

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

『여지도서』에는 노내현은 평해 관아 서쪽 15리의 노은리, 야음현은 관아 남쪽 14리의 야음리, 기성현은 관아 북쪽 20리의 기성리에 있었다고 되어 있다.<sup>183</sup> 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.<sup>184</sup>

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 해곡현의 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 잃고 다른 지역으로 유망(流亡)하게 되자, 그들을 안집시키기 위해 해결책으로 제시된 방안이었다.<sup>185</sup> 1106년에 감무가 신설된 속현의 숫자는 20여 곳이 넘었으며, 다시 2년 후인 1108년(예종 3)에는 41곳의 속현에 추가로 감무가 파견되었다.<sup>186</sup>

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

감무에 임명된 인사들은 대체로 8품 내외의 하급 관리였으며, 파견 지역은 모두 속현이었다. 따라서 12세기 초반의 감무 파견은 속현의 숫자가 줄어들고 독립 고을이 대거 생겨나는 시발점에 해당한다. 이로 인하여 1018년에 성립된 주현-속현 체제는 1세기도 채 되지 않은 시점에서 변화의 계기를 맞이하였다. 다만 감무가 임명된 고을은 속현을 거느리는 경우가 거의 없었기 때문에, 감무 파견 고을의 신설은 속현이 없는 독립 고을의 대거 출현이라는 점에서 역사적 의미를 지닌다.<sup>187</sup>

또한, 12세기 초반은 안찰사(按察使)가 파견되는 광역의 지방 행정 단위로서 5도의 제도가 정착되었던 시기이기도 하다. 11세기 초반에는 국방의 중요성으로 인하여 변경 지대는 이미 북계와 동계가 상위의 광역 지방 행정 단위로서 편제되어 있었고, 도읍인 개경 주변의 고을들도 경기(京畿)로 설정되었다. 그러나 후방의 지역에서는 도의 편제가 정착되지 못했다. 일찍이 995년(성종 14)의 지방 제도 개편 때에 10도제가 실시되었으나 오래 이어지지 못했다. 고려 중기 5도제의 정착 이전에는 주현(主縣) 중에 지역을 대표하는 대응이 계수관으로 칭해지면서, 상위 광역 행정 단위의 기능을 불완전하게나마 수행하고 있었다. 그러다가 12세기 초반 예종 연간(1105~1122)에 5도제가 정착되었다. 경기와 5도 양계로 대표되는 고려시대의 광역 행정 단위는 고려가 건국한 지 거의 200년이 지난 12세기 초반에야 완성되었다.

5도에는 각기 안찰사가 파견되었다. 그런데 안찰사는 6개월의 짧은 임기 동안 임무를 수행하였으며, 그 품계 역시 4~6품 정도에 지나지 않았다.<sup>188</sup> 반면 계수관급 대응에 파견된 지방관의 품계는 3품에 해당하였다. 광역 단위인 도의 안찰사가 도의 관할 하에 있는 대응의 지방관보다 품계가 더 낮은 상황이 발생했다. 4~6품의 안찰사가 3품의 지방관을 지휘, 통솔하는 것은 현실적으로 어려운 일이었다. 따라서 안찰사의 주된 역할은 감찰이나 조세 징수의 책임 등에 한정될 수밖에 없었다.<sup>189</sup> 하지만 12세기 전반에 정착된 5도제는 고려시대에 안정적으로 실시된 최초의 광역 행정 단위 편제이며, 이후 조선시대 8도제 운영의 토대가 되었다는 점에서 역사적 의미를 지닌다.

인종의 재위 기간(1122~1146)에도 지방 제도의 개편이 확인된다. 1143년(인종 21)에 이루어졌던 지방관의 신설이 그에 해당한다. 당시에 8곳의 속현에 감무가 새로 파견되었으며,<sup>190</sup> 또 다른 8곳의 속현에 현령이 신설되었다. 그중에서 현령 신설은 중요한 의미를 지닌다. 현령이 신설된 고을 8곳은 많은 숫자가 아니다. 그러나 해당 8곳의 승격 고을이 20여 곳 이상의 속현을 이웃 주현으로부터 자신의 속현으로 넘겨받았고, 그 대상 지역 역시 경상도와

187. 이상의 내용에 관해서는 '정요근, 2017, 「고려 후기~조선 전기 수령 중심 군현 편제의 전개와 연속성」 『역사비평』 120, 역사문제연구소, 44~46쪽'을 참조할 것.

188. 변태섭, 1971, 「高麗按察使考」 『高麗政治制度史研究』, 一潮閣, 170~172쪽

189. 변태섭, 1971, 위 책, 176~178쪽; 박종진, 2017, 「안찰사의 기능과 위상」 『고려시기 지방제도 연구』, 서울대학교출판문화원, 123~137쪽

190. 金東洙, 1989, 「고려 중 후기의 監務 파견」 『全南史學』 3, 전남사학회, 13~15쪽

전라도, 양광도에 폭넓게 걸쳐 있었다. 따라서 변화의 정도가 결코 작은 편은 아니었다.<sup>191</sup>

이처럼 12세기 중반에 해당하는 1143년(인종 21)의 지방 제도 개편은 1018년 이래 계속 되었던 주현-속현 체제의 변화상을 보여준다. 이후 무신정변 때부터 고려 말기에 이르기까지 감무 등 수령급 지방관의 증설과 속현 숫자의 축소 등이 지속해서 진행되었다.

