

세종의 복지정책 회고 : 노령복지를 중심으로*

신세돈 (숙명여자대학교 경제학부 교수)

1. 들어가는 말

최근 정치권은 물론 경제사회학계의 ‘뜨거운 감자’ 중 하나가 기초연금과 관련된 복지재정문제이다. 기초연금의 포괄대상 범위와 연금액 수준 그리고 국민연금과의 연계문제로 심각한 정치적 혼란을 빚고 있다. 먼저 기초연금 대상자 범위를 65세 이상, 그리고 소득 하위 70% 이하로 잡는 것이 적합한가, 그리고 기초연금 수령액을 국민연금 가입연한에 반비례시켜야 하는가 등에 관해 국민은 국민대로 불만속에 혼란하고 정치권은 정치권대로 반목과 대립이 격화되고 있다.

혼란의 발단은 2012년 12월의 대통령 선거공약이다. “모든 65세 이상 국민에게 월 20만을 지급한다.”는 박근혜 후보의 당시 약속이 현실적인 제약으로 인하여 100% 지켜지지 못하게 되면서 불만과 비판이 쏟아져 나온 것이다. 여기서 현실적인 제약이란 지속되는 경제부진과 이로 인한 세수부족이라고 할 수 있다. 비판론자들은 이런 현실적인 제약은 이미 예견된 것이었으므로 이를 몰랐다면 무능한 선거공약이었고 알았다면 국민을 기만한 셈이라고 몰아세우고 있다. 최근 몇 년간 경제가 어렵다는 것은 모두가 다 알고 있었다. 그럼에도 불구하고 ‘65세 이상에게 월 20만원 연금 지급’이라는 선거공약을 내세운 것은 국민을 기만하고자 함이 아니라 “향후 정책의 큰 방향이 그런 방향으로 가야한다, 그리고 그 정책을 꼭 실현하도록 최선을 다하겠다.”는 후보의 강한 의지의 발현 이상의 이하도 아닌 것이었다. 그리고 그런 의지를 대통령은 기초연금 정책의 수정에 대한 사과에 담아 거듭 표명한 바가 있다.

통상적으로 서구자본주의 복지정책은 영국 엘리자베스 1세의 구빈법(The Poor Relief Act of 1601)으로부터 시작된다고 하지만 이 법에는 노인복지에 대한 규정은 따로 없다. 근대적인 영국

* 본고는 필자의 『외천본민(2011)』을 참조하였다.

의 노인연금제도는 1908년 의회를 통과하고 1909년 1월 실시된 노인연금법(The Old Age Pensions Act of 1908)이라고 할 수 있다. 이 법에 따르면 70세 이상의 노인은 별도의 사전 연금 납부가 없더라도 매주 최대 1-5 실링(부부는 최대 7실링 6펜스)까지 수령하였다. 주급 연금을 연금으로 환산하면 년 50-250실링, 또는 £2.5-£12.5가 되며 현재가치로는 대략 £125-£625 혹은 \$200-\$1000 정도 되는 금액이다. 그러나 이 연금을 수령하기 위해서는 20년 이상 국내에 거주하여야 하고 연 소득은 £31.5(현재가치 약 £1575, \$2520)를 넘으면 안 되며 적성검사를 거쳐야 한다. 첫 해 약 60만 명이 심사를 통과하여 혜택을 받았다. 이 중 90%는 최대금액인 주 5실링을 지급받았다.

복지의 원조라 할 영국의 노인복지체계가 1908년에 수립되기 시작했다면 우리나라의 복지체계, 특히 노인복지체계는 그 보다도 약 470여년 앞선 1430년대 세종대왕 때로 거슬러 올라간다. 엘리자베스 1세의 구빈법 시대보다는 170여년 앞 선 시점이다. 우리가 세종의 복지정책에 대해 관심을 가지는 것은 우리 복지정책의 역사적 우월성을 말하고자 함이 아니다. 당시의 어려운 경제 사회적 상황에서 당면한 정치지도자들은 복지에 대해 어떤 인식을 지녔으며 어떻게 대책을 수립 하는지 살펴봄으로써 현재 우리가 당면하는 복지적 과제를 풀어갈 묘답을 얻고자 함이다.

2. 세종 대의 경제적 어려움과 복지 필요성

1) 현장실태 조사의 중요성

세종 당시 가뭄과 자연재해는 유난히 심했다. 수도 없이 많은 사람이 굶고 병들고 죽어갔다. 집 권(1418년 8월-1450년 3월) 전반기 내내 흉년이 들었지만 후반기인 세종 18년(1436년)과 세종 26(1444년) 사이의 9년 동안에 특히 심했다. 세종 18년 대가뭄으로 서울 시내 모든 우물이 말랐다고 했고 경상도 지역은 총 66개 행정단위 중 절반인 32개 마을 농사가 완전히 실패했다고 기록되어있다. 경기도는 40개 행정 단위 중 9개, 충청도는 54개 중 18개, 전라도는 55개 중 11개, 강원도는 26개 중 8개 지역 농사가 완전히 실패했다. 기르던 소와 말을 잡아먹고 소나무 껍질과 보리 뿌리를 췌다. 처자식을 먹이지 못해 버리고 도망가는 사람들이 속출하였으며 따라오는 아이는 나무에 묶어두고 도망갔다고까지 했다(세종실록 19년 2월 9일). 함길도 지역에서는 굶어 죽어 버려진 시체가 확인된 것만도 4백 명에 이르렀고 굶은 사람에게 음식을 먹이는 중에 죽기도 하고 병으로 죽었다고 하는 자들도 대부분 사실은 굶어서 죽은 것이라 했다(세종실록 25년 9월 22일).

