

研究論文

세종은 백성들의 ‘삶의 질’을 어떻게 높였나

박 현 모*

- I. 서: 백성들에게도 ‘요순시대’였나? IV. 맺는 말
- II. 세종시대 ‘삶의 질’ 평가기준으로서 오복 <참고문헌>
- (五福) <국문요약>
- III. 세종의 민생경영 사례: 강원도 대기근 극복

세종은 하늘이 낸 임금이었다.
 어찌면 그런 어진 마음이 이 역사에 났을까?
 공자가 관중(管仲)의 역사적 공로를 칭찬했다지만,
 오늘 우리야말로 이 사람이 아니고,
 그저 짜 먹자는 그 놈들만 있었다면,
 정말 짐승을 못 면하였을 것이다.
 — 함석헌(1982)

I. 서: 백성들에게도 ‘요순시대’였나?

우리 역사에서 세종시대는 “해동의 요순시대”¹⁾로 알려져 있다. 중학교 교과서에도 “세종 때 정치, 경제, 사회가 안정되고 문화가 융성해졌다”²⁾고 소개되어 있

* 한국학중앙연구원 선임연구원, 한국정치사상 전공(hyunmo@aks.ac.kr).

1) 이성무, 『조선왕조사』(동방미디어, 1998), 203쪽.
 2) 교육인적자원부, 『중학교 국사』(교학사, 2005), 128쪽.

다. 한마디로 “우리나라 전 역사에서 가장 영광된 시대”³⁾였다는 것인데, 그 ‘영광’은 과연 누구의 것이었다. 그 시대의 ‘안정’과 ‘융성’이 왕과 사대부 등 이른바 지배층에게만 해당되었는가, 아니면 일반 백성들에게도 영광된 시대였던가.

이 글은 바로 이런 문제의식 하에서, 세종시대 사람들의 ‘삶의 질’을 주로 백성들의 입장에서 검토하려는 것이다. 1450년 2월 17일 세종이 훙(薨)했을 때 사관(史官)은 “백성들이 생업에 종사하기를 즐겨한지 무릇 30여 년[民樂生業者 凡三十餘年]” (『세종실록』 32/2/17 壬辰)⁴⁾이라고 평가했는데, ‘그 당시 백성들의 삶이 정말로 즐거웠는지’를 따져볼 필요가 있다. 백성들의 입장에서도 만족스런 평가가 나올 때—그 당시 황희, 허조 등의 신료들은 만족스런 평가를 내린 바 있다—비로소 우리는 세종을 “에민의 군주”요 “해동의 요순”이라 말할 수 있을 것이기 때문이다.

그러면 그 당시 사람들의 ‘삶의 질’을 어떻게 측정할 것인가? 그 당시 사람들이 추구했었고, 또한 지금의 우리에게도 소통되는 ‘삶의 질’의 측정 기준은 무엇인가? 어떤 기준으로 측정하는가에 따라 동일한 상황도 전혀 다르게 평가될 수 있다. 따라서 필자는, 다음 장에서 자세히 살펴보겠지만, 세종시대 사람들의 관점에 가장 근접할 것으로 생각되는⁵⁾ “오복(五福)” 중에서, 특히 장수(長壽)와 부유(富裕)와 강녕(康寧)과 고종명(考終命)의 측면에서 그 시대 백성들의 ‘삶의 질’에 접근하려고 한다.

아울러 그 당시 사람들의 ‘삶의 질’ 향상을 위해 세종이 어떤 노력을 기울였는지도 살펴보고자 한다. 이를 위해 재위5년(1423년)의 강원도 대기근 때 조정의 대응방식을 집중적으로 조명하려고 한다. 이것은 세종이 태종 사후 국정을 친히 결정하면서 부딪친 최초의 경제위기이자, 그의 ‘일 처리하는 방식’을 잘 보여줄 사례에 해당하기 때문이다.

결론을 미리 말하자면, 세종은 율곡 이이가 지적한 것처럼 “국가를 안정시켜… 후손에게 잘 살 수 있는 길을 터놓았으며, 우리나라 만년 운의 기틀을 다져놓았다.”⁶⁾ 백성들의 ‘삶의 질’을 성공적으로 향상시킨 것이다. 이하에서는 어떤 근거에서 그렇게 말할 수 있는지를 하나하나 살펴보고자 한다.

3) 정두희, 「세종조의 권력구조: 대간의 활동을 중심으로」, 『세종조문화연구1』(박영사, 1982), 3쪽.

4) 『세종실록』 32년 2월 17일(壬辰) 기사. 이하에서는 『세종실록』 32/2/17(壬辰)로 약기함(윤2월 2#로 표시).

5) “오복”이란 말은 조선왕조실록에서 건국 이래 무수히 나오는 용어이다. 『태조실록』 4/10/7(丁酉); 『태종실록』 8/5/9(丁巳); 『세종실록』 5/1/22(甲辰) 등.

6) 이이, 『국역 율곡전서3』(한국학중앙연구원, 2007), 168쪽.

II. 세종시대 '삶의 질' 평가기준으로서 오복(五福)

1. '삶의 질'을 어떤 기준에서 바라볼 것인가.

그러면 세종에 의해 '조선의 백성이 잘 살 수 있는 길'이 열렸다는 것은 무슨 뜻인가. 600여 년 전 사람들의 '삶의 질'을 어떻게 접근할 수 있는가? 가장 기본적인 이 문제에 대한 해법을 찾는 일이 사실 녹록치 않다.⁷⁾ 우선 오늘날의 측정 기준, 예컨대 유엔개발계획(UNDP)의 인간개발지수(HDI: Human Development Index),⁸⁾ 즉 평균수명·교육수준·1인당국민소득 등으로 세종시대를 평가할 수는 없다. 그에 해당하는 자료가 남아있지 않기 때문이다.

그렇다고 공자나 맹자가 얘기한 '삶의 즐거움'을 가지고 접근하는 것도 한계가 있다. 예를 들면, 공자는 배우고 익히는 기쁨[學而時習之 不亦說乎]과 오랜만에 벗을 만나는 즐거움[有朋自遠方來 不亦樂乎]을 얘기했다.⁹⁾ 맹자 역시 군자의 세 가지 즐거움(三樂), 즉 가족 사랑[父母俱存 兄弟無故]과 몇몇한 삶[仰不愧於天 俯不作於人]과 제자교육[得天下英才而教育之]의 기쁨을 말했다.¹⁰⁾ 그러나 이런 즐거움은 군자, 즉 식자층에게 해당하는 것으로, 매끼 걱정을 해야 하고 관리의 농간과 침탈을 우려해야 하는 백성들에게는 거리가 있는 기쁨들이다. 잔약한 백성들에게는 '삶의 질(quality of life)' 이전에 '생존 그 자체'를 위한 '삶의 양(quantity of life)'—이런 용어를 쓸 수 있다면—을 확보하는 문제가 더 시급한 일일 수 있었다.

7) '삶의 질' 개념규정의 난점과, 그 다양한 접근방법에 대한 자세한 논의는 다음의 논문에 나와 있다. 도성달, 「'삶의 질'을 어떻게 볼 것인가」, 『한국의 교육과 윤리』, 6집(한국정신문화연구원, 1997), 1~21쪽; 박성복, 「삶의 질의 개념과 비교방법」, 『한국정책과학학회보』, 7집 3호(한국정책과학학회, 2003). 박성복 교수는 이 논문에서 현대의 '삶의 질'에 대한 접근방법으로 ① 사람들의 건강과 영양상태 등 기초적인 욕구 충족을 강조하는 입장(Basic Needs Approach)과 ② 사회전체의 기대수명과 구멍률, 그리고 구매력 지수와 같이 '인간의 선택기회'를 강조하는 입장(Human Development Approach)과, ③ 창조적 삶과 정치적 자유와 같은 보다 고급의 '생활세계 역량'을 강조하는 입장(Capability Approach)을 들고, 이들 요소의 종합 및 균형을 강조하였다.

8) United Nations Development Programme, *Human Development Report 1990*(Oxford: Oxford University Press, 1990).

9) 『論語』 學而.

10) 『孟子』 盡心 20. “君子有三樂而王天下不與存焉. 父母俱存 兄弟無故 一樂也, 仰不愧於天 俯不作於人 二樂也, 得天下英才而教育之 三樂也.”

따라서 세종시대 백성들의 ‘삶의 질’을 측정할 수 있고, 가급적 오늘날에도 의미 있는 기준을 마련할 필요가 있다. 필자는 이 점에서 『서경(書經)』 홍범(洪範)에 나와 있는 “오복(五福)”을 살펴보고자 한다. 잘 알려져 있듯이, 오복은 ① 오래 사는 것[壽]과, ② 부유하게 사는 것[富]과, ③ 강녕한 것[康寧]과,¹¹⁾ ④ 덕 베풀기를 좋아하는 것[攸好德]과, ⑤ 제 명에 죽는 것[考終命]을 가리킨다. 다시 말해서 유교 사회에서 사람들은 부유하고 편안한 가운데 오랫동안 선을 베풀며 살다가 자기 수명이 다해서 편안히 죽는 것을 이상적인 삶으로 생각했다. 그리고 이 생각은 세종 시대의 사람들에게도 예외는 아니었다. 그 당시 사람들이 쓴 제문(祭文)이나 헌사(獻辭), 그리고 인명(人名) 등에 “오복”이란 말이 자주 쓰인 것을 통해서 이를 짐작할 수 있다.¹²⁾

오복의 의미는 그와 반대되는 요소, 즉 육극(六極)의 내용을 통해서 좀 더 잘 이해할 수 있다. 『서경』에 따르면 육극이란 ① 가난[貧]하고 ② 근심하며[憂] ③ 병약하여[弱] ④ 질병에 시달리고[疾] ⑤ 악한 일을 하다가[惡] ⑥ 비명횡사[凶短折]하는 것을 말한다.¹³⁾ 오복과 육극의 내용을 서로 대응시키고, 또 이를 현대의 ‘삶의 질’ 기준과 비교해보면 다음 표와 같다.

