

마을자치와 제주 향약에 관한 연구*

— 읍·면 지역 마을 향약의 리민의 자격·권리·의무규정을 중심으로 —

김 일 순**·양 정 철***·황 경 수****

국문요약

제주의 읍·면 지역은 급격한 인구변화와 개발 등으로 다양한 갈등을 겪고 있다. 마을의 갈등은 마을 규약인 향약을 기준으로 그 해결방안을 제시하고 있다. 또한 읍·면 지역 마을에서는 마을주민들의 기본 욕구와 규범을 담은 향약을 마을주민이면 누구나 지켜야 할 규약으로 인정받고 있다. 이에 본 연구에서는 마을 향약의 내용 중 리민의 자격·권리·의무에 관한 사항을 분석하여 마을자치를 활성화할 방안을 연구하였다. 연구 자료는 제주의 읍·면 지역 172개 마을 중 146개 마을의 향약을 수집하여 분석하였다. 향약 분석을 토대로 첫째, 향약에 정한 리민의 자격을 인정받기 전 재능기부 및 공동체 활동 참여를 위한 이주민 참여권 부여, 둘째, 마을재산에 대한 청구권 명시, 셋째, 마을주민 누구나 참여 가능한 마을총회 참여권 확대, 넷째, 성평등 참여권 보장을 위한 1인 1표의 리장 선거권 부여, 다섯째, 리장 후보자 자격 완화 및 나이 상한(65세) 지정, 여섯째, 리민의 의무사항 개선, 일곱째, 이주민들의 제주문화를 이해할 수 있도록 향약 및 마을 정보공개를 제언하였다.

주제어 : 마을자치, 향약, 리민의 자격·권리·의무, 리장 선거권·피선거권

* 이 논문은 김일순(2020)의 박사학위 논문과 2020년 (사)제주학회 51차 전국학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완하였음.

** 대표저자, 제주대학교 행정학 박사

*** 공동저자, 제주대학교 행정학과 강사

**** 교신저자, 제주대학교 행정학과 교수

I. 서론

마을(里)¹⁾의 사전적 의미는 ‘여러 집이 모여 사는 곳’으로 장소에 바탕을 두며 마을자치는 거주하는 공간에서 주민들의 자발적인 노력으로 이루어지는 정치 형태로 거주하는 마을 단위의 공간을 전제하고 있다. 근대국가가 형성되기 이전 우리나라의 정치체제는 중앙권력이 지방까지 통제하지 못하는 공간적 범위의 한계를 지니고 있었다. 이러한 한계를 보완하기 위해서 각 지역 단위에서는 마을규약인 향약을 제정하여 향약을 근간으로 마을자치를 시행해 왔다.

향약의 발단은 송대의 ‘남전여씨향약’으로부터 비롯되었고 주희에 의해 ‘증손여씨향약’이 제정되어 향약을 보급하는 계기가 되었다. 조선에서 향약에 대한 구체적인 관심을 가지고 시행하게 된 시기는 성리학의 그 기반 위에서 정치세력으로 성장한 사림파가 중종대(1488-1544)에 중앙 정계에 진출하면서부터다. 사림파의 주도로 시행된 중종 대의 향약은 관주도적·급진적인 점에서 향약 실시상의 단점이 제기되어 기묘사화로 조광조를 비롯한 사림파가 숙청되면서 향약시행 문제는 외형상 중단하게 된다. 그 후 명종 원년(1545년)에 이르러서야 주세붕의 건의로 각 지방 실정에 따라 자발적으로 시행하는 것으로 결정되어 향약이 전개되는 계기가 마련되었다. 이 시기에 퇴계·율곡 등에 의해 중국의 ‘여씨향약’의 4대 강령이 조선의 실정에 맞는 향약으로 개편되어 전국적으로 향약시행의 교두보가 되었다(유성선, 2005: 9). 조선 후기에는 임진왜란과 병자호란이라는 전쟁을 겪은 이후 사회통합을 위해 정부가 적극적으로 향약을 권장하면서 영조와 정조 시대는 향약의 전성기를 맞게 된다. 특히 정조는 1797년 ‘향례합편’을 만들어 향약의 기준을 새롭게 하고자 하는 시도도 이루어질 만큼 전국적인 마을공동체의 규약으로 지속되어 왔다(김홍주, 2013: 78).

학자들은 향약의 가치를 지역공동체를 중심으로 개개인의 자발적인 의사를 존중하며, 인간관계에서 일어날 수 있는 다양한 삶의 형태에 대한 상호 협동 정신을 갖추고 있고(최문형, 2002: 30), 향약의 4대 정신이 사람다운 사람이 사는 아름다운 공동체를 만들 수 있는 필수 덕목이라고 주장하였다²⁾. 이외에도 향약은 당시 세대뿐만 아니라 후세에 긍정적인 영향을 미친 한국의 고유한 미풍양속으로서 협동 단결하는 생활

1) 마을(里)은 지번의 기준이 되는 법정리와 인구와 생활권을 고려하여 효율적인 행정을 하기 위한 행정의 말단조직이라 할 수 있는 행정리로 구분할 수 있다. 본 연구에서의 마을(里)은 행정리를 말한다.

2) 서울경제신문, 「우리 사회를 치유할 조선 향약 정신」, 2017년 4월 16일자.

태도라고 할 수 있으며(김영돈, 1995: 137) 지역사회에 대한 애향심과 유대감 및 연대 의식을 길러주었다고(장재천, 2007: 2) 하고 있다. 따라서 향약은 마을자치를 잘 할 수 있도록 마을 구성원들이 서로 배려하고 신뢰할 수 있는 건전한 공동체를 형성하고 이웃이 어려운 일을 돕는 소위 상부상조와 협동 정신이 향약의 핵심 가치라 할 수 있다.