세종은 아사자의 현황과 함께 진제현장의 실황을 사실대로 정확하게 파악하는 것이 급선무라 생각했다. 정확한 상황통계 없이는 올바른 대책이 절대로 나올 수 없다는 것은 분명했다. 특히 수령, 이정, 감고 등 하급관리들이 사실을 은닉하고 보고하지 않는 것을 막는 것이 중요하다고 생각했다. 지방 수령들은 속성 상 될 수 있으면 정확한 현실을 숨기려 한다는 것을 세종은 알고 있었다. 굶어 죽은 사람의 수를 속이고 구제 곡식을 얼마나 주었는지를 속이고 창고에 얼마의 곡식이

남아 있는지를 상부에 제대로 알리지 않으면 정확한 대책을 세울 수도 없고 따라서 앞으로도 얼마나 더 많은 사람이 굶어 죽을지 모른다. 그러나 현장 상황을 정확히 파악하기 위해 감사나 지방관의 보고가 오기까지 가만히 앉아서 기다릴 수만은 없다. 감사나 지방관들은 좋지도 않은 현상보고가 올라가봐야 칭찬을 받기 힘들다는 것을 잘 알기 때문에 보고를 서두를 이유가 없었다. 이런 저런 핑계로 늑장을 부리며 보고를 미루는 게 보통이었다. 보고를 지연했다는 사실만으로는 지방관을 경질하거나 문책할 수도 없다는 것을 관리들도 잘 꿰뚫고 있었다. 세종은 필요할 때마다 조사관을 현지에 급파하기로 하였다.

2) 무상구제와 유상구제

굶는 사람들을 구제해주는 제도로는 두 가지가 있었다. 하나는 무상으로 곡식을 나누어 주는 진제(賑濟)제도이고 다른 하나는 비축곡식을 유상으로 빌려주는 환상(還上)제도이다. 원칙적으로 갚을 수 없는 사람들은 진제를 받았고, 갚을 능력이 있는 사람은 환상을 받았다. 진제는 여러 곳에 임기응변으로 설치된 진제소를 통해서 이루어졌는데 진제와 환상의 두 제도 모두 의창에 축적된 양곡을 이용하였다. 그리고 병든 자를 치료하는 활인원이 있었다.

진제소는 태조 4년(1395)에 최초로 설치되었다. 각 고을의 크기 및 거리를 참작하여 여러 곳에 설치하여 창고의 쌀과 콩을 내어 굶는 사람을 살리도록 했다. 청렴한 사람을 창고감독책임자(감고, 監考)로 임명하고 수령은 이들을 수시로 감독하게 했다. 늙거나 병들거나 허약하여 진제소로 나오지 못하는 사람들을 위하여 별도로 찾아가서 구휼하도록 지시했다(태조실록 4년 7월 30일).

<표 1> 세종 6년 진제 결과

지 역	구제인원	쌀 과 콩 (1인당, 두)		장	환상곡
강원도	2212	268석 14두	1.82	30석 5두	-
경기도	4230	458석 12두	1.63	53석 6두	32770석 14두
경상도	1853	176석 14두	1.43	25석 3두	58062석 12두
충청도	3103	331석 2두	1.60	37석 14두	40079석 7두
평안도	1086	176석 6두	2.44	22석10두	26228석 3두
함길도(*)	399	32석 1두	1.21	4석 5두	-
황해도(*)	589	63석 14두	1.63	9석 2두	89091석 10두
개성유후사(*)	576	81석 11두	2.13	12석 4두	2379석 2두

자료: 외척본민(신세돈), 489p.

세종 때에는 1422년 8월 흥복사(지금 종로 2가 탑골공원 자리)에 진제소를 설치했고 그해 12월에는 농사를 망친 모든 고을에 진제소를 설치하라고 명하였다. 굶는 사람에게 지급되는 양식의 양은 성별에는 차별을 두지 않았다. 다만 나이에 따라 15세 이상의 남녀는 쌀 4홉, 콩 3홉, 장 1홉

을 주었고 11세-15세는 쌀 2홉, 콩 2홉, 장 반 홉을 주었으며, 5세-10세는 쌀 2홉과 장 반 홉을 주었다(1423년 계묘년 구휼). 1홉은 약 180그램이므로 성인 남녀가 하루에 받는 쌀의 양은 720그램이고 콩은 약 540그램이다.

