

# 『萬國政表』

(서울: 박문국 編撰, 1886)

김성혜 | 한림대학교 한림과학원 HK연구교수

## 1. 『만국정표』 편찬과 시대적 배경

『만국정표(萬國政表)』는 조선이 일본을 비롯한 구미 열강과 조약을 체결해 교류가 확대되면서 세계 각국에 대한 다양한 정보를 널리 보급·확산시키려는 의도에서 편찬되었다. 1886년 김윤식(金允植)과 정헌시(鄭憲時) 등이 주선해 박문국(博文局)에서 간행된 이 책은 영국에서 간행한 『정치연감(政治年鑑)』 중 「열국정표(列國政表)」를 번역하고 조선과 중국의 전헌(典獻)에 의거해 세계 51개국의 정치·재정·교육·종교·군사·통상 등을 소개한 개설서이다.

『만국정표』가 편찬되기 10년 전인 1876년, 조선은 일본과 최초 근대 조약인 조일수호조규를 체결했다. 그리고 1882년부터 미국을 비롯한 구미 각국과 조약을 맺으면서 본격적으로 만국공법적 세계질서로 편입되어 갔다. 이런 상황 속에서 조선 정부는 미지의, 또한 급변하는 국제 정세를 파악해 원활한 개화 정책을 추진하고자 했다. 따라서 각국의 역사·지리·정치·사회 등에 대한 정보를 수집해 이를 널리 소개·보급함으로써 백성들의 정부정책에 대한 지지 유도과 계몽을 꾀하며 부국강병과 자주독립을 추구해 갔다.

개항 이후 조선은 일본에 조사시찰단을, 청에 영선사를 파견해 선진 문물을 체험·도입해 나갔다. 이에 근대적 정부기구와 각종 근대 시설이 설립·확충되었고, 1880년의 통리기무아문에 이어 1882년 통리군국사무아문과 통리고섭통상사무아문이라는 국정운영 기구가 설치되었다. 특히 통리고섭통상사무아문에서는 그 산하에 각종 근대 기구, 즉 우정국, 제중원, 박문국 등을 두어 새로운 문물 도입을 적극 주도해 갔다.

한국 최초의 인쇄소로 『만국정표』를 편찬한 박문국은 이런 상황에서 설립되었다. 1882년 수신사로 일본에 다녀온 박영효는 각종 정보 보급의 중요성을 인식하게 되었고, 이를 위한 인쇄소 설립을 고종에게 건의했다. 그러자 고종은 박영효의 건의를 받아들여 그에게 규정을 만들도록 명했다. 김옥균·서광범 등이 작업에 참여한 가운데 1883년 7월 5일, 영어 교육기관인 동문학의 부속기관으로 박문국이 설치되었다. 이렇게 조선 정부에서 운영하는 박문국은 같은 해 10월 1일자로 한국 최초 신문인 『한성순보』를 창간·발행함으로써 조선의 국내외 정세를 널리 알리는 데 기여하게 되었다. 초기 박문국에서는 일본에서 수입한 활자와 인쇄를 사용했고, 후쿠자와 유키치(福澤諭吉)가 파견한 이노우에 가쿠고로(井上角五郎)가 고문으로 채용되었다. 이후 1884년부터는 모든 작업을 조선인이 맡아 담당하게 되었다.

그러나 1884년 조선 정계에는 박영효 등과 이들의 급진적인 개혁 추진을 경계하는 고종과 민씨 세력 사이의 갈등이 고조되고 있었다. 1882년 임오군란 이후 친청(親淸)적인 김윤식·어윤중 등과의 반목과 더불어 명성왕후의 조카인 민영익이 방미 이후 박영효·김옥균 등을 배제하고 친청으로 돌아서면서 고종의 후원과 지지도 소원해졌기 때문이었다. 그러자 이들은 일본의 힘을 얻어 정부에서 친청세력을 몰아내고자 갑신정변을 일으켰다. 그러나 정변이 실패한 결과 근대 개혁의 상징이었던 박문국의 각종 기제도 파괴됨으로써 박문국도 폐지되었다.

