으로, 이는 만민평등의 사상과 능력에 따른 인재 등용을 주장한 것이다. 이는 조선이 서구 선진국과 어깨를 나란히 하는 문명국가가 되기 위한 것이다. 또한, 민씨 일파 등에 의한 심각한 매관매직을 근절해야 한다는 인식이 깔려 있다. 제3조는 “온 나라의 지조법(地租法)을 개혁하여 관리의 부정을 막고 백성의 어려움을 펴게 하는 동시에 국용(國用, 나라의 비용)을 유족하게 할 것”으로, 당시의 심각한 부정부패와 수탈구조를 혁파하여 백성들의 고충을 덜고, 조세 질서를 확립하여 국고를 튼튼하게 하려는 것이다. 제4조 “내시부(內侍府)를 혁파하되, 그 가운데 우수한 인재가 있으면 모두 등용할 것”은 당시 민

27) 혁신정강은 “법이 오래되어 문란해져 생명을 겁박하고 재산을 강탈하는 등 그 폐해가 전국에 미치고 있는데도 아무렇지도 않게 여겨 허물치 않는다.”라면서(김영작, 2002: 396), 국정개혁을 위해서는 법제의 개혁이 수반되어야 함을 주장하고 있다.

28) 혁신정강은 1884.12.4일(양력) 밤 갑신정변이 성공한 이후 김옥균 등이 다음 날인 12.5일 고종의 재가를 받아 반포하였다. 혁신정강의 내용은 정변 주도세력이 이를 구체적으로 해석해 놓은 것이 아니므로 연구자마다 각 조항을 달리 해석하고 있음을 유의해야 한다.

씨 일파의 집사 노릇을 하면서 군주를 농락하고 국정을 어지럽히던 내시 등을 정리하여 정상적인 국정운영 시스템을 구축하려는 것이다(김주성, 2000).²⁹⁾ 제5조 “전후 간에 간악하고 탐욕스러워 나라를 병들게 하기로 가장 드러난 자는 정죄(定罪)할 것”은 척신이나 부패한 관료들을 엄하게 징벌하여 이들의 국정 농단을 단죄하고, 국가 기강을 바로 세우고자 한 것이다. 제6조 “각 도의 환상(還上)은 영구히 와환(臥還)할 것”은 백성들에게 빌려주어 이자를 받던 환상미는 영구히 받지 않는다는 것으로(박재우, 2004),³⁰⁾ 가혹한 조세제도로 인한 백성들의 고충과 불만을 덜기 위한 것이다. 제7장 “규장각을 혁파할 것”은 본질적인 역할 대신에 권력 기관화한 기구들을 바로 잡고자 한 내정개혁의 일환이며, 제8장 “급히 순사(巡査)를 두어 절도를 방지할 것”은 순검을 설치하여 도적을 방지하고 백성의 안전을 보호하려는 것으로, 기존 순라제(巡邏制)의 폐단을 바로잡고자 하였다. 제9장 “혜상공국(惠商公局)을 혁파할 것”은 관료와 상인들이 결탁하여 독과점과 매점·매석을 일삼아 경제 질서를 어지럽히는 것을 바로 잡아 공정한 상거래 질서를 확립하고자 하였다.³¹⁾ 제10조 “전후 간에 유배되었거나 금고된 사람을 형의 양을 감안하여 방면할 것”으로, 그동안 집권 세력의 권력 남용을 알리고, 억울하게 징벌을 받은 사람들을 구제하려는 것이다. 제11조 “4영을 1영으로 통합하고 1영 중에서 장정을 뽑아 급히 근위대를 설치할 것. 육군 대장에는 먼저 세자궁을 의망(擬望: 후보자로 추천하는 일)함.”은 군제를 효율적으로 개혁하려는 것인 동시에, 정변 주도세력이 군사권을 장악하는 데 필요한 조치이기도 하다. 제12조 “무릇 국내 재정에 관한 것은 모두 호조가 관할하고 그 밖의 재부(財簿)를 맡은 관서는 일체 혁파할 것”은 국가재정을 통합적으로 관리하여 낭비적 지출을 방지하려는 조치이다. 특히, 김옥균은 당시 재정을 관장하는 호조 참판 직을 맡고 있었다. 반면에 국가재정과 왕실 재정이 제대로 분리되지 못하여 국고를 낭비하는 폐단이 있었다. 제13조 “대신과 참찬은 매일 합문 안 의정소에서 회의하여 완전히 결정한 다음에 정령(政令)을 반포하고 시행할 것”은 국왕의 전제 정치를 내각 중심의 국정운영 방식으로 전환하려 한 것으로, 입헌군주제의 초기형태인 입법권과 행정권을 가진 내각제도의 창설을 의도하였다(김신재, 1995). 제14조 “정부 육조 이외의 중요하지 않은 벼슬아치는 다 혁파하되, 대신과 참찬으로 하여금 작량(酌量: 짐작하여 헤아림) 의정(議定: 의논하

29) 최병덕(2021)은 내시부 폐지는 국왕의 전제와 척족의 국정 간섭을 막고 내각이 중심이 되는 국정운영을 지향한 것으로 군주권을 제한하려는 의도라고 분석하였다. 김신재(1995)는 내시부 폐지는 국왕의 독단과 민비의 국정 간섭 등 반봉건적인 폐해를 방지하려고 한 것으로 해석하였다.

30) 환상은 백성에게 빌려준 곡식을 가을에 갚도록 하는 일이다. 와환은 환자 곡식을 가을에 거두어들이지 않고 해마다 모곡(耗穀)만을 받아들이는 일이며, 모곡은 환상 곡식을 쌓아두는 동안 줄어들 것을 예상하여 얼마씩 더 받는 곡식이다.

31) 김주성(2000)은 제7조와 제9조는 각기 규장각과 혜상공국이 민씨 일파의 정보기관으로 변질된 것에 대한 대책으로, 이를 통해 민씨 일파의 영향력을 일소하려는 것으로 해석한다.

