

된 경우를 제외하고 폐지된 고을만 살펴보아도, 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 尚州 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

의 주가 몇 개의 현을 거느리도록 하는 구조로 운용되었다.¹³⁷ 전국을 10도 128주 449현 7진(鎮)으로 편성하여, 평균적으로 1주가 3~4곳의 현을 거느리는 형태가 되었다.¹³⁸ 128곳의 주는 중요도에 따라 등급이 나뉘었다. 가장 높은 단위로는 목(牧)으로 불렸던 12주(州)가 있었으며, 12주에는 절도사(節度使)가 임명되었다. 목보다 중요도가 낮은 주에는 7곳에 도단련사(都團練使), 11곳에 단련사(團練使), 21곳에 방어사(防禦使), 15곳에 자사(刺史) 등이 각각 임명되었다.¹³⁹ 그 외에도 도호부사(都護府使)나 관찰사(觀察使), 진장(鎮將) 등의 외관이 두어졌다. 당시의 주현제 역시 자료의 부족으로 말미암아 그 이상의 자세한 내용을 파악하기는 어렵지만, 중국의 당 제도에 기초한 지방 제도 운용이라는 점에서 역사적 의미를 부여할 수 있다.

10도제 역시 주현제와 더불어 995년 지방 제도 개편의 핵심적인 내용이다. 일종의 광역 행정 단위라 할 수 있는 10도는 개경 주변 13개 고을이 소속된 경기를 제외하고, 관내도(關內道), 하남도(河南道), 강남도(江南道), 해양도(海陽道), 영남도(嶺南道), 산남도(山南道), 영동도(嶺東道), 중원도(中原道)[충원도(忠原道)라고도 함], 패서도(渢西道), 삭방도(朔方道) 등으로 구성되었다. 관내도는 경기를 둘러싸고 있는 영역으로서, 경기 서북쪽은 해주와 황주 등이 위치한 관내서도(關內西道), 동남쪽은 광주(廣州) 등이 위치한 관내동도(關內東道)로 다시 구분되었다. 하남도에는 공주, 강남도에는 전주, 해양도에는 나주 등이 소속되었고, 중원도에는 충주, 영남도에는 상주, 영동도에는 경주, 산남도에는 진주 등이 위치하였다. 그리고 변방의 패서도에는 서경과 안북부, 삭방도에는 등주[안변부]와 명주 등이 소속되었다.

10도의 영역 편성은 통일신라의 광역 행정 단위인 9주의 편성과 유사하다. 관내도는 신라의 한주(漢州), 하남도는 응주(熊州), 강남도는 전주(全州), 해양도는 무주(武州), 산남도는 강주(康州), 영남도는 상주(尙州), 영동도는 양주(良州)의 영역과 비슷하고, 삭방도는 삭주(朔州)와 명주(溟州)를 합친 영역, 중원도는 한주·삭주·응주 등의 일부 영역을 합친 영역과 유사하다.¹⁴⁰ 각 도의 외관으로 알려진 전운사(轉運使)의 역할과 위상에 대해서는 정확히 알려진 바가 없다. 다만 같은 시기 송의 전운사와 그 기능을 비교하면,¹⁴¹ 고려의 10도는 강력한 행정권을 가진 상급의 광역 행정 단위라기보다는, 주로 조세 수취 및 감찰 등의 역할을 담당한 단위였을 것이다.

995년에 시행된 주현제와 10도제 아래에서, 옛 울진과 평해 지역이 어떤 위상을 지녔는지는 몇몇 기록을 통하여 추론할 수 있다. 고려 중기에 확립되는 5도 양계의 체제에서 옛 울

137. 윤경진, 2001(a), 「高麗 성종 14년의 郡縣制 改編에 대한 연구」『한국문화』27, 서울대 韓國文化研究所, 112~117쪽

138. 윤경진, 2001(a), 위 논문, 129~130쪽

139. 邊太燮, 1971, 「高麗前期의 外官制 –地方機構의 行政體系-」『高麗政治制度史研究』, 一潮閣, 124~126쪽

140. 윤경진, 2006, 「고려초기 10道制의 시행과 운영체계」『진단학보』101, 진단학회, 108~110쪽

141. 윤경진, 2001(a), 앞 논문, 124~126쪽

진 지역은 동계[동북면]에 속했고, 옛 평해 지역은 경상도에 속했다. 즉 오늘날 울진군의 영역은 남북으로 갈리어 북쪽은 동계에, 남쪽은 경상도에 속한 것이다. 이러한 편제가 995년의 10도제를 계승한 것이라 한다면, 10도제 아래에서 옛 울진 지역은 삭방도에, 옛 평해 지역은 영동도에 속했을 것이다.