오복(五福)	육극(六極)	비고(현대)
장수[壽]	단명[短折]	평균수명
부유함[富]	가난[貧]	경제적 여유
강녕함[康寧]	근심하며[憂] 병약함[弱]	몸과 마음의 건강
덕 베풀기[攸好德]	악한 일 하기[惡]	사회봉사 및 자선활동
편안한 임종[考終命]	비명횡사[凶]	안락한 죽음

여기서 오복 육극의 각 항목은 태어나서 자라고 누리다 죽을 때까지 일생의 시간 순서를 고려해 설정된 것이다. 육극의 처음과 끝 항목인 ‘단명함’과 ‘비명횡사’

11) 정도전(鄭道傳)은 경복궁의 침전(寢殿)에 강녕전(康寧殿)이란 이름을 붙이면서 그 뜻을 다음과 같이 풀이하고 있다. 즉 강녕이란 오복의 하나이면서 “그 중간을 들어서 그 남은 것을 다 차지하는 것[舉其中以該其餘也]”(『태조실록』 4/10/7 丁酉)이다. 강녕하지 않은 삶, 즉 질병(몸)과 우환(마음)에 시달리는 삶은 제 아무리 오래살고 부유하며 덕을 베풀며 제 명에 죽는다 해도 행복한 삶이 아니라는 말이 되겠다.

12) 『세종실록』 5/1/22 甲辰; 9/3/4 壬辰; 9/3/29 丁巳; 18/7/22 乙卯 등.

13) 『書經集傳』 下 周書洪範.

가 그 순서를 말해준다. 다른 한편 오래 사는 것과 부유하게 사는 것 다음에—그보다 상위에—강녕함과 덕 베풀기를 둔 것에서 그 시대 사람들의 행복관을 읽을 수 있다. 즉 장수와 부유함이 행복의 필요조건 내지 기초조건이라면, 강녕함과 덕 베풀기는 그 충분조건 내지 상위조건이라 할 수 있는 것이다.

그런데 마지막의 '편안한 임종'은 인간의 노력으로 도달하기 어려운 '삶의 질'의 조건이다. 자신의 죽음이 어디서 어떤 방식으로 닥쳐올지 모르기 때문이다. 청나라의 강희제는 재위 56년째 되던 해(1717년)에 자식들과 신료들을 불러 모아놓고 “나의 삶이 평온한 죽음으로 마무리되기를 진정 간절한 마음으로 바란다”면서, 고종명(考終命)의 복이 오복의 맨 끝에 위치한 것은 “그중 가장 얻기 힘들기 때문”이라고 말했다. 남순(南巡)하다가 창오(蒼梧)에서 죽은 순(舜)임금이나 회계(會稽)에서 치수(治水)사업을 감독하다가 사망한 우(禹)임금의 경우를 보아도 알 수 있지 않느냐는 것이었다.¹⁴⁾

요컨대 오복은 세종시대를 포함한 전통 한국의 '삶의 질'을 평가하기에 적합한 '내재적 지표'이다. 특히 유교 국가가 수행해야 할 본연의 과업인 '국사(國事)'와 '민생(民生)' 중에서 민생의 수준은 오복의 기준에서 적절히 평가될 수 있다. 다만 오복 중에서 '덕을 베풀며 살기[攸好德]'는 백성들의 '삶의 질' 평가 기준으로 적절하지 않은 측면이 있다. 오늘날로 말하면 봉사활동이나 사회공헌 등을 하면서 베푸는 삶을 가리키는 '유호덕'은 양반 사대부가 아닐 경우 누리기 힘든 '복'이었다. 물론 육극에서 지칭된 바, '악을 베풀지 않는 삶' 정도로 유호덕의 기준을 최소한도로 잡는다면 일반 백성들도 충분히 누릴 수 있는—실제적으로는 오히려 더 잘 누릴 수도 있는—항목이 되겠지만, '한계선상'에서 있는 양인과 천민이 사회공헌을 하며 살기는 힘들었을 것이다. 그리고 무엇보다도 그 측정이 곤란하다. 따라서 이하에서는 '유호덕'을 뺀 나머지 네 항목만으로 세종시대의 '삶의 질'을 살펴보고자 한다.

2. 세종시대 백성들의 '삶의 질': 장수, 부유, 강녕, 고종명

첫째, 장수(長壽)라는 기준은 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 그 하나는 당시

14) J. Spence(저)/이준갑(역), 『강희제』(이산, 2001), 233~234쪽.

사람들의 평균수명인데, 아쉽게도 그에 대한 자료가 온전히 남아 있지 않다.¹⁵⁾ 다른 하나는 그 당시 장수한 노인들에 대한 국가나 사회의 대우방식이다. 세종은 “나이 많은 사람을[高年]을 존경해야 효제(孝悌)의 풍속이 두터워진다”(『세종실록』 17/06/21 辛酉)면서 90세 이상의 노인에게 관직과 봉작(封爵)을 제수하곤 했다. 천인(賤口)의 경우 90세가 되면 남녀 모두에게 각각 쌀 2석을 내려 주었다. 그리고 백 세 이상인 경우는 남녀 모두 천인을 면해 주었고 동시에 남자에게는 7품을, 여자에게는 봉작을 주어¹⁶⁾ “노인을 어른으로 여기는 어짊[老老之仁]”을 베풀었다(『세종실록』 17/06/21 辛酉).

여든 살 이상의 노인들에게는 관례에 따라 양로연(養老宴)을 베풀곤 했는데, 세종의 이 같은 양로의 정치[養老之政]는 많은 노인들을 감복시키고 즐겁게 했다. 예컨대 재위 16년 8월의 사정전 양로연에서 89세 된 이귀령(李龜齡)은 “비로소 (조정) 양로의 예(禮)를 일으켜서 노인을 우대하시니 심히 거룩한 일”이라면서 “신은 나이가 이미 늙어 보답할 길이 없사옵고, 다만…신의 나이로 성상의 장수를 기약하옵니다”라고 축수(祝壽)하고 있다(『세종실록』 16/08/22 丙寅).

세종시대의 양로연에는 신분에 구애받지 않고 모든 노인들이 참석했다. 재위 14년에 승지들이 천민출신 노인을 양로연에 참석 못하게 하려하자 세종은 “양로하는 까닭은 그 노인 됄을 귀하게 여기는 것이고, 그 높고 낮음을 헤아리는 것이 아니다. 비록 지극히 천한 자(至賤)라도 모두 들어와서 참여하게 하라”고 지시했다.

15) 세종은 재위17년에 승정원에 명해 경외(京外)의 90세 이상의 노인수를 조사하게 했다. 그 결과 경상·전라·강원·함길(咸吉)·황해도의 노인이 614명으로 파악되었다. 그 중에 100세 남자 2명 여자 1인, 102세의 남자 1인, 여자 4인, 그리고 104세의 여자 2명이 보고되었다(100세 이상 총10명). 하지만 경기도·평안도·충청도 등은 상고할 만한 문적이 없어서 예조에게 다시 조사하라고 지시했는데, 그 결과는 나타나지 않았다(『세종실록』 17/06/21 辛酉). 참고로 세종32(1450)년에 양성지는 명 황제의 말을 인용해 ‘조선이 70만호가 살고 각호에 3명의 장정이 있다’고 말했다. 그 당시 호구당 평균인구(부녀자, 노비 포함)를 10명씩 계산할 경우 세종시대의 인구는 700만 명이 된다. 양성지, 『訥齋集』 卷1 奏議. 참고로 최근 연구에 따르면, 2005년 현재 우리나라의 100세 이상 인구는 총996명이다. 세종시대의 인구가 오늘날보다 1/7 수준임을 감안할 때 100세 이상 인구 10명은 결코 적은 수가 아니다. 김종인, 「백세인의 지역별 장수지표와 사회환경요인의 영향력」, 『한국노년학』, 2007년 8월호; 《동아일보》, 2007년 9월 27일자 참조.

16) 실제로 재위 17년의 기록을 보면 90세 이상 된 노인 중 566명이 관직을 제수(除授)받았고, 134명이 쌀을 받았다. “노인직(老人職)”이라 불린 관직은 비록 실무나 봉록이 없는 명예직(散職)에 불과했지만, 노인들의 명예와 사기를 높이는 역할을 했다. 『세종실록』 17/08/06 乙巳.

바로 이런 분위기였기 때문에 잔치가 한창 무르익으면 즉석에서 시를 지어 왕에게 바치는 사람이 있는가 하면, 당하(堂下)에서는 일어나 흥겹게 춤을 추는 할머니도 있었다(『세종실록』 22/09/12 辛亥). 그리고 잔치가 끝날 무렵이면 참석한 노인들이 취하고 배불러서, 혹은 지팡이를 짚고 혹은 자제들의 부축을 받으며 조용히 파하고 돌아가곤 했다(『세종실록』 16/08/22 丙寅). 이러한 분위기로 미루어 볼 때 세종시대의 노인들은 사대부는 물론이고 천민이라 할지라도 '삶의 질'에서 괜찮았던 것으로 판단된다.