여 결정함)하여 품계(稟啓)하게 할 것”은 6조 이외의 불필요한 기관들은 모두 없애고, 내각이 중심이 되어 국정을 운영하려는 것이다(박재우, 82).³²⁾

이 외에도 혁신정강에는 백성들은 일제히 단발을 행할 것, 준수한 젊은이를 선발하여 외국에 유학생으로 파견할 것, 과거제도를 폐지할 것 등을 포함하여 80여 조목에 달한 것으로 알려졌다(박재우, 2004), 추가 내용은 알 길이 없다. 혁신정강의 내용 중에는 단기간에 시행하기 어려운 것, 비현실적인 것, 반발이 초래될 것 등도 있으나, 많은 내용이 그동안의 폐단을 잘 반영하였으며, 또한 강령을 토대로 국정개혁을 안정적으로 추진하려는 의지가 실린 것이었다. 백성들의 경제생활 안정, 부정부패 척결, 인재 등용, 세정 개혁, 정부 기구 개혁, 군제개혁 등은 모두 부국강병을 위한 시급한 국정과제들이었다. 혁신정강은 이후 갑오개혁에서 상당수가 반영되었음을 고려하면(하원호, 2000), 김옥균 등의 현실 인식은 비교적 정확하였다.

6. 상소와 서한을 통한 국정개혁 촉구

정변에 실패한 김옥균은 일본으로 망명하였다. 일본에서는 궁핍하고 유배에 가까운 생활을 하였지만, 조선의 국정개혁에 대한 의지를 꺾지 않았다. 김옥균은 1885.6월 이후 왕실 중친인 심도(沁都, 강화도) 유수 이재원(李載元)에게 다섯 통의 서한을 보내 본인에게 국내정세를 알려주고,³³⁾ 그를 매개로 대원군과 소통하여 정변을 도모하여 개혁을 추진하고자 하였다.³⁴⁾ 첫째 서한은 이재원이 강화 유수로 임명되기 전인 1885.6월에 보냈는데, 이재원에게 강화유수나 영사의 자리를 얻어 내가 국외에서 자금과 병력을 마련할 것이니 기다려 달라, 수시로 국내정세를 알려 달라고 하였다. 둘째 서한은 이재원의 답신에 회답한 것으로, 강화유수에 임명된 것이 좋은 기회이다, 국내정세를 자세히 알려주되 암호를 사용하라, 대원군이 청에서 귀국하면 내 편지를 전해 달라 등의 내용이다. 세 번째 서한은 1885.9월에 회답한 것으로, 총 1천 자루를 사려 하니 일본 상인과 미국 상인 앞으로 공문서 2통을 보내 달라고

32) 제13조와 제14조는 입법 및 행정결정 사항에 대한 국왕의 전제를 방지하려는 것으로, 의결은 내각에서 하고 국왕은 이에 대해 가부(可否)의 재가(裁可)밖에 할 수 없게 된다. 이는 의회제도를 기반으로 하는 입헌군주제까지는 나아가지 못했으나, 전근대적 군주국가로부터 근대적 국민국가로 가는 과도기적 형태로서, 중요한 의도는 내각회의를 통해 정변세력이 국정개혁을 주도하기 위한 것이다(김신재, 1995).

33) 치심유서(致沁留書)는 1885.6월부터 수개월 간 강화유수 이재원에게 보낸 서한이다. 당시 강화도는 심도(沁都)라고 불렀기에 치심유서는 심도를 다스리는 유수에게 보낸 서한이라는 뜻이다. 본래 5통이 작성되었지만, 현재 3통만 전해지고 있다. 이재원은 고종의 사촌으로 갑신정변 중의 신정부 내각에서 좌의정으로 추대되었던 인물로 김옥균과는 정변 이전부터 가까웠다.

34) 편지에서 김옥균은 “간신배들이 천하대세를 알지 못하고 나라를 망치는 일만 지어내어서 결국은 나라를 장차 외국에 빼앗기게 됨을 알지 못하고 있다.”라고 개탄하였다(김신재, 1995: 97).

하였다. 그러나 이는 탄로가 났다(이광린, 1991).³⁵⁾

조선 조정의 암살 시도와 송환압박이 가중되면서 1886.6월 고종의 밀지를 받은 내아문 주사 지운영이 김옥균을 암살하려다 실패하자, 김옥균은 고종에게 ‘지운영사건규탄소(池運永事件糾彈疏)’라는 상소문을 올렸다.³⁶⁾ 내용은 자신과 같은 하찮은 사람을 살해하는 데 매달리지 말고 백성을 개명의 길로 인도하고 작금의 국제정세 속에서 독립을 보존하는 데 힘쓰라는 것이다. 자신은 어디까지나 임금에게 충성하려 했으나, 방법이 다소 거칠었을 뿐이라며 “이를 알아주지 않으심은 소신의 불행일 따름이나 자객을 보내심은 국가적 망신”이라고 힐난하고, 영국의 거문도 점령을 두고 “지금 임금 주변의 신하들은 무엇을 하고 있다는 말입니까”라고 한탄하였다(이광린, 1991: 126), 그리고 정치를 개혁하기 위해서는 문벌을 폐지하고 골고루 인재를 등용할 것을 건의하였다. 그럼에도 고종과 민씨 일파는 적개심을 가지고 이일직 등을 보내 암살을 도모하자, 외교 마찰을 우려한 일본 정부는 김옥균을 본토에서 멀리 떨어진 오가사와라로 사실상 유배시켰다. 김옥균이 질병을 호소하자 북해도로 다시 전출시키는 등으로 일본 내 후원자들과 격리하였다. 이후 조선의 반감이 줄어들자 1890년 김옥균은 동경으로 옮겨왔다. 그리고 김옥균은 지운영 사건을 규탄하면서 청의 북양대신 이홍장에게도 <여이홍장서(與李鴻章書)> 보내 조선 정부를 사주하여 자객을 보내는 따위의 비열한 행동을 하지 말라고 일갈하였다(김신재 1995). 이는 서신의 형식으로 상소와 차이가 있으나, 주제는 고종에게 보낸 것과 유사하다. 조선 정부를 사주하는 행동을 중지하고 모름지기 정치가로서 구미 각국과 교섭하여 동아(東亞)의 안전책을 도모하라. 그 하나의 방책으로 조선을 중립국으로 만드는 것이며, 이는 조선은 물론 청국에게도 이득이라고 주장하였다.