제주의 향약은 시대가 변하면서 ‘마을회 향약’, ‘마을회 정관’, ‘마을회 회칙’, ‘마을회 규약’, ‘마을회 규칙’ 등 다양한 이름으로 불리고 있으나 기원은 조선 시대 향약이다. 그리고 본격적으로 마을 향약이 확대 시행된 계기는 1970년 4월 22일 전국 지방장관 회의에서 지방(농촌)의 향약, 계, 두레, 품앗이 등 협동 정신을 바탕으로 한 농어촌 잘 살기 운동이 박정희 대통령의 유시로 시작되면서 확대되었다(현혜경·라해문, 2020: 8). 이 회의에서 향약으로부터 민중을 중심으로 한 자발적인 협동체를 조직하여 사회개혁 운동을 성공시킬 것을 하달하였고 이후 향약과 같이 지역주민들 간에 협력하고 상부상조하며 마을에 대한 애향심과 유대감 및 연대 의식을 길러주는 역할이 새마을운동의 중요한 이념적 원천으로 활용되었다(장재천, 2007: 2)고 하고 있다.

수집된 제주의 마을 향약도 1960년대 이전 제정된 향약은 8개 마을로 전체마을의 5.5%에 불과하다. 이는 전래 해온 향약이 소실되어 고증을 거쳐 새로 제정하기도 하고 시대에 맞게 전문을 개정하면서 제정 시기를 개정 시기에 맞춰 정하여 많지 않은 것일 수도 있으나 1970년 이후 새마을운동이 본격화되고 행정구역이 개편되면서 1980년대와 1990년대에 제정된 향약이 많다. 이 시기에 제정된 일부 마을의 향약은 새마을회 규약, 새마을회 정관 등 새마을회 명칭으로도 현재까지도 사용되고 있다. 그리고 최근 들어서는 새로운 자치운동으로 여성, 문화, 환경 단체 등과 결합하면서 사회적 의식을 공유하는 향약 개정 필요성이 제기되고 있고 마을 향약으로 인한 갈등 사례가 제주 곳곳에서 발생하고 있어 불합리한 조항을 정비할 수 있도록 향약표준안 제시를 요구하는 등 변화의 시기를 맞고 있다.

제주는 국제자유도시 출범과 더불어 지역개발이 가속화되었고 이와 더불어 10여 년 전 제주로의 이주 열풍에 따른 인구 유입과 맞물리면서 읍·면 지역은 마을공동체에 대한 변화가 급격하게 나타나고 있다. 타지역에서 전입해온 이주민들이 경제·사회·문화적 갈등이 커지면서 제주도 당국에서도 정착주민 지원만을 위해 시행되어 오던 조례를 제주도로 이주한 정착주민이 안정적으로 적응하고 지역주민과의 상생협력을 통해 이주민과 지역주민이 함께 지역공동체를 조성할 수 있도록 ‘정착주민의 지역공동체 조성을 위한 조례’로 전면개정(2018년 7월)하여 이주민에 대한 지원정책을 선회하여 추진할 정도로 마을공동체 변화에 대응하고 있다.

실제로 읍·면 지역 마을에서는 마을로 전입해 오는 주민이 많아지면서 마을마다 형태는 조금씩 다르지만, 각종 개발사업 유치 여부를 놓고 갈등이 발생하고 있고 마을 대표인 리장 선출과 해임을 놓고도 갈등 및 소송이 전개되는 등 고소·맞고소로 지역주민들 사이에도 갈등과 반목이 계속되어 마을이 양분화되고 각종 현안이 해결되지 않아 마을 행정에 공백이 나타나는 마을도 발생하고 있다. 즉 각종 개발사업 시행으로 인해 마을의 중요 의사결정 과정에서 리장의 영향력이 커짐에 따라 리장의 임명·해임 관련 분쟁이 증가하고 있는 실정이다. 이 외에도 마을 운영규약인 향약이 마을 내 주요 의사결정 구조에 영향을 미침에 따라 마을대표인 리장을 선출하는 선거권에서도 여성들이 참정권을 요구하는가 하면 이주민이 수백 년을 이어 온 농촌 고유지명을 이주민의 카페 이름으로 상표권을 등록해 기존 지역주민들과 분쟁을 겪는 등 문화와 사고방식이 차이로 갈등을 겪고 있어서 문화복지 및 생태환경 등 새로운 사회적 가치들을 향약에 담는 마을들이 생겨나고 있다. 이러한 변화는 마을로 전입해 오는 이주민, 즉 마을공동체 구성원이 이전과 달라지고 있고 구성원들이 달라지면서 마을 운영이 기초가 되는 향약 또한 개정 필요성이 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

이에 본 논문에서는 급속한 사회변화와 인구 유입 등으로 향약 개정 필요성이 제기되는 등 변화의 시기를 맞고 있는 마을에서 기존마을 주민과 마을로 이주해 오는 이주민들이 마을자치에 참여하고 마을자치를 활성화할 수 있도록 마을주민들의 기본 욕구와 규범을 담은 향약의 내용 중 리장을 선출하는 선거권을 포함한 마을주민의 권리, 마을주민이 되기 위한 자격, 마을주민으로서 지켜야 할 의무에 관한 제도적인 사항을 분석하여 문제점을 파악하고 불합리한 규정을 개선하는 방안을 제언하고자 한다.