3) 의창 확충방안

당시 정부의 구휼정책 및 관련 재정의 가장 근본적인 문제점은 다음과 같았다.

- (i) 구제곡식을 배분함에 있어서 가난한 사람과 부자에 대한 구별이 없어 공정성이 결여 되었고, 또 농사의 작황에 대한 차등적용도 없기 때문에 구제정책의 실질적인 효과가 가난한 농가에 상대적으로 작을 수밖에 없었다는 점과,
- (ii) 가뭄이나 흉수 등으로 구제곡식을 받아간 사람들이 제대로 값지도 않고 또 지방수령들도 이를 예사로 알고 태만히 여기므로 국고가 날로 피폐했으며, 국가가 이를 가혹히 독촉하면 원성이 자자해져 백성은 백성대로 원망만 늘고 국가는 구제곡식의 회수관리(환상(還上))가 제대로 되지도 않아 민생과 국고가 동시에 피폐해진 것이다.

진제에 들어가는 곡식은 의창에서 나왔고 의창곡은 대부분 군자곡에서 조달했으므로 가뭄이 계속되면 군자곡이 고갈되어 군사적으로 비상 상황이 발생하면 큰 일이 아닐 수 없었다. 여러 사람들이 의창 확충 방안을 내 놓았다. 충청감사 정인지는 토지 1결마다 정포 2필(면포로는 1필)의 토지세를 물리고 이를 자본으로 하여 풍년에 쌀을 매입하자고 했다. 쌀이 흔하여 1말 쌀 시세가 동전 10문일 때 15문으로 매입한 다음 흉년이 들어 쌀값이 20,30문으로 오를 때 15문의 가격으로 쌀을 방출하자는 것이었다. 그러면 쌀값도 안정되고 또 가뭄이나 흉작 때 쌀을 충분히 공급할 수 있으므로 진제 정책으로서도 매우 효과적이라는 것이 정인지의 생각이었다(세종실록 18년 7월 21일). 쌀 가격도 안정시키고 쌀의 수급도 원활하게 하면서 동시에 의창미과 군자미로 활용할 수도 있는 안이었다. 그러나 의정부 토론에 부친 결과 모두들 어렵겠다고 말했다. 세종도 부정적이었다. 이 방법의 핵심적인 조건은 ‘축적’이었다. 소비보다 생산이 많아서 축적할 만한 쌀이 있어야만 국가가 이를 거둬들임으로써 가격안정과 쌀의 원활한 공급을 동시에 성취할 수가 있다. 우리나라의 쌀 생산 능력은 그렇지 못하다는 것을 세종은 알고 있었다. 게다가 재정이 부족하여 축적이 어려웠다. 따라서 샅다가 풀었다가 하는 방법을 쓸 수도 없고, 수송 및 보관의 폐단도 간단치가 않았다.

이런 문제점을 극복하기 위하여 내놓은 정부의 근본대책은 다음과 같다.

- (i) 백성에게 가장 시급할 때 공급해야 진제효과가 극대화되므로 정월 이전에는 절대로 구제 환상곡식을 나누어 주지 말 것이다.

- (ii) 환상곡식을 줄 때에도 목면이나 정포 혹은 동전과 같은 물건을 바치고 곡식을 받아가되 쌀이 귀한 철에는 물품을 시세보다 1말 더 비싼 값으로 쳐서 사주고 반대로 쌀이 흔한 철에는 쌀을 시세보다 더 비싼 값으로 쳐서 사줌으로써 ‘쌀값과 쌀 공급’을 동시에 안정시킨다는 ‘상평책’을 도입한다는 것이다. 이 때 시세는 감사에게 물어서 결정하며 이를 호조에 보고하도록 하였다. 그리고 목면이나 정포와 같은 배를 사들이는 경우에는 반드시 포의 끝 자락에 도장을 찍어 나중에 근거를 남겨 둠으로써 부정을 예방하였다.
- (iii) 구제곡식을 배급하는 시기와 값을 시기에는 농사의 작황과 백성의 재산 정도에 따라 차별을 두어 배급하도록 한다.

<표 2> 구제곡식의 배급시기와 형태

재산정도 \ 작황	상등년	중등년	하등년
상등호	없음	없음	3월(미곡)
중등호	없음	3월(미곡)	2월(미곡)
하등호	3월(미곡)	2월(미곡)	1월(미곡)

자료: 외척본민(신세돈), 493p.

대출받은 곡식을 다시 되값은 환상의 경우에도 재산 상태와 농사의 작황에 따라 차등을 두어 값게 하였다. 그것도 쌀로 다 값는 것이 아니라 작황 및 재산 상황에 따라 차등하여 쌀과 동전 혹은 배로 나누어 값게 하였다. 농사가 매우 잘된 상등년인 경우에는 상등호나 하등호나 예외 없이 모두 쌀로 값아야 했다. 그러나 농사가 중등년인 경우에는 재산이 많은 상등호는 모두 쌀로 값아야 하지만 중등호는 값아야 할 쌀의 2/3만 쌀로 값고 1/3은 전포로 값아도 되었다. 하등호는 반을 쌀로 받은 전포로 값도록 했다. 농사가 가장 안 된 하등년의 경우에 상등호는 1/3을 전포로 값고 2/3를 쌀로 되값아야 하며 중등호는 쌀과 전포를 반반씩 값으면 되었고 하등호는 모두를 전포로 값아도 되었다. 전포의 가치가 대체로 하락했으므로 쌀보다는 동전 또는 포화가 값기에 유리했기 때문에 이런 상황조건을 제시한 것이다.

