

《세종장헌대왕실록》

1426년 서울 대화재사건과 세종의 위기극복 리더십

1426년 2월 16일 세종 일행은 서둘러 귀경길에 올랐다. 경기도 광주의 사기소 별판에서 전해들은 도성(都城) 화재소식은 가히 충격적이었다. 도성 여염집의 1/7에 달하는 2,170호가 불타버렸고, 각종 창고는 물론 전옥서(典獄署)와 궁궐의 행랑까지 화염에 휩싸였다. 궁궐에 남아있던 왕비가 급히 대신과 백관을 지휘하며 화재 진압에 나섰지만, 워낙 건조한 날씨인 데다 바람까지 거세 삼시간에 불은 서울 중심부를 잿더미로 만들어버렸다. 왕비의 말마따나 종루를 가까스로 구하고 종묘와 창덕궁을 보전한 것만도 천만다행이었다.

글_박현모

세종을 더욱 당혹스럽게 만든 것은 이번 화재의 배경이었다. 처음엔 좀더독들이 물건을 훔치려고 밤을 틔타 불을 지르는 것으로 파악되었다. 화재를 당한 집 절반이 도둑을 맞았고, 불이 번지지 않은 집들도 황급히 대피한 사이에 재산을 다 망실하였기 때문이다. 그러나 이조참판 성엄이 조사한 바에 따르면, 이번 화재의 근본 원인은 정부의 화폐 강행에 대한 백성들의 반발에 있었다. “국용(國用)을 넉넉히 하고 민식(民食)을 풍족하게” 하기 위해 국가에서는 태종 때부터 저화(楮貨)나 동전을 사용하도록 했다. 세종 5년(1423년)부터는 특히 <조선통보>라는 동전을 발행해 상거래나 조세납부의 수단으로 활용하도록 강제하기 시작했다.

국가에 필요한 화폐법, 그러나 백성들에게는 악법

백성들은 한사코 베나 쌀 같은 물품화폐를 선호했다. “돈은 추울 때 입을 수도 없고 배고플 때 먹을 수도 없다”는 백성들의 생각은 좀처럼 바뀌지 않았다. 조정의 잦은 화폐정책의 변화도 백성들의 불신을 증폭시켰다. 어느 날 누군가의 제안으로 갑자기 시행되다가 흉년이 들거나, 백성들의 반발이 거세지면 슬그머니 사라지는 화폐정책은 ‘따른 사람만 손해’라는 인식을 확산시켰다. 이런 상황에서 조정의 화폐정책이 효과를 거둘 리 만무했다. 급기야 1년 전(1425년)부터 조정은 <조선통보>를 사용하지 않고 물물교환을 하다 말았던 자의 가산을 몰수하는 극약 처방을 내놓았다.

그러나 연이은 흉년 속에 끼니 걱정을 해야 하는 사람들에게 화폐는 너무 요원한 얘기였다. 게다가 “한 사람의 잘못

으로 가족 전체의 가산을 몰수해 온 집안사람을 굶게 하는 것은 분명 지나치다”는 변계량의 지적처럼 백성들에게 화폐법은 악법 그 자체였다. 하지만 세종으로서는 그 법을 쉽게 포기할 수도 없었다. 잦은 변동으로 인한 정책에 대한 신뢰 상실을 우려했기 때문이었다.

하지만 결국 정부가 다시 물러설 수밖에 없었다. “백성들의 원망이 화기(禍機)를 불러왔다”는 비난은 무시하더라도, 당장 화재를 입은 사람들의 경우 지원받은 쌀로 의복·식량과 목재·기와 등을 사지 않을 수 없었다. 조정을 원망한 나머지 “우리를 이루어 솟으로 불을 질렀다”는 방화범들의 진술 역시 ‘어진 정치’를 천명한 세종에게 큰 도전이었다. “비록 백성들에게 유익한 법일지라도 백성들이 모두 싫어한다면 어찌할 수 없다”는 세종의 말에는 실패한 화폐정책에 대한 아쉬움이 가득 배어 있다.

“어떻게 하면 좋겠는가?”

세종의 구언 요청에 쏟아져 나온 아이디어들

그러면 “한양(漢陽)에 국도를 세운 지 33년 만의 가장 큰 재난”(유정현의 말)인 이 화재 사건을 세종은 어떻게 대처했는가? 강무장에서 화재 소식을 들은 세종은 즉시 이재민 구호조치를 내렸다. “화재를 당한 집 수와 인구를 장년과 어린이로 나누어 힘써 구제하여, 굶주리며 곤란을 당하는 사람이 없게 하라”는 지시가 그것이다. 화상을 입은 자는 의사로 하여금 치료하게 하고, 사망한 자는 한 사람에 대하여 쌀 1석과 종이와 거적 등의 물품을 주어 장사지내도록 하라고도 했다.