삭방도의 영역은 고려 중기에 성립되는 5도 양계의 편제 중 교주도의 영역에 해당하는 춘주(春州), 동계의 영역에 해당하는 화주(和州)와 명주(溟州) 등의 관할 지역으로 구성되었다.¹⁴² 즉, 삭방도의 영역은 훗날 교주도와 동계의 관할 구역이 되었다. 그런 까닭에 동계 소속이었던 옛 울진 지역은 10도제 아래에서 삭방도 소속이었을 것으로 여겨진다.

한편, 삭방도는 7주 62현으로 편성되었는데,¹⁴³ 옛 울진 지역이 7개 주에 들어가지는 못했을 것이라 여겨진다. 다만 인근의 삼척이 척주(陟州)가 되어 단련사가 파견되었으므로, 옛 울진 지역은 척주 관할 아래에 있던 현이었을 것이다. 그렇다면 『고려사』 지리지에 기록된 울진현이라는 지명과 읍격은 적어도 995년 개편 때에도 유효하였다. 실제로 문헌상으로도 1007년에 울진현이라는 지명이 확인되고 있다.¹⁴⁴

한편 영동도의 영역에는 경주(慶州)와 김주[金州, 현 경남 김해시 일대]가 소속되었다.¹⁴⁵ 고려의 경주와 김주는 5도 양계의 편제에서 경주를 계수관(界首官)으로 하는 경상도 동부 영역의 대표 고을에 해당한다. 경주와 김주 이외에 영동도에 포함되었던 주요 고을로는 예주(禮州), 울주(蔚州), 양주(梁州) 등이 있었다. 1018년의 지방 제도 개편에서 옛 평해 지역은 평해군이라 하여 예주 관할 소속 군으로 편제되었으므로, 995년의 10도제 아래에서는 영동도에 속했을 것이다. 다만 영동도는 9주 35현으로 구성되었는데,¹⁴⁶ 옛 평해 지역은 지역 중심지였던 예주와 가까이 있었던 까닭에 영동도 소속 9개 주에 포함되지는 못했을 것이다. 따라서 주현제 아래에서 평해는 예주의 관할 아래에 있던 현의 읍격을 지녔을 것이라 여겨진다.

그러나 995년에 개편된 지방 제도는 오래 지속되지 못했다. 관찰사나 도단련사, 단련사, 자사 등의 지방관은 1005년(목종 8)에 폐지되었고, 1012년(현종 3)에는 절도사도 폐지되었다.¹⁴⁷ 절도사는 5도호(都護)와 75도안무사(道安撫使)로 대체되었다. 다만 75도안무사는 7주 안무사(州安撫使)가 잘못 기록된 것으로 이해하기도 한다.¹⁴⁸ 갑작스러운 지방관의 대거 폐지 이유는 정확히 알 수 없다. 강고한 토착 기반을 지녔던 지방 세력의 반발, 거란의 침입에 대한 지방사회의 대처 미흡, 고려의 현실에 맞지 않는 당 제도의 무리한 적용 등을 주요 이유로 생

142. 『고려사』권58, 지12 지리3 交州道·東界

143. 『고려사절요』권2, 성종 14년 7월

144. 『고려사절요』권2, 穩宗 10년 10월

145. 『고려사』권57, 지11 지리2 경상도

146. 『고려사절요』권2, 성종 14년 7월

147. 『고려사절요』권3, 顯宗 3년 정월

148. 변태섭, 1971, 앞 논문, 127~130쪽

각해볼 수 있다. 10도제 역시 1029년 전운사의 폐지¹⁴⁹를 전후하여 사실상 유명무실해졌다.

2. 1018년의 지방 제도 개편과 11세기 울진 지역의 동향

995년에 성립된 주현제(州縣制)를 대신하여, 고려 정부는 1018년(현종 9)에 전국적인 지방 제도의 개편을 단행하였다. 『고려사』 지리지 서문에 기록된 4경(京) 8목(牧) 15부(府) 129군(郡) 335현(縣) 29진(鎮)의 편성은 1018년에 정비된 지방 제도를 토대로 한 것이다. 1018년 개편 지방 제도의 가장 중요한 특징은 주현(主縣)-속현(屬縣) 체제의 성립이다. 주현-속현 체제에서 주현이라 하면 중앙정부에서 해당 고을을 다스리는 지방관이 파견된 고을을 지칭하며, 지방관이 파견되지 않은 고을은 속현이라 부른다. 1018년에 수립되는 주현-속현 체제는 고려 후기까지 기본 구조가 이어지므로, 고려의 전형적인 지방 제도로 이해되고 있다.¹⁵⁰ 따라서 1018년은 고려 지방 제도의 편성과 운용에 있어서 가장 중요한 계기가 되는 시점이다.

주현이나 속현 모두 고을의 실무행정은 향리층이 담당하고, 지방관은 해당 고을의 행정 전반을 총괄하면서 향리층의 실무행정을 관리 감독하는 역할을 맡았다. 주현의 경우, 고을의 읍격에 따라 파견되는 최고 지방관의 관품에 차이가 있었고, 지방관의 정원도 서로 달랐다. 속현은 주현에 파견된 지방관의 관할 아래 두어졌다.