<표 3> 구제곡식의 환상의 형태 : 미곡과 전포

재산정도 \ 작황	상등년	중등년	하등년
상등호	미곡	미곡	2/3 미곡 1/3 전포
중등호	미곡	2/3 미곡 1/3 전포	1/2 미곡 1/2 전포
하등호	미곡	1/2 미곡 1/2 전포	전포

자료: 외척본민(신세돈), 494p. (*) 5년 이내에 다 값아야 하며 그 이후에는 모두 쌀로 값음.

4) 현장 공무원에 대한 부탁

백성에 대한 구제는 현장 관리들이 하는 것이므로 이들의 자세가 구제복지정책의 성공에 얼마나 중요한 것인지 세종은 잘 알고 있었다. 궁궐 안에서 아무리 신경을 써서 열심히 정책을 만들더라도 현장의 감사 수령 혹은 그 아래 도사경력들이 잘 따라주지 않으면 아무 소용이 없는 것임을 세종은 잘 파악하고 있었다. 그러므로 세종은 새로 부임하는 현장관리 관리 한명 한명에게 철저하고 진심 어린 진제를 당부하였다. 충청도 감사로 부임하는 유계문에게는 “내가 가뭄을 우려하고 두려워하는 것을 경이 잘 알고 있다. 내 뜻을 잘 깨닫고 각자 직책을 각별히 수행하도록 하라.” 당부했다(세종실록 8년 4월 16일).

경사(경전과 역사(經史))에는 밝았지만 현장 행정에는 미숙하다고 느낀 세종은 특별히 충청감사 정인지에게 여러 번 진제를 잘 하라고 지시했었으며 특별히 이렇게 부탁했다. “도내 전체의 기근 상황을 내가 연속으로 사람을 보내 방문하여 파악하려고 한다. 경도 내 뜻을 잘 알아 다시 마음과 힘을 다해 널리 살펴보고 두루 구하여 한 사람도 재난에 걸려 사망하지 않도록 하라. 만일 급박한 일이 발생하면 수시로 보고하라(세종실록 19년 1월 7일).”

백성을 제대로 진제하지 못하면 지위고하를 막론하고 엄벌할 것임을 세종은 이미 여러 번 밝혔었다. 그러나 경차관을 수시로 파견하여 감시하기는 하지만 미리 그 사실을 알아차린 지방관들이 사실을 은폐하거나 사람을 매수하여 입을 막고 증거를 인멸해버리니 적발하기가 쉽지 않았다. 그래서 경차관을 예고 없이 몰래 보내었으며 진흙을 잘하지 못하여 사망자가 발생하게 한 관리는 공신자손 여부를 불문하고 3품 이상은 중앙에서, 4품 이하는 현장에서 과죄하여 처벌하기로 하였다. 그리고 감사의 업무 평가도 관할 수령의 잘못과 연계하여 처벌하도록 하였다(세종실록 19년 1월 13일). 죽는 자가 발생하는 것에 대한 문책의지는 확고했다. 굶어 죽는 것이든 병들어 죽는 것이든 사람이 죽는 것에 대한 잘못은 반드시 물겠다는 것은 세종의 치세동안 내내 흔들리지 않는 철칙이었다. “만약 한 사람이라도 죽게 된다면 엄벌을 내리며 용서하지 않겠다(세종실록, 26년 3월 16일).”

진제소홀에 대한 확고한 문책원칙에 따라 많은 사람이 처벌을 받았다. 관청물건을 40관(약 150kg)을 횡령하고 진제곡식을 17관이나(63.75kg) 빼돌린 최세운의 목을 베었고(세종실록 6년 8월 15일). 아사자가 발생하는 경우 곤장 90대 혹은 100대를 맞고 파직하였다. 공신의 자손이면 감형되었지만 벌금으로 형벌을 대신할 수(속죄(贖罪))는 금지되었다.

2. 노인복지정책

1) 노인복지 확충의 계기

세종은 처음에는 노인 혹은 양로 문제에 대해서 그리 큰 관심을 가지지 않았었다. 즉위 초에 반포한 즉위교서 어디에도 양로 혹은 경로라는 단어는 찾아볼 수 없다. 다만 8대 국정목표에 명시된

바와 같이 ‘국가적 책무로서의 환과고독 괴롱잔질’ 중 하나인 독(독거노인)에 대한 일반적 책무에 대한 관심이나 혜양로질(惠養老疾), 즉 “늙거나 병든 자를 구호해야 한다.”는 법령의 내용처럼 병든 자와 함께 국가가 뒤를 돌봐야 할 대상 그 이상의 중요성은 없었다. 이런 세종의 생각에 결정적인 변화가 나타난 것은 큰 가뭄을 겪고 본인도 크게 사경을 헤맨 경험을 한 세종 7년(1425년) 이후이다.

