

1423년 강원도 대기근과 세종의 대응방식

“밥은 백성의 하늘이다”

1423년 강원도의 대기근은 세종 리더십의 첫 번째 실험대였다. 불과 몇 개월 전까지만 해도 태종이 상왕으로서 “국가의 중대사는 직접 듣고 결정”해 주었다. 세종은 집현전에서 인재를 기르거나 예제(禮制)를 정비하는 등 주로 시급하지 않은 일만 맡았다. 하지만 태종이 재위4년(1422년) 5월에 사망하자 세종 스스로가 모든 국정을 책임져야만 했다. 일찍이 태종으로부터 “공부 잘하고 효성이 극진하다”는 소리를 들었던 세종이지만, 그것은 어디까지나 개인 차원의 평가일 뿐이었다. ‘좋은 사람’이 정치도 잘 할 수 있다는 보장은 어디에도 없었기 때문에, 대다수 신민들은 세종의 ‘친정’(親政)을 예의 주시하고 있었다.

글_박현모

세종 리더십의 첫 실험대, 강원도 대기근 구제

친히 국정을 주관해야 하는 세종이 맨 처음 부딪친 문제는 강원도 기근이었다. 그 해 강원도의 기근은 실로 혹독했다. 수년간 흉년이 계속된 데다 그해에는 특히 장마가 심해서 보리 이삭이 전부 썩고 오곡의 종자까지 휩쓸려 가버렸다. 급히 교체되어 간 강원감사 황희의 보고에 따르면, 토지의 58%가 황폐화된 가운데 인구의 27%가 여기저기를 떠돌며 구걸을 하고 있었다. 산중 고을의 백성들은 나무껍질을 벗겨 먹거나, 흙을 파서 떡과 죽을 만들어 먹어야 했다.

이렇게 되자 국경을 넘어 도망가는 사람들이 속출하고, 왕을 원망하는 소리까지 나왔다. 강원도 고성(伊覺)이란 사람은 “이 임금 때문에 흉년이 들어 살기가 심히 어렵다. 내가 임금이 된다면 반드시 풍년이 들 것”이라는 소리를 해 처벌(大言罪) 받기도 했다. 이 와중에서 구휼식량을 훔치거나, 백성에게 곡식을 빌려주었다고 허위로 조정에 보고하는 수령들도 있었다.

세종은 이 문제를 어떻게 인식했으며 또 어떤 방식으로 극복했는가? 세종은 먼저 조정 대신들을 불렀다. “내가 변변치 못한 몸으로 신민(臣民)의 위에 있으면서 밝음을 비취 주지 못하고, 덕을 베풀지 못해, 수재와 한재로 흉년이 해마다 계속되고 있다. 지금 백성들은 근심과 고통으로 외지를 떠돌고 있으며, 나라 창고도 텅 비어 구제할 수도 없다. 조용히 그 잘못을 생각해보니, 죄는 실로 나에게 있다. 마음이 아프고 낮이 없어서 어떻게 해야 할지 모르겠다. 대소 신료들은 제각기 위로과인의 잘못과, 정령(政令)의 그릇된 것과, 아래로 토지제도의 잘잘못과 백성들에게 좋은 것과 나쁜 것을 거리낌 없이 마음껏 직언(直言)해 달라”(세종실록 05/04/25). 자신의 한계를 고

백한 다음, 그 해법을 모두 솔직히 얘기해 달라는 얘기였다.

이처럼 세종은 문제가 생기면 신료들에게 상황을 있는 그대로 알리고 조언과 대책을 구하곤 했다. 즉위한 지 3일 만에 도승지에게 “내가 인물을 잘 알지 못하니 여러 신료들과 함께 의논하여 벼슬을 제수하려고 한다”면서 좌·우의정은 물론이고 해당 부서의 당상관을 불러오게 한 일로부터, 재위 말년 명나라의 10만 명 파병요청에 대한 대응방식을 묻는 데 이르기까지 세종은 거의 모든 사안을 신하들에게 묻고 의논해서 결정하곤 했다. 그런데 세종이 단지 신하들의 의견을 묻기만 한 것은 아니었다. 그는 신료들이 “진언(陳言)한 것 중에서 행할 만한 것들은 해당 부서로 하여금 그 조건을 자세하게 의논하여 아뢰게” 했다. 이번 강원도 대기근의 경우도 쓸 만한 진언이 23조목으로 정리되어 올라왔다. 세종은 그 사항을 자세히 읽어본 다음 친히 재단(裁斷)하여 시행하게 했다. 세종의 흉년 구휼방법을 정리하면 다음과 같다.

세종의 ‘혁신적인’ 기민 구제적

첫째, 세종은 “매일 일을 아릴 적에는 흉년에 관한 정사를 제일로 삼으라”고 지시했다. 흉년을 구제하는 정사는 결코 완만히 할 수 없는 것인 바, 이 문제를 국정의 최우선 순위에 놓고 실기(失機)하지 않도록 각별한 관심을 기울였다.