주현-속현 체제에서 또 다른 중요한 특징은 주현과 속현의 구분이 고을 명칭상의 읍격(邑格)과 반드시 일치하지 않는다는 점이다. 주나 부는 물론이고 그보다 낮은 군이나 현의 읍격을 지닌 고을 중에서도 지방관이 파견되는 주현이 있었지만, 주나 부의 명칭을 지녔음에도 불구하고 지방관이 파견되지 않는 속현인 곳도 적지 않게 존재하였다. 극단적인 경우, 현의 읍격을 지닌 주현이 군의 읍격을 지닌 속군(屬郡), 즉 속현을 관할하기도 하였다.¹⁵¹

그런데 주현에 따라 거느리는 속현의 숫자는 천차만별이었다. 속현이 아예 없는 주현도 있었고, 20곳 내외의 속현을 거느리는 주현도 있었다. 대체로 지역을 대표하는 대읍(大邑) 일수록 많은 숫자의 속현을 거느렸다. 거느리는 속현의 숫자는 해당 주현의 읍세(邑勢)와 중요도를 나타내는 척도로 이해할 수 있다. 다만 변경의 양계 지역에는 속현보다 주현의 숫자가 훨씬 많았다. 『고려사』 지리지에 따르면 양계 지역은 주현 73곳, 속현 21곳으로 편제되었으며, 양계 지역을 제외한 나머지 지역에서는 각 주현이 평균 6.07곳의 속현을 거느렸다.¹⁵²

149. 『고려사』권77, 지31 百官2 轉運使

150. 윤경진, 2001(b), 「高麗 郡縣制의 운영원리와 主縣·屬縣 領屬關係의 성격」『한국중세사연구』10, 한국중세사학회, 96~102쪽

151. 대표적인 사례로 양광도의 주현인 가림현(嘉林縣)[현 충남 부여군 임천면 일대]이 서림군(西林郡)[현 충남 서천군 서천읍 일대]을 속현[속군]으로 거느렸던 경우를 들 수 있다.

152. 邊太燮, 1989, 「高麗時代 地方制度의 構造」『國史館論叢』1, 국사편찬위원회, 63~65쪽

128주 449현으로 편제되었던 995년의 주현제(州縣制)에서 주(州) 1곳이 평균 3.51곳의 현을 거느렸던 것과 비교하면, 1018년의 지방 제도에서는 주현(主縣) 1곳당 속현의 평균 숫자가 훨씬 늘어난 셈이다. 이후 시간이 흐를수록 주현(主縣)의 숫자는 점차 증가하였다.

한편 1018년의 지방 제도에서는 주현의 상위 행정 단위가 분명하게 나타나지 않는다. 군사적인 특수성이 반영된 양계 지역[북계와 동계]에서만 지방 장관으로서 병마사의 존재가 확인된다. 기존의 10도는 유명무실화되어, 광역의 상급 행정 단위로서 도의 존재 의미는 미미해졌다. 고려의 일반적인 광역 행정 단위로 알려진 5도[경상도, 전라도, 양광도, 서해도, 교주도]는 고려 중기에 들어서야 그 편제와 기능이 본격화되었다.¹⁵³

그 대신 주현 중에서 대읍에 해당하는 계수관이 지역 대표 기능과 함께, 관할 하 고을들에 대한 감찰 기능을 수행하였다. 그러나 계수관의 역할은 실질적 권한보다 상징적 대표성과 관련된 것들이 중심을 이루었다.¹⁵⁴ 일반적으로 고려의 계수관은 서경(西京), 동경(東京), 남경(南京)의 3경, 안서(安西)[해주], 안변(安邊)[등주], 안북(安北)[영주]의 3도호, 그리고 광주(廣州), 충주(忠州), 청주(淸州), 진주(晉州), 상주(尙州), 전주(全州), 나주(羅州), 황주(黃州) 등의 8목으로 이해되고 있으나,¹⁵⁵ 명주(溟州)도 한때 계수관이었다고 보는 견해¹⁵⁶도 있다.

옛 울진 지역과 평해 지역 역시 1018년 주현-속현 체제로의 개편에 영향을 받았다. 울진 현의 경우, 동계 소속의 고을로서 지방관으로 현령(縣令)이 파견되는 주현이 되었다. 현으로서의 읍격은 이전과 동일했지만, 지방관이 파견되었으므로 실질적으로는 승격이 된 셈이다. 하지만 울진은 속현을 거느리지 않는 주현이었다. 앞서도 언급한 바와 같이, 변방의 양계 지역에는 속현보다 주현의 숫자가 훨씬 많았다. 아마도 군사적 방어의 필요성 때문이었을 것이다. 속현보다 주현의 숫자가 압도적으로 많았으니, 울진과 같이 속현을 거느리지 않는 주현의 비중 역시 높을 수밖에 없다.