둘째, 부유(富裕)함의 기준은 다소 복잡하다. 현대와 같은 1인당 총생산이 산출되지 않았던 만큼 비교가 쉽지 않다. 뿐만 아니라 경제적 여유가 '삶의 질'의 중요한 필요조건이긴 하지만 충분조건은 아니라는 점에서 좀 더 종합적인 판단을 요한다. 그럼에도 불구하고 빈곤층에게 경제력은 기아나 영양실조, 질병 및 조기사망과 같은 '생존의 문제'이기도 하고, 문맹을 탈피하고 계산능력을 획득할 기회를 얻는데 꼭 필요한 '삶의 질'의 조건이다.¹⁷⁾

그렇게 볼 때 우선 주목되는 것은 세종시대의 토지 생산량 수준이나 주거환경이다. 즉 고려 말 과전법 제정 당시 평균 300두였던 토지 1결당 쌀의 생산량이 세종26년이 되면 최고 1,200두에서 최하 40두로 크게 올랐다는 기록이 있다.¹⁸⁾ 그리고 뒤에서 자세히 살펴보겠지만, 세종시대의 수리시설 개간 및 북방영토개척 등으로 세종 중반기를 넘어서면서 국가의 총 전결(田結) 수가 두 세배로 늘었다. 국가재정이 양호해졌으며, 백성들의 경제력도 크게 향상된 것이다.¹⁹⁾

살림집의 변화로는, 세종시대에 이르러 도성 안의 즐비했던 초가집이 세종8년의 대규모 화재사건을 계기로 기와집으로 많이 바뀐 것을 들 수 있다. 즉 1426년 2월에 도성 여염집의 1/7(2,370호)이 불타 버린 사건을 계기로 세종은 “도로를 넓게

17) Amartya K. Sen(저)/박우희(역). 『자유로서의 발전』(세종연구원, 2001), 58~59쪽.

18) 한영우, 『다시 찾는 우리역사』(경세원, 1997), 257쪽.

19) 물론 전체적인 국부(國富)의 증가에도 불구하고 여전히 굶주림을 면치 못하는 백성들이 있었다. 특히 토지 생산력이 떨어지는 북부 지방의 경우 “하루에 한 끼밖에” 먹지 못하는 백성들이 있었다. 정읍지에 따르면, 경원지방은 1년 전에 농사에 실패하여 “피곡을 그냥 방이에 찢어서 하루 한 끼씩 먹을 뿐”이었다. 이 말을 들은 세종은 “매우 가엽게 여겨 얼굴빛이 변했”으며(『세종실록』 14/6/11 戊戌), 그 해 가을에는 함길도의 지방특산물(方物) 공납을 면제해주었다(『세종실록』 14/10/16 辛丑).

사방으로 통하게 만들도록”(『세종실록』 08/02/20 甲申) 했다. “대로(大路)는 일곱 수레바퀴 폭으로, 중로(中路)는 두 수레바퀴 폭으로, 소로(小路)는 한 수레바퀴 폭으로 하라”는²⁰⁾ 지시가 그것이다(『세종실록』 08/04/05 戊辰). 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” “한번 화재가 나면 백여 호씩 연소(連燒)”되곤 했다(『세종실록』 11/09/30 癸酉). 따라서 차제에 기와를 구워서 널리 지붕을 개량해야 한다는 게 유맹문 등의 의견이었는데, 세종은 그 제안을 받아들였다.

흥미로운 것은 기와를 배포한 방식인데, 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. “재력이 부족하여 기와를 덮지 못한 3,676호에게는 반값을, 빈궁한 홑수 116호에는 값을 받지 않고, 그리고 재력이 있는 1,956호에는 제값을 받고 각각 1천 장씩을 주라”(『세종실록』 15/5/21 癸酉)는 명령이 그것이다. 아울러 세종은 이 시기에 온돌을 전국적으로 보급시키고 가옥 건축에서 서늘한 마루가 갖추게 했는 바, 이 점 역시 백성들의 쾌적한 주거환경과 관련해 주목할 만하다.²¹⁾

셋째, 강녕(康寧)함은 육체적인 건강과 정신적인 만족감을 가리키는데, 이는 오늘날에도 측정하기 어려운 ‘삶의 질’ 지표다. 다분히 주관적인 측면이 강하기 때문이다. 현대에는 일정 인구 당 의사나 병원 수, 1학년 당 학생 수, 화목한 가정이나 원만한 인간관계 등으로 ‘삶의 질’을 측정하기도 한다.²²⁾ 세종시대의 경우 의료조건과, 좋은 인간관계를 만들려는 시도(『삼강행실도』의 보급),²³⁾ 그리고 억울한 형

20) 세종 때 정비된 도로는 <경국대전>에 반영되어 있는데, 그에 따르면 대로의 너비는 56척으로 17.48미터이고 중로는 16척으로 5미터, 그리고 소로는 11척으로 3.43미터에 해당한다. 그 외 배수구인 도랑의 너비는 2척으로 62 센티미터이다. 최완기, 「교통·운수·통신」, 『한국사 24』(국사편찬위원회, 2003), 495~496쪽.

21) 이수건, 「조선초기의 사회와 신분구조, 개요」, 『한국사 25』(국사편찬위원회, 2003), 10쪽; 신영훈, 「의식주 생활」, 『한국사 25』(국사편찬위원회, 2003), 341쪽.

22) 김효화, 「서울시 삶의 질 변화에 관한 사회지리학적 연구」, 『지리교육논집』, 49집(서울대 지리교육과, 2005); 박영신·김의철, 「한국 사회와 개인 삶의 질 인식에 대한 토착심리 탐구」, 『사회문제』, 12집 1호(한국심리학회, 2006).

별을 최소화하려는 노력 등으로 접근할 수 있을 듯하다.

우선 세종시대의 의료조건에 대해서는 의녀(醫女) 제도를 전국으로 확산시킨 것과, 의학서적을 편찬하고²⁴⁾ 국산 약재(鄉藥)를 개발한 것 등을 살펴볼 수 있다. 세종은 재위5년 나이 어린 지방의 관비(官婢) 중에서 현명한 자를 뽑아 중앙에서 교육하고 다시 본고장으로 내려 보내게 했다. 이 제안을 한 허도(許衡)에 따르면, 사람은 “그 위급할 때를 당하면 비록 종실의 처자(處子)라 할지라도 의원을 구하여 치료하지 않는 사람이 없다. 그런데 필경에는 남자 의사(男醫)로 하여금 살을 주무르게 하니, 그 남녀의 분별을 삼가는 뜻에” 어긋난다. 다른 한편 “진찰해 보이는 것을 부끄럽게 여겨 끝내 질병을 다스리지 못하고서 요사(夭死)하는 자도” 있었다. 태종은 이 문제를 극복하기 위해 여의(女醫)제도를 두게 했다. 하지만 그 혜택이 도성 안의 부녀자에게만 미치는 한계를 가지고 있었다. 따라서 의녀 제도를 전국으로 확대해 시행하자는 게 허도의 주장이었다(『세종실록』 05/11/28 乙巳). 세종은 이 제안을 받아들여 충청·경상·전라도 지역에서 선발해 올린 관비를 제생원(濟生院)으로 보내 침구와 조제법을 가르친 후 다시 본거지로 돌아가 그 지역의 부녀를 치료하게 했다(『세종실록』 05/12/04 辛亥).

이외에도 세종은 사회에서 가장 취약한 처지에 놓여있는 병자나 죄수들이 잘못 되지 않도록 세심한 관심을 기울였다. 예컨대 재위16년 한여름에는 궁궐에서 사용하는 얼음을 활인원(活人院)에 보내 열병 앓는 사람들을 치료케 했으며(『세종실록』 16/06/11 丙辰), 재판관을 신속히 진행하도록 했다. “때가 바야흐로 한더위이라, 죄수를 옥중에 오래 갇혀 있게 함은 진실로 가없다”면서 판결을 조속히 내리게[決斷] 한 것이 그것이다. 또한 세종은 가벼운 죄로 갇혀있는 죄수는 보석해 내보내게 했다(『세종실록』 16/06/04 己酉). 또한 너무 추운 날씨에는 신료들을 보내 “만약 추운 데서 자고 추위에 떠는 군인이 있다면, 그들을 따뜻한 곳에 두어서 얼어 죽지 못하도록 하였다.”(『세종실록』 17/10/19 丁巳).

23) 『삼강행실도』를 제작 반포해 좋은 사회적 관계를 만들려는 노력에 대해서는 다음 기회에 살펴보기로 한다.

24) 세종은 유효통 등에게 명해 우리나라 고유 의서와 중국 의서를 참고하여 『향약집성방』을 편찬하게 했고(재위15년 완성), 재위27년에 집현전 학사들과 의관들에게 국내외 의서 153종을 참고해 종합의서인 『의방유취』를 편찬하게 했다. 이 중에서 『의방유취』는 양이나 질적인 측면에서 볼 때 동양의학의 결정판으로 평가되고 있다. 김두중, 『한국의학사』(탐구당, 1979), 221~226쪽.

이처럼 사회에서 가장 열악한 처지에 있는 사람들의 환경을 개선하기 위해 세종은 다각도로 노력을 기울였다. “백성은 나라의 근본이니, 근본이 튼튼해야만 나라가 평안하게 된다[民惟邦本 本固邦寧]”고 보았기 때문이다. 그는 “근심하고 탄식하는 소리가 영구히 끊어져서 각기 생생하는 즐거움을 이루도록” 하는 데 국왕의 본연의 임무라고 보았다(『세종실록』 05/07/03 辛巳). 그러면 어떤 근거에서 백성을 나라의 근본이라 하고 백성들의 기쁨을 위해 국왕이 존재한다고 보는가?

세종은 국왕이라는 자리가 ‘백성들의 하려고 하는 일을 원만히 하도록 만들기 위해서’ 만들어졌다고 보았다. “민생들이 하려고 하는 일을 혼란스럽지 않게 하려고 임금을 세워서 다스리게 했다[民生有欲無主乃亂 必立君長而治之]”(『세종실록』 13/6/20 壬子)는 그의 말이 그것이다. 그런데 국왕이 제 임무를 수행하지 못해서 ‘왕을 세운(立君長) 백성들의 ‘삶의 질’이 취약해지는 것은, 다시 말해서 가난이나 기근으로 굶주리거나(경제) 잘못된 재판으로 억울한 마음을 품게 되고(사법), 도적이거나 외적의 침입으로 생명을 위협 받게 되는 것은(국방) “나라의 근본”이 흔들리는 것이요 “정치적 본령에서 벗어나는 일(害於治體)”이라는 게 세종의 생각이었다. 백성들이 왕을 추대했다는 이 같은 정치관은 당시로선破天荒(破天荒)적인 발상으로서 좀 더 상세한 고찰이 필요하겠지만,²⁵⁾ 적어도 세종의 사회적 약자에 대한 배려가 그의 애민적 정치사상에서 비롯되었다는 점은 분명해 보인다.