II. 이론적 논의 및 연구방법

1. 마을의 개념

마을은 ‘주로 시골에서 여러 집이 모여 사는 곳’³⁾으로 정의하고 있다. 유의어로는 고장(사람이 많이 사는 지방이나 지역), 촌락(주로 시골에서, 여러 집이 모여 사는 곳), 촌(도

3) 검색어 ‘마을’(2020. 12. 20. 검색), 표준국어대사전 <https://ko.dict.naver.com/#/entry/koko/ff590a2345a34aab9fb4d32db82ab07d>

시에서 떨어져 있는 지역, 주로 도시보다 인구수가 적고 인공적인 개발이 덜 돼 자연을 접하기가 쉬운 곳), 동네(사람들이 생활하는 여러 집이 모여 있는 곳), 취락(건설 인간의 생활 근거지인 가옥의 집합체. 넓은 의미로는 가옥을 중심으로 한 인간의 거주 형태 전반을 이르기에도 함) 등으로 정의하고 있다. 사전적 의미에서의 마을은 도시지역보다는 농·어·산촌 지역의 주거지로서의 의미를 강하게 내포하고 있다. 그러나 마을은 농·어·산촌의 오래된 촌락의 의미에 국한되는 것이 아니라 개인의 독립성과 자율성을 보장하는 공간으로 공동체적 가치를 공유하는 지역을 포괄한다고 본다. 농·어·산촌의 주거지역의 물리·인문·사회적 생활환경의 특성으로 지역공동체를 형성하고 있다면 도시지역에도 경제·사회·문화·생활환경의 특성이 있는 지역공동체의 형성을 마을로 정의할 수 있다. 제주특별자치도 조례⁴⁾에서도 마을을 주민들이 일상적인 생활을 영위하면서 경제·문화·환경 등을 공유하는 공간적·사회적 범위를 말한다고 정의하고 있고, 타 지방자치단체 조례⁵⁾에서도 마을이란 일상 생활환경을 뜻하는 것으로서 협의적으로는 동네에 있는 거주지, 거리 등을 의미하며 광의적으로는 동, 구까지 포함하는 공간적 개념과 공동체, 문화 등과 같은 사회적 개념을 총칭한다고 정의하고 있다. 이와 같이 마을은 주민의 생활환경에서 물리적 범위를 초월하여 주민이 인식하는 생활환경과 주민 상호 간의 관계에 있다고 본다. 이에 따라 마을은 전통적인 농·산·어촌의 인문·사회·문화적 차원의 생활환경과 유사하며, 현대 사회에서 도시와 농·산·어촌에 적용할 수 있는 주민의 정주환경(생활환경)이 장기적인 지향점으로서의 의미를 갖는다고 하고 있다(심화섭, 2016: 10). 이 외에도 일반적으로 사람들이 일상생활을 영위하는 가장 기본적인 공간, 즉, 삶의 터로서 해석하고 있고(이재민, 2017: 11), 마을은 주민들의 일상적 배움터이자 학습 나눔터로 이웃과 마을을 돌아보게 함으로써 공동체 회복의 중심 역할을 하게 된다고 하고 있다(홍은진, 2015: 18). 따라서 마을의 개념은 다양하나 지역적 경계에 초점을 두기보다는 지역 내의 공동체와 공동체 구성원 간의 가치공유를 강조한다고 볼 수 있으며 주민들의 생활이 영위되는 일정 영역의 공간·공동체를 의미한다고 볼 수 있다.

한편 전통사회에서 마을은 주로 마실을 다닐 정도로 가까운 거리의 촌락이라는 공간 개념으로 이해되었다(김성균·이창언, 2015: 38). 즉 전통적인 마을의 개념을 이해하기 위해서는 촌락의 개념적인 이해가 전제되어야 한다는 점을 알 수 있다. 촌락은 우리의 전통적 생활공동체의 최소단위로 국가와 과거 군현의 지방체계가 최종적으로 미치는 말단의

4) 제주특별자치도 특별자치마을 만들기 지원조례, 제2조 제1항 (시행 2009. 1. 7.) (제주특별자치도 조례 제2416호, 2009. 1. 7. 제정)

5) 광주광역시 북구 아름다운 마을만들기 조례, 제2조 제1항 (시행 2008. 7. 31.) (광주시 북구 조례 제824호, 2008. 7. 31. 제정)

행정단위였고, 사회경제적으로는 양반·상민·천민이 함께 거주하는 생활공간으로 전통적인 한국의 촌락들은 ‘자연=생산=체제=의식’을 포괄하는 공동체 단위로 오랫동안 유지 존속해 왔다고 정의하고 있다(이해준, 2006: 29).

상기와 같이 마을에 대한 정의는 다양하지만, 선행연구에서는 장소성과 공동체적인 가치를 중시하는 연구로 대부분 비슷한 맥락을 보이고 있다. 마을의 공간이 가지고 있는 장소성을 부각한 정의로 이해준(2005: 213)은 이해와 성격이 다른 사람들이 함께 모여 공존하기 위하여 논리나 규약, 법속, 규범, 그리고 문제해결의 지혜 같은 것을 만들어 함께 모여 사는 삶의 공간으로 정의하였다. 김창민(2008: 8)은 사람들이 일상생활을 하는 가장 기본적인 공간이며 국가가 지역을 지배하는 기초 단위로 정의하면서 마을은 개인에게 사회적 관계와 정체성을 형성하는 가장 중요한 공간이며 국가의 입장에서도 지배의 기초 단위가 된다고 하고 있다. 그리고 공동체적인 가치를 중시한 정의로 양병찬(2004: 45)은 마을을 개인의 삶의 뿌리이자 생활공동체로서 그 자체가 완전한 구조를 갖춘 공간이며, 개인을 성장시키는 교육력을 내재하고 있는 공간으로 정의하였다. 배영동(2011: 124)은 마을을 사람들이 정착 생활을 하면서부터 형성한 기본적인 자연공동체라 하였다. 임재해(2008: 109)는 마을을 가장 작은 단위의 모든살이로서 공동체 문화를 이루고 있을 뿐 아니라, 경제적으로 자급적이고 정치적으로 자치적이며 문화적으로 자족적이어서 사회적으로 자립적 구조를 가지고 있는 지속 가능한 공동체라고 하고 있다. 이처럼 마을의 공동체적 가치를 중시하는 이유는 현재 제주의 읍·면 지역 마을의 공동체 문제를 해결하여 지속 가능한 마을공동체로 발전시켜야 하는 당위성을 요구한다고 볼 수 있다.