7. 중립국화와 삼화주의

김옥균은 1890년 가을 동경으로 옮겨온 이후 이홍장의 양자인 주일청국공사 이경방(李經芳)과 친분이 생겼으며,³⁷⁾ 그를 통해 이홍장을 만나 자신의 처지와 조선의 문제를 논의해

35) 서신이 탄로 난 것은 이재원이 위협을 인지하고 스스로 공개한 것인지, 관리가 압수하여 공개한 것인지 알 수 없다(이광린, 1991). 이재원으로서 서신 내용에 정변 재시도와 관련된 위험한 내용이 많아 과거의 인연만으로 역적이 된 김옥균의 청을 들어줄 수 없었음은 물론, 비밀로 하기도 어려웠을 것이다.

36) 고종에게 올린 상소문과 이홍장에게 보낸 서한은 모두 민태원이 1925년 발간한 <오호 고균거사(嗚呼古筠居士)>에 수록되어 있다. 이 책은 해방 이후 부록을 붙이고 제목을 <갑신정변과 김옥균>으로 바꾸어 복간하였다(김신재, 1995).

37) 이경방은 1891.2월부터 1892.9월까지 주일청국공사로 복무하였는데, 김옥균과 이경방 모두 양자라는 공통점이 있어 동병상련의 정이 있었다.

보고자 하였다.³⁸⁾ 김옥균은 청과 일본이 계속 대립하면 조선만 파멸할 뿐이니 동양 삼국이 서로 화합해야 조선도 살고 서양의 침략도 막아낼 수 있다는 삼화주의(三和主義)를 생각하였다(함규진, 2015).³⁹⁾ 그리고 김옥균은 만국공법에 근거하여 조선의 중립국화를 도모하였다. 이를 위해 이홍장을 만나 조선의 중립화가 조선과 청 모두에 유익하므로 서구열강을 설득해 주도록 부탁할 요량이었다. 이경방도 김옥균의 주장에 동조하고, 이홍장과 만남을 주선하겠다고면서 김옥균을 초청하였다(이광린, 1991). 그러나 김옥균이 삼화주의를 주장한 것은 동양의 평화라는 거창한 이상에 기인한다기보다는, 조선의 국정개혁을 위한 수단으로 생각하였다. 김옥균은 조선 독립의 전제조건이 청일관계의 안정이라고 보았다(김홍수, 2023).

또한, 김옥균은 이홍장을 통해 대원군과 동맹하여 권력을 장악하면 다시 조선의 국정을 혁신할 수 있다고 보았다. 김옥균은 박영효에게 함께 이홍장을 만나자고 하였으나 박영효는 거절하였으며, 1891.10월 이홍장을 만나겠다고 일본 정부에 도움을 요청하기도 하였다. 당시 이홍장은 김옥균을 쉽게 조종하기 어려울 것으로 생각하고 이경방을 통해 거절의 뜻을 전했다(김홍수, 2023). 그러나 김옥균은 이홍장을 이용하여 대원군과 연합하여 조선의 국정을 개혁하려는 의지가 강하였다. 이에 주변의 만류에도 불구하고 1994.3월 상하이에서 이경방을 만나 함께 이홍장에게 가려 하였으나,⁴⁰⁾ 3.28일 수행원으로 위장한 홍종우에게 암살되었다. 이로써 김옥균은 불귀의 객이 되고, 그의 부국강병과 자주독립을 위한 국정개혁 사상과 실천 노력도 빛을 잃게 되었다.

암살된 김옥균의 시신은 조선으로 인도되어 능지처참 되었는데, 이는 부관참시에 해당하는 야만적 징벌로 이후 일본의 대(對)조선 정책에도 영향을 미쳤다. 김옥균의 사후에 고종이

38) 일본의 외무차관이었던 하야시 타다시(林董)는 회고록에서 “조선의 망명객 김옥균은 일본에서는 일할 수 있는 길이 막혔기 때문에 점점 이홍장에게 접근하여 일을 도모하려고 결심한 것처럼 보였다. 때때로 청국공사관을 방문하여 끝내 이경방을 매개로 이홍장에게 글을 보낸 것은 이경방이 스스로 나에게 말했다.”라고 기록하고 있다(김홍수, 2023: 312).

39) 김옥균은 1894년 상하이로 가기 전에 오랫동안 사용하던 일본명인 이와타 슈사쿠(岩田周作)를 이와타 산페이(岩田三平)으로, 다시 이와타 산와(岩田三和)로 바꾸었는데, 그가 삼화주의에 진심이었음을 보여 준다. 김옥균은 후쿠자와의 영향을 받아 흥아지의견(興亞之意見)을 제시하여 삼국이 제휴하여 서구의 침략을 저지하고자 하였는데, 이러한 삼화주의의 의도는 청일이 보장하는 조선의 중립화였다. 이후 삼화주의는 대동아공영권의 기본이념인 흥아(興亞) 사상의 선구라고 평가하기도 한다(김홍수, 2023).

40) 이경방이 후일을 걱정하여 김옥균의 서신을 모두 태워버려 김옥균이 이홍장을 만나 정변을 모의하려 한 지에 대한 직접적인 증거는 없다. 다만, 김옥균의 유품 중에 있던 용도 미상의 조선인 24명의 명단, 민씨 척족 실권자인 민영준을 규탄하는 내용, 대원군에게 보낸 것으로 추정되는 3건의 문건을 통해 유추할 수 있을 뿐이다. 이 문건들은 대원군과 힘을 합쳐 민영준 등을 제거하고 개혁적 인사로 새로운 정부를 구성 하려는 것으로 보이는데, 이홍장이 이에 동의한다면 불가능한 것도 아니었다(김홍수, 2023).

자객인 홍종우를 우대하는 등 김옥균에 대한 분노가 여전하였으나, 일본에서는 많은 이들이 그의 용기와 희생을 칭찬하였으며, 우인회(友人會)를 결성하고 가묘를 조성하는 등 추모 열기가 뜨거웠다. 이후 국내에서도 청일전쟁 이후 일본이 독세함에 따라 갑신정변 주역들은 모두 사면 복권되었고, 김옥균도 신원이 되었으며, 그의 국정개혁을 위한 사상과 실천 의지도 어느 정도 인정받게 되었다.