무신정변 발발 2년 후인 1172년(명종 2)에는 53곳의 속현에 감무가 신설되었고, 이후 1176년까지 10여 곳 이상에서 감무가 더 설치되었다.<sup>192</sup> 기존 연구들에서는 이 시기에 대폭 신설된 감무가 무신정변에 참여한 인사들에게 논공행상의 측면에서 주어진 관직이라고 평가 절하하는 경향이 강했다. 그러나 무신 집권기 대규모 감무 증설의 중요성은 결코 무시될 수 없다.

12세기 초~중반에 감무가 설치되었던 70여 곳의 속현에 더하여, 무신 집권기에는 60여 곳 내외의 속현에 감무가 추가 증설되었다. 이는 『고려사』 지리지에 속현으로 기재되었던 373곳의 30%를 훨씬 넘는 수치이다. 따라서 무신 집권기 감무의 대규모 증설은 속현 숫자의 대대적인 감소를 가져왔으며, 중앙정부의 속현 지역에 대한 직접 관리와 통제가 한층 강화되었음을 의미한다.

한편 대몽항쟁이 막바지로 치닫던 1256년(고종 43)에는 전국의 현위가 모두 폐지되었다.<sup>193</sup> 울진현위도 이때 폐지되었을 것이다. 현위의 폐지는 감무 설치의 증가로 인해 현령이 다스리던 주현의 관할 속현 숫자가 감소하였던 상황과 밀접하게 관련되었다.<sup>194</sup>

아울러 12세기에 감무 등 지방관이 신설된 고을들은 대부분 조선시대에도 독립 고을로 이어졌으며, 속현으로 남아 있던 고을 중에는 절반 이상이 조선시대에 소멸하였다. 이를 통해 12세기의 지방관 확대는 이후 전국적인 단위 고을 편제의 기본 틀을 마련하였다는 점에서 중요한 역사적 의미를 지닌다.<sup>195</sup>

한편 감무 파견 고을의 대대적인 증가와 더불어, 무신 집권기부터는 지군사(知郡事)나 지주사(知州事), 지부사(知府事), 현령 등 감무보다 높은 품계의 지방관이 신설되는 고을의 숫자가 늘어났다. 승격된 고을들은 대부분 무신 권력자와 관련 있는 고을이거나, 대몽항쟁 때에 공을 세운 인물들의 연고지, 해당 지역 주민들이 몽골군과 싸워 큰 승리를 거둔 지역에 해당한다. 고을 읍호의 특례 승격이라 부르기도 하는 이러한 흐름은 원 복속기와 조선 개창 이후에도 이어졌다.

고려 중기 울진현 지역은 유배지이자 지방민 봉기의 거점으로 사료상에 나타나고 있다.

191. 정요근, 2012, 「고려~조선 전기 전라도 서남해상 島嶼 지역의 郡縣 편제와 그 변화」 『島嶼文化』39, 목포대학교 도서관학연구원, 90~95쪽

192. '김동수, 1989, 앞 논문, 15~16쪽'에서는 1172~1176년에 감무가 신설된 고을의 숫자를 58~66곳으로 파악하고 있다.

193. 『고려사』권77, 지31 백관2 외직 제현

194. 정요근, 2017, 앞 논문, 48~50쪽

195. 정요근, 2019, 「12~15세기 지방 제도 개편의 전개와 그 역사적 의미 -양광도 지역의 고을 연혁 분석을 중심으로-」 『한국중세사연구』57, 한국중세사학회, 152~153쪽

먼저 올진으로 유배를 왔던 인물로는 박승중(朴昇中)이 있다. 박승중은 인종의 왕위를 노렸다가 패망한 이자겸(李資謙)의 측근이었다. 1126년(인종 4) 이자겸 일파가 숙청될 때, 당시 중서시랑평장사에 있었던 박승중은 올진으로 유배되었다.<sup>196</sup> 박승중은 본관이 무안이며, 공신에 책봉된 증조부 박섬(朴暹) 이래 대대로 높은 관직에 있었던 명문 가문 출신이었다. 그 역시 과거에 급제하여 학문적 능력으로 이름을 크게 떨치고 고위 재상직인 중서시랑평장사까지 올랐다. 그러나 그는 당시 국왕의 권위를 위협하던 이자겸의 측근으로서 많은 문제를 일으켰다.

결국, 이자겸이 패망하게 되자, 박승중 역시 관직에서 쫓겨나 올진으로 유배되었다. 박승중의 올진 유배 사실을 통해, 당시 올진은 중직인의 유배지로 활용되었음을 알 수 있다. 올진이 개경과 멀리 떨어져 있고 변방인 동계의 영역이었다는 점이 고려되었기 때문이었을 것이다. 박승중은 올진 유배 2년 후인 1128년(인종 6)에 본관지인 무안으로 유배지를 옮겼다. 비록 큰 죄에 연루되었다 하더라도, 문한(文翰)으로 여러 대에 걸쳐 관직에 있었고 명성이 높았다는 이유로 예우해준 조치였다. 그러나 박승중은 유배지를 무안으로 옮긴 지 얼마 되지 않아 사망하였다.<sup>197</sup>

또한, 무신 집권기에는 동해안 중부와 남부지역 여러 곳에서 지방민의 봉기가 발생하였다. 1199년(신종 2) 음력 2월에는 명주에서 봉기군이 일어나 삼척과 올진 두 고을을 함락하였으며, 동경(경주)에서 일어난 봉기군은 명주의 봉기군과 연합하여 주변 고을들을 장악하였다.<sup>198</sup> 이 봉기군은 오늘날 강릉에서부터 경주에 이르기까지 동해안을 따라 큰 세력을 형성하였으며, 올진현 지역도 이 범위에 포함되었다. 동경과 명주의 연합군은 백두대간을 넘어 경상도 내륙의 의성 지역까지 영향력을 확장하였다.<sup>199</sup> 그런데 같은 해 3월에는 금초(今草)라는 인물이 올진현 지역 봉기군의 우두머리로 나타났다.<sup>200</sup> 올진현 지역은 처음에 봉기군의 침입을 받았으나, 나중에는 금초의 봉기군이 거점을 마련한 곳이 되었다.