2. 마을자치의 개념과 필요성

자치의 사전적 의미는 ‘자기 일을 스스로 다스림’, 혹은 ‘저절로 다스려짐’이다. 법률적인 의미는 ‘지방자치단체가 국가로부터 위임받은 행정업무를 수행하는 일’로 정의할 수 있다. 즉 다스림의 주체와 객체가 따로 있지 않다는 말이다. 마을자치는 주거지 주변 즉 마을의 공간 단위를 매개로 하여 해당 지역의 지방정부 및 주민, 이해당사자 등의 자율적인 의사결정을 통해 지역의 문제를 해결하고 공공서비스를 위한 집단적인 의사결정을 하는 행위라고 할 수 있다.

지방자치가 부활 된 지 30여 년이 되고 있지만, 우리나라의 지방자치는 마을이나 동네 자치는 배제된 상태다. 마을이나 동네자치가 활성화되고 올바르게 기능해야만 건전하고 건강한 시민의식의 함양을 통해 이것이 결과적으로 마을이나 동네를 발전시키거나 풍요롭

게 하는 촉매제의 역할을 할 수 있게 된다. 그리고 지역에서 일상적인 삶을 살아가는 지역주민이 그 지역의 문제를 누구보다도 더 잘 알고 있기 때문에 이들로 하여금 자기 마을이나 동네의 문제점을 찾아내 이를 해결해 나가는 것이 지방자치의 본질을 제도화시키는 첫걸음이라고 하고 있다(손운창·신윤아, 2017: 99). 또한 주민자치의 철학과 가치 관점에서 볼 때, 자치를 가장 우선적으로 해야 할 공간은 바로 농촌지역의 리 지역이고, 읍·면이라고 하고 있다. 법령을 만들어 마을이 제대로 마을 문제를 해결하기 위해 주민들이 스스로 자치조직을 구성하고 회비를 납부하여 마을자치의 리더십과 역량을 경험하고 함양하도록 해 주어야 한다고 주장하고 있다(김찬동, 2019: 21).

전통사회에서 마을이라는 공동체를 유지 시켜온 요인은 조선 시대의 향약에서 찾을 수 있다. 초기의 향약은 관 주도적인 점에서 여러 가지 단점이 제기되었으나 명종 이후(1545)에는 각 지방 실정에 따라 자발적으로 시행하는 것으로 결정되어 전개되었다(김홍주, 2013: 78). 따라서 이 시기 이후부터의 향약은 자치의 성격을 갖는다고 할 수 있다.

향약의 자치 기능에 대한 선행연구를 살펴보면 이명호(2016: 98-99)는 향약을 통해 중앙정부는 지역사회에 일정한 자치권을 인정하였다. 지역사회에서는 향약에 기초한 향촌 공동체를 만들어 자치권을 부여받음으로써 향민 보호, 중앙정부와의 대립, 향민의 사회의식 고양, 윤리성 강화, 경제적 사회부조 기능을 수행하였다. 김영돈(1995: 126)은 향약은 지역사회 주민들이 서로 도와 올바른 일을 하도록 권하고 잘못을 꾸짖으며 상호 간의 예의를 잘 지키고 어려운 일을 함께 해결하여 화목한 생활을 해 나가자는 자치 정신이며, 참되고 보람 있는 삶을 위한 구성원 간의 약속이다. 윤인숙(2011: 86)은 ‘소학실천자들의 향약론을 중심으로 한 연구’에서 여씨향약의 강점은 자율성이었으며, 자율성은 주민의 자유로운 참여와 도덕적인 의무 부여로 실천되었다. 김신열(2009: 59)은 율곡향약을 통해 향약은 그 구성원들이 생활의 질을 높이기 위한 연대 의식과 공동노력을 강조하고 있었고, 개인의 생산에 대한 지역사회 차원의 공동보장이거나, 지역사회 구성원의 자율적 참여를 통한 지역사회 자치질서 유지를 잘 대변해 주고 있다. 신병주(2011: 70-71)는 향약은 조선시대 지방사회의 자치규약으로 지방사회의 상부상조와 질서유지를 위해 마련되었으며 조선 사회에서 성리학적 이념에 입각하여 지방사회와 풍속을 교화시키고 향촌민들의 단합을 이끌어 가는데 크게 기여하였다. 우홍준(2012: 233)은 향약의 기능을 첫째, 주민 통제 기능, 둘째, 행정 통제 기능, 셋째, 경제사회의 안정화기능, 넷째, 교화 및 교육기능, 다섯째, 입법 및 사법기능 등을 수행하였음을 제시하였다. 최문형(2002: 47-48)은 율곡의 향약을 사례로 공동체주의와 결부시켜 분석하면서 향약이 사회적 자치기능, 윤리적 절제기능, 경제적 부조기능으로서 공동체 정신에 의의를 갖는다고 하였다. 이 외에도 김필

두(2015: 31)는 향약은 조선 시대 권선징악과 상부상조를 목적으로 마련된 향촌의 자치 규약으로 도덕과 관습에 따라 자치적으로 마을 질서를 유지했다. 법이나 행정기관에 의존하지 않고 향약을 통해 마을 내부의 여러 가지 갈등과 분쟁을 미리 예방하고 주민통합을 이뤄냈으므로 마을의 덕망 있는 어른을 중심으로 마을단위의 '신향약'을 만들어서 이웃간의 사소한 분쟁이나 갈등을 주민이 함께 힘을 모아서 조정과 화합을 유도하는 것이 필요하다고 하고 있다. 특히 최근에는 마을 향약이 새로운 갈등의 매개가 됨에 따라 일부 자치단체(충남 당진시, 충북 옥천군)에서는 마을 내부에서 일어나는 일들을 외부 힘에 의존하지 않고 주민 스스로의 자정 노력으로 조화롭게 풀어갈 수 있도록 마을 운영규약 표준안을 마련하여 제시하는 등 마을의 자치활동을 지원하고 있고 제주지역에서도 '제주지역 마을 운영규약 실태 및 개선방안' 연구(제주연구원, 2020)를 통해 향약이 풀뿌리 민주주의 근간인 마을자치와 직결된 만큼 주민에 의한 개선 노력이 필요함을 제시하고 있다.