세종은 같은 맥락에서 “임금의 직책은 하늘을 대신하여 만물(萬物)을 다스리는 것(人君之職 代天理物)”(『세종실록』 09/08/29 甲申)이라고 보고, 노비나 감옥의 죄수, 버려진 아이와 같이 사회에서 가장 열악한 처지에 놓인 자를 우선적으로 돌아보았다. 하늘이 만물에게 차별 없이 혜택을 베풀듯, 국왕도 모든 신민들에게 고루 은택을 주어야 한다고 본 것이다. 그렇지 않을 때, 즉 하늘의 원리에 순응하지 않을 때 “천재(天災)가 서로 잇닿고, 가환(家患)이 또한 계속되게 된다”고 생각했다(『세종실록』 28/03/13 庚辰).

마지막으로, 고종명(考終命)은 누리기 어렵지만 국가역할로 크게 달라지는 ‘삶

25) 세종의 백성관은 일종의 ‘국왕추대설’로서 조선건국기 정도전의 ‘민본론(民本論)’이나 조선후기 정약용의 ‘정치 원형론(原政)’ 내지 ‘아래로부터의(下而上) 정치’, 그리고 17, 18세기 서양의 홉스(T. Hobbes, 1588~1679)나 루소(1712~1778) 등의 사회계약론과도 맥을 같이 한다. 정도전, 『삼봉집』 제13권 조선경국전 상; 정약용, 『與猶堂全書』 原牧 등 참조.

의 질’ 조건이다. 실제로 요절하거나 비명횡사하지 않고 제 수명을 누리다가 가족들 앞에서 편히 눈을 감는[考終命] 마지막 순서의 복은 옛날이나 지금이나 누리기 힘든 ‘삶의 질’의 조건이다. (우리 주위에서 발생하고 있는 수많은 사건사고를 생각해보라) 온전히 제 수명을 누리기도 힘들지만, 편안한 임종은 개인의 의지나 노력이 아니라 ‘하늘의 도움’이 따라줄 때만 가능하다. 그런데 비명횡사나 요절과 같은 불행은 국가제도나 사회적 여건에 따라 크게 달라질 수 있다. 인간의 노력으로 상당부분 최소화할 수 있다는 말이다. 세종이 “천재(天災)와 지이(地異)의 있고 없는 것은 인력으로 할 수 없는 것이지만, 배포 조치(配布措置)를 잘하고 못하는 것은 사람의 힘으로 다할 수 있다”(『세종실록』 19/01/12 壬寅)고 말할 때 ‘사람의 힘’이 바로 그것이다.²⁶⁾

먼저 유아사망률을 막기 위한 세종시대의 노력은 제생원(濟生院)의 개선을 통해 이루어졌다. 즉 종래 서울 안에서 버려진 아이들은 제생원의 노비(奴婢)들에게 맡겨 기르게 했는데, 이들은 대부분 생활이 궁핍한 사람들이어서 제대로 보호하지 못했다. 이에 세종은 제생원의 옆에 집 3칸을 지어서 각각 온돌(溫堦), 서늘한 방, 밥 짓는 곳으로 쓰게 하는 한편, 제생원의 노·비 각각 한 명과 양민과 천인 중에서 항심(恒心)이 있고 자원하는 사람에게 일정한 급료를 주면서 구호하게 하였다. 그리고 아이들에게는 국가에서 겨울철의 털을 것과 소금·장(醬)·진어(陳魚)·젓갈·미역 등의 물건을 모두 넉넉히 지급하도록 했다(『세종실록』 17/06/22 壬戌). 어린이가 버린 자를 고발하면 상을 주는가 하면(『세종실록』 17/09/06 甲戌), 버린 어린이를 받아 기르려는 사람이 있으면, 그 사람의 성명과 사는 마을 그리고 어린이를 주고받은 연월을 문서에 명백하게 기재하여 뜻대로 기를 수 있게 했다(『세종실록』 20/03/20 甲辰).

다음으로, 노비들의 출산휴가 제도이다. 여자노비들이 출산 중에 사망하는 일을 막기 위해 세종은 출산휴가제도를 대폭 개선했는데, 그것은 세 가지 내용으로 이뤄져 있었다. 그 첫째는 출산 후 휴가기간의 연장이다. 세종은 종래 관청의 여자 노비에게 출산 후 7일 동안 ‘아이를 돌보도록’ 주던 휴가 기간을 100일로 늘리도

26) 세종은 재위6년에 “지방 각도에 역질이 퍼져 있다”는 보고를 받고 약재를 제작하게 하는 한편 의학생도(醫學生徒)들로 하여금 환자들을 진찰하여 치료하게 하여 백성들이 “비명에 죽는 일이 없도록 하라”고 지시했다. 『세종실록』 06/02/30 丙子.

록 했다. 그 둘째는 출산 전 휴가 제도의 도입이다. 출산 1개월 전부터 산모의 복무를 면제해 주도록 한 재위12년의 제도가 그것이다. 거것으로 출산 휴가를 이용할 수도 있다는 신하에게 세종은 “그가 속인다 한들 한 달을 넘게 속일 수 있겠느냐”며 규정을 고치게 했다(『세종실록』 12/10/19 丙戌).²⁷⁾ 그 셋째는 남편 노비에 게도 산간(産看) 휴가를 주었다. 세종에 따르면 “그 남편에게는 전연 휴가를 주지 아니하고 그전대로 일을 하게 하여 산모를 구호할 수 없게 하고 있으니, 이는 단지 부부(夫婦)로 하여금 서로 구원(救援)하게 하는 뜻[夫婦相救之意]에 어긋날 뿐만이 아니라, 이 때문에 간혹 목숨을 잃는 일까지 있었다”(『세종실록』 16/04/26 癸酉). 따라서 세종은 “천하에 돌보아 줄 사람 없는” 여자 노비를 “진실로 가엽게” 여기고 재위 16년부터는 출산을 앞둔 여종[婢子] 자신은 물론이고 그 남편, 즉 남자종에게도 한 달 간의 산후 휴가를 주게 했다.

그 외에도 세종은 힘없는 사람들이 억울하게 맞거나 법에 걸리거나 원통하게 죽지 않도록 거듭 지시했다. 그는 재위 2년에 “지금 관리들이 아전이나 백성들의 조그마한 과실 때문에 문득 등에 매질을 하고 있다. 그 때문에 죽는 자가 흔히 있으니, 금후로는 일절 엄금하라”고 지시했다(『세종실록』 02/11/05 己巳). 또한 그는 금주령(禁酒令)을 내릴 때도 약자의 편에 섰다. “술을 금지할 적마다 청주(淸酒)를 마신 자가 죄에 걸린 적이 없고, 탁주(濁酒)를 마시거나 혹은 술을 매매한 자만 법에 걸리니, 사정이 딱하다”면서 금주기간이라도 가족행사를 위해서나, 늙고 병든 사람이 약으로 술을 마시는 경우는 처벌하지 말라고 말한 것이 그것이다(『세종실록』 02/01#23 壬辰). 재위19년에 세종은 감옥에서 죄수가 원통하게 죽는 일을 막아야 한다면서 다음과 같이 말했다.

옥(獄)이라는 것은 본래 악한 것을 징계하자는 것이요, 사람을 죽게 만드는 것이 아니다. 그런데 옥을 맡은 관리가 마음을 써서 규찰하지 아니하여, 옥에 갇힌 사람들이 혹은 병에 걸리고, 혹은 얼고 굶주리거나, 혹은 옥졸의 뽀박과 고문으로 인하여 원통하게 생명을 잃는 자가 없잖다. 지금 서울 안의 옥수(獄囚)로서 죽은 자가 있거든 죄의 경중을 분별할 것 없이 모두 다 사연을 갖추어 아뢰라(『세종실록』 19/01/23 癸丑).

27) 따라서 세종시대 여자노비들의 휴가기간은 총130일이 된다(출산전 100일, 출산후 30일).

세종은 또한 이 지시에서 지방 죄수의 경우 그 사망 사실을 형조에만 보고하고 왕에게 올라오지 않는 문제점을 지적하고, “금후로는 외방의 죄수로서 치사(致死)한 자도 또한 경중을 불문하고 본범(本犯)의 죄명과 처음에 가둔 월일과 병에 걸린 일시와 치료한 약과 병 증세와 신장(訊杖)의 때린 횟수와 죽은 일시를 모두 기록하여 형조에 문서를 이송(移文)하고, 또 따로 (왕에게도) 보고(啓聞)하는 것을 형식(恒式)으로 만들라”고 지시했다. 그에 앞서 세종은 관청의 형벌 담당 관리들이 죄의 경중에 상관없이 과도하게 채찍(鞭)을 사용하는 폐단을 지적하고 “지금부터는 그 범한 죄의 경중에 따라, 혹은 10대 내지 20대에서 50대까지 죄를 헤아려 시행하되, 참혹하게 형벌을 쓰지 말라”고 명했다(『세종실록』 17/09/30 戊戌).

그 외에도 세종은 여연 지역의 군민에게 억울한 누명을 씌운 평안도 절제사 윤하(尹夏)를 문죄하는가 하면(『세종실록』 04/12#11 甲子) 정작 왕 자신을 나쁘게 말한 백성들은 용서하곤 했다.²⁸⁾ 이처럼 다양한 배려와 조치에도 불구하고 옥에 갇힌 죄수가 죽었다는 말을 들으면 세종은 “형벌이 적당하지 못했던가, 보석(保釋)을 때맞추지 못하여 죽게 되었는가. 나는 지금 매우 불쌍하게 여긴다”라고 말하곤 하였다(『세종실록』 22/08/29 戊戌). 이외에도 세종이 비명횡사를 막기 위해서 대기근이 발생했을 때 백성들이 굶어죽지 않도록 여러 제도를 마련했는데 이에 대해서는 장을 바꾸어 살펴보기로 한다.

