

제1절 고려의 후삼국 통일과 울진 지역의 재편

오늘날의 울진군은 일제강점기인 1914년의 지방 행정구역 개편을 통하여 영역 범위의 구간이 갖추어졌다.¹¹⁶ 기존의 울진군에 평해군이 병합되고, 기존 울진군 소속 7개 면과 평해군 소속 8개 면이 새로운 울진군 소속 8개 면으로 통폐합되었다. 마찬가지로 면 예하에 편제된 리의 통폐합도 진행되었다. 즉 과거부터 울진과 평해 2곳의 고을이 오랜 기간 독자적인 행정 단위로 존속해오다가, 1914년에 울진군이라는 하나의 행정 단위로 통합된 것이다.

1914년 이전의 울진군은 조선시대의 울진현이 1895년에 군으로 승격된 행정 단위이며, 1914년 이전의 평해군 역시 조선시대에도 평해군으로 불렸다. 한편, 조선시대 울진현 관할 아래의 울릉도와 독도는¹¹⁷ 1882년(고종 19)에 평해 소속으로 이관되었다가, 1900년에 울도군으로 분리 독립하였다. 따라서 울릉도와 독도를 제외하면, 오늘날 울진군의 영역은 사실상 조선시대의 울진현과 평해군을 합친 것으로 보아도 별 무리가 없다.

조선시대의 울진현과 평해군은 고려시대에도 울진현과 평해군으로 불렸다. 『고려사』 지리지에는 울릉도와 독도가 울진의 관할 아래에 있었던 것으로 기록하고 있다.¹¹⁸ 따라서 오늘날의 울진군 영역은 울릉도와 독도를 제외하고 고려시대의 울진과 평해의 영역을 계승한 것이다. 즉 영역 범위를 기준으로 한다면, 고려시대는 오늘날 울진군의 역사에 중요한 획을 그은 시기이다. 오늘날 울진군의 2읍 8면 중에 고려~조선시대 울진현의 영역은 울진읍, 죽변면, 북면, 금강송면, 근남면, 매화면 등 1읍 5면에, 평해군의 영역은 평해읍, 기성면, 온정면, 후포면 등 1읍 3면에 걸쳐 있었다. 대체로 울진현은 북쪽에, 평해군은 남쪽에 위치하였다.

울진이라는 명칭은 신라 경덕왕(742~765) 때 울진군이라는 공식 지명으로 처음 사용되었고,¹¹⁹ 신라의 울진군은 고려에 들어와 울진현으로 계승되었다. 군(郡)에서 현(縣)으로 읍격의 변화는 있었지만, 통일신라 때의 울진군은 별다른 영역 범위의 변화 없이 고려의 울진현으로 계승되었던 것으로 여겨진다. 한편, 옛 평해군은 신라 때에는 존재하지 않았으며, 고려 초기에 신설된 고을이다. 고려 이전에 옛 평해군 지역은 근을어(斤乙於)라고 불렸다. 근을어는 고구려 때의 명칭이라고 하나¹²⁰ 실제 고구려의 지명에서 기원했는지는 분명하지 않으며, 아마도 평해가 정식 고을로 설치되기 이전 통일신라 때에 불렸던 지명일 가능성이 크다.

116. 1914년 이후 울진 지역의 행정구역 개편으로는 1963년 온정면 본신리의 영양군 수비면 편입, 1983년 서면[현 금강송면] 전국리 일부의 봉화군 석포면 편입, 1994년 서면 왕피리 갈전의 영양군 수비면 신암리 편입 등을 들 수 있다. 하지만 이상의 행정구역 개편은 리 단위에 한정된 협소한 범위였기 때문에, 1914년에 형성된 울진군의 영역 범위에 별다른 변화를 주지 못했다.