무신 집권기에는 전국적으로 지방민과 하층민의 봉기가 발생하였다. 당시 각 지방에 따라 봉기 발생의 이유는 조금씩 달랐다. 지방관의 억압과 착취, 중앙정부나 권력자의 지방민 침탈, 지방 세력 혹은 지역 간의 갈등과 충돌, 정권 전복과 탈취를 위한 지방관의 선동, 중앙 정부의 지방민 차별, 신분 해방, 삼국 부흥 등 다양한 원인이 있었다. 올진현 사람들을 포함한 동해안 일대의 지방민들이 어떤 이유로 봉기를 일으켰는지는 분명하지 않다. 그러나 강릉에서 경주까지 멀리 떨어진 근거지의 봉기 세력들이 서로 연대하였다는 사실은 중앙정부나

196. 『고려사절요』권9, 仁宗 4년 5월

197. 이상 박승중에 관한 내용은 『고려사』권125, 열전38, 姦臣 朴昇中에서 정리하였음.

198. 『고려사』권21, 세가21 神宗 2년 2월 갑자

199. 『고려사』권57, 지11 지리2 경상도 安東府 義城縣에 따르면, 1199년의 봉기 때에 의성이 봉기군에 함락되어 의성현령이 감무로 강등되었다는 기록이 확인된다.

200. 『고려사』권21, 세가21 신종 2년 3월 무오



권력자, 혹은 지방관에 대한 저항이 봉기 세력 사이의 연대에 중요한 매개고리로 작용했음을 의미한다.

다만 이들은 정권 타도보다는 억압과 착취에 대한 개선을 봉기의 기본적인 목표로 삼았다. 실제로 중앙정부에서는 낭장 오응부(吳應夫)와 차함문지후 송공작(宋公緯)을 명주도(溟州道) 지역으로, 장작소감 조통(趙通)과 낭장 한지(韓祗) 등을 동경으로 보내어 봉기군을 달래도록 하였다.<sup>201</sup> 그리고 그 성과는 곧바로 나타났다. 동경의 김순(金順)과 울진의 금초 등이 개경에 들어와 항복하자, 국왕이 술과 음식, 의복을 내려주어 돌려보냈다.<sup>202</sup>

자세한 기록이 없어서 금초가 울진현 어느 곳 출신인지, 어떤 신분의 사람인지는 더는 알 수 없다. 다만 금초라는 이름을 통해서 볼 때, 상위 신분의 인물은 아닐 것이고, 하층 향리나 일반 지방민일 가능성이 크다. 반면 김순은 이후 다시 봉기를 일으켰다. 5년 후인 1204년(신종 7)에 안찰사 박인석(朴仁碩)이 경주 지역 봉기 세력의 남은 무리를 진압하였는데, 이때 사로잡힌 20여 명 중에 김순이 포함되어 있었다.<sup>203</sup>

그런데 다음 해인 1205년에는 울진 출신인 장양수(張良守)가 과거에 급제하였다. 장양수 홍패(紅牌), 즉 장양수의 과거시험 합격증서가 현재 실물로 남아있다. 장양수 홍패는 국내에 현존하는 홍패 실물 중 가장 오래된 것으로서 국보 제181호로 지정되어 있다. 장양수의 선대 가계(家系)는 분명하게 알려지지 않았으나, 장씨가 울진의 토성(土姓)이었던 점<sup>204</sup>으로 보아 장양수는 울진의 향리 가문 출신이었을 것이다.

한편 1259년(고종 46)에는 울진현령 박순(朴淳)이 가족과 재산 등을 배에 싣고 몰래 울릉도로 도망가려 하였으나, 사람들에게 발각되어 억류되는 사건이 발생하였다.<sup>205</sup> 현령 박순이 부정한 방법으로 재산을 긁어모았다가 지역 사람들의 저항을 받자, 몰래 도주하려다가 실패한 사건이었다. 이후 박순이 어떤 처벌을 받았는지는 자세히 알려지지 않았다.

평해군의 경우, 울진현과 같이 유배지나 지방민 봉기 발생지로 기록에 확인되지는 않는다. 그러나 고려 중기 평해와 관련된 중요한 점은 1172년(명종 2)에 처음으로 감무가 파견된 53개 고을에 포함되었다는 사실이다.<sup>206</sup> 이로부터 평해는 예주의 관할에서 벗어나 독립 고을이 되었다. 하지만 당시 감무가 파견되었던 시점, 혹은 그 전후 어느 때 평해의 읍격은 기존의 군에서 현으로 조정되었던 것으로 보인다. 감무 파견 이후인 충렬왕 때(1274~1308) 첨의평리 황서(黃瑞)를 평해현 사람으로 지칭하였기 때문이다.<sup>207</sup> 즉 감무의 파견으로 고을의 위상은

201. 『고려사』권21, 세가21 신종 2년 2월 갑자

202. 『고려사』권21, 세가21 신종 2년 3월 무오

203. 『고려사절요』권14, 신종 7년 5월

204. 『세종실록』권153, 지리지 강원도 三陟都護府 울진현; 『신증동국여지승람』권45, 강원도 울진현 姓氏

205. 『고려사』권25, 세가25 元宗 즉위년 7월 경오

206. 『고려사』권57, 지11 지리2 경상도 예주 평해군

207. 『고려사』권57, 지11 지리2 경상도 예주 평해군

높아졌지만, 읍격의 측면에서는 군에서 현으로 내려간 셈이 된다.