사실 집권 초 몇 년은 큰 가뭄은 없었으나 그해 유독 큰 가뭄피해를 당한 세종으로서는 노인을 여태껏 도외시했던 큰 실책 때문이었다고 생각하게 된 것이다. 서울이나 지방의 관리들의 무관심과 소홀함으로 노질, 특히 노인들과 병든 사람들이 내팽개쳐 있음을 알게 된 것이다. 세종은 본인이 직접 챙기지 않으면 안 되겠다고 마음먹었다. 즉위교서에서 강조한 시인발정이란 어진 정치를 펴는 것인데 어진 정치란 늙거나 병든 사람을 돌보는 것 입에도 불구하고 외면해왔으니 하늘이 온갖 재난으로 경고한 것 판단했다. 세종은 즉각 대책을 세울 것을 명했다. 불호령이 떨어지자 예조와 호조는 즉각 노인양로 규정을 마련했다(세종실록, 8년 7월 18일) ;

- (i) 70세 이상으로 자식도 없고 친척도 없이 남의 집에 붙어사는 자를 각 고을에서 상세히 이름을 조사기록한 뒤 상부에 보고하면,
- (ii) 국가는 쌀과 소금과 장을 반 년 치 지급하고,
- (iii) 국가는 옷을 만들기 위한 베를 일 년에 두 필 제공하며,
- (iv) 지방 수령은 토산물을 적당히 지급한다.

일단 이 건의안을 승인하긴 했지만 이것으로는 부족하다고 느낀 세종은 규정을 더 보완하도록 지시했다(세종 10년 9월 12일).

- (v) 90세가 넘는 자로 친척이나 벗이나 남의 집에 기식하는 자에게는 매 철마다 옷감을 보내고 더하여 매달 초 월급(삭료)을 지급하라.

그리고 이어 병든 노인의 경우에는 위(i)의 자격요건을 대폭 완화하였다.

- (i-1) 70세를 넘고 병든 노인은 친척 유무를 묻지 않고 구휼하도록 하라.

2) 양로정책에 대한 발상전환 : 인수의 경지를 같이 밟자(共躋仁壽之域)

세종은 양로복지정책에 대한 의식구조를 획기적으로 전환했다. ‘소극적인 노인 구휼 혹은 구제 정책’으로부터 ‘노인을 존경하고 우대하는 예절의 하나’로 적극적인 정책으로 승화시킨다는 것이다. 다시 말해 ‘환자와 동격인 노인’으로부터 ‘제왕군주적 존경의 대상인 원로’로의 노인 인식으로

전환한 것이다. 아무도 돌보아 줄 사람이 없는 독거노인에게 음식이나 옷가지를 제공하는 것에 그치던 양로 사업에서 그들을 위한 양로연을 베풀고 나아가 관직을 제수함으로써 보다 적극적인 존송 대상으로 승격시켜 새로운 인수의 정치를 꿈꾸었던 것이다.

세종실록에는 세종의 심정을 이렇게 기록하고 있다. “아! 높은 분을 존경하고 나이 많은 어른을 높이는 효제의 기풍이 두텁게 자리 잡아 일마다 즐겁고 삶은 안정되어 다같이 인수(仁壽)의 경지에 이를 수 있다면 얼마나 좋으랴. 너희 예조는 내 이 뜻을 몸소 깨닫고 널리 알리도록 하라(세종실록, 17년 6월 21일).” 이 글에는 세종이 지향하는 정치의 궁극적인 목표가 잘 나타나 있다 : “다같이 인수의 지역을 밟자(공제인수지역(共躋仁壽之域)).”는 것이다. 그리고 그것을 달성하기 위하여 어른을 높이 모시는 것(존고상치(尊高尚齒))은 필수적이라고 세종은 확신했다.

3) 송복의 양로 건의문과 양로연 개최

임금에게 양로연을 제안한 최초의 기록은 세종실록 2년 11월 기록된 전라도 창평현감 송복의 양로방법에 대한 보고이다. 그는 예로부터 양로에는 다음과 같이 네 가지 방법이 있다고 했다.

- (i) 삼로오경(三老五更)을 모시고 우대하는 제도,
- (ii) 국가일로 죽은 자의 부조(父祖)를 양육하는 제도,
- (iii) 은퇴한 원로 관리를 양육하는 제도, 그리고
- (iv) 나이 많은 평범한 노인을 양육하는 제도라고 했다.