둘째, 기민들의 자유로운 이동의 허용이다. 동북쪽 지역의 흉년이 심해지자 “전라도와 경상도로 가기 위해 늪은이와 어린애를 이끌고 길을 떠나는 사람들이 줄을 이었다.” 그러자 각도의 감사와 수령들이 그 이동을 금지했다. 그들이 대구 모로 이동하면 곧 다른 지역까지 굶주리게 될 것이라는 논리였다. 예컨대 사간원의 박관(朴冠)은 “다른 도의 굶주려 떠돌

아다니는 사람이 모두 와서 먹을 것을 구하게 되면, 종말에 가서는 다만 떠돌아다니는 사람들만이 먹지 못할 뿐만 아니라, 토착(土着)하고 있는 사람들까지도 장차 그 굶주림을 면치 못할 것"이라고 주장했다. 이 상소는 "한가한 관원의 불필요한 말"이라는 비판을 받았지만, 현지에서는 이와 비슷한 일들이 실제로 일어나고 있었다.

예컨대 평안도의 상원(祥原)에 사는 12세의 사내아이가 강동(江東)의 진제장(賑濟場)에 배가 고파 걸을 수가 없는 지경으로 들어왔는데, 담당 아전은 그 아이를 다른 지역 소속이라 하여 구료하지 않고 소에 태워 다른 진제장으로 떠나보내게 했다. 이 보고를 받은 세종은 크게 진노하면서 책임을 회피하려는 현지 관리들의 안이한 태도를 엄벌했다

셋째, 구휼방식의 변형이다. 기민들이 어디서 왔는지 묻지 않음은 물론이고, 승려에게 음식을 나눠주게 하는 등의 혁신적인 구휼방식을 취했다. 그 당시 함길도 관찰사로서 직접 진휼을 지휘했던 안순(安純)은 다음과 같이 말했다.

"① 심히 아위고 부종(浮腫)이 난 자는 타도(他道) 사람을 물론하고 회복(蘇復)될 때까지 모두 머물러 두게 하되, ② 남자·여자와 ③ 역질에 걸린 사람은 따로따로 있게 하고 친히 공급하며, ④ 자비심이 있는 중을 뽑아서 그 일을 참예하여 관장하게 하고, ⑤ 감사와 수령이 때 없이 규찰하여, 주린 백성을 많이 살린 자는 아뢰어 포상하게 하고, 그 임무를 충실히 하지 못한 자는 그때그때 곧 죄를 주어 상벌로 보인다."

(세종실록 19/01/02)

세종의 첫 번째 구휼방식의 특징은 앞서 지적한 것처럼, 기민의 출신지역을 가리지 않고 시혜를 베풀었다는 점이다 (①). 다음으로, 그는 남자와 여자를 구분하는 한편 "베(布)로 단삼(短衫)과 치마를 만들어 옷이 없는 자에게 주었다." 이로써 비록 굶어죽더라도 진제장에 나와서 얻어먹는 것은 한사

코 기피하던 여염집 부녀들을 포함한 다수의 백성들을 구제할 수 있었다(②). 또한 환자와 건강한 사람을 별도로 구휼하고 거처하게 함으로써 진휼과정에서 흔히 발생하는 질병의 감염위험을 차단했다(③).

여기서 주목되는 것은 아전이 아니라 승려들에게 음식을 나눠주게 했다는 사실이다(④). 예컨대 당시 강원감사 황희는 강원도 대기근 당시 "선심(善心)이 있는 승도를 뽑아서 기민(飢民)을 구제하는 일을 전장(專掌)하게" 했다. 하급 공무원이 아니라 현지의 종교인 내지 오늘날로 말하면 시민단체에게 구휼을 전담하게 하여 일의 효과를 높인 것이다. 마지막으로, 진휼과정을 관찰사와 수령으로 하여금 수시로 살피게 하는 한편, 진휼성적을 근무평정에 반영하게 했다(⑤).

"밥은 백성의 하늘이다"

세종은 국가재정의 어려움을 들어 구휼을 반대하는 신하들에게 이렇게 말하곤 했다. "백성은 나라의 근본이요, 백성은 밥을 하늘로 삼는다"(民惟邦本 食爲民天). 밥을 굶게 하는 국왕은 임금 될 자격이 없으며, 따라서 모든 정사보다 민생을 우선시해야 한다는 말이었다. "만약 한 백성이라도 굶어 죽은 자가 있다면, 감사나 수령이 모두 왕명을 위반한 것으로서 죄를 논할 것이라"는 세종의 거듭된 강조는 그런 생각의 연장이었다. 이러한 세종의 민생우선의 정책 덕분에 1423년 당시 강원도에는 "고향을 떠나서 떠도는 백성이 비록 많았으나, 굶주려 죽은 사람은 적었다." 세종에 대한 백성들의 신뢰는 여기에서 쌓이기 시작하였다. **국문**

박현모님은 한국학중앙연구원 연구교수이며 세종국가경영연구소 연구실장이다. 저서로는 《정치가 정조》 《세종의 수성(守成) 리더십》 등이 있다.