이런 상황은 근대 기구를 설치하고 서구 문물을 보급하려는 정부의 정책 자체를 담보상태에 빠뜨렸다. 이를 염려한 당시 통리고섭통상사무아문 독판

김윤식은 1885년 3월 28일 박문국의 재건을 건의했다. 1885년 5월 박문국이 중건되어 총재에 김윤식, 부총재에 정현시가 임명되었고, 김윤식의 주도 하에 교동에 다시 지어진 박문국 건물에 인쇄시설이 새로이 갖추어졌다. 이와 함께 신문발간 준비 또한 다시 시작되었고, 『한성순보』를 복간하는 형태로 1886년 1월 25일 『한성주보』가 창간되었다. 이렇게 재건된 박문국에서 신문을 비롯해 각종 서적 간행이 진행됨으로써 1880년대 이후 본격화된 조선의 개화정책은 계속해서 그 명맥을 유지해 나갈 수 있었다. 그리고 각국 상황을 소개한 『만국정표』 또한 이러한 시대 상황을 배경으로 세상에 빛을 보게 되었다.

## 2. 편·저자

『만국정표』는 개인의 저서가 아니라 영국의 『정치연감』을 바탕으로 각국 사정을 여러 서적에서 발췌·편집한 책이다. 통리고섭통상사무아문 산하 박문국에서 간행된 이 책의 편찬 책임자는 박문국 총재인 김윤식이었다.

『만국정표』의 서문을 작성한 김윤식(金允植, 1835~1922)은 한말의 관료·문장가로, 자는 순경(洵卿), 호는 운양(雲養), 본관은 청풍(淸風)이다. 좌찬성을 지낸 김익태와 전주이씨 어머니 사이에서 태어났으며 성리학의 대가인 유신환과 개화파의 선조라 일컬어지는 박규수의 문인을 지냈다.

1874년 문과에 급제한 이후, 황해도암행어사·문학·시강원 겸사서·부응교·부교리·승지 등을 역임했으며, 1880년 순천부사에 임명되었다. 정부의 개화정책으로 청에 영선사로 파견된 김윤식은 학도와 공장(工匠) 38명을 인솔해 그들을 청의 기기국에 배속시켰다. 한편, 고종의 명을 받아 청나라 북양대신 이홍장(李鴻章)과 대미 조약 체결을 위해 7번 회담을 가졌고, 그 결과 조미수호통상조약을 체결시켰다.

청나라 체류 중에 임오군란이 일어나자 어윤중과 상의해 청군 파병 요청과 흥선대원군 제거방략 제시 등 청나라 개입을 주도했고, 오장경(吳長慶)·

마건충(馬建忠)이 이끄는 청나라 군대와 함께 귀국하였다. 같은 해 9월 종사관 김명균과 함께 다시 청나라로 건너가 학도·공장들을 귀국시켰고, 각종 기기를 도입해 기기창 설치의 터전을 마련했다. 임오군란 이후 강화부유수로 있을 때 원세개(袁世凱)의 도움으로 5백 명을 선발, 신무기로 무장하고 중국식으로 훈련된 진무영을 설치했는데, 이들이 갑신정변 당시 상경해 궁중 수비를 담당했다. 통리내무아문의 설치에 따라 협판통리내무아문사무로, 다시 협판군국사무가 되었다.