고려 전기 울진현은 동계의 최남방 고을이었다. 남쪽의 평해는 동계에 속하지 않았다. 문종 연간(1046~1083)에는 영양 소속이었던 수비부곡(首比部曲)을 울진으로 옮겨서 소속시켰다.¹⁵⁷ 수비부곡 지역은 오늘날 영양군 수비면 일대로, 현재의 울진군 금강송면과 경계를 맞대고 있다. 수비부곡 지역은 고려 울진현 중심부인 오늘날 울진읍 지역보다는, 고려 영양군의 읍치가 있었던 영양군 영양읍 지역과 가까이 있다. 그럼에도 불구하고 문종 연간에 수비부곡이 영양에서 울진으로 소속이 바뀐 이유는 고려 울진현 지역과 동일한 왕피천 수계(水系) 지역에 있었기 때문이었을 것이다. 전통적으로 고을 간의 경계를 정할 때는 분수계가 중요한

153. 변태섭, 1971, 「高麗按察使考」『高麗政治制度史研究』, 一潮閣, 158~163쪽

154. 박종진, 2017, 「계수관의 기능과 위상」『고려시기 지방제도 연구』, 서울대학교출판문화원, 101~113쪽

155. 尹武炳, 1962, 「高麗時代 州府郡縣의 領屬關係와 界首官」『歷史學報』17·18, 歷史學會, 319~320쪽

156. 윤경진, 2003, 「고려 전기 界首官의 설정원리와 구성 변화」『진단학보』96, 진단학회, 26~27쪽

157. 『고려사』권57, 지11 지리2 경상도 예주 英陽郡

기준 중 하나로 작용하였다. 수비면 지역에서 발원한 왕피천은 동북쪽으로 흘러 울진읍의 남쪽에서 바다로 흘러 들어간다. 하지만 수비부곡은 울진과의 교통이 너무 멀고 험했다. 이에 수비부곡은 오래지 않아 다시 영양 소속으로 돌아갔다.¹⁵⁸

한편, 울진 지역은 고려시대 동북방의 국경지대로부터 남쪽으로 멀리 떨어져 있었지만, 변경의 군사적 광역 행정 단위인 동계의 관할 아래 편성되었다. 이는 11세기 동여진 해적의 침략과도 관련이 깊다. 동여진 해적 집단은 두만강 하구 북쪽 오늘날 러시아 연해주 남단의 포시에트만 연안을 근거지로 활동하였다. 동여진 해적 집단은 1005년 등주[현 북한 강원도 안변군 일대]를 침략한 이래, 11세기 전 기간에 걸쳐 고려의 동해안 지역에 큰 위협이 되었다. 특히 동계 북부의 해안 지대, 오늘날 강원도 강릉 이북 해안 지대의 주민들은 동여진 해적의 잦은 침략으로 큰 고충을 겪었다.

하지만 주현-속현 체제로의 지방 제도 개편이 이루어지던 때인 11세기 초반에는 강릉 남쪽 지역도 동여진의 군사적 위협에서 벗어나지 못했다. 1011~1012년에는 오늘날 경주와 포항 일원, 1018년에는 울릉도 일대가 큰 피해를 입었으며, 1019년에는 멀리 일본의 쓰시마섬과 이키섬, 그리고 규슈의 서북 해안 지역까지도 동여진 해적의 공격을 받았다.¹⁵⁹

오늘날 울진 지역 역시 당시 동여진 해적의 침입을 받았다. 11세기 초반부터 동여진 해적의 침략이 거세지자, 고려는 동여진 해적의 침입에 대한 방비 대책을 구체화하였다. 도부서(都部署) 등의 관부를 설치하고 수군 부대를 창설하여 운용하거나, 군사방어에 이용할 성곽을 해안 고을에 쌓았다. 축성 사례의 경우, 고려 동해안 지역에서는 1005년에 진명현과 금양현에서의 기록이 처음 나타나고, 1011년과 1012년에는 남쪽 멀리 울주와 경주 일원에서 축성 활동이 확인된다.¹⁶⁰ 모두 동여진 해적의 공격을 방어하기 위한 시설물의 축조 기록에 해당한다. 울진의 경우, 동여진 해적의 침략을 받았다는 기록은 직접 확인되지 않지만, 1007년에 방어를 위한 성곽을 쌓았다는 기록이 남아있다.¹⁶¹

하지만 당시 울진현 지역에 쌓았던 성곽이 어느 곳이었는지 정확히 알기는 어렵다. 해적의 침입을 막기 위해 쌓은 성곽이므로, 해안가보다는 해안에서 어느 정도 내륙으로 들어온 곳에 있었을 것이다. 그 후보지로는 죽변성[현 죽변면 죽변리]과 장산성[현 죽변면 후정리], 산내성[현 죽변면 화성리], 고현성[현 울진읍 연지리], 고산성[현 울진읍 고성리], 고읍성[현 울진읍 읍내리] 등을 들 수 있다.