V. 결론: 오늘날의 국정개혁을 위한 시사점

김옥균은 당대에는 갑신오적의 우두머리로 이름을 말하는 것도 금기시되었으며,⁴¹⁾ 외세에 의존하여 무모하게 정변을 일으키고 통치권자를 능멸한 사람으로 비판받았다(황현, 2020). 그러나 1890년대 중반 이후 사면 복권되었으며, 그에 대한 평가도 일제강점기 이후부터는 긍정적인 것들이 많다. 그럼에도 김옥균은 여전히 논쟁적 인물이며, 한국 근세사에서 그만큼 평가가 엇갈리는 인물도 드물다. 그러나 어느 혁신가도 완전할 수 없고 공과가 있다. 잘한 것은 교훈으로 부족한 것은 반면교사로 삼아 시사점을 얻는 것이 현명하다. 김옥균은 전도유망한 엘리트 관료였지만, 시종일관 조국의 부국강병과 자주독립이라는 대의를 추구하다 짧은 생을 마감하였다. 그는 오랜 망명 생활로 심신이 피폐해지고 생활고에 시달렸지만, 초심을 잃지 않았으며, 그 결과 이역만리에서 불귀의 객이 되었다. 김옥균에 대한 평가는 지금도 논쟁적이지만, 그가 서세동점이라는 누란의 위기에서 조국을 구하고자 한 공공가치의 실천가로서, 국정개혁에 대한 뚜렷한 비전과 목표, 용기, 희생정신, 일관성을 보인 선구자라는 데는 이견이 많지 않다. 이 점에서 김옥균의 국정개혁을 연구하는 것은 오늘날의 공직자 특히, 고위공직자에게 시사하는 바가 클 것이다. 이들 미사여구로 계획은 잘 꾸리지만, 공직자로서의 비전, 소신, 용기, 선공후사, 실천 의지 대신에, 사적 이해, 무사안일주의, 이기주의, 할거주의에 빠져 있지 않은지를 되돌아보아야 한다. 주변 열강이 첨예하게 대립하는 작금의 국제질서가 조선 말기와 유사한 시점에서, 고위공직자들이 국정개혁을 용기와 희생으로 실천하지 않는다면 또다시 불행이 재현될 수 있다. 따라서 이 시점에서 김옥균의 국정개혁을 점검함으로써 오늘날을 위한 교훈과 시사점을 얻는 것은 긴요한 일이다. 이하에서는 결론에 갈음하여 혁신가 김옥균으로부터 얻을 수 있는 시사점을 제언한다.

첫째, 국정개혁은 공공가치를 지향해야 한다. 김옥균은 일생에 걸쳐 높은 공익적 가치를 실천하였다. 혁신가는 공익을 위해 자신의 자원과 열정을 기꺼이 투자하는 공공정신 소유

41) 갑신오적은 갑신정변을 주도했던 김옥균, 박영효, 홍영식, 서광범, 서재필 5명을 일컫는다.

자인데(Mintrom and Norman, 2009), 김옥균은 공공가치를 위해 자신의 시간과 자원은 물론, 생명의 위험도 감내하였다. 갑신정변은 이런 다툼의 성격이 강하였던 과거의 반정(反正)과는 차원이 다르다. 오늘날의 국정개혁도 공공가치에 부합하는 목표와 수단을 선택하고 일관성 있게 추진해야 한다.

둘째, 국정개혁을 실천하기 위한 용기, 희생정신, 도전정신이 필요하다. 김옥균은 어릴 때부터 신지식을 배우고 신문물을 도입하였다. 관직 생활 중에는 정권 실세들과 부딪히면서 공공가치를 실천하였다. 이는 용기와 희생정신이 필요하였다. 무엇보다 대의를 위해 정변을 일으키는 것은 큰 희생을 감수해야 한다. 실제로 갑신정변의 실패로 김옥균은 본인과 가족 전체가 큰 희생을 치렀다. 일본 망명 중에도 다른 정변 주도자들과는 달리 조선 정부의 암살 기도에도 끝까지 일본에 남았다. 그의 마지막도 암살 위협을 무릅쓰고 조선의 독립을 담판 짓고자 함이었다. 오늘날 국정개혁을 도모하는 데서도 신변 위협은 아니더라도 인사 불이익 등 희생이 따를 수 있다. 따라서 고위공직자는 공공가치라를 위해 사익을 희생할 수 있어야 하며, 개혁과정에서 비난, 저항 등을 감내해야 한다. 불확실성을 감내하는 모험과 도전정신이 필요하다. 고위공직자들이 보신(保身)에 급급하여 국정개혁에 주저하는 사이에 오늘날 대부분의 혁신은 민간 부문에서 일어나고 있다.

셋째, 국정개혁을 하는 데서는 변화를 수용하고 혁신적인 아이디어를 창출하며, 이를 실천하는 실행력이 필요하다. 김옥균은 기득권에 안주할 수도 있었지만, 시대 상황을 앞서 인지하고 서구 문물의 도입에 앞장섰다. 1880년대 들어서는 중견 관료가 되어 다양한 혁신적 아이디어를 실천하였다. 가령, 집권 세력은 재정 확보를 위해 당오전 발행을 주장하였으나, 김옥균은 차관 도입이라는 새로운 해결책을 제시하였다. 당백전의 발행으로 이미 국가 경제의 혼란을 경험한 차에 또다시 인플레이션을 유발할 당오전을 발행하는 것은 부적절하다고 보았다. 그리고 김옥균은 동해안 고래잡이, 울릉도 삼림 벌목, 가가(假家) 철거, 통합 오물 처리시설 설치, 삼화주의 등 일생에 걸쳐 다양한 혁신적 아이디어를 창출하고 실천하였다. 오늘날 국정개혁도 낡은 관습의 토대 위에서 소극적, 방어적, 관례적 방식으로 목표 달성이 어렵다. 특히, 환경이 급변하는 시대에는 국정을 둘러싼 환경변화의 방향과 속도를 잘 읽고 혁신적 사고를 기반으로 국정개혁을 추진해야 한다.