김윤식은 갑신정변 이후 병조판서를 거쳐 독판교섭통상사무가 되어 대외 관계를 담당했다. 독판 재임 중 민씨 세력과 친일급진개화파세력에 대항하고자 흥선대원군의 귀국을 도모해 실현시켰고, 원세개가 주차조선총리교섭통상사의로 부임하면서 세력이 한층 강화되었다. 그러나 원세개의 지나친 국정 간섭을 꺼려한 고종과 명성왕후로부터 배척을 당한 끝에 1887년 5월 면천으로 유배되었다. 1894년 석방된 그는 갑오경장 당시 김홍집 내각에 등용되어 군국기무처 회의원과 독판교섭통상사무에, 그해 7월 정부기구의 개편에 따라 외무아문대신에 임명되었다. 1896년 2월 아관파천 당시 을미사변과 관련지어져 탄핵되었고, 외무대신직에서 파면된 후 제주목(濟州牧)으로 종신징배되었다. 1907년 7월 일진회의 간청과 정부의 70세 이상자에 대한 석방조처에 따라 10년 만에 해금되어 서울로 돌아왔다. 『만국정표』 간행을 주도한 그는 『운양집』을 비롯해 『임갑령고(壬甲零稿)』·『천진담초(天津談草)』·『음청사(陰晴史)』·『속음청사(續陰晴史)』 등을 저술한 문장가이기도 했다. 1880년대 친청에서 1890년대에 친일로, 한일병합 이후에는 한국의 독립을 주장하기도 한 김윤식은 한국근대 전환기 급변하는 정치 현실과 혼란상을 대변하는 대표적인 인물이었다고 하겠다.

### 3. 구성과 내용

『만국정표』는 1886년 박문국에서 총 4권으로 간행되었다. 책의 크기는 세로 26.3cm 가로 16.8cm이며, 사주(四周)의 크기는 세로 17.7cm, 가로 13cm이다. 1면은 세로로 된 10행으로 구성되었고, 각 행은 23자로 이루어진 신연활자본(新鉛活字本)이다. 국립중앙도서관, 서울대학교 규장각, 고려대학교, 한국학중앙연구원 장서각 등에 보관되어 있다.

『만국정표』는 영국의 『정치연감』 중 「열국정표」 부분을 이노우에 가쿠로가 번역한 것과 조선과 중국의 전장을 편집한 내용으로 구성되어 있다. 책의 체재는 김윤식과 정현시의 서(序), 5칙(則)의 범례(凡例), 총론(總論), 각국 정교약설(各國政教畧說), 지도전도(地球全圖), 목록(目錄), 본문 순으로 되어 있다. 「서」에서 김윤식은 먼저 「나라가 있으면 정치가 있고, 정치가 있으면 반드시 역사가 있다」고 한 후, 삼대 이후 예악이 괴된 것이 만국정표를 만드는 이유라고 설명했다. 그리고 세계정세가 예전과 달라졌는데 영국의 열국정표에 51개국의 정치·종교·학교·토지·인구·재정·병제·통상·공업·화폐 등의 표가 있어 전장율려(典章律呂)와 정령의 득실, 빈부강약의 형세를 알 수 있다고 언급했다. 이렇게 김윤식은 각국 사정에 대한 정보를 제공해 타국의 정치와 역사를 알고 타산지석으로 삼아 나라를 발전시키는 것이 이 책을 간행하는 의도임을 밝혔다. 이어진 정현시의 서에서는 고종이 박문국에 명을 내려 여러 나라의 연혁·계통·정치·학교·재정·물산·호구·군적 등을 조사해 조선 신민의 이목을 넓히려는 뜻에서 이 책을 편찬하라고 했다면서 『만국정표』가 고종의 개화정책 일환으로 조선에 해외 정세를 확대·보급하려는 목적에서 편찬되었음을 분명히 했다.

「범례」에는 조선과 중국 관련 사항은 양국의 전현을 참고하고, 일본을 비롯한 각국 사항은 1886년 영국에서 간행된 『정치연감』을 초역해서 편집한다는 설명과 연월일은 조선과 중국은 음력을, 그 외 나라는 양력을 사용한다고 되어 있다. 또한 총론에서 각국의 국명과 속지(屬地)를 밝히고 약설에서 구미

각국의 정교(政敎)를 개론할 것이며, 통화와 도량형의 기준 등을 어떻게 설정할 것인지를 제시했다.

「총론」에서는 세계를 아시아, 유럽, 아프리카, 북아메리카, 남아메리카, 오세아니아의 6주로 구분하고, 각 주에 속한 51개국과 그 속국을 명시했다. 조선은 전제왕치(專制王治), 중국과 일본은 전제제치(專制帝治), 오스트리아는 입헌제치(立憲帝治), 영국은 입헌왕치(立憲王治), 프랑스는 공화정치(共和政治) 등 각국의 명칭과 정치체제를 분류해 나열했다.