한참 뒤인 1432년에 이와 똑같은 말을 언급하고 있는 것을 보면 세종은 송복의 제안을 오랫동안 머릿속에 기억하고 있었던 것이 분명하다. 세종은 양로연에 대한 구체적인 실천세부사항(양로연의, 養老宴儀)을 보고해 올리라고 지시했고, 며칠 뒤 예조가 올린 양로연의 따라 연회를 실시하였다. 지방에서도 거의 같은 방식으로 진행하였다. 당초에는 사대부 노인들에게만 참석자격이 주어졌고 여성 노인과 서민노인은 참석이 배제되었다. 세종은 이것이 옳지 않다고 지적했다. 몸이 불편한 노인들은 대궐출입이 어려울 것이므로 음식만 집으로 보내면 어떻겠느냐고 황희가 묻자 세종은 당치도 않다는 듯 말했다. “옛날에는 말을 타고도 입궐했다. 좌석까지 바로 교자를 타고 들어오도록 하고 하녀가 부축해 내리도록 하라. 왕비가 직접 연회에 참여한다 하더라도 그 뜻에는 전혀 어긋남이 없다(세종실록, 14년 8월 14일).” 그리고 평민 노인의 연회 참석에 대해서는 이렇게 말했다. “양로란 나이 많음을 귀하게 여긴다는 뜻이지 존비를 따지자는 것이 아니다. 비록 양민이 아니라 천민이라 할지라도 모두 참여시키라(세종실록 14년 8월 17일).”

양로연은 세종 14년 8월에 시작하여 4년 동안 매년 8월 혹은 9월에 열렸다. 극심한 가뭄으로 세종 18년 이후 양로연을 열지 못하다가 4년 뒤인 세종 22년 다시 재개하였다. 세종은 영구히 양로연을 계속하도록 지시했다. “대개 법을 만드는 것은 어렵지 않고 법을 행하는 것이 어려운 것이

다. 이미 법을 만들었으면 부득이한 사정이 있더라도 폐지하면 안 되는 것이다. 고려의 팔관회는 우리의 강무와 비슷한데 비록 장마가 지거나 심한 가뭄이 들어도 항상 시행하여 폐지하지 않았다. 이번 양로연은 매우 아름다운 제도이므로 영원히 이를 시행해야지 폐지하면 안 된다(세종실록, 22년 8월 11일).”

이렇게 해서 양로연은 세종 22년부터 다시 재개되었다. 그렇지만 세종 25년 4월부터 7월까지 가뭄이 들자 양로연은 다시 중지되었다. 그 다음해에도 가뭄이 심해서 열리지 않던 양로연은 세종 30년 8월 25일 다시 열렸다. 그러나 이 양로연에 세종은 참여할 수가 없었다. 거동을 할 수 없을 만큼 세종은 편찮았다. 세자 향(瑒)이 대신 주재했다. 이 때 세자의 나이는 이미 34세 이었고 삼년 전부터 세종 대신 서무를 맡아 처리하고 있었다.

<표 4> 세종시대의 양로연 개최기록

연 월 일	양 로 연
세종 14년 8월 27일	실 시
15년 윤8월 3일	실 시
16년 8월 22일	실 시
17년 9월 6일	실 시
18년 - 21년	한재로 연기(4년)
22년 9월 6일	실시(영구제도화)
23년 9월 24일	실 시
24년 8월 25일	실 시
25년 - 29년	한재로 연기
30년 8월 25일	세자가 대행

자료: 외척본민(신세돈), 512p.

4) 초고령자에 대한 특별배려

양로연에는 80세 이상의 노인들만 참석했다. 그 중에는 90세 이상의 장수를 누리는 노인들도 있었고 더러 100세를 넘긴 사람도 보였다. 세종은 이들 초고령자들을 ‘하늘의 축복과 가호가 있는 사람’으로 생각했다. 종전에는 7,80세 노인에 대한 구휼 조건만 명시되어 있었는데 판중추원사 허조가 103세 노인에게는 특별한 대우를 주자고 제안하자 세종은 “백세 노인은 세상에 드문 일이니 당연히 무엇보다 먼저 보살펴야 할 것이다. 먼저 구휼 조건을 이미 내려 보냈으나 양육함이 미진 하니 지금부터 매년 쌀 10석을 지급하고 달마다 술과 고기를 보내며 매 계절 끝 달에 그 숫자를 보고하도록 하라(세종실록, 17년 1월 22일).”

강원도 감사가 경비부족을 이유로 초고령 노인에게 매년 주는 급료 쌀 10석을 5석으로 줄이려고 했을 때 세종은 “백세 노인은 늘 있는 것이 아니므로 당연히 먼저 보살펴야 한다.”하며 그를 나무랐다.