이 중 죽변성과 장산성, 산내성 등은 삼국시대 울진의 중심지였던 현 죽변면 지역에 있었

158. 『고려사』권57, 지11 지리2 경상도 예주 영양군

159. 11세기 초반의 동여진 해적의 침입과 관련된 이상의 내용은 '정요근, 2012, 「11세기 동여진 해적의 실체와 그 침략 추이」『사학연구』107, 한국사학회, 49~58쪽'을 참조할 것.

160. 『고려사』권82, 지36 병2 城堡 현종 2년·3년

161. 『고려사』권82, 지36 병2 성보 목종 10년

다. 해안 가까이 위치한 죽변성은 해안 방어의 기능이 강한 성곽이었던 반면, 장산성과 산내성은 해안으로부터 각각 직선거리로 약 1km와 약 2.6km 떨어져 있었다. 두 곳 모두 고을 중심지로서의 입지를 가지고 있으나, 장산성은 상대적으로 해안과 가까이 위치하므로 동여진 해적을 방어하기 위한 성곽일 가능성은 떨어진다. 세 곳 중에 산내성의 가능성이 가장 크나, 고려시대 울진현의 중심지인 현 울진읍 일대로부터 약 7km 서북쪽에 위치하며, 해안 방면으로 진출할 때는 현 울진읍 일대보다 죽변면 일대가 더 유리한 입지를 지닌다. 하지만 죽변면 일대는 고려시대 울진현의 읍치보다 삼국시대 우진야현과 관련성이 더 깊다.

현 울진읍 지역의 성곽으로는 고현성, 고읍성, 고산성 등을 들 수 있다. 고현성은 고현(古縣)이라는 명칭상 옛 고을 읍치와 관련이 깊은 곳으로 여겨지지만, 둘레가 400m에 지나지 않아 읍치가 들어서기에는 공간이 너무 비좁다. 해안가 구릉 지대를 끼고 있으므로, 해안 방어 기능을 담당한 성곽으로 보는 것이 타당하다. 고려 말기인 1391년에 수읍된 고읍성은 울진현 읍치 일대에 있는 성곽이지만, 외부 침입에 대한 방비에는 그다지 유리하지 못한 입지를 지니고 있다. 그런 까닭에 1007년(목종 10)에 쌓은 성곽이 고읍성의 초축 성곽일 가능성은 크지 않다.

반면 고산성은 조선 초기인 1396년(태조 5)에 축조되어 울진현 관아가 들어선 곳이다.¹⁶² 고산성은 해안과 직선거리로 약 2.3km 떨어진 내륙에 위치한다. 입지상 해안과 적당한 거리로 떨어져 있고, 산성 내부에서는 삼국시대의 토기 조각도 채집되었으므로,¹⁶³ 고려시대에도 거주 공간으로 활용되었을 가능성이 작지 않다. 만일 1007년에 쌓은 성곽이 이곳이라 한다면, 고려시대에 활용되었던 성곽을 토대로 1396년에 다시 성곽을 쌓고 읍치를 둔 셈이다.

이상의 내용에서 보았을 때, 동여진 해적의 침입을 방비하기 위해 쌓은 성곽은 산내성과 고산성 중 하나일 가능성이 매우 크다. 다만 전자는 삼국시대 우진야현의 중심지였던 죽변면 지역과 가까이 위치한다는 한계가, 후자는 조선 초기에 축조되었다는 문헌 기록이 남아있다는 한계가 있다. 이는 발굴 조사를 통해 풀어야 할 문제라 생각된다. 물론 고현성이나 고읍성이 1007년 당시에 축조한 울진의 성곽일 가능성도 배제할 수는 없다. 향후 전면적인 발굴 조사가 진행되어 그 실마리가 밝혀지기를 기대한다.

1018년의 지방 제도 개편을 통해 울진현령의 파견이 제도화되었다. 그런데 지방관의 녹봉 액수를 정한 문종 연간(1046~1083)의 규정¹⁶⁴에는 울진현령의 존재가 보이지 않는다. 이 규정은 문반과 무반의 녹봉을 개정했던 1076년(문종 30)에 정해졌을 것으로 추정되지만, 울진현령이 빠진 이유는 기록의 누락으로 여겨진다. 울진뿐만 아니라, 양계 지역에 있던 고을

162. 『신증동국여지승람』권45, 강원도 울진현 人物

163. 국립문화재연구소 고고연구실 편, 2011, 앞 책, 104쪽

164. 『고려사』권80, 지34 食貨3 祿俸外官祿

들의 지방관이 대거 빠져 있기 때문이다.

고려 중기인 인종 연간(1122~1146)에 제정된 지방관의 녹봉 지급 규정에 따르면, 울진현령은 33석(石) 5두(斗)를 지급받았다.¹⁶⁵ 같은 액수를 지급받는 지방관으로는 울진을 포함하여 13개 고을의 현령이 있었다. 아울러 23석 5두를 지급받는 지방관에는 울진현위(蔚珍縣尉)가 포함되어 있었다.¹⁶⁶ 문종 때 정한 법제에 따르면, 현령은 7품 이상의 관리가, 현위는 8품의 관리가 임명되는 것이 원칙이었다.¹⁶⁷ 즉 현위는 현령을 보좌하는 직급이었다.