한편, 고려 초기부터 평해의 읍격이 현이었다고 보는 견해<sup>208</sup>도 있으나, 앞서 언급한 바와 같이 1028년(현종 19)과 1064년(문종 18) 동여진의 침입 때 평해를 군이라고 칭한 『고려사』의 기록이 남아있다. 따라서 평해는 원래 군이었다가 1172년 감무 파견 즈음에 현으로 조정되었다고 보는 것이 타당하다.

또한, 평해는 1259년(고종 46)에 경상도에서 명주도[강릉도]로 소속이 바뀌었다. 대몽항쟁의 막바지에 다다른 1258년에는 최씨 정권의 마지막 집정자인 최의(崔瑄)가 살해당하면서 최씨 정권이 붕괴하였다. 이때 조휘(趙暉)와 탁청(卓靑) 등 동계 북부의 지역 토호가 고려를 배반하고 몽골에 귀부하여, 화주에 쌍성총관부가 설치되었다. 결국 철령 이북의 동계 북부 영역은 몽골로 넘어가, 1356년(공민왕 5) 공민왕이 수복할 때까지 거의 100년 가까이 몽골의 지배 아래 들어갔다.

쌍성총관부의 설치로 인하여 동계의 관할 영역은 크게 줄어들었다. 명칭도 동계나 동북면 대신 명주도나 강릉도 등으로 불렸다. 이후 명주도는 고려 말기인 1388년(우왕 14)에 교주도와 통합되어 교주강릉도로 바뀌었다. 이 교주강릉도가 조선시대를 거쳐 오늘날 강원도로 이어진다. 하지만 쌍성총관부 설치 직후에는 명주도의 영역이 크게 줄어들었기 때문에, 주변 지역으로부터 관할 영역을 보충받아야 했다.

1259년에는 경상도와 양광도[충청도]의 일부 고을이 명주도에 편입되었다. 경상도에서는 평해를 비롯하여 덕원[예주], 영덕, 송생 등이, 양광도에서는 영월, 평창 등이 명주도에 소속되었다.<sup>209</sup> 그러나 얼마 지나지 않아 명주도로 편입된 대부분의 고을은 원래의 소속으로 돌아갔다. 오로지 평해만이 명주도 소속으로 계속 남았다. 1388년 교주강릉도가 만들어질 때도, 이후 교주강릉도가 조선의 강원도로 바뀐 후에도 평해는 그대로 강원도 관할로 남아있었다.

평해가 강원도 소속이 되었던 데에는 1259년 쌍성총관부 설치가 직접적인 원인을 제공하였다. 원래 고려 전기부터 울진현만이 동계 소속이었으나, 1259년 쌍성총관부의 설치로 동계가 명주도로 바뀐 후부터는 평해군도 함께 명주도 관할 지역이 되었다. 이후 조선시대에도 울진현과 평해군은 모두 명주도의 후신인 강원도 관할 고을이 되었다. 울진 지역이 강원도 관할에서 경상북도 관할로 바뀐 시기는 1963년이다. 12~13세기는 울진 외에 평해에도 처음으로 지방관이 파견되었던 시기였을 뿐만 아니라, 두 고을이 같은 광역 행정 단위에 속하게 된 시기라는 점에서 울진 지역의 역사에 중요한 전환점이 되었다.

208. 심현웅, 2016, 앞 논문, 284~289쪽

209. 『고려사』권57, 지11 지리2 경상도 ; 권58, 지12 지리3 동계

## 2. 고려 후기의 지방 제도 변화와 울진 지역의 동향

장기간에 걸친 대몽항쟁 끝에 몽골[원]과 화친이 이루어지면서, 고려는 원의 내정간섭을 받게 되었다. 이 시기를 원 간섭기 혹은 원 복속기 등으로 부르는데, 원 복속기에도 무신 집권기와 마찬가지로 고을 읍호의 특례 승격 사례가 다수 확인된다. 특례 승격의 대상이 되는 고을은 국가에 공을 세운 인물이나 원에 가서 출세한 인물의 연고지가 대부분이다. 이때 국가를 위해 세운 공은 주로 대원 외교에서의 성과나 국왕이 왕자 시절 원에 체류할 때 수행했던 공로를 의미한다. 원에 가서 출세하여 특례 승격의 혜택을 주었던 인물은 대부분 환관이었다.

원 복속기에는 1308년(충렬왕 34)과 1310년(충선왕 2) 두 차례에 걸쳐 전국적인 지방 제도의 개편이 이루어졌다. 1308년에는 기존의 경·목·대도호부·도호부 등으로 편제된 상급 고을의 구성이 부(府)와 목으로 단순화되는 대대적인 개편이 있었다. 경과 도호부는 없어지고 부윤(府尹)이 다스리는 부가 신설되었으며, 목의 숫자가 대거 늘어났다. 이를 두고 4부 24목 체제 혹은 4부 27목 체제로 이해하기도 한다.<sup>210</sup>

하지만 1308년에 시행된 개편은 불과 2년 후인 1310년에 크게 변화하였다. 1308년에 신설되었던 목은 모두 부로 변경되었다. 이때의 개편을 통해 부윤부→목→지부→지주·지군→현령현→감무현의 지방 행정 단위 체계가 틀을 갖추었다. 그리하여 기존부터 있던 9곳의 목에 19~20개의 부가 상급의 고을로 편제되었다. 그리고 이러한 체제는 고려 말기까지 이어졌다.<sup>211</sup> 대체로 1308년과 1310년의 지방 제도 개편은 각 지역의 대읍인 상급 고을의 읍격 변동에 중점을 두었다. 따라서 감무 신설 등 중소 규모 고을을 대상으로 했던 12세기의 지방 제도 개편과는 차별성을 보였다.<sup>212</sup>