III. 세종의 민생경영 사례: 강원도 대기근 극복

1. 1423년 강원도 대기근

재위 4년과 5년(1423)의 강원도 지역 대기근은 그 지역 백성들의 ‘삶의 질’을 심각히 위협하는 도전이었다. 뿐만 아니라, 그것은 일 년 전 태종이 사망한(『세종

28) 예컨대 재위6년 강음현의 수령이 땅 소송사건을 오래 끌면서 결단하지 않자 조원(曹元)이 “지금 임금의 잘못해서 이와 같은 자를 수령으로 임용했다.”고 비판했다. 조정 신료들이 그 불경죄를 처벌해야 한다고 주장하자, 세종은 “다시 묻지 말라. 무지(無知)한 백성이 나를 잘못했다 하는 것은 바로 어린아이가 우물에 들어가려는 것과 같은 것이니, 차마 어찌 죄를 주겠느냐”라면서 석방시켰다. 『세종실록』 06/04/04 己酉.

실록』 4/5/10 丙寅) 이후 국정(政體)의 전부를 책임지게 된 세종이 넘어야 할 첫 번째 리더십 시험대였다. 따라서 이 문제를 세종이 어떻게 인식했고 대응했는가 하는 것은 그의 국가경영 능력을 평가할 수 있는 하나의 가늠쇠가 될 수 있다.

당시 강원도 흉년은 혹독한 것이어서 인구의 27%(2,567호/9,509호)가 유리(流離)하여 없어졌고, 약 58%(34,430결/61,790결)의 토지가 황폐화되었다(『세종실록』 06/03/28 甲辰). 이는 흉년이 몇 년 간 계속된 데다가 그해는 특히 장마가 심해서 보리 이삭이 모두 썩고, 오곡의 종자가 거의 썩어 나지 않았던 데서 비롯되었다(『세종실록』 04/06/28 癸丑). 설상가상으로 인근 지역, 즉 평안도와 함경도와 경기도까지 흉년이 들어 굶주린 백성들은 식량을 구하기 위해 먼 지역, 즉 경상도와 전라도까지 이주하지 않으면 안 되었다(『세종실록』 04/12#28 辛巳). 산중 고을의 백성들은 풀 열매를 따서 먹고 살거나(『세종실록』 04/06/28 癸丑), 흙을 파서 떡과 죽을 만들어 먹어야 했다(『세종실록』 05/03/13 甲午).

이렇게 되자 북쪽의 야인 땅으로 도망가거나(『세종실록』 05/02/26 丁丑) 왕을 원망하는 소리까지 나왔다. 강원도 고성(高城)의 이각(伊覺)이란 자는 “이 임금 때문에 흉년이 들어 살기가 심히 어렵다. 내가 만약 임금이 된다면 반드시 풍년이 들것”(『세종실록』 05/03/05 丙戌)이라는 엄청난 소리[大言]를 하기도 했다. 그런 와중에도 구휼(救恤)식량을 흠치거나, 백성들에게 대여해준 환자곡(還上穀)을 거짓으로 받았다고 허위보고를 하는 수령도 있었다(『세종실록』 06/02/05 辛亥). 심지어 조정에서 특별히 파견한 경차관(敬差官: 중앙정부의 특수임무를 띠고 지방에 파견된 관리)들은 공적을 세우기 위해 “아전을 채찍질하면서까지” 환곡(還穀) 되받는 일에 급급했다(『세종실록』 06/06/14 丁巳). 이러한 상황에서 세종은 어떻게 대응했는가?

첫째, 세종은 현지의 실태를 정확히 파악하는 데 노력을 집중했다. 재위4년 6월 좌의정 이원으로부터 강원도 흉년 소식을 듣자마자 세종은 선차(宣差: 의정부 소속 아전)를 보내 민간을 살피고 굶는 자를 구휼하게 하였다(『세종실록』 06/02/05 辛亥). 이어서 그는 강원도를 비롯한 각도에 경차관을 파견해 정확한 피해실태를 파악해 오게 했다(『세종실록』 04/07/09 甲子). 강원도의 경우 황보인(皇甫仁) 등 측근 인사들을 보냈는데, 이들의 보고가 부정확한 데 대해 세종은 실망하곤 했다. 재위4년 10월에 좌의정 이원으로부터 “강원·평안 두 도는 기근이 더욱 심하여, 혹은 굶어 죽은 사람이 있다”는 말을 들은 세종은 “진제 경차관(賑濟敬差官)들이

모두 ‘지금 비록 굶더라도 사망하는 데까지는 이르지 않을 것’이라고 말하더니, 이제 어찌 이와 같단 말이나. 이는 나를 속인 것이로다(『세종실록』 04/10/03 丁亥)”라고 개탄해 하고 있다.

세종은 특히 지방 수령들의 거짓된 상황보고에 분개했다. 그는 수령들이 임의대로 창고의 곡식을 빌려 주고 빈 숫자로 회계장(會計帳)에 기록한 것을 “나라를 기만한 죄”로 간주했다. 수령들이 구휼업무에 바빠 보고를 제대로 하지 못한 것은 부득이한 일이었다는 주장에 대해 세종은 진노(怒)했다. “이미 제 마음대로 출고해 놓고 보고하지도 않았으며, 또 미수(未收)한 것을 거짓으로 회계장에 기록하였으니, (이는 나라를) 기만한 죄”(『세종실록』 06/06/14 丁巳)라는 꾸짖음이 그것이다.

그런데 좀처럼 화를 내지 않는 세종이 이처럼 진노한 것은 그 이유가 있었다. 즉 “내가 수령을 죄주려는 것은, 굶주린 백성을 위해 창고를 풀었다는 것도 아니고, 다 수납(收納)하지 못하였다는 것도 아니다…사실대로 전계(轉啓·보고)하였다면 무슨 죄줄 것이 있겠느냐”(『세종실록』 06/06/15 戊午)라는 말이 그것이다. 정확히 보고(報告)하지 않는 것은 조정의 올바른 판단과 결정을 원천적으로 가로막는 것이라 본 세종은 있는 그대로의 사실보고를 촉구하곤 했다.²⁹⁾

세종은 또한 “매일 일을 아될 적에는 흉년에 관한 정사를 제일로 삼으라”(『세종실록』 04/12/04 丁亥)고 지시했다. “흉년을 구제하는 정사는 결코 완만히 할 수 없는 것”인 바, 이 문제를 국정의 최우선 순위에 놓고 실기(失機)하지 않도록 각별한 관심을 기울였다. 요컨대 세종은 수령들에게 현지의 급한 형편에 따라 필요한 조치를 취하되 반드시 정확히 보고해 올릴 것을 강조했다. 그리고 그 보고를 바탕으로 가장 먼저 기민구휼업무를 처리하도록 했다.

둘째, 기민들의 자유로운 이동의 허용이다. 북쪽 지역의 흉년이 심해지자 “전라도와 경상도에 풍년이 들었다는 말을 듣고 늙은이와 어린애를 이끌고 식량을 구하러 가는 사람이 길에 줄을 이어 끊이지 않았다”(『세종실록』 04/12#28 辛巳). 그러자 각도의 감사(監司)와 수령(守令)들이 그들의 이동을 금지하려 했는데, 세종은

29) 당시 지방 수령들은 책임을 회피하기 위해 굶주리는 백성의 수를 의도적으로 숨기곤 했다. 예컨대 수령들은 진휼사가 도착하는 일자를 탐지해 미리 사망의 흔락에 사람을 보내 부황이 나서 굶어 죽은 사람을 서로 숨겨서 적발할 수 없게 했다(『세종실록』 19/01/13 癸卯). 이는 그 지역에서 아사자가 생기면 수령·아전·방관자를 벌주게 했기 때문이었다. 이민수, 『조선전기 사회복지정책 연구』(혜안, 2000), 100쪽.

그들이 가는 것을 막지 말라고 지시했다(『세종실록』 04/12#28 辛巳). 이동 금지를 주장하는 관리들은 기민이 대규모 이동하면 곧 다른 지역까지 굶주리게 될 것이라고 보았다. 예컨대 사간원의 박관(朴冠) 등에 따르면, “다른 도의 굶주려 떠돌아다니는 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”이었다.

이 상소는 “한가한 관원의 불필요한 말”(『세종실록』 05/01/28 庚戌)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 배가고파 걸을 수가 없는 지경으로 들어왔는데, 감고(監考: 곡물출납 등을 맡아보던 하급관리) 고귀승(高貴承)은 그 아이를 다른 지역 소속이라 하여 구료하지 않고 소에 태워 다른 진제장으로 떠나보내게 했다(『세종실록』 05/07/22 庚子). 세종은 책임을 회피하려는 현지 관리들의 안이한 태도를 엄벌하는 한편(『세종실록』 05/01/19 辛丑; 05/06/10 己未), 진흙업적을 수령들의 근무평정에 반영하도록 했다(19/01/13 癸卯). 결과적으로 조정의 이런 노력으로 기민의 이동은 허가되었고, “이로 말미암아 고향을 떠나서 떠도는 백성이 비록 많았으나, 굶주려 죽은 사람은 적었다”(『세종실록』 04/12#28 辛巳).³⁰⁾

셋째, 구휼방식의 변형이다. 기민들이 어디서 왔는지 묻지 않음은 물론이고, 구휼담당자를 교체하는 등의 방식을 취했다. 가히 혁신적이라 할 수 있는 이 구휼방식은 재위5년 당시 직접 진휼을 지휘했던 안순(安純)의 다음과 같은 회고 속에 집약되어 있다.