일반적으로 현령은 관할 아래 속현들의 행정까지 관리 감독해야 했으므로, 현령을 보좌하는 현위의 존재가 필요하였다. 하지만 울진은 속현을 거느리지 않았음에도 불구하고 현위가 파견되었다. 여기에는 동여진 해적의 침입과 같은 군사적 긴급 사태를 대비하고자 하는 이유 외에 다른 근거를 찾기 어렵다. 즉 고려시대 울진현은 바다를 통한 여진 세력의 침략 위험에 놓여 있었기 때문에, 변방에 해당하는 양계의 고을로서 설정되고 현령 이외에 현위도 파견되었다. 기록상으로는 울진현위를 역임했던 인물이 두 명 확인된다. 한 명은 고려 중기의 문신 이문탁(李文鐸)[1109~1187]의 아들 이항(李沆)이고, 다른 한 명은 최씨 집권기의 문신이었던 이규보(李奎報)[1168~1241]의 외조부 김시정(金施政)이다.¹⁶⁸

또한, 울진현은 독자적인 군대 편성이 가능한 지역 단위이기도 하였다. 고려시대에는 일정 지역을 단위로 하여 주현군(州縣軍)을 편성하고 자기 지역의 군사 방어와 치안 유지, 그리고 노역 등을 수행하였다. 주와 진이 다수 편성된 양계 지역의 주현군은 주진군(州鎮郡)이라고도 칭한다.¹⁶⁹

주진군이나 주현군이 편제되는 단위는 대체로 1018년(현종 9) 지방 제도 개편 때에 지방관이 파견되는 주현(主縣)이 중심이고, 이후에 지방관이 신설되는 고을 중에서도 일부 있었다. 그런데 양계 지역에서는 지방관이 파견되지 않는 속현 지역도 별도의 주진군 편제 대상이 되었다. 그만큼 방어의 중요성이 높았기 때문이었을 것이다.

주진군은 해당 지역의 주민들을 중심으로 편성되었으며, 주진군의 병종(兵種)은 다양하였다. 북계 지역 주진군의 경우, 초군(抄軍)[정용[精勇]이라고도 함], 좌군(左軍), 우군(右軍), 보창(保昌), 신기(神騎), 보반(步班), 백정(白丁) 등의 병종이 있었으며, 동계 지역 주진군의 경우, 초군[정용], 좌군, 우군 이외에 영새(寧塞), 공장(工匠), 전장(田匠), 투화(投化), 생천군(銛川軍), 사공(沙工) 등으로 불렸던 병종이 있었다.¹⁷⁰

주진군의 지휘관에는 지역의 토착 인물이 주로 임명되었다. 주진군 지휘관의 직급은 중

165. 『고려사』권80, 지34 식화3 녹봉 외관록

166. 『고려사』권80, 지34 식화3 녹봉 외관록

167. 『고려사』권77, 지31 백관2 外職 諸縣

168. 국사편찬위원회, 「이문탁묘지명·이규보묘지명」, 한국사데이터베이스(<http://db.history.go.kr>), 2020년 7월 16일

169. 李基白, 1968, 「高麗兩界的州鎮軍」『高麗兵制史研究』, 一潮閣, 244~267쪽

170. 『고려사』권83, 지37 병3 州縣軍 北界·東界

량장(中郎將)에서부터 낭장(郎將), 별장(別將), 교위(校尉), 대정(隊正) 등의 순으로 구성되었다.¹⁷¹ 최고 지휘관에게는 도령(都領)이라는 명칭을 붙였다. 큰 고을의 주진군 도령에는 중랑장이 많았고, 중랑장이 편제되지 않은 고을의 주진군 도령은 한 등급 아래인 낭장을 중에서 임명되었다. 규모가 작은 고을의 주진군 지휘관은 중랑장이나 낭장을 두지 않고, 별장이나 교위 이하의 하위 직급만 두었다.

울진현의 경우, 주진군의 지휘관으로는 별장 1인, 교위 3인, 대정 8인을 두고, 초군과 좌군이 각 2대(隊), 우군 3대, 영새 1대 등 모두 8대의 주진군이 구성되었다.¹⁷² 별장의 지휘 아래 교위 3명이 있었고, 대정 1인이 각기 1대를 이끌었다. 도령이 없었고 중랑장과 낭장이 편제되지 않았던 점을 감안하면, 상대적으로 울진현의 군액은 크지 않았으며 그 중요도도 높지 않았다. 동여진의 침략으로 피해를 보기도 하였지만, 상대적으로 후방에 있었다는 점이 반영된 결과일 것이다.