수령급 지방관의 전반적인 품계 상승 역시 원 복속기에 나타난 주요한 특징이다. 1308년의 개편을 통하여, 3경으로 대표되는 최상급 고을인 경과 그 지방관인 유수(留守)를 부와 부윤으로 개칭하였고, 부윤의 품계는 이전 유수의 품계보다 더 높게 설정하였다.<sup>213</sup> 그 이외에도 원 복속기에는 많은 고을에서 수령급 지방관의 품계가 상승한 사례를 확인할 수 있으며, 1310년 개편 때부터는 재상급 고관을 목사로 파견하는 관행이 본격화되었다.<sup>214</sup> 그리고 최하급 수령인 감무의 품계도 상승시키려는 움직임이 나타났다. 1353년에는 감무의 임명 대상을 현령과 동등한 7품 이하 관료로 규정하여,<sup>215</sup> 8품관이 일반적이었던 감무의 품계를 격상시켰

210. 이상의 내용은 '정요근, 2019, 앞 논문, 155~158쪽'에서 정리하였음.

211. 이강한, 2012, 「1308~1310년 고려내 “牧·府” 신설”의 내용과 의미 -충선왕대 지방제도[계수관제] 개편방향에 대한 검토-」 『한국사연구』158, 韓國史研究會, 106~107쪽

212. 정요근, 2019, 앞 논문, 156~158쪽

213. 정요근, 2019, 앞 논문, 161~163쪽

214. 『고려사』권33, 세가33 忠宣王 2년 9월 을유

215. 『고려사』권77, 지31 백관2 외직 제현

다. 이후 1359년(공민왕 8)에는 현령과 감무를 모두 안집(安集)<sup>216</sup>으로 고치고 과거 급제 출신의 5~6품 관리를 임명하도록 하였다.<sup>217</sup>

지방관 품계의 전반적인 상승은 지방사회에서 수령을 보좌하여 행정 실무를 담당하던 향리층의 사회적 위상이 약해진 상황, 향역(鄉役)을 수행하지 않는 지방 유력자층이 지방사회에서 영향력을 강화하던 상황 등과 깊은 연관을 맺고 있었다. 지방관의 권위 상승을 통하여 향리를 행정 실무 역할에 고착화하고 지방 토착 유력자들의 영향력을 축소하기 위한 목적도 갖고 있었다. 그리하여 원 복속기 후반에 이르면, 향리층의 자율적인 지역 행정 운영을 기반으로 한 주현-속현 체제는 사실상 해체의 상황을 맞이하였다.<sup>218</sup>

또한, 고려시대에는 전통적으로 지방관이 경관직을 겸하여 임지에 나아가도록 하였는데, 1356년(공민왕 5)에는 지방관이 경관직을 겸하는 제도를 폐지하고 지방관을 전임직(專任職)으로 임명하여 파견하였다.<sup>219</sup> 지방관을 전임직으로 임명하게 되면서 지방관의 책임과 권위는 더욱 높아졌다. 원 복속기부터 시작되어 고려 말기에도 계속된 지방관의 위상 강화는 조선 개창 후에도 유지되었다.

원 복속에서 벗어난 고려 말기에도 전국적인 지방 제도의 개편이 이루어졌다. 이때의 개편에서는 읍격의 변동은 물론이고 속현의 통폐합과 지방관 신설을 통한 속현의 소멸, 고을 영역 범위의 재편, 고을 읍치의 이동 등 다양한 형태의 변화가 확인된다. 다만, 개편은 한 시점에 전국적으로 동시에 이루어지지 않았으며, 지역에 따라 산발적으로 시차를 두고 조선 개창 이후까지 진행되었다.<sup>220</sup>

북방 지대와 양광·경상·전라 하삼도(下三道)의 해안 고을들은 고려 말기에 큰 변화를 겪었다. 북방 지대의 경우, 몽골의 침입 이후 원래의 거주지를 떠나 다른 곳으로 이주한 주민들이 많아지면서, 상당수 고을에서 고려 전기 이래의 지역 기반이 변동하였다. 원 복속기에는 국경지대의 군사적 중요성 약화와 함께, 해당 고을들의 지역적 성격이 변화하였다. 또한, 원 복속 이후에는 천리장성 이북으로 지배 영역이 확장한 지역도 있었다. 이에 고려 말기에는 서북면 지역 상당수 고을의 영역 범위와 읍치 위치가 재조정되어야 할 상황에 직면하였다. 동북면 지역 역시 쌍성총관부의 수복과 천리장성 이북으로의 영토 확장을 통하여, 기존 고을들의 통폐합 작업과 함께 새로이 개척된 영역에 고을이 신설되었다.

왜구의 침입으로 크게 황폐해진 하삼도 해안 지대의 고을들 역시 왜구의 침입이 잦아드는 1380년대 후반부터 주민들을 모으고 읍치를 재건하였다. 소규모 고을들의 경우에는 몇 개

216. 안집은 안집별감(安集別監)이라고도 하였다.

217. 『고려사』권75, 지29 選舉3 銓注 凡選用守令 恭愍王 8년

218. 이상의 내용은 '정요근, 2019, 앞 논문, 162~163쪽'에서 정리하였음.