세종은 초고령자의 숫자를 조사하게 하였다. 90세가 넘는 노령인구는 경기도와 개성유후사와 충청도 평안도를 제외한 전국에서 614명이 보고되었다. 그 중 백세 이상은 열 명으로 남성이 3명 여성이 7명이었다. 백세 이상 노인에 대한 봉양 지시가 잘 지켜지고 있는지 세종은 항상 궁금했다. 특히 나이가 많은 사람들의 이름을 일일이 거명하며 그들이 지시한 법대로 혜택을 받고 있는지 조사하여 보고하라고 지시했다. 세종이 의심한 바대로 이들 백세 이상 노인에 대해 혜택이 제대로 지급되지 않고 있었다. 다시 한 번 세종은 교지를 내려 지방 수령들에게 당부했다. “백세 노인은 세상에 드문 것이라 당연히 보살펴야 한다. 매년 쌀 10석과 드리고 매월 술과 고기를 감사수령에게 주라는 법이 있어도 관리가 법을 잘 준행하지 않는다. 금후로부터는 만 백세로 기록된 자는 물론 내년에 만 백세가 되는 자를 먼저 기록에 올려 오는 봄에 같이 쌀을 주어 주어 혜양하도록 하라(세종실록, 31년 3월 26일).”

5) 노인직 제수

노인을 더 효과적으로 우대하는 조치를 궁리하던 세종은 획기적인 생각이 떠올랐다. 즉, 노인들에게 음식이나 옷이 아닌 직책을 주는 것이 어떨까하는 아이디어가 떠오른 것이다. 의정부나 예조가 아니고 순수한 세종의 발상이었다. 이 당시 세종 17, 18년은 매우 가뭄이 심한 해였다. 그리고 가뭄의 책임은 늘 자신의 부도덕과 정치무능 때문이라고 생각하던 세종은 노인직제수를 가뭄의 근본대책의 하나로 본 것이다. 한 편으로는 자신의 무능으로 나라가 가뭄피해를 보고 있는데 다른 한편에서는 하늘의 축복을 받아 장수하는 노인들이 여럿 존재하고 있었다는 것은 세종에게는 분명히 계시적인 현실이었다. 세종은 이들을 정치의 장으로 끌어 들임으로 정치적 미숙함과 자신의 결함을 보완할 수 있을 것이라고 믿었다. 얼마 전 90세 이상 노인의 숫자를 조사케 한 것도 사실은 그런 목적이 숨어있었다. 세종은 예조에 다음과 같은 교지를 내렸다. “구십 세 이상의 남자는 모두 자급을 제수하라. 때품의 정이나 종이나, 전직이나 현직이나 높으나 낮으나를 따지지 말라(세종실록, 17년 6월 22일).”

세종이 영구화 시켰던 양로연이 4년 만인 세종 25년 7월에 가뭄으로 또다시 중지하게 되자 양로연을 열지 않는 대신 노인들에게 관직을 주기로 한 것이다. 더 많은 관직을 수여하기 위해 연령 자격요건도 90세 이상에서 80세 이상으로 낮추었다. 이번에는 노인 2백여 명에게 관직을 수여했고(세종 26년 7월 29일) 한 달 뒤에도 1백여 명에게 산관직을 주었다(세종 26년 윤7월 8일). 그리고 90세가 아니라 80세 이상에게 작품(爵品)을 주는 것을 항식으로 삼았다(세종 29년 9월 6일).

3. 맺음말

굵고 병든 사람은 물론 나이 많은 노인에 대한 물적 지원과 관직까지 제수하는 정책을 시행한 세종에 대해 신하와 백성들은 절대적인 칭송을 보내지 않을 수 없었다. 세종의 양로연에 참석한

영돈녕부사 권홍은 솟아오르는 감격을 억제할 수가 없었다. 권홍은 태종의 의빈 권씨의 아버지였으니 세종에게는 계모인 셈이다. 그리고 그 재종조모는 원나라 황태자비였다. 그 권홍이 세종을 주나라 문왕(西伯)을 비유하여 칭송하면서 다음과 같은 시를 지어 올렸다:

“풍운 같은 신하들이 경회루에 모인 것이 하청에 응하는 듯하고 천년 동국에 성명한 임금만 났으니 덕이 천하와 짝하여 백성을 두텁게 양육하시는구나. 은혜는 산악과 같고 노인과 영재를 중하게 여기시니 가을 모습이 황봉주에 넘실거리는 도다. 국화 빛깔 백발에 휘황찬란하네. 봉관과 곤현과 선악이 움직이니 소리소리 모든 것이 승평의 치세로다(세종실록, 22년 9월 6일).”

여기서 하청(河淸)이란 “황하가 맑아진다.”는 뜻으로 도저히 불가능한 일, 즉 상상도 못할 성군이 나타나 온 신하가 경회루에 모였음을 의미한다.

노인들의 감격의 눈물을 물론이고 감동적인 경로정치를 곁에서 지켜본 모든 백성들도 말로 표현할 수 없는 기쁨의 감동을 억제할 수 없었다. 개풍에 있는 할머니 신의왕후의 제릉에 참배하고 돌아오던 도중에 개성(송도)에 이르렀을 때 수많은 인파가 연도에 몰렸다. 어른 아이 노인 모두 늘어서 지나가는 세종을 칭송하며 시를 지어 올렸다.