「각국정교약설」에서는 정치체제를 크게 군주전제(君主專制), 군민동치(君民同治), 공화정치(共和政治)로 구분하고 각 정체에서 입법·사법·행정권의 행사 방법과 차이에 대해 설명했다. 군주전제에서는 군주가 삼권을 모두 총재하고 신하가 보좌하며 서민참의(庶民參議)는 참여하지 않으며, 군민동치에서는 군주와 서민공의(庶民公議)가 삼권을 분장해 정치하고, 공화정치에서는 군주가 없으며 서민들이 한 명을 임기제 대통령으로 추천한다고 설명했다. 각 정체를 언급한 후 군주전제와 군민동치의 유사점과 차이점, 군민동치와 공화정치의 유사점과 차이점에 대해 비교·설명하고 각 정체를 보다 세분화시켜 분류한 점이 특징이다.

이 밖에도 각국의 종교·군대·교육·통화·역법 등을 상세히 소개했다. 세계 각국은 다양한 종교를 믿고 있는데, 동양에서는 유교나 불교를, 서양에서는 기독교와 천주교, 그리스정교를, 서아시아에서는 이슬람교를, 아프리카에는 다양한 종교가 있음을 제시했다. 조세에서는 직접세와 간접세, 군대에서는 징병제도를 소개했고, 교육에서는 관립·사립·공립학교를 구분해 설명했다. 통화에서는 은과 금본위제가 있음을 언급했으며, 역법에서는 조선과 중국이 태음력을, 그 외 다른 나라에서는 태양력을 사용하고 있음을 밝혔다. 「각국정교약설」 마지막에는 「동반구」와 「서반구」로 나누어진 「지구전도」를 제시했다. 아시아, 유럽, 아프리카, 오세아니아는 동반구에, 남과 북 아메리카는 서반구에 들어 있다. 중국과 인도에 비해 아프리카가 크고 중국과 일본에 비해 조선이 크게 그려져 있다.

다음은 전체 목차에 이어 총 4권의 본문으로 구성되어 있다. 권1에는 아시아 5개국, 권2에는 유럽 6개국, 권3에는 유럽 13개국, 권4에는 아프리카, 북아메리카, 남아메리카, 대양주의 총 27개국이 실려 있다. 각국 사정은 역대(왕실), 정치, 종교 및 교육(학교), 재정, 병제(육군 및 해군), 면적 및 인구, 통상 및 공업, 화폐, 역법으로 분류·서술되었다. 왕실에서는 왕위계승방법과 역대 왕(황제) 등이, 정치에서는 각국 정체와 의회·대통령·상하의원 등의 구성과 선출방법 등이 소개되었다. 종교에서는 종교자유 유무와 종교인에 대한 설명 등이, 교육에서는 교육방법의 신구 여하와 교육형태, 학교 구분과 학교·선생·학생 숫자 등이 제시되었다. 재정에서는 각국의 주요 세입·세출원과 재정총액, 운영방법, 차관 상황 등이 언급되었는데, 유럽과 같이 산업화된 국가에서는 (해)관세·주류세·담배세·소비세·소득세·우편세·인세 등으로 세입원이 다양화되어 있는 반면, 조선이나 아프리카 같은 비산업화 국가에서는 토지세·인두세·잡세 등의 직접세가 주요 세입원인 것이 특징이다. 병제에서는 육군·해군 편제와 군인수, 군비상황이 자세히 소개되었고, 토지 및 인구에서는 각국 면적과 인구수, 토지이용 상황과 국민들의 주요 종사산업 등이 제시되었다. 통상과 공업에서는 주요 수출·수입품과 교역 통로, 사용 화폐, 철도·제조·우편 사정 등이 기술되었다.