219. 『고려사』, 권77 지31 백관2 외직 大都護府

220. 정요근, 2019, 앞 논문, 175~176쪽

의 고을이 통합되어 하나의 고을로 재편되거나, 주변 대응에 병합되기도 하였다.

속현의 소멸 현상은 하삼도 해안 지대뿐 아니라 전국적으로 확대되었다. 1389(공양왕 원년)~1392년(태조 원년) 사이에는 약 40곳의 속현에 감무가 신설되어, 남아있던 속현이 거의 사라졌다. 감무의 신설과 속현의 통폐합 등을 통한 속현 숫자의 감축은 조선 개창 후에도 한 동안 이어지면서, 조선 초기에는 사실상 속현이 소멸하였다. 그리하여 500곳이 넘는 고려시대의 고을 숫자는 조선 왕조 개창 후에 약 330곳으로 대폭 축소되었다.

한편, 상위의 광역 행정 단위로서 ‘도’의 역할과 기능이 분명해지는 시기도 고려 말기이다. 5도에 파견되던 안찰사는 고려 말기인 1389년(창왕 즉위)에 도관찰출척사(都觀察黜陟使)로 명칭이 바뀌고 품계가 올라갔으며, 임기도 6개월에서 1년으로 연장되었다.<sup>221</sup> 그리하여 도관찰출척사는 이전의 안찰사와는 달리 상위의 광역 행정 단위 장관으로서 면모를 갖추었다. 1390년(공양왕 2)에는 양계와 경기도도 도관찰출척사가 파견되면서 8도 체제가 성립되었고, 이 8도제는 조선시대로 계승되었다.

원 복속기 울진현 지역의 위상에는 별다른 변화가 확인되지 않는다. 울진현과 관련된 특별한 사건도 찾아지지 않는다. 반면, 평해 지역과 관련해서는 몇 가지 사실이 확인된다. 우선 평해현이 평해군으로 승격하고 기존의 감무가 지군사로 승격하였다. 1172년(명종 2) 감무 파견 이전 고려 전기의 평해군은 지방관이 파견되지 않던 속군(屬郡)이었지만, 원 복속기 이후에 지군사가 파견되면서 명실상부한 군의 위상을 지니게 되었다.

평해현이 평해군으로 승격하고 감무가 지군사로 높아지게 된 계기는 충렬왕 연간(1274~1308) 평해현 출신인 첨의평리 황서가 충렬왕을 호종하여 원에 다녀온 데에 있었다. 충렬왕은 황서의 공을 인정하여 그의 출신지인 평해현을 평해군으로, 평해현감무를 지평해군사로 승격시켰다.<sup>222</sup> 이때의 평해군 승격은 울진 지역사에서 중요한 의미를 지닌다. 이후 지군사만 군수로 명칭이 바뀌었을 뿐, 평해군은 조선시대에도 그대로 이어졌다. 이때부터 평해군은 1914년 울진군에 병합될 때까지 700년 넘게 군수가 다스리는 독립 고을로서의 위상을 지녔다.

상인 출신이었던 손기(孫琦)라는 인물은 충숙왕이 원에 갈 때 시종한 공로로 공신의 지위까지 올랐으며, 심왕(瀋王) 왕고(王皐)가 충숙왕의 왕위를 빼앗으려 할 때도 충숙왕을 위해 일을 잘 처리하였으므로 다시 공신의 칭호를 받았다. 이후 손기는 공민왕이 왕의 동생으로서 원에 입조(入朝)할 때에도 공민왕을 시종했던 까닭에, 공민왕이 즉위하자 평해부원군에 봉해졌다.<sup>223</sup> 평해부원군은 평해가 그의 본관이었기 때문에 붙여진 칭호이다. 실제 황씨와 손씨는

221. 변태섭, 1971, 「高麗按察使考」『高麗政治制度史研究』, 一潮閣, 186~193쪽

222. 『고려사』권57, 지11 지리2 경상도 예주 평해군

223. 이상의 손기(孫琦)에 관한 내용은 『고려사』권124, 열전37, 嬖幸 孫琦에서 정리하였음.

앞서 장씨와 함께 조선 전기에도 평해를 대표하는 토성(土姓)으로 인식되고 있었다.<sup>224</sup> 또한, 공민왕이 원에 있을 때 호종했던 인사들을 1352년(공민왕 1)에 연저수종공신(燕邸隨從功臣)으로 임명할 때, 손기는 1등 공신으로 책봉되었다.<sup>225</sup>

한편, 충숙왕 때에는 충숙왕의 측근 인사인 박현주(朴玄柱)가 평해부사(平海副使)로 재직하였음이 확인된다.<sup>226</sup> 충숙왕은 원의 대도(大都)에서 5년간 억류되어 있다가, 심왕 왕고의 도전을 물리치고 왕위를 지킨 채 1327년에 귀국하였다. 충숙왕은 원에 있을 때 자신을 보좌한 인사들을 공신으로 책봉하였으며, 당시 박현주는 2등 공신으로 책봉되었다. 그리고 박현주는 충숙왕을 보좌한 공으로 귀국 후 평해부사에 임명되었던 것으로 보인다.

다만 고려시대 지방 고을의 부사(副使)는 지주사가 다스리는 주의 읍격을 지닌 곳에 파견되는 경우가 많았다. 그런데 당시 평해는 군의 읍격을 지녔으므로, 평해부사 박현주의 사례는 군에도 부사가 파견되었음을 보여주는 사례이다. 아울러 평해 출신의 황서와 손기가 각각 충렬왕과 충숙왕의 측근으로 활동하였고 충숙왕의 공신인 박현주가 평해의 지방관으로 임명되었던 점을 고려하면, 원 북속기 오늘날 울진군 지역의 정치적 비중은 이전보다 확실히 높아졌다고 이해할 수 있다.