넷째, 국정개혁을 주도하는 혁신가는 관련인들과 연계, 조정, 설득, 협력을 유도하고, 여론을 조성하는 정치적 역량이 필요하다. 국정개혁은 지지 세력의 확보가 중요하다. 국정개혁에서는 저항이 나타나기 마련이므로 설득하고 협상하는 역량이 필요하다. 김옥균은 1870년대부터 개화 세력을 결집하는 데서 리더의 역할을 하였다. 1880년대는 일본 정관계의 인사들과 교류하면서 차관교섭을 하고, 조선 청년들을 일본 군관학교 입교를 주선하였

다. 갑신정변 시에도 리더로서 지원 세력을 규합하고 고종을 설득하였다. 일본 망명 시에도 일본의 지도자급 인사들과 교류하면서 조선의 개혁·개방을 도모하였다. 오가사와라섬에서 유배 생활을 하던 때에도 주민들과 적극적으로 교류하였으며, 여기서 만난 소년 와다는 그를 흠모하여 1894년 상하이까지 동행하였다. 바둑계의 최고수인 혼인보가 먼 외딴섬까지 찾아와서 장시간 머무르면서 위로한 것은 김옥균의 인간적 매력을 입증한다. 마지막으로 망명객에 불과한 김옥균이 청의 실세인 이홍장을 만나 조선의 자주독립을 담판 짓겠다는 정치적 자신감에 기인한 것으로, 이상주의자의 행동으로 비난할 것만은 아니다. 그러나 김옥균은 옳고 그름이 분명하여 기득권을 유지하려는 무리를 설득하려는 노력은 부족하였다. 당오전 발행을 두고 뮐렌도르프와 격렬하게 싸우고, 온건개화 세력을 배척하고, 갑신정변 시에 고종 면전에서 수구세력을 도륙하는 등은 그를 급진적인 인물로 각인시켰다. 오늘날 국정개혁의 주도자들은 오케스트라의 지휘자와 같은 역량이 필요하다. 옳은 바를 추진하되, 지지 네트워크를 구축하려면 때로는 반대 세력도 설득, 타협, 협상할 수 있어야 한다. 국정개혁은 처음 의도대로, 주도자들의 뜻대로 되지 않으므로 다양한 협상 카드를 마련하고, 교육, 홍보, 정보 제공, 설득, 이익의 제시, 물리적 수단, 위기의식 조성 다양한 수단을 통해 설득, 조정하는 것이 필요하다.

다섯째, 국정개혁은 소통, 개방성, 포용성, 유연성이 필요하다. 국정개혁 과정에서 내외부 행위자들의 견해를 경청하고 소통하며, 배려하고 포용하는 역량이 있어야 한다. 국정개혁을 위해서는 새로운 것을 수용하는 개방성, 유연성, 다른 견해에 대한 포용성이 필요하다. 김옥균은 사상적으로 유연하고 융통성이 있었다. 김옥균의 개화사상은 처음에는 서양의 문물과 과학기술 도입에 국한하였으나, 시대 상황의 변화에 따라 서구의 제도, 가치관까지도 폭넓게 수용하였다. 관계 측면에서도 신분 계층에 불문하고 두루 소통하였으며, 일본에도 많은 지인을 두었다. 오늘날 국정개혁도 어느 하나의 이론이나 가치관에 집착하기보다는 환경변화와 국민의 요구에 맞추어 변화해야 한다. 공직자는 정해진 방식과 선례만 따를 것이 아니라, 가치관, 목표, 수단에서 환경변화에 융통성 있게 대처해야 한다. 국민, 정치권과 소통하고 이들의 견해를 포용하는 역량이 필요하다.

여섯째, 국정개혁을 추진하는 데서는 지속성과 일관성이 있어야 한다. 국정개혁은 추진 과정에서 저항과 방해에 봉착할 수 있다. 국정 환경도 일정하지 않아 난관에 직면할 수 있다. 따라서 야심 있게 출발한 국정개혁이 용두사미로 끝나는 경우가 많다. 그리고 국정개혁 추진 과정에서 수정·보완할 필요가 있지만, 그렇다고 일관성이 없으면 안된다. 수정·보완과 포기·무소신은 다르다. 오늘날 고위공직자들이 국정개혁을 요란하게 시작하지만, 끝은 흐지부지되는 경우가 많다. 이는 정권 교체, 인사이동 등의 이유도 있지만, 고위공직자의 형식

주의, 보여주기식 행정, 무사안일주의 등에 기인하는 바도 크다. 난관에 직면하더라도 책임감과 공공적 사고로써 정치권, 정부직 상급자 등을 적극적으로 설득하여 국정개혁을 마무리하는 소명의식이 필요하다.

일곱째, 명확한 비전을 제시하고 이를 달성하기 위한 목표체제를 정립해야 한다. 김옥균의 국정개혁은 개혁·개방→부국강병→자주독립국가 건설이라는 분명한 비전과 이에 따른 목표체제를 갖추었다. 이를 위해 개화사상을 학습하고 동료들을 규합하였다. 그리고 부국강병을 위해 치도사업, 차관교섭, 군제 개혁, 군관학교 생도 파견 등을 실천하였다. 오늘날 고위공직자들도 정권에 부화뇌동(附和雷同)할 것이 아니라, 국정개혁의 방향, 목표, 가치관 등을 정립하고, 실현가능한 계획을 수립해야 한다. 그것이 정권의 요구와 같등하면 정치권을 설득하는 용기와 역량이 필요하다.

여덟째, 국정개혁은 환경적 맥락에 부합해야 한다. 즉, 환경적 맥락을 잘 인지, 분석, 평가할 수 있는 대응 능력이 있어야 한다. 김옥균은 당시의 국제정세를 잘 파악하고 1870년대는 온건 개화, 1880년대는 변법적 급진개화를 주장하였다. 1980년대의 김옥균은 긴박한 국내외의 정세를 타개할 방안은 신속하고 전면적인 개혁·개방이라고 보았다. 급진적 국정개혁은 결과적으로는 실패하였지만, 당시의 거시적 맥락에 대한 진단은 틀린 것은 아니었다. 오늘날의 국정개혁도 국내외의 정치·경제적 환경, 기술 발전 추이, 국민의 욕구를 파악하고 이에 대응해야 한다.