117. 『世宗實錄』권153, 地理志 江原道 三陟都護府 蔚珍縣

118. 『高麗史』권58, 志12 地理3 東界 울진현

119. 『三國史記』권35 雜志4, 地理2 新羅 溟州 蔚珍郡

120. 『고려사』권57, 지11 지리2 慶尙道 禮州 平海郡

신라 말기 전국 각지에서 반독립적인 호족 세력이 성장하자, 신라 중앙정부는 지방 통제력을 급격히 상실하였다. 그리하여 수도인 경주와 인근 지역만을 겨우 직접 다스릴 정도로 그 지배력이 약해졌다. 당시 오늘날 울진군 지역에서 활동했던 호족의 존재는 뚜렷하게 확인되지 않는다. 다만 궁예가 태봉을 세우기 전인 891년(진성여왕 5)에 북원(北原)[현 강원도 원주시 일대]의 호족이었던 양길(梁吉)의 휘하에 있으면서, 북원의 동쪽인 주천(酒泉)[현 강원도 영월군 주천면 일대], 나성(奈城)[현 영월군 영월읍 일대], 울오(鬱烏)[현 강원도 평창군 평창읍 일대], 어진(御珍) 등의 고을을 공격하여 항복을 받는 성과를 거두었다.¹²¹ 이중 어진을 울진군 지역으로 추정할 수 있다. 울진의 지리적 위치가 북원의 동쪽에 해당하며, 어진의 발음이 울진은 물론, 울진의 이전 명칭이었던 우진야와도 비슷하기 때문이다. 그에 따르면 궁예의 군대가 현 울진군 울진읍 지역까지 영향력을 행사하였다고 이해할 수 있다.¹²² 다만 평해 지역까지 세력을 뻗었는지는 분명하지 않다.

그러나 얼마 지나지 않아 울진 지역은 궁예의 영향권에서 벗어나게 되었다. 궁예는 명주[현 강원도 강릉시 일대]로 들어가 부대를 재편한 후, 철원과 평강, 그리고 송악[현 북한 황해북도 개성시 일대]과 패강진[현 북한 황해북도 평산군 일대 추정] 등 오늘날 강원도 영서 북부와 경기도 북부, 황해도 일원을 근거지로 태봉을 건국했기 때문이다. 울진 일대는 철원과 송악 등 궁예의 새로운 근거지와는 거리가 너무 멀었다. 따라서 울진 지역은 궁예가 건국한 태봉의 세력권과는 관계가 없었다고 보는 것이 타당하다.

918년(태조 원년) 고려가 건국한 이후에도 한동안 상황은 크게 변하지 않았다. 922년(태조 5) 명주의 대호족인 순식(順式)이 고려에 귀부하고 왕씨 성을 하사받으면서,¹²³ 울진 북쪽의 큰 고을인 강릉이 고려의 판도 내로 들어갔다. 당시 울진이 순식의 세력권 아래에 있었는지는 분명하지 않으나, 후백제와의 경쟁에 힘을 쏟던 고려로서는 강릉 남쪽의 울진 일대까지 별다른 영향력을 행사하지 못한 것으로 보인다.

고려와 후백제 사이의 치열한 경쟁은 한동안 후백제 쪽으로 기울어 가는 듯하였다. 927년(태조 10) 후백제는 신라 왕경을 침공하여 경애왕(景哀王)을 자결하게 하고 경순왕(敬順王)을 왕위에 올렸다. 고려 태조 왕건(王建)이 직접 군사를 이끌고 신라를 구원하였으나, 왕건의 군대는 공산(公山) 동수(桐藪)에서 후백제의 군대에 크게 패하였다.¹²⁴ 이후 오늘날 경상북도 일원에 대한 후백제의 영향력이 강화되었다.

하지만 930년(태조 13) 고창군(古昌郡)[현 경북 안동시 일대] 병산(甁山)에서 벌어진 전

121. 『삼국사기』권50, 列傳10 弓裔

122. 어진을 울진 대신 현 강원도 정선군 임계면 일대로 보는 견해(홍영호, 『『삼국사기』 지리지 溟州 영현 棟隄縣의 위치 비정과 의미』 『한국사학보』38, 高麗史學會, 2010, 13~17쪽)도 있다. 정확적 가능성은 충분히 있으나, ‘어진=울진설’을 대체할 만한 논거 제시가 부족하다.