- 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 따로 따로 있게 하고 친히 공급하며, ④ 자비심이 있는 중을 뽑아서 그 일을 참여하여 관장하게 하고, ⑤ 감사와 수령이 때 없이 규찰하여, 주린 백성을 많이 살린 자

30) 정부의 적극적인 기근구제로 “부황이 나서 거의 죽게 된 사람들이 많이 살아났다”는 기록이 『세종실록』 여기저기서 발견된다. 구휼사업으로 “주리던 백성들이…날이 갈수록 기운이 썩썩해져서 일반 주민[居民]보다도 나은 경우가 있다”는 기록이 그것이다. 『세종실록』 19/2/4 甲子.

는 아뢰어 포상하게 하고, 그 임무를 충실히 하지 못한 자는 그때그때 곧 죄를 주어 상벌로 보인다”(『세종실록』 19/01/02 壬辰. 일련 번호는 필자의 것).

여기서 우선 세종시대 구휼방식의 첫 번째 특징으로 기민의 출신지역을 가리지 않았다는 점을 들 수 있다(①). 다음으로, 남자와 여자를 구분하는 한편 “베[布]로 단삼(短衫)과 치마를 만들어 옷이 없는 자에게 주었다”(『세종실록』 19/01/02 壬辰). 비록 기민이지만 인격을 존중하고 최소한의 예를 갖출 수 있게 한 것이다. 이로써 비록 굶어죽더라도 진계장에 나와서 얻어먹는 것은 한사코 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. 예컨대 당시 강원감사 황희는 강원도 대기근 당시 “선심(善心)이 있는 승도를 뽑아서 기민(飢民)을 구제하는 일을 전적으로 담당[專掌]하게” 했다. 하급 공무원이 아니라 현지의 종교인—내지 오늘날로 말하자면 시민단체—에게 구휼을 전담하게 하여 일의 효과를 높인 것이다. 마지막으로, 진휼과정을 아전이나 승려들에게 맡겨버리지 않고 관찰사와 수령으로 하여금 수시로 살피게 하는 한편, 진휼성적을 근무평정에 반영하되 그 임무를 제대로 수행하지 못한 관리는 처벌하는 상벌제도를 시행했다(⑤).³¹⁾

2. 국가재정과 생산력 증대를 위한 노력

강원도 대기근 극복은 세종 정부의 위기관리능력을 잘 보여주었다. 하지만 계속되는 경제적 어려움을 보다 효과적으로 이겨낼 수 있는 근본적인 방안을 찾지 않으면 안 되었다. 특히 국가재정을 탄탄하게 만들고 농업생산력을 높이는 등의 보다 체계적이고 종합적인 접근이 필요했다. 알려진 것처럼, 율곡 이이는 “우리나라

31) 실제로 세종은 진휼에 충실하지 못한 경기·충청 감사를 국문해 벌을 주었으며(『세종실록』 19/01/22 壬子), 기민을 죽음에 이르도록 방치한 판한성부사 이숙묘(李叔畝) 등을 처벌했다(『세종실록』 19/02/18 戊寅).

만년의 운(運)이 세종에게서 처음 그 기틀이 잡혔다”면서 세종시대에 들어 “백성들의 (살림이) 겨우 넉넉해지고 (인구가) 많아졌다”고 평가한 적이 있다.³²⁾ 긴급히 기근을 극복하게 하는 차원을 넘어서서 보다 근본적으로 조선의 경제상황을 좋게 만들었다는 얘기다. 그러면 세종은 어떻게 그 문제를 이루어냈는가.

첫째, 세종은 계속되는 기민구제로 인해 악화될 대로 악화된 국가재정을³³⁾ 만회하기 위해 여러 가지 조치를 취했다. 재위 초년의 기록을 보면, 국가의 잦은 창고개방으로 “경기도의 경우 창고가 텅텅 비는” 상황이었고, 심지어 궁중의 곡물을 관장하던 풍저창(豐儲倉)과 군수품을 보관하던 군자감(軍資監)의 묵은 쌀과 밀까지도 가난한 백성에게 팔지 않으면 안 되었다(『세종실록』 03/04/06 戊戌). 세종시대 지방의 나라창고는 의창(義倉)과 국고(國庫)의 두 종류였는데, 의창은 국가에서 무료로 나눠주는 진제곡(賑濟穀)과 일정 기간만 빌려주는 대여곡(還上穀)으로 나뉘었다. 그런데 연이은 흉년으로 이미 진제곡과 대여곡이 모두 떨어지고 군국(軍國)의 수용(需用)에 대비하기 위해 마련된 국고(國庫)까지 줄어드는 지경이었다(『세종실록』 05/09/16 甲午).

따라서 시급히 진휼곡을 마련하고 바닥난 창고를 보충하지 않으면 안 되었다. 이런 경우 대체로 국가에서는 형편이 괜찮은 인근 지역의 창고를 풀거나, 풍년 든 지역의 곡식을 이동시키곤 했다. 정약용이 지적한 것처럼, “우리나라는 남북이 아주 멀고 산택이 엷히고설켜 기후가 같지 않고 토질이 각각 다르므로 팔도가 모두 함께 풍년이 (들거나 흉년이) 드는 해가 아주 드물기”³⁴⁾ 때문에 중앙과 지방정부가 신속히 대응만 한다면 대규모 기아사태는 막을 수 있었다. 대체로 조선말기 세도정치기의 기근사태는 이런 대응체계의 마비와 관련이 있으며, 순조와 철종기의 ‘민란의 도미노 현상’은 무능한 조정에 대한 민의 대응방식이었다.

세종이 손실담합법 대신 공법이라는 세제를 도입한 것은 열악한 국가재정을 만회하기 위해서였다. 불교를 선종과 교종으로 통합하면서 사찰 소속의 노비를 혁파하고(『세종실록』 01/11/28 戊午; 03/08/05 乙未; 06/04/05) 토지를 감축시킨(『세종

32) 이이, 『국역 율곡전서3』(한국학중앙연구원, 2007), 168쪽.

33) 참고로 태종17년(1417) 당시 전국의 대여곡은 82만석이였다. 이에 비해 세종5년(1423)은 연속적인 재해로 일년 동안 1,198,589석을 전국에 대여곡으로 배포했다(진휼곡은 47,294석). 『세종실록』 06/03/04 庚辰.

34) 정약용, 『경제유표』 제12권 지관수제.

실록』 06/04/05 庚戌) 개혁도 국가재정을 강화하는 데 도움이 되었다.

그런데 세종은 약간 다른 방식으로 국가재정을 만회하려 했는데, 그 하나는 국왕 가족의 재산 축소이다. 재위19년에 전국적인 흉년으로 나라살림이 어려워지자 세종은 승정원에게 다음과 같이 말했다.

하늘의 재앙[天災]과 땅의 이변[地異]의 있고 없는 것은 인력으로 할 수 없는 것이지만, 배포 조치[配布措置]를 잘하고 못하는 것은 사람의 힘으로 다할 수 있는 것이다. 내가 덕이 없는 사람으로서 큰 기업을 이어받아 능히 치평(治平)을 하지 못하여, 아래 백성들이 굶어 죽게 되었으니, 어찌할 바를 알지 못하여 장차 깊은 못에 떨어질 것만 같다. 자손이 번성하고 많은 것이 경사라고는 하지마는, 한갓 국록(天祿)을 허비하고 건물[營繕]이 또한 많아, 그 때문에 재앙이 온 게 아닌가 생각되어 내가 심히 부끄럽다. 그 나머지 종성(宗姓)들의 과전은 갑자기 감할 수 없으므로 친어들·친손자의 과전(科田)을 감하려고 하는데, 여러 사람의 뜻은 어떠한가(『세종실록』 19/01/12 壬寅).

이에 대해 승지들은 대군과 부마에게 봉록과 집을 내려주는 것은 국가의 공도(公道)에 따른 것인데, 그들의 과전[科田: 중앙에 거주하는 관료에게 나눠준 수조지(收租地)]을 줄이는 것은 온당치 못하고, 그럴 바엔 조정의 모든 관료[百官]의 과전을 일정하게 줄이자고 제안했다. 그러자 세종은 “백관의 정1품 과전이 150결인데 대군의 밭이 300결이니 너무 많은 것 같다. 비록 50결을 감하더라도 오히려 100결이 많다”면서 수양대군 등 대군들의 과전을 50결씩 줄이고, 부마 연창군 등은 30결씩 줄일 것을 지시했다. 아울러 세종은 차후로 “대군(大君: 왕의 적자)의 밭은 250결에 지나지 않게 하고, 여러 군(君: 왕의 서자)의 밭은 180결에 그치게” 하는 것을 영구적인 법으로 삼게 했다(『세종실록』 19/01/12 壬寅).³⁵⁾

세종은 소헌왕후 심씨에게서 8남 2녀를, 그리고 신빈 김씨를 포함한 8명의 후궁들에게서³⁶⁾ 10남 2녀를 두었다(총18남 4녀). 참고로 정종은 9명의 후궁에게서만

35) 같은 해(재위19년) 1월에 관료들의 봉급도 일제히 감액되었다. 1~2품은 쿵[豆] 3석을, 3~6품은 쿵 2석을, 7품 이하는 1석을 줄였다. 명주(明紬)와 정포(正布) 등도 줄였다. 『세종실록』 19/01/06 (丙申).

36) 세종의 여자에 대해서는 “조선의 왕 중에서 가장 후궁이 많았다”는 등 오해가 많은데, 『조선왕조실록』을 보면 세종은 왕비 1명(소헌왕후)과 8명의 후궁을 두었다. 조선 국왕에서 후궁이 제일 많

17남 8녀를 두었고(정안왕후 김씨는 무자녀), 태종 역시 9명의 후궁에게서 8남 13녀를, 원경왕후 민씨로부터 4남 4녀를 얻었다. 한마디로 세종 당시 아들만 합쳐도 50여명의 왕자·대군들이 일정한 관록과 집을 받아서 살고 있었다. 따라서 국왕가족 재산의 일부 헌납은 국가재정에 적지 않은 도움이 되었을 것으로 추측된다.