마지막으로, 국정개혁은 사상과 실천이 부합해야 한다. 김옥균은 개화사상을 시종일관 실천하고자 하였다. 김옥균은 개화사상가인 동시에 실천가였다. 오늘날 공직자들은 전문성을 토대로 좋은 계획과 프로그램을 만들지만, 실천 역량과 의지가 부족한 경우가 많다. 국정개혁에 필요한 것은 올바른 사상, 이론, 기법을 개발하는 것도 중요하지만, 실천하고 행동하는 것이다. 오늘날 잘 포장된 국정개혁 과제들이 실천 의지와 역량의 부족으로 용두사미로 끝나는 것들이 부지기수이다.

반면에 김옥균의 국정개혁 노력은 기득권 세력의 저항, 통치권자의 우유부단, 청에서 파견된 인사들의 방해 공작, 일본 정부의 비협조, 독자적 추진 역량의 한계 등으로 의도한 성과를 거두지 못하였다. 특히, 김옥균의 국정개혁 의지가 농축된 갑신정변의 실패는 국정개혁을 추진하는 데서 교훈이 있다. 갑신정변의 실패와 수구세력의 정권 장악은 19세기 말의 민감한 시기에 잃어버린 10년을 초래하였으며, 그 결과 조선은 외세의 지배에 놓이게 되었다. 따라서 김옥균의 국정개혁 사상과 실천을 본받는 것도 중요하지만, 이의 좌절도 반면교사의 관점에서 돌아볼 필요가 있다.

첫째, 국정개혁은 이상과 현실을 조화해야 한다. 김옥균은 부국강병과 자주독립이라는

목표를 가지고 국정개혁을 광범위하고 신속하게 추진하려 하였는데, 이는 공적(公的)이고 바람직하였다. 그러나 궁극적으로는 실패함으로서 지향점은 옳았으나, 이상적이고 급진적이었다는 비판이 제기된다. 오늘날 국정개혁을 추진하는 데서는 바람직함(desirability)과 실현 가능성(feasibility)을 잘 형량해야 한다. 대체로 국정개혁은 이상에 치중하는 경향이 있으나(Birkland, 2019), 현실과 괴리되면 저항을 초래하고 실패하기 쉽다. 김옥균의 국정개혁은 목표는 바람직하였지만, 구체적 내용과 내용은 비현실적인 것들이 있었다. 국정개혁은 이상과 현실을 조화하고 핵심에 집중해야 한다.

둘째, 국정개혁을 하는 데서는 환경적 맥락에 대한 통찰이 필요하다. 19세기 말은 조선을 둘러싸고 서구열강은 물론, 청일 양국의 이해관계가 첨예하였다. 내정불간섭이 원칙인 오늘날과 19세기 말의 국제정치 규범은 달랐다. 그리고 국제정치는 고금을 막론하고 국가이익을 근간으로 한다. 김옥균은 청의 군사 역량과 개입 의지를 과소 평가하고 일본 정부의 지원 약속에 과도하게 의존하였다. 국내에서는 민씨 일파가 권력을 장악한 가운데 개혁·개방의 범위와 방식을 둘러싼 사상적 대립이 심하였다. 통치권자는 국정개혁 추진 의지와 역량이 부족하였다. 김옥균은 국정개혁에 대한 의지와 공공가치에 대한 헌신이 강하였으며, 서세동점의 시대 상황에서 개혁·개방을 도모한 점은 옳은 방향이었지만, 국제질서의 현실과 국내의 정치적 역학 관계를 냉정하게 보지 못한 점이 있다. 오늘날 국정개혁을 추진하는 데서는 국내외의 환경적 맥락을 정확하게 파악하여 이를 유리하게 활용하며, 국정개혁에 대한 예상되는 저항의 강도, 방식 등을 잘 예측하고 대처해야 한다.

셋째, 국정개혁을 추진하는 데서는 다양한 시나리오와 전략을 준비하고 융통성이 있어야 한다. 김옥균은 고종의 지지, 일본의 지원, 청의 개입 의지, 민씨 일파의 저항 강도 등에 대해 지나치게 낙관적이었다. 그러나 실제에서는 고종은 당오전 발행과 차관 도입을 동시에 승인하는 이중적 태도를 보였으며, 일본은 차관 도입, 갑신정변 등에서 약속을 어겼다. 청은 신속하게 군사력을 동원하였다. 민씨 일파는 국정개혁을 교묘하게 방해하였다. 이러한 것들이 종합적으로 작용하여 김옥균의 국정개혁은 실패로 돌아갔다. 오늘날 국정개혁을 추진하는 데서는 상황을 지나치게 낙관하기보다는 국내외 상황의 기회요인과 위협요인을 분석하고, 이에 따른 대응 시나리오를 만들어 체계적으로 대처해야 한다. 그리고 국정개혁 추진 과정에서는 상황 변화에 따른 유연성이 필요하다.

넷째, 국정개혁을 추진하는 데서는 국정개혁 목표, 범위, 추진체계, 정책수단, 주도 집단, 저항극복 방안 등에 대한 구체적 청사진이 필요하다. 김옥균은 1880년대 들어 다양한 국정개혁을 실천하였으며, 갑신정변 준비 과정에서는 인력 동원, 신정부 구성, 혁신정강 등을 나름대로 준비하였으나, 구체적 실행계획은 부족하였다. 그리고 의도대로 되지 않을 시를 대

비한 대안도 부족하였다. 혁신정강 내용도 추상적이고 이상적인 것들이 많았다. 따라서 실천 의지는 굳세었지만, 국정개혁 추진 수단, 저항에 대한 대책, 장단기 추진 계획 등은 부족하였다. 물론 이는 그가 혼자서 준비할 할 수 있는 것은 아니었다. 오늘날 국정개혁을 추진하는 데서는 지나친 이상주의, 단기 성과주의, 보여주기식 한건주의를 지양하고, 국정개혁의 목표, 추진체계, 수단, 저항 극복 방안, 환류체계 등을 잘 구비하고 일관성 있게 추진하는 것이 필요하다.