고려 평해군의 경우, 앞서 언급한 바와 같이 995년 지방 제도 개편 때에는 현의 읍격을 지녔던 것으로 여겨진다. 그런데 1018년 개편을 통하여 평해군이 되었다.¹⁷³ 군의 읍격을 가졌으므로, 현의 읍격을 지녔던 울진보다 평해의 읍격이 더 높았다. 그러나 울진이 현령이 파견된 주현이었던 것에 반해, 평해는 예주의 속현[속군]이었다. 즉 읍격은 평해가 더 높았지만, 지방관이 파견된 울진이 실질적으로 더 높은 위상을 가졌다.

예주는 오늘날 영덕군 영해면 일대에 해당하며, 예주의 속현으로는 평해를 비롯하여 보성부[현 경북 청송군 진보면 일대], 영양군, 영덕군, 청부현[현 청송군 청송읍 일대], 송생현[현 청송군 청송읍 송생리 일대] 등이 있었다.¹⁷⁴ 그 영역 범위는 오늘날 경상북도 영덕군과 영양군의 전체, 그리고 울진군과 청송군의 상당 부분에 걸쳐 있었다. 예주의 속현으로서 평해군의 위상은 이후 별다른 변화 없이 한동안 유지되었다.

한편 울진과 달리 평해는 동계 소속이 아닌 후방 지역이었으므로, 평해군은 주진군이 아니라 주현군 편성 대상 지역이었다. 다만 평해군은 예주의 속현이었던 까닭에, 앞서 울진현과 같이 별도의 군대 편성 단위가 되지 못했다. 평해를 거느리던 주현인 예주가 주현군 편성 단위였을 것인데, 『고려사』 병지에는 예주가 주현군 단위로 기록되어 있지 않다. 예주를 관할하는 계수관이었던 동경[경주]에도 주현군 단위가 기록되어 있지 않은 점으로 보아, 동경과 예주가 주현군 단위에서 제외된 것은 기록상의 단순 누락으로 여겨진다. 실제로는 예주가 주현군 단위로 설정되었을 것이며, 평해는 그 예하에 편성되었을 것이다.

11세기 동여진 해적의 침략 행위는 한반도 동해안 일대 고을들에 큰 피해를 줬다. 고려

171. 이기백, 1968, 앞 논문, 253~255쪽

172. 『고려사』권83, 지37 병3 주현군 동계 울진현

173. 『고려사』권57, 지11 지리2 경상도 예주 평해군

174. 『고려사』권57, 지11 지리2 경상도 예주

울진현과 마찬가지로 고려 평해군 지역 역시 동여진 해적의 침략 대상 지역이었다. 평해군에서는 앞서 울진현에서처럼 동여진 해적의 방어를 위해 성곽을 쌓았다는 기록은 확인되지 않으나, 『고려사』에는 1028년(현종 19)과 1064년(문종 18)에 동여진 해적이 평해를 침략했다는 내용이 실려 있다. 1028년에는 여진 해적이 평해군을 침략했으나 이기지 못하고 물러나자, 평해군에서 적선 4척을 쫓아가 타고 있던 적들을 모두 죽였다.¹⁷⁵ 소규모 여진 해적 집단을 평해군 사람들이 격퇴하였다는 내용이다.

1064년에는 맷개[麻叱蓋]라는 인물이 이끄는 동여진 해적 100여 인이 선박을 타고 평해군의 남포(南浦)를 침략하여, 민가를 불태우고 남녀 9인을 포로로 잡아갔다.¹⁷⁶ 그렇게 큰 규모의 침략은 아니었지만, 평해의 주민들에게는 큰 위협이 되었던 것으로 보인다. 이 침략에 대해서 중앙정부의 도병마사(都兵馬使)에서도 논의를 진행하여, 해적들을 체포하지 못한 변방의 지휘관들에게 죄를 주었다.¹⁷⁷ 여기서 침략의 대상지가 되었던 평해군 남포는 평해의 남쪽에 있는 포구, 즉 오늘날의 후포면 후포리 일대를 지칭하는 것으로 보인다. 후포는 조선 전기의 자료인 『신증동국여지승람』에는 후리포(厚里浦)로 표기되어 있다.¹⁷⁸

그런데 조선 후기의 지리서인 『여지도서』에는 고려시대 평해 지역에 평해군을 포함하여 노내현(勞乃縣), 야음현(野音縣), 기성현(箕城縣) 등 모두 4곳의 고을이 있던 것으로 기록되어 있다.¹⁷⁹ 그리고 평해의 옛 지명인 근을어를 근을어현으로 표기하고 있다. 물론 사실관계가 부정확하거나 불확실한 내용으로 여겨진다. 그렇지만 고려시대나 그 이전 옛 평해 지역의 연혁과 관련된 내용인 까닭에, 짚고 넘어갈 필요가 있다.