123. 『高麗史節要』권1 太祖 5년 7월

124. 『고려사절요』권1 태조 10년 9월

투에서 고려 군대가 후백제 군대를 크게 물리친 이후, 고려는 후백제를 압도하고 후삼국 통일을 향한 확실한 주도권을 쥐게 되었다. 고창 병산 전투에서 고려가 승리를 거두게 된 배경에는, 당시까지 중립적인 입장을 취했던 안동의 호족들이 고려의 편에 섰던 점이 중요하게 작용하였다.

고창 병산 전투 직후, 고창의 동쪽, 즉 동해안에 위치한 고을들은 대거 고려에 귀순하였다. 울진 역시 안동 동쪽에 위치하였던 까닭에, 이때 고려의 판도 안에 완전히 들어오게 되었다. 당시 북쪽의 명주에서 남쪽의 흥례부[현 울산광역시 일대]에 이르기까지 신라 동쪽의 바닷가 주군(州郡)과 부락(部落)이 모두 고려에 항복했다고 한다.¹²⁵ 항복한 곳은 110여 성에 달했으므로, 오늘날 울진군 전체가 이 범위에 포함되었을 것이다. 후삼국 시기 울진 지역을 근거로 한 호족 세력의 존재는 역사기록 속에 확인되지 않고 현 울진군 지역을 두고 큰 전투도 벌어지지 않았다. 그러나 고창 병산 전투에서 고려가 승리를 거두었던 930년은 오늘날 울진군 지역 전체가 고려의 판도 내로 편입된 시기로 기억되어야 할 것이다.

고려는 후삼국통일을 달성한 4년 후인 940년(태조 23)에 전국적인 지방 제도 개편을 단행하였다. 940년에 이루어진 지방 제도의 개편은 후삼국통일 이후 옛 신라와 후백제의 영역까지 효율적으로 통치하기 위한 목적을 가지고 진행되었다. 이때의 개편을 통하여 고려는 통일 전쟁 과정에서 확보한 영역 전체를 아우르는 명실상부한 지방 제도의 틀을 갖추 수 있었다. 다만 이때의 개편에 관한 사료가 충분히 전해지지 않아, 개편의 세부적인 내용을 파악하기는 어렵다. 현재 『고려사』에 실린 자료는 대부분 고을의 명칭 개정과 관련된 내용이다.

고려 초 국왕권이 미약하여 중앙정부의 운영이 지방 호족들의 권위에 의존할 수밖에 없었다는 이른바 ‘호족연합정권설’의 입장에서는, 940년의 지방 제도 개편을 지방 호족들의 이해관계에 기반한 것이라고 해석해 왔다.¹²⁶ 그러나 근래에는 고려 초기부터 중앙정부의 권위가 지방 호족들을 압도했다는 견해가 주류를 이루면서, 고전적인 호족연합정권설의 주장은 거의 받아들여지지 않고 있으며, 940년의 지방 제도 개편 역시 중앙정부에서 주도한 것이라고 이해하고 있다.¹²⁷

대체로 신라나 후백제의 옛 영역에서는 기존의 지방 제도를 답습하되, 고을의 명칭만을 변경하는 소극적인 개편이 이루어졌을 가능성이 크다. 다만 고려의 후삼국통일에 주요한 거점이었던 지역에 대해서는 읍격을 올려 그 중요도를 높여주고, 고려에 비협조적이었던 고을에 대해서는 강등의 조치가 단행되었을 것이다. 아마도 그러한 현상은 이미 후삼국 시기부터

125. 『고려사』권1, 世家1 태조 13년 2월 을미

126. 이러한 입장의 대표 연구로는 ‘旗田巍, 1972, 『朝鮮中世社會史の研究』, 東京: 法政大學出版局’이 있다.