마을 향약은 전통사회에서 출발하여 여러 차례의 개정과정을 거치면서 마을 운영 기조로 삼아왔지만 변화된 사회상이나 가치를 충분히 반영하지 못하고 있는 게 사실이다. 마을공동체에 참여하는 모든 주민에게 자기 결정권의 지위가 보편적으로 적용될 수 있도록 마을주민들이 공유하는 가치를 구체화하는 마을 규범, 즉 향약이 필요하다.

3. 연구대상과 방법

본 연구는 인구와 개발 등 다양한 변화를 겪고 있는 읍·면 지역 마을에서 기존 마을주민과 마을로 전입해온 이주민들이 마을자치에 참여하여 마을자치를 보다 활성화할 수 있도록 마을주민들의 기본 욕구와 규범을 담은 향약의 내용을 분석하여 제언하기 위한 연구로 읍·면 지역 마을(里)을 대상으로 하고 있다.

마을을 이루는 촌락 단위의 리(里)는 법률로 정하여진 리, 즉 지번의 기준이 되는 법정리와 인구와 생활권을 고려하여 효율적인 행정을 하기 위한 행정의 말단조직이라 할 수 있는 행정리로 구분할 수 있다. 즉 행정리는 사회변화에 대응하고 지방행정을 보다 효율적으로 수행하기 위해 도입한 제도라 할 수 있는데 본 연구에서의 리(마을)는 행정리를 말한다.

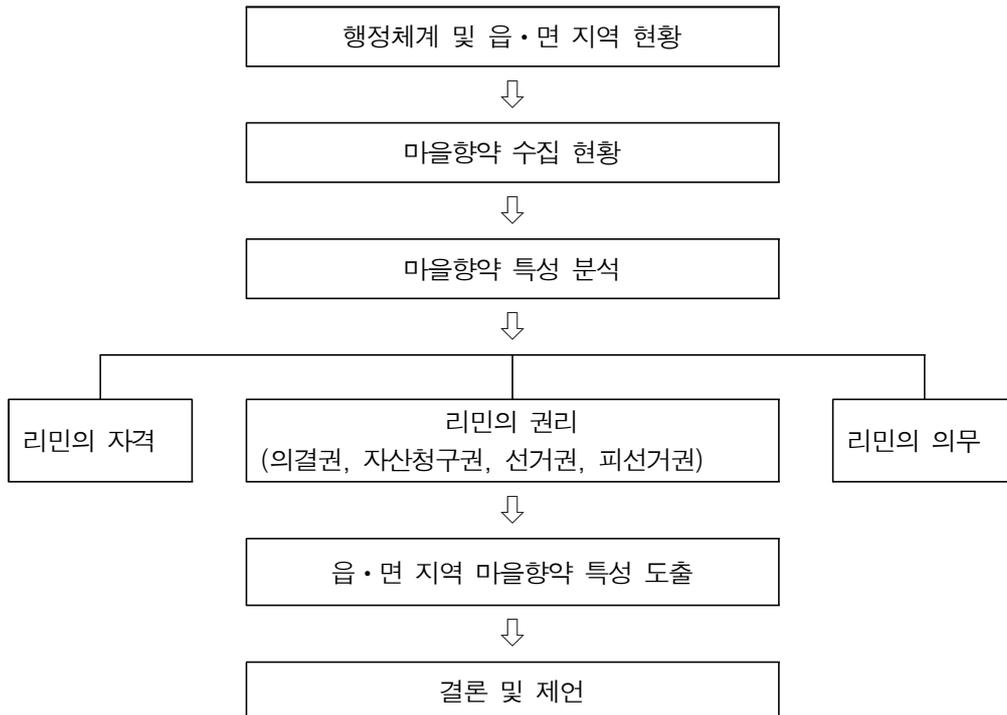
현재 리(里)의 설치 근거는 지방자치법(제3조 3항)에 시와 구(자치구를 포함한다)에는 동을, 읍·면에는 리를 둔다고 규정하고 있고, 지방자치법 4조 2항에서는 리의 구역은 자연 촌락을 기준으로 하되, 그 명칭과 구역은 종전과 같이하고, 명칭과 구역을 변경하거나, 리를 폐지하거나, 설치하거나, 나누거나, 합칠 때에는 지방자치단체의 조례로 정하도록 하

고 있다. 이에 제주특별자치도는 제주특별자치도 리·통 및 반 설치조례에 따라 자연마을을 기준으로 하되, 행정능률과 주민편의를 위하여 하나의 리(법정리)를 2개 이상의 리(행정리)로 하거나, 2개 이상의 리(법정리)를 하나의 리(행정리)로 운영할 수 있도록 하여 현재 12개 읍·면 지역에 172개의 행정리가 설치되어 있다. 즉 본 연구에서의 연구대상은 제주의 12개 읍·면 지역의 172개 마을(제주시 7개 읍·면 지역 96개 마을, 서귀포시 5개 읍·면 지역 76개 마을)이다.

연구대상을 읍·면 지역의 마을로 한정된 이유는 도시화가 진행되면서 동 단위 마을에서는 향약을 근간으로 생활하는 환경을 찾기 어렵고 읍·면 단위 마을에서 향약을 보유하고 있는 빈도가 높고 마을 운영 기조로 활용되고 있기 때문이다.