“힘쓰시고 힘쓰시는 우리 왕 그 덕이 극명하시고 또 그 덕이 극명하시니 물려받은 업을 밝히시네. 순서를 잊지 않으시고 효도만을 생각하시니 춘추로 게으르지 않으시고 제사를 잊지 않으시네. 흰 이슬 서리되니 햇별이 기우는 철이 되었네. 오셔서 조모께 제사를 드리니 제사가 아름다워 향을 맡으시리. 효로 제사를 드리니 축복이 내리고 사모(새의 종류)가 날듯하고 팔난이 창창하네. 깃발을 보니 용이 빛이 나네. 나를 도우시고 먹이시니 진실로 왕이시고 오직 왕비시네. 은혜로운 임금이사라 백성의 부모시라. 늙은 사람 어린 사람 모두 편안히 살아가니 먹고 마시는 것 극진한 은혜가 아닐 수 없네. 하늘이 도우시어 만수를 누리시고 거듭 거듭 무강하시어 자손이 천역이 넘으시라. 이 나라에 태어났으니 그 낙이 어떠한가. 모든 사람이 머리 숙이며 이 노래를 짓나이다(세종실록, 20년 10월 12일).”

세종이 1418년 8월 즉위 직후 반포한 8대 국정 목표(농업진흥, 교육진작, 관료선정, 복지확충, 공정형벌, 행정쇄신, 미풍양속, 인재등용) 중 네 번째 국정 목표는 소외계층에 대한 복지확충이었다. 여기서 소외계층이란 홀아비, 과부, 고아, 독거노인, 그리고 각종 질병을 앓는 사람(환과고독 피롱잔(鰥寡孤獨 痲癰殘疾))을 말한다. 이들 사회적 소외계층을 돌보는 것은 국가의 책무라고 선언하고, 이들에 대한 상세한 실태조사와 함께 각별한 보호를 지시하였다. “환과고독과 병약자들은 당연히 국가가 보살펴야 할 사람이다. 안으로는 한성부와 오부(五部)가, 밖으로는 감사수령이 상세히 조사하여 환상 진제해야 할 것이니 그들을 우선 지급하되 절대로 빠뜨림이 없어야 한다(세종실록, 즉위년 11월 3일).”

세종의 복지정책에는 몇 가지 원칙을 읽을 수 있다.

첫째로, 진제 혹은 구제의 대상이 되는 백성은 홀아비(鰥), 과부(寡), 고아(孤), 독거노인(獨)과 같은 신분적 약자는 물론 피(疲), 움(癯), 잔(殘), 질(疾)과 같은 병약자와 장애인, 그리고 기본적인 경제활동을 할 수 없을 정도로 가난한 경제적 약자를 국가의 지원 대상에 포함시키고 있다는 점이다.

둘째로, 도움이 꼭 필요한 사람에게 경제사회적 형편에 따라 차등지급한다.

셋째로, 이들 구제 대상자에 대한 대책은 어느 특정 부서가 맡아 하는 것이 아니라 중앙의 왕과 정부는 물론 한성부나 감사수령과 같은 지방정부 모두가 책임져야 한다.

넷째로, 구제 정책은 한성부와 오부와 지방의 각관 수령과 감사의 철저한 실태조사 바탕 위에 실시되어야 한다. 사회적 혹은 경제적 약자가 적극적으로 신청해서 구제를 받는 것이 아니라 구제를 하는 쪽이 적극적으로 나서서 상세하게 조사하여(상가심문(詳加審問)) 구제 곡식을 우선 지급하고 절대로 빠뜨림이 없어야 한다. 특히 가뭄으로 굶어 죽는 사람이 나오면 반드시 책임을 묻고 벌을 준다(정행책벌(定行責罰))

다섯째로, 재정확충을 위해 과감한 용관혁과 등 행정개혁과 함께 세제개혁(공법개혁)을 단행한다.

복지정책은 국민의 행복을 위해 국가가 실현해야 할 지상과제이다. 그것이 국가가 존재하는 가장 중요한 존재가치의 하나이기도 하다. 선거공약이 있었든 없었든 약속을 했던 안 했던 국가와 국가지도자가 항상 도모해야할 숙제이다. 그러나 복지는 국가지도자만의 문제는 아니다. 재정이 받쳐줘야 하고 현장실태의 정확한 파악과 행정적 관리가 잘 되어야 하며 국민적 도덕해이가 없어야 한다. 그렇지만 이보다 더 시급한 문제는 국민 모두가 복지에 대해 수긍하고 필요성을 인정하는 공감대 위에 구축되어야 한다는 점이다. 특히 무엇부터 먼저하고 무엇을 나중에 할 것인지에 대한 공감대가 분명해야 한다. 그런 점에서 재위기간 내 꾸준히 복지정책을 지도하고 실현해 나간 세종의 리더십은 580여년이 지난 지금에도 신선하게 다가온다.

현재 진행되고 있는 복지논란은 재정부족의 문제나 공약실천의 문제가 아니다. 어느 정도까지의 복지를 원하며, 어느 복지정책을 우선 실시하며, 어떻게 재원을 할 것인지에 대해 국민적 공감대를 수립하는 것이 더 시급한 문제이다.