127. 이러한 입장의 연구로는 ‘金甲童, 1990, 『羅末麗初 豪族과 社會變動研究』, 고려대 민족문화연구원’; ‘金日宇, 1998, 『고려초기 국가의 地方支配體系 연구』, 일지사’; ‘尹京鎭, 1999, 『高麗 郡縣制의 構造와 運營』, 서울대학교 박사학위논문’; ‘박종기, 2002, 『지배와 자율의 공간』, 고려의 지방사회, 푸른역사’; ‘具山祐, 2003, 『高麗前期 鄉村支配體制研究』, 혜안’ 등이 있다.

나타났을 것이며,¹²⁸ 940년의 개편은 후삼국 시기부터 진행된 개편을 포함하였을 것이다.

『고려사』 지리지에는 현 읍진 지역에 있던 고을로 읍진현과 평해군이 수록되어 있다.¹²⁹ 먼저 읍진현의 경우, 신라의 읍진군이 고려 때에 읍진현이 되었다고 하는데, 그 변화 시점은 940년의 지방 제도 개편 혹은 그 전후 시기일 것이다. 근을어를 읍치로 하여 평해 고을이 설치되었던 고려 초 역시 이때일 가능성이 크다. 하지만 당시 읍진과 평해의 지방 편제상 소속 관계에 대한 구체적인 정보는 확인되지 않는다.

고을의 중심지라 할 수 있는 읍치(邑治)는 고을의 행정을 담당하는 관아가 위치한 장소이자, 중앙에서 파견된 지방관이나 지역의 행정실무를 담당하는 토착 향리층이 거주하는 곳이다. 따라서 읍치는 교통의 요지이면서도 거주와 방어에 유리한 곳, 그리고 다수의 인구를 수용할 수 있는 충분한 공간이 확보된 곳에 위치하는 경우가 일반적이었다.¹³⁰

고려 읍진현의 읍치는 고려 초기 이래 현재의 읍진을 중심부에 있었다. 오늘날 읍진의 중심부인 읍내리 일원에 해당한다. 읍내리 일원에는 남대천 연변의 비교적 넓은 평지가 펼쳐져 있어, 고을의 관아가 들어서고 다수의 인구가 거주하기에 유리한 입지가 확보되어 있다. 이 일대에는 읍진초등학교를 중심으로 주변 능선 일대에 고읍성이라 불리는 옛 토성의 흔적이 남아있다. 읍진 고읍성은 고려 말인 1391년(공양왕 3)에 읍진현령 어세린(於世麟)이 성보(城堡)를 수축(修葺)하고 백성들을 다시 정착시켰다고 하는데,¹³¹ 신축이 아니라 수축했다는 것으로 보아 그 이전에도 성곽이 존재했을 가능성이 크다. 하지만 현재로서는 읍내리 일대에 읍치를 둘러싼 성곽이 언제 처음으로 축조되었는지 특정 짓기 어렵다.

평해 지역의 경우, 현 척산리 일대를 중심으로 존재하던 통일신라 때의 해곡현이 해체되고, 고려 초기에 근을어[현 평해읍 평해리 일대]를 중심으로 새로운 고을인 평해가 설치되었다. 새로운 고을이 평해리 일대에 자리를 잡으면서, 해곡현은 중심지의 위치조차 사람들의 기억 속에서 잊히게 되었다. 다만 『고려사』 지리지에 기록된 평해의 읍격인 군이 언제부터 사용되었는지는 불확실하다.