연구 방법은 문헌연구법에 의해 읍·면 지역 마을에서 수집된 향약의 내용 중 마을 구성원이 되는 리민의 자격과 권리, 의무에 관한 내용을 객관적, 체계적, 수량적으로 분석하였다. 연구내용 분석틀은 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 연구내용 분석틀



Ⅲ. 읍·면 지역 및 향약 수집현황

1. 읍·면 지역 마을 및 인구 현황

1) 읍·면 지역 마을 현황

제주특별자치도의 읍·면 지역은 2006년 7월 1일 제주특별자치도로 출범하면서 북제주군이 제주시로 통합하여 행정시인 제주시로 출범하였고 서귀포시는 남제주군이 서귀포시로 통합하여 행정시인 서귀포시로 출범하여 현재 12개 읍·면(7읍, 5면)에 172개의 행정리와 134개의 법정리, 490개의 자연마을로 이루어져 있다.

세부적으로 살펴보면 제주시 읍·면 지역은 4읍 3면에 96개의 행정리와 84개의 법정리, 314개의 자연마을로 이루어져 있고 서귀포시 읍·면 지역은 3읍 2면에 76개의 행정리와 50개의 법정리, 176개의 자연마을로 이루어져 있다. 그 현황은 <표 2>와 같다.

<표 2> 읍·면 지역 마을 현황

(단위: 개)

지역	읍·면			리(마을)		
	계	읍	면	행정리	법정리	자연마을
계	12	7	5	172	134	490
제주시	7	4	3	96	84	314
서귀포시	5	3	2	76	50	176

자료 : 제주특별자치도 주요행정통계(2019: 59) 인용

2) 읍·면 지역 인구 현황

읍·면 지역 인구는 202,907명으로, 도 전체인구 696,657명의 29.1%를 차지하고 있다. 읍·면 지역 중 가장 많은 인구가 거주하고 있는 지역은 제주시 애월읍으로 37,345명이 거주하고 있고, 가장 적은 인구가 거주하고 있는 지역은 제주시 우도면으로 1,892명이다.

세부적으로 살펴보면 제주시 읍·면 지역은 애월읍이 37,345명으로 제주시 읍·면 지역 전체인구의 31.8%를 차지하고 있고 이어서 조천읍 25,313명, 한림읍 25,080명, 구좌읍 16,232명, 한경면 9,405명, 추자면 2,057명, 우도면 1,892명 순이다.

서귀포시 읍·면 지역은 대정읍이 23,105명으로 서귀포시 읍·면 지역 전체인구의 27%를 차지하고 있고 이어서 남원읍 19,707명, 성산읍 17,338명, 표선면 12,722명, 안덕면

12,711명 순이다. 그 현황은 <표 3>과 같다.

<표 3> 읍·면 지역 인구 현황

(단위: 명)

지 역	인 구		읍·면	인 구	
		구성비			구성비
제 주 시	117,324	100	서귀포시	85,583	100
한림읍	25,080	21.3	대정읍	23,105	27.0
애월읍	37,345	31.8	남원읍	19,707	23.0
구좌읍	16,232	13.8	성산읍	17,338	20.2
조천읍	25,313	21.6	안덕면	12,711	14.9
한경면	9,405	8.0	표선면	12,722	14.9
추자면	2,057	1.8			
우도면	1,892	1.7			

자료 : 제주특별자치도 2019 주민등록인구통계보고서 재구성

2. 읍·면 지역 마을 향약 수집

마을 향약 수집은 제주특별자치도 읍·면 지역 172개 마을을 대상으로 향약 개정 시기가 매년 초에 개최하는 정기총회와 전반기 임시총회에서 개정된다는 점에 근거하여 2019년 1월부터 2019년 8월까지로 한정하여 연구자가 직접 연구 목적을 설명하고 이에 응한 146개 마을의 향약을 수집하였다.

이에 본 연구에서는 제주시와 서귀포시 동 지역 마을은 제외하였다.

세부적으로 살펴보면 제주시 읍·면 지역은 96개 마을 중 92.7%에 해당하는 89개 마을의 향약을 수집하였고 서귀포시 읍·면 지역은 76개 마을 중 75%에 해당하는 57개 마을의 향약을 수집하였다. 그 현황은 <표 4>와 같다.

<표 4> 지역별 향약 수집현황

지 역	전체 마을수	수집 마을수	수집비율(%)
합 계	172	146	84.9
제주시	96	89	92.7
한림읍	21	21	100
애월읍	26	26	100
구좌읍	12	6	50.0
조천읍	12	12	100

한경면	15	14	93.3
추지면	6	6	100
우도면	4	4	100
서귀포시	76	57	75.0
대정읍	23	22	95.7
남원읍	17	8	47.1
성산읍	14	12	85.7
안덕면	12	5	41.7
표선면	10	10	100

IV. 읍·면 지역 마을 향약 특성 분석

1. 리민의 자격

마을의 일원이 되는 리민의 자격은 마을마다 다양하게 부여하고 있다. 다수의 마을이 주민등록 전입신고 후 실제 거주하는 자에게 리민의 자격을 부여하고 있으나 일부 마을은 주민등록 전입 후 일정 기간 경과 한 자를 대상으로 해당마을 출생 여부, 리 운영비 납부 여부, 주택 소유 여부, 일정 나이 경과 여부, 세대주, 가입 의사가 있는 회원 등 다양한 기준을 설정하여 리민의 자격을 엄격하게 부여하고 있는 마을도 있다.

리민의 자격은 선거권과 피선거권, 총회 참여권(의결권), 청구권 등의 기준이 되며 주민등록 전출 시 상실되지만, 마을 발전을 저해한 자, 위장 전입자 등은 마을총회의 의결로 리민의 자격을 박탈하는 마을도 있다.

이 외에도 해당마을에 본적을 두고 있는 자가 다른 지역에 거주하거나 마을 발전 기여자, 주민등록 전입신고를 하였으나 리민의 자격이 주어지는 기간을 경과 하지 못한 자 등은 준리민, 명예리민, 준향원, 명예회원 등의 명칭으로 자격을 부여하여, 권리는 부여하지 않지만, 애향심과 마을 발전에 이바지할 수 있도록 하고 있다.