다섯째, 국정개혁은 여론, 통치권자, 정치권의 지지가 필요하다. 이를 위해서는 의사소통, 정보공유, 홍보 등을 통해 국정개혁의 필요성, 시급성, 성공 가능성 등을 전파해야 한다. 김옥균 당시에는 일반 국민은 개혁·개방의 중요성을 제대로 인지하지 못하였으며, 엘리트 관료들의 계몽 노력도 부족하였다. 영향력이 커던 재야의 위정척사 세력과는 소통이 없었다. 통치권자는 자신의 권력 유지에 급급하였으며, 집권 세력은 일본을 모방하는 국정개혁을 방해하였다. 김옥균 등은 이들과는 물론, 한때의 동료이던 온건개화 세력과는 소통을 단절하였다. 이에 따라 국정개혁은 소수의 급진개화파 인사들과 약간의 추종자들을 중심으로 추진되었으며, 그 결과 성과를 거두지 못하였다. 오늘날 대규모 국정개혁은 관료집단의 힘만으로는 추진이 어려우며, 통치권자 및 정치권의 지지, 무엇보다 여론의 지지를 얻어야 한다. 타당한 실행계획의 수립, 적극적인 홍보와 교육, 설득 등을 통해 정치권을 설득하고 우호적 여론을 조성함으로써 광범위한 지지를 확보해야 한다.

여섯째, 국정개혁 추진 세력의 역량과 연합 형성이 필요하다. 국정개혁은 주도 세력의 사명감, 용기, 일관성은 물론, 각종 저항을 극복할 수 있는 물리적 역량도 있어야 한다. 그리고 국정개혁은 광범위한 지지연합을 형성해야 한다. 김옥균 등 소장 엘리트 관료들은 사명감, 공공가치, 혁신성, 용기가 있었으며, 김옥균은 나름대로 수년간 동조 세력도 결집하였다. 그러나 국정개혁이라는 당위성만으로는 희생이 필요한 일을 위한 광범위한 개혁 네트워크를 구축하는 데 한계가 있었다. 그리고 소수의 엘리트 관료가 중심이 되면서 조정 내에서 지지연합을 구축하지 못하였다. 적어도 과거의 동료였던 온건개화 세력은 설득을 통해 동조자로 유지하고, 통치권자인 고종에 대해서도 국정개혁의 의도와 범위를 명확하게 설명하여 의심을 풀어줄 필요가 있었다. 오늘날 국정개혁을 추진하는 데서는 추진 세력의 의지는 물론, 주도 세력 확장, 추진 수단 확보, 명확한 실행계획 등을 통해 국정개혁 역량을 갖추어야 한다. 나아가서는 국정개혁에 대한 반대 세력은 줄이고, 유사한 신념 체계를 공유하는 세력과의 연합 형성을 통해 지지 세력을 확대해야 한다.

마지막으로, 국정개혁을 추진하는 데서는 온정주의와 낡은 관습을 탈피해야 한다. 즉, 국정개혁은 공정함과 합리성에 기초하여 냉정하게 추진해야 한다. 김옥균 등이 정변에 실패

한 중요한 원인 중의 하나는 민비를 제대로 격리하지 못한 것이다. 당시 민비는 친청 수구세력의 중심인물이었으며, 그의 정치적 역량은 대원군 축출과 임오군란 과정에서 이미 입증되었다. 김옥균 등이 이를 알면서도 정변 중에 민비를 격리하지 않은 것은 정변 주도 세력이 국모(國母)를 손상해서는 안 된다는 관습적 온정주의가 작용한 것으로 보인다. 이 점에서 임오군란을 주도한 하급 군인들이 민비를 대한 방식과 차이가 있다. 오늘날 국정개혁의 추진은 관습에 집착하거나 온정주의에 치중하기보다는 공사준별의 정신하에서 미래지향적, 혁신적 사고가 필요하다.

참고문헌

- 강범석. (2006). 「잃어버린 혁명 갑신정변 연구」. 도서출판 솔.
- 강보길. (2007). 정책혁신가와 학교선택제. 「교육행정학연구」. 25(3): 57-83.
- 국사편찬위원회. (2013). 「한국사 38: 개화와 수구의 갈등」. 탐구당.
- 김기호. (1995). 일제시대 초기의 도시계획에 대한 연구. 「서울학연구」. 6: 41-66.
- 김동완. (2015). 19세기말 개화 지식인의 도시 인식과 실천론. 「공간과 사회」. 25(2): 192-229.
- 김순양. (2021). 조선말 개화사상이 김옥균의 국정혁신 연구: 정책혁신가 관점에서. 「현대사회와 행정」. 31(4): 179-212.
- 김신재. (1995). 김옥균의 정체개혁론. 「경주사학」. 14: 79-107.
- 김영작. (2002). 김옥균, 시대를 앞질러 간 개혁의지. 「한국사 시민강좌」. 31: 79-102.
- 김옥균 저, 이민수 외 편. (1990). 「치도규칙」. 삼성출판사.
- 김옥균. (2006). 갑신일록. 김옥균·박영효·서재필, 「갑신정변 회고록」. 건국대출판부.
- 김윤희. (2014). 사회적 생산성 제고와 근대 통치성: 서울 도시개조사업의 재검토(1896-1899). 「아세아연구」. 57(1): 202-232.
- 김이수. (2011). 정책혁신가로서 기초지방자치단체장의 역할 유형에 관한 실증적 연구. 「한국자치행정학보」. 25(3): 265-284.
- 김종학. (2020). 개화의 수용과 근대 정치변동(1876-1895). 「한국문화」. 90: 265-301.
- 김주성. (2000). 김옥균·박영효의 자유주의 정신. 「정치사상연구」. 2: 37-60.
- 김현우. (2018). 일제강점기 김옥균의 초상. 「양명학」. 49: 271-300.
- 김홍수. (2023). 김옥균의 최후. 「한국학연구」. 68: 299-326.
- 박윤재. (2019). 위생에서 청결로: 서울의 근대적 분노처리. 「역사비평」. 126: 260-280.
- 박은숙. (2003). 갑신정변 주도세력의 성장과 정치적 대립의 성격. 「역사연구」. 12: 109-143.
- 박은숙. (2005). 「갑신정변 연구」. 역사비평사.