해곡현에서 고려 평해군으로의 변화 사이에는 후삼국 시기의 격변이 큰 영향을 끼쳤을 것으로 생각된다. 930년(고려 태조 13) 고창 병산 전투에서 고려가 후백제에 큰 승리를 거둔 후 동해안의 고을들이 모두 고려의 판도 안에 들어오게 되자, 고려는 동해안 지역의 행정구역 재편을 시도했을 것이다. 특히 안동의 동쪽과 남쪽 지역, 즉 지금의 강원도 동남부와 경상북도 동북부 지역의 고을 편제가 상당히 바뀌었다. 고을 명칭이나 고을 간 소속 관계가 변경

128. 박종기, 2002, 위 책, 99~117쪽

129. 『고려사』권58, 지12 지리3 동계 읍진현; 『고려사』권57, 지11 지리2 경상도 예주 평해군

130. 고을 관아와 읍치의 입지에 관해서는 '정요근, 2019, 「고려시대 전통 대읍 읍치 공간의 실증적 검토와 산성읍치설 비판 -충청도와 경기도, 강원도 대읍의 분석을 중심으로-」 『한국중세고고학』6, 한국중세고고학회, 6~9쪽을 참조할 것.

131. 『신증동국여지승람』권45, 江原道 읍진현 名宦

된 경우를 제외하고 폐지된 고을만 살펴봐도, 삼척군의 영현이었던 죽령(竹嶺)과 만경, 해리 등 3개 현, 고창군의 영현이었던 일계(日谿), 고구(高丘) 등 2개 현 등이 있다.¹³² 해곡현 역시 그와 같은 변화 속에 사라진 것이다.

오늘날 평해읍 평해리 일원에 고려시대 평해군의 읍치가 있었음은 고려 후기의 기록인 이곡(李穀)의 『동유기(東遊記)』를 통해서 알 수 있다. 그에 따르면, 당시 이곡은 1349년에 울진에서 성류굴을 거쳐 평해로 들어갈 때 월송정을 지났으며, 월송정이 평해군과 5리 거리만큼 떨어져 있었다는 기록을 남겼다.¹³³ 『신증동국여지승람』에는 월송정이 평해군 동쪽 7리에 있다고 기재되어 있으나,¹³⁴ 5리와 7리를 구분하는 것은 무의미하다. 실제 월송정이 위치한 월송리와 평해리 사이의 거리는 2.5km 내외로 5리나 7리에 모두 부합한다. 따라서 이곡의 기록에서 언급된 고려시대 평해군의 읍치가 현 평해리 일대에 있었음은 확실하다.

제2절 고려 전기의 울진 지역

1. 995년의 지방 제도 개편과 울진 지역

고려는 후삼국통일 직후인 940년(태조 23)의 지방 제도 개편 이후에도 여러 차례 전국적인 지방 제도 개편을 시행하였다. 고려 전기에 해당하는 10세기와 11세기로 한정한다면, 995년(성종 14)의 주현제(州縣制)와 10도제(道制) 실시, 1018년(현종 9)의 주현(主縣)-속현(屬縣) 체제 수립 등이 대표적이다.

광종 연간[949~975]에는 전국 각 고을의 토지와 호구 등에 대한 조사를 철저히 수행하여, 지방사회에 대한 통제력을 강화하였다. 이후 성종 연간[981~997]에는 대대적으로 지방 제도를 정비하였다. 983년(성종 2)에는 전국의 주요 지점에 12목을 설치하고 지방관을 파견하여 지방통치의 거점으로 삼았으며,¹³⁵ 995년에는 주현제와 10도제를 시행하였다.¹³⁶ 주현제와 10도제는 당의 제도를 수용한 것으로서, 당시의 개편은 당의 제도를 모범으로 한 유교적 국가 통치체제의 정착에 그 목적이 있었다.

주현제는 기본적인 고을 행정 단위를 ‘현’으로 설정하고 그 상위에 ‘주’를 두었으며, 하나

132. 『삼국사기』권34, 잡지3, 지리1 신라 尙州 古昌郡; 『삼국사기』권35, 잡지4, 지리2 신라 명주 三陟郡

133. 『稼亭集』, 권5 記 東遊記

134. 『신증동국여지승람』권45, 강원도 평해군 樓亭

135. 『고려사』권3, 세가3 成宗 2년 2월 무자

136. 『고려사절요』권2, 성종 14년 7월