제주의 읍·면 지역 마을의 리민의 자격을 종합해보면 146개 마을 중 76%에 해당하는 111개 마을은 주민등록 전입 후 실제 거주하면 리민의 자격을 부여하고 있다. 그 외 32개 마을은 주민등록 전입 후 일정 기간 경과 해야 리민의 자격을 부여하고 있는데 짧게는 3개월에서부터 30년까지 거주 조건을 정하여 부여하고 있다. 그리고 리민의 자격에 관한 규정이 없는 마을은 3개 마을이다.

세부적으로 살펴보면 제주시 읍·면 지역은 89개 마을 중 67개 마을은 주민등록 전입

후 실제 거주자에게 리민의 자격을 부여하고 있고 20개 마을은 (6개월, 1년, 3년 이상 거주자 각각 5개 마을, 10년 이상 거주자 2개 마을, 3개월, 2년, 5년 이상 거주자 각각 1개 마을) 일정 기간 경과 해야 자격을 부여하고 있다. 서귀포시 읍·면 지역과는 달리 20년, 30년 이상 거주해야 리민의 자격을 부여하는 마을은 없다. 그 외 2개 마을은 리민의 자격에 관한 규정을 두지 않고 있다.

서귀포시 읍·면 지역은 주민등록 전입 후 실제 거주자에게 리민의 자격을 부여하는 마을이 44개 마을, 일정 기간 경과 해야 자격을 부여하는 마을은 12개 마을(10년 이상 거주자 3개 마을, 1년, 5년, 20년, 30년 이상 거주자 각각 2개 마을, 6개월 이상 거주자 1개 마을)이다. 제주시 읍·면 지역과는 달리 주민등록 전입 후 3개월, 2년, 3년 이상 거주자에게 리민의 자격을 부여하는 마을은 없다. 그 외 리민의 자격에 관한 규정을 두지 않고 있는 마을은 1개 마을이다.

두 지역을 비교해 볼 때 주민등록 전입 후 실제 거주자에게 리민의 자격을 부여하는 마을은 제주시 읍·면 지역 75.3%, 서귀포시 읍·면 지역 77.2%로 비슷하나 서귀포시 읍·면 지역의 4개 마을은 20년, 30년 이상 거주해야 리민의 자격을 부여하고 있다. 준리민이나 명예리민을 두고 있는 마을은 27개 마을로 제주시 읍·면 지역 13개 마을, 서귀포시 읍·면 지역 14개 마을로 서귀포시 읍·면 지역이 더 많은 것으로 분석되었다. 그 현황은 <표 5>와 같다.

리민의 자격 기준은 주소 전입을 기본으로 하고 있고 이 외에 거주기간, 리 운영비 납부 여부, 나이 등이 중요한 기준이 되고 있다. 그리고 선거권과 피선거권, 마을재산 청구권에 대한 기준이 되고 있어서 모든 쟁점이 시작점이라고 볼 수 있다. 마을 구성원이 다양해지고 읍·면 지역 마을이 고령화 속도가 빨라지고 있어서 10년, 20년, 30년 이상 거주해야 리민의 자격을 부여하는 조건은 개정할 필요가 있다. 또한 일부 마을의 경우 거주기간 경과자를 대상으로 회원제 형태로 가입 의사에 따라 리민의 자격이 주어지고 있는데 마을 운영규약인 향약의 내용 및 마을의 전통과 역사를 소개하는 등 최대한 개방성을 확보하여 밀어내기보다는 가급적 회원으로 받아들이는 노력이 필요하다. 그리고 마을회 회원이 아닌 경우 마을총회에 참여하여 발언할 수 있게 일부 권리를 부여하는 등 마을의 일원으로 소속감을 갖고 자치활동에 참여하고 기존 마을주민과 어우러질 기회를 제공하여 마을회 회원으로 받아들이는 노력이 필요하다고 본다.

그 외, 지역에 연고가 있거나 마을 발전 기여자, 리민의 자격 거주기간 미 경과자를 대상으로 준리민 제도를 운영하고 있는데 마을 만들기 사업이나 행정이 지원하는 각종 사업에 참여하여 자문하는 등 마을 발전에 이바지할 수 있도록 제도화할 필요성이 있다고 본다.

<표 5> 지역별 리민의 자격 부여 현황

(단위: 마을수)

지역	계	전입 후 실제거주	3 개월	6 개월	1년	2년	3년	5년	10년	20년	30년	규정 없음	준 리민
계	146	111	1	6	7	1	5	3	5	2	2	3	27
제주시	89	67	1	5	5	1	5	1	2	0	0	2	13
서귀포시	57	44	0	1	2	0	0	2	3	2	2	1	14

2. 리민의 권리

리민의 자격을 가진 자는 리정 전반에 대해 평등하게 참여할 수 있고, 리장 등 임원선출에 대한 선거권 및 피선거권을 가지며, 리 소유재산 처분 시 청구권을 갖는다. 리민의 권리는 주민등록 전출 또는 사망 시 소멸되거나 주민등록 전입신고를 하였으나 실제 거주하지 아니한 자, 해당마을에 피해 또는 손해를 가하여 총회 의결로 자격이 박탈되거나 제한된 자, 실제 거주기간이 현저하게 짧은 자 등은 권리를 제한하고 있다. 특히 리 운영비를 납부하고 있는 마을은 리 운영비 미납 시 선거권을 비롯한 피선거권, 의결권 등 모든 권리를 제한하고 있는데 리민의 권리 중 자산 청구권, 총회 참여(의결)권, 리장 선거권 및 피선거권에 대한 권리는 다음과 같다.