둘째, 세종은 보다 근본적인 민생문제 해결을 위해 경작지를 확장하는 한편 조선의 기후와 토지에 맞는 농법을 발전시켰다. 우선, 그는 간척지 개간 등 농지를 대폭 확대시켰다. 세종은 재위 초년부터 농지를 개간하는 자에게 각종 혜택을 베풀었는데, 특히 개간지의 소유권 및 이용권에서 파격적인 조치를 취했다. 재위2년에는 부호가(富豪家)들이 서류상으로만 차지하고[立案] 있는 황무지를 농민들이 개간할 수 있게 했으며(『세종실록』 02/11/05 己巳), 경상도의 거제(巨濟)·남해(南海)·창선(昌善)의 3개 섬을 개간하게 한 다음(1,300여 결), 목책과 토성을 쌓아 왜구의 침입으로부터 보호하기도 했다(『세종실록』 02/01#27 丙申). 재위 15년에 전라도 보성(寶城)에 속한 풍안(豐安), 도화(道化), 가화(加禾)의 세 지역을 경작하게 하면서 외적으로부터 보호하게 했다(『세종실록』 15/06/27 戊申). 그 결과 세종10년에 이르면 “전라도에 묵은 황무지가 많더니…호수와 인구가 매우 번성하고, 산림과 초목이 우거진 늪이 죄다 개간 경작되었다”(『세종실록』 10/04#11 壬申)는 보고가 들어올 정도로 진황지의 개간이 진척되었다. 북방지역으로의 사민과 개간도 농지 확대에 큰 도움이 되었는데, 특히 함경도 지역의 개간의 성과가 컸다. 함경도 지역은 원래 고조선 시기에 옥저(沃沮)가 있던 곳으로 토지가 비옥하고, 육진개척으로 국방도 강화된 데다가 특히 어염(魚鹽)의 이득이 있어서 유이민(流移民)들이 모여들어 정착하였다.³⁷⁾

세종은 조선에 맞는 농법을 개량해 전국에 보급하는 한편(『세종실록』 19/07/23 辛亥), 여러 농사책을 연구해 충재나 황재로부터 벼곡을 보호할 수 있게 했다. 그 때나 지금이나 애써 지은 농사가 머루 등에 의해 망치는 피해는 농민들의 큰 골치였다. 이와 관련해 세종은 다음과 같이 말하고 있다.

은 사람은 연산군(14명)이고 성종(11명)과 태종(10명)이 각각 그 뒤를 잇는다. 이씨 왕조의 족보인 『선원보략』에도 가장 후궁이 많은 사람은 태종(10명)이고 성종(9명)과 정종(7명)의 순위이다(『선원보략』에는 폐출된 연산군과 광해군의 기록은 삭제되어 있다).

37) 이경식, 『세종시대의 토지제도와 농업정책』, 『세종문화사대계3』(세종대왕기념사업회, 2001), 519쪽.

옛부터 충재와 황재의 해는 중국에 많이 있었으며 우리나라에는 드물게 들었는데, 근년 이래로 각도에서 황충이 자주 있어서 내가 심히 염려한다. 대저 재변은 하늘의 운수에 있고 사람의 힘으로 능히 구할 수 없으나, 사람의 힘이 미치는 데까지는 애써 심력을 다해야 할 것이다. 여러 농사 책을 상고해 보니, 『농상집요(農桑輯要)』와 『사시찬요(四時纂要)』 등의 책과 범승(汎勝)의 『오곡종자피자방법(五穀種子法)』에 말하기를, ‘말을 끌어다가 곡식 더미에 나아가게 하고 몇 입[口] 먹이고서, 말이 먹다 남은 것으로 종자를 하면 머루 등 벌레가 없어진다.’ 하였고, …또, ‘말 빠다귀를 거두어 1석을 썰고 물 3석을 타서 세 번이나 끓여…심을 때에 남아 있던 물에 반죽해서 심게 되면, 벧곡이 충재나 황재를 입지 않는다. 말 빠다귀를 구하지 못할 때에는 역시 눈 녹은 물[雪汙]을 쓸 수도 있다. 눈 녹은 물은 오곡의 정기로서 농작물로 하여금 추위를 견디게 한다.’ 하였다.

농서에 이렇게 말한 것을, 지금부터 각 고을의 수령으로 하여금 간절히 백성들에게 깨우쳐서 방법대로 시험하게 할 것이다…만약에 강제로 하게 한다면 이것도 역시 폐단이 있을 것이니, 그 하기를 원하지 않는 자는 역시 강제로 하게 하지 말고 적당하게 권장해서 점차적으로 흥행하도록 하라(『세종실록』 19/07/23 辛亥).

여기서 주목되는 것은 세종의 정치에 대한 생각과 일하는 방식인데, 그는 ‘하늘의 재변은 인력(人力)으로 어찌 할 수 없으나, 사람의 힘이 미치는 데까지는 심력을 다해야 한다’고 보았다. 사람이 할 수 있는 것으로는 축적된 지혜를 되살려 쓰는 것(책들)과, 주위의 자원을 잘 활용하는 것(말 빠다귀, 눈 녹은 물)을 들고 있다. 그리고 그는 일을 강제로 하지 말고 적당히 권장해서 점차적으로 흥행하게 하라고 지시하고 있다. 아무리 민생에 좋은 일이라 할지라도 백성이 그것을 깨닫지 못하면 오래가지 못하고 흥행하지 못한다고 보았기 때문이다.

다음으로, 세종은 낮은 농업생산력을 높이기 위해³⁸⁾ 수전(水田)농법을 발전시키는 한편, 적기에 파종(播種)하는 것을 중시했다. 그는 재위14년 정월에 평안도로 내려가는 관리 박효에게 “이전에는 논[水田]의 이를 알지 못하다가, 지난해부터 농

38) 백기복 교수에 따르면, 세종 초년에 농업생산력이 높지 않았던 이유는 ① 農夫들의 농사정보에 대한 무지 ② 農事情報 공유의 부재 ③ 科學營農의 부재 ④ 관료들의 勸農 또는 營農指導 태만 때문이었다. 세종이 『농사직설』 등 과학영농의 텍스트를 개발해 널리 보급하게 하고, 수령들을 내려 보낼 때마다 권농을 당부하는 것은 이런 장애물을 극복하기 위한 방안이었다. 백기복, 『세종대왕의 경제정책』, 『오늘의 동양사상』 2008년 가을·겨울호(예문동양사상연구소, 2008).

사의 지도(指導) 서적을 나누어 주어서 비로소 논농사의 방법을 알게 되었으니, 가서 부지런히 농사를 권장하여 백성이 살아가는 데에 후하게 하라”고 지시하고 있다(『세종실록』 14/01/07 丁卯). 재위 29년 4월에 경기도 관찰사에게 “밥은 백성의 하늘이니 농사는 늦출 수 없는 것[食爲民天 農事不可緩也]”이라고 말하면서 망종(芒種)이라는 파종의 최종시한을 기다리지 말고 빗물이 넉넉하다면 그 안에라도 파종을 권장해서 때를 잃지 않게 하라고 지시했다(『세종실록』 29/04/15 丙午).

검은 기장(黍)과 같은 다수확 품종을 개발해 전국에 보급하게 하는가(『세종실록』 05/07/24 壬寅) 하면, 양잠(養蠶)이나 목화(木花)와 같은 한전(旱田)작물을 북방지역에도 시험 재배하게 하여 성공시켰다(『세종실록』 22/03/05 丁未; 17/09/12 庚辰). 세종은 또한 구황식물로 무(菁根) 등을 적극 재배해 흉년을 극복하게 했다.

무우는 구황(救荒)에 있어 크게 유리한 점이 있는 식물이다…여염의 서민들은 다만 겨울철에 먹는 소채로만 이용할 뿐, 아직 많이 심는 자가 없는데, 이는 그 잇점을 몰라서 그러는 것이다. 금년 가을에는 민간에 무우씨를 미리 비축한 자가 없을 것이므로 이를 많이 심게 하기는 어려울 것이나, 금후로는 매년 봄철에 민간으로 하여금 무우씨를 많이 채취 비축하게 하였다가, 가을이 되거든 그해 연사의 풍흉을 막론하고 이를 많이 심어, 구황에 대비하게 하는 것을 상법(常法)으로 정하게 하는 것이 어떻까(『세종실록』 18/06#28 癸巳).

결과적으로, 세종의 이러한 노력은 상당한 성과를 가져왔다.³⁹⁾ 고려 말부터 세종 중반기까지 50만결이던 전결(田結) 수가 세종14년(1432년) 당시 함경·평안도의 양계를 제외한—함경도(130,413결)와 평안도(308,751결)는 중앙정부에 조세를 바치지 않고 재정을 국방 등을 위해 자체적으로 운용했다—전국의 6도를 합쳐 118만 6,070결로 파악되고 있다.⁴⁰⁾ 한마디로 세종치세 중반기에 이르러 조선은 토지생산력 증대에 이은 경작지의 대폭 확대로 ‘먹고 사는 문제’에 있어서 비약적인 발전을 이룩한 것이다.

39) 이호철, 『농업과 농업기술』, 『한국사 24』(국사편찬위원회, 2003), 113쪽.

40) 『세종실록 지리지』 148권~153권에 나와 있는 각도의 간전(墾田: 경작토지)의 전결(田結) 수를 합산하면 다음과 같다(1결당 4~20두(斗)씩 세금).

구분	경기	충청	경상	전라	황해	강원	합계(결)
전결수	200,347	236,300	301,147	277,588	104,772	65,916	1,186,070

IV. 맺는 말

이상에서 살펴본 바와 같이 세종은 백성들의 ‘삶의 질’ 향상을 위해 정성을 쏟았다. 그는 “백성은 나라의 근본이요, 백성은 밥을 하늘로 삼는데[民惟邦本 食爲民天]…해마다 흉년이 들어 환과 고독(鰥寡孤獨)과 궁핍한 자가 먼저 그 고통을 받으며, 떳떳한 산업을 지닌 백성까지도 역시 굶주림을 면치 못하니, 너무도 가련하고 민망하다”면서 나라 창고를 열어 기민을 구제하는가 하면 사람을 파견해 구휼 사업을 감독하게 했다. 세종은 “만약 한 백성이라도 굶어 죽는 자가 있다면, 감사나 수령이 모두 교서를 위반한 것으로써 죄를 논할 것이라” 하여 관리들로 하여금 구휼업무에 전력하도록 강조하곤 했다(『세종실록』 01/02/12 丁亥).