- 박은숙. (2011). 「김옥균 역사의 혁명가 시대의 이단아」. 너머 북스.
- 박재우. (2004). 김옥균과 갑신정변에 대한 고찰. 「영동문화」. 제9집: 67-96.
- 박한민 외. (2023). 「1880년대 울릉도와 동남제도개척사 관계 자료집」. 동북아역사재단.
- 박한민. (2021). 동남제도개척사 김옥균의 울릉도 목재 반출과 채무상환을 둘러싼 조일 교섭. 「동북아역사논총」. 73: 131-180.
- 서정현. (2013). 근대 정동의 공간 변화와 고종. 「향토서울」. 84: 80-113.
- 송기섭. (2012). 도로의 현주소와 도로인의 과제. 「한국도로학회지」. 14(4): 36-38
- 신동원. (2009). 청계천, 위생학, 한국 근대 보건의료 100년. 「물리학과 첨단기술」. 18(11): 26-27.
- 신용하. (2000). 「초기 개화사상과 갑신정변연구」. 지식산업사.
- 안승일. (2012). 「김옥균과 젊은 그들의 모험」. 연암서가.
- 안창모. (2013). 개항과 조선의 변화. 「근대건축사」. 4: 72-77.
- 오승철. (2017). 근대 개화사상의 발전과 분화에 관한 연구. 「민족사상」. 11(2): 141-168.
- 오창섭. (2011). 위생개념의 출현과 디자인. 「한국디자인문화학회지」. 17(4): 258-267.
- 우동선. (2002). 도시와 건축에 대한 박영효의 생각. 「계획계」. 17(7): 135-142.
- 이광린. (1991). 김옥균: 초기 근대화의 기수. 「계간 사상」. 1991년 가을호: 315-339.
- 이규철. (2013). 근대이행기 건축법의 도입과정 분석. 「계획계」. 29(5): 171-182.
- 이성로. (2019). 사회복지개혁과 대통령: 정책혁신가로서의 대통령 김대중. 「경제와 사회」. 2019년 3월호: 279-317.
- 이태진. (2005). 김옥균의 경장안 연구: 근대적 국가 구상의 재검토. 「동경대생들에게 들려준 한국사: 메이지 일본의 한국 침략사」. 태학사.
- 정영희. (1999). 김옥균의 개혁사상 연구. 「실학사상연구」. 12: 367-393.
- 조유식. (1993). 비운의 근대화혁명가 김옥균. 「월간 말」. 1993년 5월호: 90-91.
- 주지에·박형준. (2017). 동물보호정책 과정에서 정책혁신가와 정책중개자의 탐색적 연구. 「정책분석평가학회보」. 27(3): 57-96.
- 진병팔. (2014). 「김옥균의 노와일기」. 어드북스
- 최병덕. (2021). 한말 근대국가 건설을 위한 개화파의 정치체제 개혁. 「국제정치연구」. 24(4): 1-29.
- 탁양현. (2020). 「탈아입구 정한론 임오군란 갑신정변」. 퍼플.
- 하원호. (2000). 근대 여명의 비대한 혁명가 김옥균. 「내일을 여는 역사」. 1: 119-125.
- 한성민. (2018). 명자 김옥균에 대한 일본의 처우와 조선정책. 「역사와 현실」. 109: 373-407.
- 함규진. (2015). 한 떨기 벚꽃처럼, 지사의 길을 가다. 「인물과 사상」. 2015. 5월호: 113-128.
- 황 현(허경진 옮김). (2020). 「매천야록」. 서해문집.
- Amabile, T. (1996). *Creativity in Context*. Boulder, CO: Westview Press.
- Birkland, T. (2019). *An Introduction to the Policy Process*. Abingdon, UK: Routledge.
- Drucker, P. (1985). *Innovation and Entrepreneurship*. New York: HaperCollins Publishers.
- Emmett, R. (2020). Reconsidering Frank Knight's risk, uncertainty, and profit. *The Independent*

Review. 24(4): 533-541.

- Gibb, A. (1997). Small firms' training and competitiveness: Building upon the small business as a learning organisation. *International Small Business Journal*. 15(3): 13-29.
- Gunn, A. (2017). Policy entrepreneurs and policy formulation, In *Handbook of Policy Formulation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Heifetz, R. & Linsky, M. (2002). *Leadership on the Line*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*. 69(1): 3-19.
- Kingdon, J. & Mintrom, M. (1997). Policy entrepreneurs and diffusion of innovation. *American Journal of Political Science*. 41(3): 738-770.
- Kingdon, J. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Choices*. New York: Longman.
- Knight, F. (1965). *Risk, Uncertainty, and Profit*. Boston, MA: Houghton Mifflin.
- Meijerink, S. & Huitema, D. (2010). Policy entrepreneurs and change strategies. *Ecology and Society*. 15(2): 2-21.
- Mintrom M. (2000). *Policy Entrepreneurs and School Choice*. Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- Mintrom. M. & Norman, P. (2009). Policy entrepreneurship and policy change. *Policy Studies Journal*. 37(4): 649-667
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Roberts N. and P. King (1996). *Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Roberts, N. (1992). Public entrepreneurship and innovation. *Policy Studies Review*. 11(1): 55-74.
- Rogers, E. (2003). *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press.
- Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Schneider, M., Teske, P. & Mintrom, M. (1995). *Public Entrepreneurs: Agents for Change in American Government*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Schumpeter, J. (1983). *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. Piscataway, NJ: Transaction Publishers.
- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Brothers.

ABSTRACT

Kim Ok-gyun's Government Reform Practices during the Period of Korea's Transition to Modernity

Soon Yang Kim

This study analyzes the government reform practices of Kim Ok-gyun, an enlightenment thinker and activist during Korea's transition to the modern era, in order to derive implications for contemporary senior public officials undertaking government reform. To this end, this article first discusses the characteristics and qualities of a public entrepreneur necessary for leading government reforms. The study provides a brief biography of Kim Ok-gyun and then examines the formation and evolution of his enlightenment thought as a basis for his reform ideas. His practical reform efforts are then analyzed in connection with the domestic and international environments of the time, focusing on his activities related to securing foreign loans, drafting the Rules for Road Construction, cultivating young talent, strengthening the military, promoting industry and agriculture, developing forest resources, the Gapsin Coup and its reform platform, his advocacy for reform through petitions and letters, and his ideas on Samhwa (Pan-Asianism) ideology and national neutrality. Finally, the article concludes by drawing the key lessons his ideas and practices offer to contemporary senior public officials. The research methodology primarily relies on document research under the situation where interviews with historical figures are not possible.

【Keywords: kim ok-gyun, government reform, enlightenment thought, gapsin coup, public entrepreneur】