이후 고려 말기 왜구의 침입이 창궐할 때, 울진현과 평해군은 동해안에 있는 까닭에 여러 번 왜구의 침략을 받았다. 특히 우왕 연간(1376~1388)은 왜구의 침입이 가장 심했던 시기로 알려져 있다. 당시 왜구는 경상도와 전라도, 충청도[양광도] 해안 고을 침략에만 그친 것이 아니라, 서해안을 따라 개경과 가까운 한반도 중서부 지역까지도 침략을 감행했으며, 중부 내륙의 고을들도 적지 않은 피해를 입었다. 그런 가운데 1381년과 1382년에는 울진과 평해 모두, 1385년에는 평해가 왜적의 침입을 받았다.

1381년 3월, 왜구는 송생, 울진, 삼척, 평해, 영해, 영덕 등지를 침략하고 삼척을 불태웠다.<sup>227</sup> 침략 지역은 오늘날 경상북도 중북부와 강원도 남부의 해안 지대에 해당한다. 중앙정부에서는 첨서밀직 남좌시(南佐時)와 밀직부사 권현룡(權玄龍) 등을 파견하여 왜적을 막아내도록 하였다.<sup>228</sup> 왜적은 삼척과 울진을 침입하여 오근창(吾斤倉)과 답곡창(沓谷倉)의 곡식을 약탈하려고 하였으나, 고려의 방어군은 필사적으로 막아냈다.<sup>229</sup> 다만 오근창과 답곡창이 있던 곳의 현재 지명은 정확히 알기 어렵다. 강릉도부원수로 임명된 남좌시는 창고의 곡식을 내어 굶주린 백성을 구휼하고 가을에 갚도록 건의하여, 우왕에게 허락을 받았다.<sup>230</sup>

224. 『세종실록』권153, 지리지 강원도 삼척도호부 평해군; 『신증동국여지승람』권45, 강원도 평해군 姓氏

225. 『고려사』, 권38, 세가38 공민왕 원년 6월 임인

226. 『고려사』권35, 세가35 忠肅王 14년 11월 무자

227. 『고려사』권134, 열전47 辛禡 7년 3월

228. 『고려사』권134, 열전47 신우 7년 3월

229. 『고려사』권134, 열전47 신우 7년 3월

230. 『고려사』권134, 열전47 신우 7년 3월

1381년 6월에도 울진 지역은 다시 왜구의 침입을 받았다. 이전 3월에 침입했던 무리와 동일 집단이었는지는 불분명하다. 그러나 침략군의 규모도 크지 않았고 침략 범위도 울진현에 한정되었던 것으로 보인다. 권현룡은 군사를 이끌고 싸우다가 창에 맞았으나, 끝내 적을 물리쳤다.<sup>231</sup>

다음 해 윤 2월에는 왜적이 평해를 침략하였고, 3월에는 삼척과 울진, 우계[현 강원도 강릉시 옥계면 일대] 등을 침략하였다.<sup>232</sup> 두 침략은 동일한 세력에 의한 것일 가능성이 크다. 이들의 침략은 평해와 울진, 삼척 등 해안 고을에만 그치지 않았다. 침략의 피해 지역은 백두대간을 넘어 내륙의 영월, 예안, 영주, 순흥, 보주[현 경북 예천군 예천읍 일대], 안동 등으로 확대되었다.<sup>233</sup> 강릉도상원수 조인벽(趙仁璧)과 부원수 권현룡 등이 왜적과 싸워서 공을 세우기도 했지만,<sup>234</sup> 왜적은 죽령을 넘어 단양 등 양광도 방면으로 침략을 시도하였다. 다행히 변안렬(邊安烈)과 한방언(韓邦彦) 등이 이끄는 군대의 활약으로 겨우 막아냈으나,<sup>235</sup> 단양 근처의 영춘현도 왜적의 침략 대상에서 벗어나지 못했다.<sup>236</sup> 이 1382년(우왕 8)의 침략에서는 울진현과 평해군 등이 왜적의 상륙 지점이 되었던 만큼, 주민들은 엄청난 인적, 물적 피해를 입었을 것이다.

이후 1385년(우왕 11)에는 왜적이 평해를 다시 침공했으나, 다행히 강릉도도체찰사 목자안(睦子安)이 이끄는 부대가 격퇴하였다.<sup>237</sup> 다만 1385년의 왜구 침략 때에는 평해가 평해부(平海府)로 기록되어 있어, 1382~1385년 사이 어느 시점에 평해군이 평해부로 승격했음을 알 수 있다. 그러나 그 이외에 평해부로 기록된 자료는 찾을 수 없으며, 조선 전기 지리지 자료의 연혁 기록에도 평해부 승격 내용이 확인되지 않는다. 따라서 1385년의 평해부는 평해군을 잘못 기록한 것이거나, 평해부로 승격하였다가 오래지 않아 평해군으로 다시 복구되었을 가능성이 크다.

이상과 같은 연속된 왜적의 침략 속에서 울진과 평해의 주민 중 많은 사람이 죽거나 포로로 끌려갔으며, 살아남은 사람들도 안전한 곳을 찾아 뿔뿔이 흩어졌다. 다만 1380년대 후반에 이르러 왜적의 침입이 뜸해지자, 전국의 바닷가 고을에서는 다시 백성들을 모아 고을을 정비하였다. 울진과 평해도 여기에 포함되었다.