세종은 또한 백성들의 ‘삶의 질’ 향상을 위해서 제생원 제도를 보완해 버려진 아이들의 사망을 막는 한편, 노비의 출산휴가를 과격적으로 개선하기도 했다. 의료제도를 개선해 질병으로 사망하는 경우를 줄이려 노력했으며, 감옥에서 억울하게 병들거나 목숨을 잃는 일이 없도록 법규를 마련하기도 했다. 무엇보다 『농사직설(農事直說)』 편찬(1429년) 등 우리 실정에 맞는 농법을 개발하는가 하면, 대규모 북방사민과 개간척 사업을 통해 농업생산력을 증대시켰다. 그 결과 토지 1결당 쌀의 생산량이 최고 4배가량 증가하는 등 나라의 경제사정도 좋아졌다. 이상의 내용을 앞에서 살펴본 ‘기준’에 따라 요약하면 다음 표와 같다.

‘삶의 질’ 접근 기준	세종시대 정책	복지 내용
장수[壽]	양로(養老)의 정치	양로연 참석(80세 이상), 노인직 또는 쌀 하사(90세), 노인직 또는 면천(100세)
부유함[富]	토지 생산량 증가	토지 1결당 쌀 생산량 최고4배 증가, 경작지의 대폭 확대로 굶어죽는 사람 적게 함
강녕함[康寧]	의료조건 개선 주거환경 개선	의녀 제도 전국 확산 도성의 기와집, 온돌·마루의 전국 확산
편안한 임종[考終命]	유아사망률 낮추기 노비 출산휴가 제도 감옥 죄수의 생명보호	제생원(濟生院) 개선 산모와 남편의 출산휴가 감옥 사망자 상세보고 시스템 마련

그러면 세종은 어떤 생각으로 이런 일을 했는가? 『세종실록』에 나타난 세종의 대화를 자세히 살핀 한 연구자에 따르면 “『세종실록』은 이 땅에 사는 ‘백성들,’ 다

시 말하면 ‘사회적 약자들’의 ‘숨은 고통’을 일찍이 이처럼 어루만져준(caring)적도 있었던가 하는 생각이 들기에 족한, 이 분야에 있어서 가장 생생한 사례들의 압권”이다.⁴¹⁾ 다시 말하면 세종은 백성들의 숨은 고통을 이해하고 어루만져 준 어진 임금이었다는 말인데, 필자는 어루만져 줄 뿐만 아니라, 개선시키기 위해 노력한 군주로 생각한다.

노비의 출산제도를 개선하고, 들판에 나가 농부들의 말에 귀 기울이며, 죄수와 군인과 어린아이의 처지를 가엾게 여겨 추위와 더위로부터 보호한 것은 ‘사회적 약자’를 어루만져 준 예에 속한다. 그런데 세종은 거기서 더 나아가 훈민정음을 창제하고 양부일구(仰釜日晷)를 만들어 도성 가운데 내어놓았다. 무지한 백성들이 억울한 죄를 뒤집어쓰지 않도록 우리말에 일치하는 글자를 창제해 배울 수 있게 한 사실은 익히 알려져 있다. 하지만 세종이 양부일구, 즉 해시계를 만들되 백성들이 보는 혜정교(惠政橋)와 종묘(宗廟) 앞의 해시계는 시신(時神)을 그려서 “무지한 자로 하여금 보고 시각을 알게”(『세종실록』 19/04/15 甲戌)한 세종의 의도는 잘 알려져 있지 않은 듯하다. 세종은 또한 경회루 남쪽에 보루각(報漏閣)을 세워 자동 물시계가 알리는 시간을 경회루의 남문에서 월화문(月華門)으로, 그리고 광화문 대종고(大鍾鼓)로 “차례로 전하여 치게” 했다. 또한 낮 오시(午時: 낮 11시부터 1시 사이)에는 경복궁 서문인 영추문(迎秋門)과 광화문의 종을 보루각의 시각에 맞춰 울렸다(『세종실록』 16/07/01 丙子). 말하자면 양반 지배층들이 독점하던 ‘문자권력’과 ‘시간이라는 정보’를 공개하여 백성들 스스로 판단할 수 있게 한 것이다.

결론적으로, 세종은 사회에서 가장 낮은 신분인 노비조차도 “하늘이 낳은 백성 [天民]”(『세종실록』 26/07#24 辛丑)이라고 보고, “임금의 직책은 하늘을 대신해 만물을 다스리는 것[人君之職 代天理物]”(『세종실록』 09/08/29 甲申)이라 생각했다. 그는 자신의 직책을 완수하기 위해 매일 새벽이면 옷을 입고, 날이 환하게 밝으면 조회를 받는 등 평생을 “한 번도 게으르지 않게” 살았다(『세종실록』 32/02/17 壬辰). 그 결과 “비로소 백성들의 살림이 넉넉해지고 인구가 많아졌으며”⁴²⁾ 사람들은 각자 맡은 바 일을 하면서, 부모에게 효도하고, 형제·부부간 우애하는 평범한 행복을 누릴 수 있었다.

41) 김홍우, 『한국정치의 현상학적 이해』(인간사랑, 2007), 523쪽.

42) 이이, 앞의 책(2007), 168쪽.

참고문헌

- 『태조실록』; 『태종실록』; 『세종실록』; 『율곡전서』; 『여유당전서』.
- 김두중, 『한국의학사』. 서울: 탐구당, 1979.
- 김종인, 「백세인의 지역별 장수지표와 사회환경요인의 영향력: 2005년 인구조사자료를 중심으로」. 『한국노년학』 2007년 8월호, 2007, 635~647쪽.
- 김홍우, 『한국정치의 현상학적 이해』. 서울: 인간사랑, 2007.
- 김효화, 「서울시 삶의 질 변화에 관한 사회지리학적 연구」. 『지리교육논집』 49집, 서울대학교 지리교육과, 2005, 81~94쪽.
- 도성달, 「삶의 질'을 어떻게 볼 것인가」. 『한국의 교육과 윤리』 제6집, 한국정신문화연구원, 1997, 1~21쪽.
- 박성복, 「삶의 질의 개념과 비교방법」. 『한국정책과학학회보』 7집 3호, 한국정책과학학회, 2003, 57~79쪽.
- 박영신·김의철, 「한국 사회와 개인 삶의 질 인식에 대한 토착심리 탐구」. 『사회문제』 12집 1호, 한국심리학회, 2006, 57~79쪽.
- 박현모, 『세종, 실록 밖으로 행차하다』. 서울: 푸른역사, 2007
- 신영훈, 「의식주 생활」. 『한국사 25』. 과천: 국사편찬위원회, 2003, 336~354쪽.
- 이경식, 「세종시대의 토지제도와 농업정책」. 『세종문화사대계3』. 서울: 세종대왕기념사업회, 2001, 399~533쪽.
- 이민수, 『조선전기 사회복지정책 연구』. 서울: 혜안, 2000.
- 이성무, 『조선왕조사』. 서울: 동방미디어, 1998.
- 이수건, 「조선초기의 사회와 신분구조, 개요」. 『한국사 25』. 과천: 국사편찬위원회, 2003, 1~12쪽.
- 이이, 『국역 율곡전서3』. 성남: 한국학중앙연구원, 2007.
- 이호철, 「농업과 농업기술」. 『한국사 24』. 과천: 국사편찬위원회, 2003, 92~117쪽.
- 정두희, 「세종조의 권력구조: 대간의 활동을 중심으로」. 『세종조문화연구1』. 서울: 박영사, 1982, 1~62쪽.
- 한영우, 『다시 찾는 우리역사』. 서울: 경세원, 1997.
- 함석헌, 『뜻으로 본 한국역사』. 서울: 제일출판사, 1982.
- Amartya K. Sen(저)/박우의(역), 『자유로서의 발전』. 성남: 세종연구원, 2001.

J. Spence(지)/이준갑(역), 『강희제』. 서울: 이산, 2001.

United Nations Development Programme, *Human Development Report 1990*. Oxford: Oxford University Press, 1990.

국 문 요 약

세종은 즉위교서에서 “나라 안팎이 평안히 다스려지고 나라 창고가 넉넉해지는” 나라를 만들겠다고 약속했다. 이 약속을 지키기 위해 그는 <농사직설>을 편찬하고 측우기를 개량하며 간척사업을 추진하는 등의 노력을 기울이는가 하면, 일반 백성들의 실질소득 증대를 위해 세계개혁을 단행했다. 그러면 그런 노력들이 그 당시 백성들의 ‘삶의 질’을 높이는 데 기여했는가. 그 과정에서 부닥친 장애물은 무엇이었는가. 그리고 그것을 세종은 어떻게 극복했는가. 이러한 일련의 물음에 대한 답을 찾아보려는 것이 본 논문의 목적이다. 여기서 ‘삶의 질’의 측정 기준으로는 당시대의 사람들이 이상적인 것으로 간주한 오복(五福), 즉 장수(長壽)와 부유(富裕)와 강녕(康寧)과 고종명(考終命) 등을 선택했다.

- 투고일 : 2009. 3. 30. ● 수정일 : 2009. 6. 9. ● 게재확정일 : 2009. 6. 15.
- 주제어(keyword) : 세종(King Sejong), 삶의 질(Quality of life), 오복(五福, Five Blessings)
강원도 대기근(Kangwon Province's famine in 1423), 농업 생산력 증대
(Agricultural improvement).