권1의 아시아(亞細亞洲)에는 조선, 중국, 일본, 타이(暹羅), 페르시아(波斯)의 5개국이 소개되어 있다. 조선 사정은 역대왕실을 자세히 기재한 반면, 중국은 정치·병제 부분을 강조하고 아편의 폐해를 언급했다. 일본은 천황세습제로 여자도 천황이 될 수 있으나 반드시 황가의 근친인 친왕 4명(四親王者)의 섭정이 요구된다고 했고, 재정에서는 주요 세입원으로 해관세·지조세·광산세·해도물산세·주세 등을, 군제에서는 그 정확한 수를 제시했다. 정치권은 조선, 중국, 일본 모두가 삼권을 군주가 총재하는 전제정치로 규정했다.

권2의 유럽(歐羅巴洲)은 러시아(俄羅斯), 오스트리아(奧地利), 독일(日耳曼), 덴마크(丁抹), 스웨덴(瑞典邦威), 영국(英吉利)의 6개국으로 구성되어 있다. 러시아는 세계에서 가장 큰 나라로 유럽과 아시아에 걸쳐 있고, 전제제치로

황제가 모든 권한을 가지고 정치와 종교를 관장하며 그리스정교를 믿는다, 차·제조품·기계 등을 수입하고 곡물·마·가축 등을 수출한다고 서술했다. 독일은 25개 동맹국과 별도의 2개주를 두었다고 언급한 후, 유럽에서 가장 완벽하고 아름다운 징병법을 실시하는 나라임을 명시한 점이 주목된다. 권2에서는 영국의 분량이 가장 많은데, 여왕이 다스리는 영국은 국회가 입법권을, 행정대신이 행정권을, 상원이 사법권을 관장하지만 이를 모두 왕이 총재하기 때문에 실질적인 수장이 왕이라고 설명했다.

권3의 유럽편에는 네덜란드(荷蘭), 벨기에(比利時), 스위스(瑞西), 프랑스(法蘭西), 스페인(西班牙), 포르투갈(葡萄牙), 이탈리아(伊太利), 그리스(希臘), 루마니아(羅馬尼), 터키(土耳其) 등 13개국이 수록되어 있다. 권3에는 프랑스에 대한 설명이 가장 많아 왕정에서 공화정으로 바뀌는 혁명 과정과 대통령제인 정부 형태, 임기 7년인 대통령의 업무, 3심재판제도 등을 자세히 기술했다. 보호무역을 규정한 프랑스는 은 관세를 적용하고 있으며, 재정에서는 기록세와 증인세가 가장 많고, 다음으로 주류세·해관세·담배세·토지세·상업면허세·제조면허세·사탕세 순이라고 설명했다. 특히 프랑스의 도로 사정을 상세히 소개한 후, 감독관을 두어 각자의 집 앞을 청결을 유지하도록 관리하며 이를 지키지 않는 집주인을 처벌한다고 한 내용과 차도·마도(馬道)·인도가 유럽에서도 가장 완벽하고 아름답다고 기술한 점이 흥미롭다. 스페인은 국왕이 행정권을, 국회가 입법권을 관장하고 천주교를 믿으며, 토지·가산·가축·상공업·광산 등에 부과하는 직접세와 인구·화폐·소비·교양 등에 부과하는 간접세가 있고, 징병제는 프랑스의 그것을 모방했다고 소개했다.

권4의 아프리카(亞非利加洲)에는 이집트(埃及), 남아프리카공화국(三給波爾南亞非利加共和國), 콩고(公額) 등 7개국이, 북아메리카(北亞米利可洲)에는 미국(美利堅), 과테말라(瓜他馬拉)를 비롯한 9개국이, 남아메리카(南亞米利加洲)로는 콜롬비아(古倫比), 베네수엘라(委內瑞拉), 칠레(智利), 볼리비아(玻里非) 등 10개국이, 대양주(大洋洲)로는 하와이(和哇)가 실려 있다. 아프리카와

아메리카는 아시아와 유럽 지역에 비해 간단히 소개되었으며, 미국만이 자세히 기술되었다. 38개주로 구성된 미국의 내용에는 영국으로부터의 독립 경위, 대통령 선출 방법, 대통령을 중심으로 한 국정운영 상황, 자유로운 종교와 통상 등이 소개되었다. 정부에서 이미 퇴직한 문무관원 및 과부·고아 등에게 매년 약간의 생계자금을 평생 지급한다는 복지 내용이 서술된 사실이 이채롭다.