울진현의 경우, 1391년(공양왕 3)에 울진현령 어세린(於世麟)이 성보(城堡)를 수축(修葺)

231. 『고려사』권134, 열전47 신우 7년 6월

232. 『고려사』권134, 열전47 신우 8년 3월

233. 『고려사』권134, 열전47 신우 8년 3월

234. 『고려사』권134, 열전47 신우 8년 4월

235. 『고려사』권134, 열전47 신우 8년 4월

236. 『고려사』권134, 열전47 신우 8년 5월

237. 『고려사』권135, 열전48 신우 11년 6월

하고 유망하던 백성들을 다시 정착시켰다.<sup>238</sup> 이때 어세린이 수증한 정보는 현재의 울진 고읍성에 해당한다. 수증은 집을 고치고 지붕을 새로 이었다는 사전적 의미가 있으므로, 이곳에는 그 이전부터 성곽이 존재했을 가능성이 크다. 즉 고려 말기 이전부터 울진현의 읍치는 이곳에 있었으며, 이곳은 오늘날 울진읍의 중심부인 읍내리 일원에 해당한다. 그러나 계속된 왜적의 침입으로 인하여, 조선 개창 직후인 1396년(태조 5)에 장순렬(張巡烈)의 주장으로 울진현의 읍치는 산성으로 옮겨졌다.<sup>239</sup> 이 산성은 오늘날 울진 고산성이다.

오늘날 울진읍 지역에서는 고려시대 울진현의 읍치 관련 유적으로, 울진 고산성과 울진 고읍성, 울진 고현성 등 3곳의 성곽 유적을 들 수 있다. 고산성은 현 울진읍 고성리, 고읍성은 울진읍 읍내리, 고현성은 울진읍 연지리에 있다.

먼저 고산성은 토축 산성으로서 현존 성벽 길이 약 1,150m에, 사라진 구간은 50m가량 된다.<sup>240</sup> 성 내부에 있는 평탄한 지점은 고을 행정을 위한 관아 시설의 입지였을 것으로 추정된다. 다음으로 고읍성은 울진초등학교를 중심으로 주변 능선 일대에 있는 토성이다. 충혼탑과 주택 등 건축물이 세워지면서, 성벽은 일부 구간이 사라져 현재 약 550m 정도 남아있다.<sup>241</sup>

한편 고현성은 현 울진읍에서 동쪽으로 약 1.4km 떨어진 동해안의 토성이다. 이 성곽은 유실된 구간까지 포함하여 길이 약 400m의 작은 규모를 지녔다.<sup>242</sup> 내부에 있는 현내(縣內)라는 이름의 마을은 옛 울진현의 읍치가 있던 곳이라 알려져 있다. 하지만 고현성은 고을의 읍치가 들어서기에는 지나치게 해안가에 치우쳤으며, 터가 좁고 성곽의 규모도 작아서 실제 울진현의 읍치가 있었다고 보기는 어렵다.

장순렬의 발의를 통해 산성으로 옮긴 울진현의 읍치는 『신증동국여지승람』에 기록된 조선 전기의 울진현 읍치 자리로서, 현재의 고산성에 해당한다. 고산성은 고읍성에서 서쪽 내륙으로 약 1.5km 떨어져 있다. 하지만 왕래에 불편한 산성 내부에 읍치를 두고 관아를 운영하는 것은 고을 주민들에게 여간 불편한 일이 아닐 수 없었다. 그리하여 1528년(중종 23)에 다시 옛 고읍성 지역으로 관아를 옮겼다. 그러나 왜적의 침입 가능성이 예상되자, 1556년(명종 11)에 다시 방어에 유리한 고산성으로 관아를 옮겼다. 이후 1621년(광해군 13)에 다시 고읍성이 있는 평지 지역으로 관아를 이동하여 후대로 이어졌다.<sup>243</sup>

한편 평해군의 경우, 군수 김을권(金乙權)의 주도로 읍성이 축조되었다. 김을권은 왜적

238. 『신증동국여지승람』권45, 강원도 울진현 名宦

239. 『신증동국여지승람』권45, 강원도 울진현 인물

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

241. 국립문화재연구소 고고연구실 편, 2011, 위 책, 116쪽

242. 국립문화재연구소 고고연구실 편, 2011, 위 책, 123쪽

243. 『여지도서』 강원도 울진현 건치연혁



의 침입으로 인해 흩어진 주민들을 안집하고 흙으로 읍성을 쌓아 방비를 강화하였다.<sup>244</sup> 김을권은 조선 태종 때인 1401년(태종 원년)에 동래진병마사(東萊鎭兵馬使)로 활동하고 있었으므로,<sup>245</sup> 평해에 군수로 부임하여 성곽을 쌓은 시점은 그 이전이었을 것이다. 고려 멸망 직전인 1380년대 후반이나 1390년대 초반이었을 것으로 여겨진다. 그렇다면 당시 김을권의 정식 직함은 평해군수가 아니라 지평해군사였다.

당시에 축조되었던 평해 읍성은 동해로 흘러드는 남대천 하구로부터 약 3km 내륙으로 들어온 지점에 있었다. 따라서 바다로부터 침공하는 외적에 직접 노출되지 않아 방어에 유리한 입지를 지녔다. 이후 평해 읍성이 있던 평해리 지역은 조선시대에도 그대로 읍치 공간으로 활용되었다. 평해리에는 지금도 평해 읍성의 흔적이 남아있으며, 평해군이 폐지된 오늘날에도 평해리는 평해읍 소재지로 기능하고 있다.

정요근

244. 『신증동국여지승람』권45, 강원도 울진현 名宦

245. 『太宗實錄』권1, 太宗 원년 3월 임오