사흘 만에 급거 귀경한 세종은 여러 신료들을 사정전에 불러 “어떻게 하면 좋을 지 모두 마음을 다해 건의하라”고 말했다. 이 자리에서 여러 가지 아이디어와 대책들이 쏟아져 나왔다.

첫째, 화재방지를 위한 대책들이다. 대소 신료들은 “서울의 행랑(行廊)에 방화벽을 쌓고, 일정한 간격에 우물을 파며, 종묘와 대궐 안과 종루에 불 끄는 기계를 설치하자”는 등 수십 가지의 의견을 제시했고, 대부분이 채택되었다.

이 중에서 인상적인 것은 대궐 안 화재진압 장비의 설치인데, 그때까지 궁궐은 화재에 완전히 무방비상태였다. 따라서 이 사건을 계기로 화재발생시 대처 방안을 마련해야 한다는 게 세종의 생각이었다. 아울러 그는 “근정전이 높아서 만일 화재가 난다면 창줄간에 오르기가 어려울 것이니, 쇠고리를 연쇄(連鎖)하여 처마 밑에 늘어놓았다가, 화재가 있으면 이를 잡고 오르게 하는 것이 어떻겠느냐”며 총제 이천 등에게 대비책을 지시했다. 이후 경희루, 사정전, 인정전 등에도 쇠고리가 만들어진 것은 물론이다(13/1/2).

둘째, 세종은 “화재를 전장(專掌)하는 기관이 필요하다”는 이조의 제안을 받아들여 금화도감을 설치하되, 아예 상설 기관으로 만들었다. 판한성부사(判漢城府事)가 실무를 맡되 병조와 의금부 등 관련기관의 유기적인 협조체제를 구축하게 했다. 18명의 관리로 조직된 금화도감은 이후 화재방지를 위한 여러 가지 아이디어를 냈는데, “양민(良民)일 경우 계급을 초월하여 관직으로 상을 주며, 천민에게는 양민으로 옮겨 주며 모두 면포 2백 필을 주게” (08/02/25) 했는데, 실제로 이 ‘화(火)파라치’ 정책은 방화범 체포에 결정적인 도움을 주기도 했다.

셋째, 세종은 한성부가 제안한 도로 정비안을 받아들여

“성내의 도로를 넓게 사방으로 통하게 만들게” 했다. “대로(大路)는 일곱 수레바퀴 폭으로, 중로(中路)는 두 수레바퀴 폭으로, 소로(小路)는 한 수레바퀴 폭으로 하라”는 지시가 그것이다(08/04/05). 아울러 대형 화재사건의 원인 중의 하나로 지적된 초가(草家)를 개량하여 기와집으로 바꾸는 사업을 대대적으로 추진했다. 좌사간 유맹문 등이 지적한 것처럼 그 당시 “도성은 땅은 좁고 인구는 조밀하여, 집이 연접되고 담장이 서로 이어져 있는데, 초가가 10에 7, 8은 되어” “한 번 화재가 나면 백여 호씩 연소(連燒)” 되곤 했다(11/09/30). 따라서 차제에 기와를 구워서 널리 지붕을 개량해야 한다는 게 유맹문 등의 의견이었는데, 세종은 그 제안을 받아들였다.

흥미로운 것은 기와를 배포한 방식이다. 1433년 5월의 왕명을 보면, 당시 국가에서는 “경기(京畿)의 동·서·남 세 곳에 각각 기와 굽는 가마 한 곳씩을 설치해, 최고의 기술자로 하여금 최고의 재료를 사용하게” 하되 백성들의 경제력에 따라 기와를 차등 있게 배분했다. 즉 “재력이 부족하여 기와를 덮지 못한 3,676호에게는 반값을, 빈궁한 호수 116호에는 값을 받지 않고, 재력이 있는 1,956호에는 제값을 받고 각각 1천 장씩을 주라”는 지시가 그것이다. 아울러 세종은 이 사업의 실무책임자를 장기간 구임(久任)시켰다(13/04/03). 실무자의 잦은 교체는 사업의 애초 취지를 왜곡시키고 책임의 소재를 불분명하게 해 일의 공효를 거두지 못하게 한다고 보았기 때문이다. 바로 이 같은 세종의 위기극복리더십이 있었기에 “주작대로에 기와집 준비한” 위풍당당한 수도 한양이 태어날 수 있었다. **【참고】**

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