#### 4. 의의

『만국정표』는 조선정부가 세계 각국의 다양한 사정을 소개해 신민의 이목을 넓히려는 개화정책의 일환으로 편찬되었다. 이 책은 1886년 영국에서 간행된 책을 바로 활용해 번역함으로써 당시 세계 각국의 정치·경제·군사·사회 관련 사항을 정확하고 폭넓게 보급·이해하도록 하는 데 기여했다. 1894년 편찬된 『여재촬요(輿載撮要)』에서 저자 오형묵(吳亨默)은 자료 출처로 조선·중국 관련 내용은 양국의 여러 문헌, 그 밖의 지역은 1886년 영국에서 출판된 『정치연감』을 제시했는데, 그 기준과 내용을 볼 때 『만국정표』가 활용되었음을 알 수 있다. 이렇듯 『만국정표』는 이후 세계 각국 정보를 파악할 수 있는 기반을 제공하고 있었다.

무엇보다도 『만국정표』는 조선정부의 주관 하에 이노우에 가쿠고로가 영국의 『정치연감』 내용을 한자로 번역해 소개함으로써 각국의 정보가 객관적이고 개괄적으로 설명되어 있다는 점이 특징이다. 또한 51개국이나 되는 다양한 국가의 왕실과 정치, 재정과 통상, 군사와 군비, 교육과 종교, 인구와 토지, 통상과 산업 등을 구체적인 숫자를 통해 상세히 서술해 보다 정확한 정보를 습득하도록 했다.

특히 이 책 속에는 당시 조선의 정치사회에서 일반화되지 않았던 각종 근대적 용어가 빈번히 사용되었다는 사실에 주목할 필요가 있다. 정치분야에

서는 공화정(제/국/당)·민주정(제/국/당)·국민·국회·의회·의원·의장·상원·하원·입법(권)·사법(권)·행정(권)·민선(제/의원)·투표·대통령·정체 등이, 법률분야에서는 헌법·형법·민법·사법·고등재판소·대심원·소송·변호인·배심관 등의 용어가 표기되었다. 교육에서는 인민·국민·소학교·중학교·고등학교·대학교·전문학교·사범학교·공립·사립·학비·학사·박사 등이, 재정과 통상분야에서는 예산·세입·세출·국채·직접세·간접세·소득세·소비세·증과세·관세·무역·보호관세·세법·차관·재무·수입·수출·무역·회사·은행·금본위제·은본위제·우편·전신·전선·철도·기차·운송 등이, 병제에서는 징병제·육군·해군·헌병·군의원·군함·함대·조선국 등이, 그 밖에도 농업·공업·상업·의사·재산가·자유·독립 등의 근대적 용어가 빈번하게 기재되었다. 이렇게 각 단어에 대한 이해를 필요로 하는 용어가 다양하게 사용됨으로써 그 용어를 통해 반영되는 세계의 변화된 양상과 추이 또한 함께 습득할 수 있었다.

이렇듯 『만국정표』는 1880년대 이후 조선이 서구적 만국공법체제로 편입되어 가는 과정에서 세계 각국의 자세한 사정을 알아 부국강병과 자주독립을 유지하려는 의도에서 편찬되었다. 정부가 개화정책을 원활히 수행하기 위해서는 서구문물을 신속히 도입·수용해야 했는데, 이는 세계정세에 대한 정확한 정보 수집의 필요성을 야기시켰다. 이런 상황에서 정부는 다양한 정보 수집과 함께 수집된 정보를 제대로 파악해 널리 보급시킴으로써 정부의 개화정책 추진에 대한 신민들의 이해와 협조를 구하려 했다. 이러한 작업의 일환으로 근대적 인쇄소인 박문국에서는 변화된 각국 사정을 근대적 용어를 사용해 편집한 『만국정표』를 간행하게 되었다. 이렇게 『만국정표』는 신민들에게 세계정세를 알게 하려는, 즉 각국의 다양하고 실질적인 정보에 대한 폭넓은 보급을 목적으로 편찬되었다는 데 그 큰 의의가 있다고 하겠다.