『여지도서』에 따르면, 고구려 때의 근을어현은 조선시대 평해군의 관아에서 북쪽 10리 지점의 비량곡(飛良谷)에 있었다고 기록되어 있다.¹⁸⁰ 하지만 근을어가 현과 같은 고을의 명칭이 아니었음은 이미 앞서 언급한 바 있다.

또한, 고려와 조선시대 평해군 관아가 있던 곳은 현 평해읍 평해리인데, 『여지도서』에는 평해군의 원래 읍치가 비량곡에 있었다고 한다. 비량곡은 비량리로도 불리는 지역으로 현 평해읍 오곡리에 속한다. 『여지도서』에서는 평해 읍치가 비량리에서 평해리로 이동한 시점을 고려 충렬왕(1274~1308) 때 이후 어느 시기로 보고 있다.¹⁸¹ 그 기록대로 읍치의 이동이 있었다면, 그 시점은 왜구의 침입이 있던 고려 말기나 조선 초기일 것이다. 그런데 비량리 지역은 해안과 약 3km 떨어진 내륙에 위치하는데, 읍치가 들어서기에는 터가 너무 비좁다. 전란의 시

175. 『고려사』권5, 세가5 현종 19년 5월 신축

176. 『고려사』권8, 세가8 文宗 18년 윤5월 무진

177. 『고려사』권8, 세가8 문종 18년 6월 신축

178. 『신증동국여지승람』권45, 강원도 평해군 山川

179. 『輿地圖書』 강원도 평해군 建置沿革

180. 『여지도서』, 강원도 평해군 건치연혁

181. 『여지도서』, 강원도 평해군 건치연혁

기애 짧은 기간이라면 모를까 장기간 고을의 읍치가 존속하기에는 뚜렷한 한계를 지닌 곳이며, 읍치와 관련된 유적도 남아있지 않다. 따라서 『여지도서』의 기록은 신빙성이 떨어진다.¹⁸²

『여지도서』에는 노내현은 평해 관아 서쪽 15리의 노은리, 야음현은 관아 남쪽 14리의 야음리, 기성현은 관아 북쪽 20리의 기성리에 있었다고 되어 있다.¹⁸³ 노은리는 현 온정면 금천리, 야음리는 현 후포면 금음리, 기성리는 현 기성면 척산리에 해당한다.

그러나 이 3개 현은 『고려사』 지리지나 『세종실록』 지리지, 『신증동국여지승람』 등 조선 전기에 편찬된 지리서에는 전혀 언급되지 않았다. 따라서 실제 독립된 고을로 존재했다고 보기 어렵다. 기성(箕城)의 경우, 기성이라는 지명 자체가 별도의 독립된 고을의 명칭이 아니라 고려시대 이래 평해군의 별호(別號)였다.¹⁸⁴

아마도 3개 현으로 기록된 지역은 옛 평해 지역에서 오랜 전통을 유지하던 유서 깊은 마을들이라고 여겨진다. 그런 까닭에, 조선 후기에는 과거 각 마을이 별도의 고을로 존재했다는 전승이 전해졌고, 『여지도서』에 그 내용이 실린 것으로 생각된다. 기성리는 옛 신라 해곡 현의 읍치로 추정되는 기성읍성 일대이며, 노은리나 야음리 일대에서는 읍치의 흔적과 관련된 별다른 유적을 찾을 수 없다.

제3절 고려 중~후기의 행정구역 변동과 울진 지역의 동향

1. 고려 중기 감무 파견의 확대와 울진 지역의 변화

주현-속현 체제를 주요 축으로 한 1018년의 지방 제도 개편은 1세기 가까이 별다른 변화 없이 유지되다가, 12세기 초반에 변화가 발생한다. 고려 정부는 몇몇 속현 지역을 다스리도록 1106년(예종 1)에 감무(監務)를 신설하여 파견하였다. 감무는 조선시대 현감의 전신으로서, 독립 고을에 파견되는 가장 낮은 품계의 수령급 지방관이다. 감무의 신설은 서해도 지역의 주민들이 거처를 잊고 다른 지역으로 유망(流亡)하게 되자, 그들을 안정시키기 위해 해결책으로 제시된 방안이었다.¹⁸⁵ 1106년에 감무가 신설된 속현의 숫자는 20여 곳이 넘었으며, 다시 2년 후인 1108년(예종 3)에는 41곳의 속현에 추가로 감무가 파견되었다.¹⁸⁶

182. 『여지도서』 기록의 문제점에 대해서는 '심현용, 2016, 「고고자료와 문헌기록으로 본 울진의 연혁」『울진군의 역사와 문화』, 삼한문화재연구원·성립문화재연구원, 283쪽'에서도 간략히 언급한 바 있다.

183. 『여지도서』, 강원도 평해군 건치연혁

184. 『고려사』권57, 지11 지리2 경상도 예주 평해군

185. 『고려사』권12, 세가12 睿宗 원년 4월 경인

186. 『고려사』권12, 세가12 예종 3년 7월 신유