1) 자산 청구권

마을의 자산은 물적자산인 공동목장을 비롯한 자연환경자산(오름, 꽃자왈, 용천수), 마을 소유의 유희 토지 및 시설, 마을회관, 창고, 농지, 마을 소유의 공공건축물 등이다. 그리고 최근 들어 정부의 보조금 사업으로 신축된 마을 소유의 건축물(임대주택, 체험시설 등)과 이로 인해 얻어진 현금자산, 풍력단지·골프장·관광형 숙박시설 등 대규모 개발사업 추진으로 생긴 보상금 성격의 현금자산 등이다. 이러한 재산을 관리하기 위해 재산관리 규정을 별도로 두어 관리하기도 하고 별도 규정이 없는 경우 마을의 의결기구인 개발위원회가 자산관리와 자산 청구권에 관한 내용을 규정하여 관리하고 있다.

자산 청구권은 마을거주자이면 누구나 청구가 가능한 마을이 있는가 하면, 재산취득 시점 기준 또는 마을총회의 결정에 의한 일정 시점 이전 거주자, 전입 후 일정 기간 이상 거주한 자, 해당마을 출생자와 타지역출생 전입자를 구분하여 자산 청구권 기간을 달리 부여하는 것으로 분석되었다. 그리고 마을 자산에 대해 청구할 수 없도록 규정한 마을이 있는가 하면 청구권에 관한 내용이 명시되어 있지 않은 마을도 있다.

제주의 읍·면 지역 마을의 자산 청구권을 종합해보면, 146개 마을 중 26.7%에 해당하는 39개 마을만 자산 청구권에 관한 내용이 명시되어 있고 73.3%에 해당하는 107개 마을은 명시되어 있지 않다. 자산 청구권이 명시되어 있는 39개 마을 중 자산 청구가 가능한 마을은 29개 마을이며 누구도 마을재산 처분 시 청구할 수 없다고 명시한 마을이 7개 마을, 전입자만 청구할 수 없다고 명시한 마을이 3개 마을이다.

세부적으로 살펴보면 제주시 읍·면 지역은 27개 마을만 자산 청구권에 관한 내용이 명시되어 있고 그 외 62개 마을은 명시되어 있지 않다. 청구권이 명시된 27개 마을 중 청구가 가능한 마을은 20개 마을(누구나 청구가 가능한 마을은 1개 마을, 일정 시점 이전 거주자만 청구가 가능한 마을 6개 마을, 전입 후 일정 기간 경과자 9개 마을, 해당마을 출생자와 타지역출생 전입자를 구분하여 청구 가능 기간을 달리 명시한 마을은 4개 마을)이며 청구할 수 없도록 명시한 마을은 7개 마을(누구도 청구할 수 없다고 규정한 마을이 4개 마을, 전입자만 청구할 수 없도록 규정한 마을은 3개 마을)이다.

서귀포시 읍·면 지역은 12개 마을만 자산 청구권에 관한 내용이 명시가 되어있고 그 외 45개 마을은 명시되어 있지 않다. 청구권이 명시된 12개 마을 중 청구가 가능한 마을은 9개 마을(일정 시점 이전 거주자만 청구가 가능한 마을 2개 마을, 전입 후 일정 기간 경과자 3개 마을, 해당마을 출생자와 타지역출생 전입자를 구분하여 청구 가능 기간을 달리 명시한 마을은 4개 마을)이며 그 외 3개 마을은 마을재산 처분 시 누구도 청구할 수 없다고 규정하고 있다. 그 현황은 <표 6>과 같다.

마을의 자산은 공동목장이 그 대표였으나 최근 들어 행정지원을 통해 마을 만들기 사업 등 마을공동체 소득사업이 시행되면서 수익 발생 시 배분해야 하는 문제가 나타나면서 자산운영 관리의 필요성이 높아졌고 청구와 관련된 명문화된 규정 필요성이 높아졌다고 본다. 그리고 풍력사업과 대규모 개발사업 등을 유치하는 과정에서 현금자산이 마을의 자산 되고 있고 마을회가 직접 체험시설과 농산물가공 및 유통사업에 참여하면서 마을 자산이 증가하고 있다. 일부 마을에서는 현금성 자산을 관리할 수 있는 기금관리위원회를 두어서 노인복지기금을 조성하거나 노인복지 차원에서 일정나이 이상 마을 노인들에게 매달 일정액을 지급하기도 하고 마을 자생단체 활동비로 지원하기도 한다. 물적자산인 마을 소유재산 처분 시 청구권을 놓고 다투는 일은 미미할 것이나 이 경우도 처분 시 마을회 운영비로 활용한다든지 분배할 수 없는 규정을 두는 등 자산청구권에 대한 내용을 명확히 할 필요가 있다. 즉 물적자산 외에 정부의 보조금 사업과 대규모 개발에 따른 현금자산이 마을의 자산이 되고 있고 타지역에서 전입해 온 이주민들이 많은 실정으로 마을재산 처분 및 수익금 발생 시 분배와 관련한 마찰을 최소화하기 위해 자산 청구권에 관한 규정을 명확

히 할 필요가 있다.

<표 6> 지역별 자산 청구권 부여 현황

(단위: 마을수)

지역	계	청구기능				청구불가		명시 안됨
		마을 거주자	일정시점 이전 거주자	전입 후 일정 기간 경과자	해당마을출생자와 전입자 구분	마을 거주자	전입자	
계	146	1	8	12	8	7	3	107
제주시	89	1	6	9	4	4	3	62
서귀포시	57	0	2	3	4	3	0	45

2) 총회 참여(의결)권

마을총회는 향약 및 마을 운영 관련 제 규정의 제·개정, 예·결산 및 사업계획 승인, 임원의 선임 및 해임, 자산취득과 처분, 마을 운영 계획 및 사업 보고 등 마을의 주요 현안을 다루는 마을의 최고 의사결정기구로 마을총회에 참여할 수 있는 권리도 다양하게 부여하고 있다. 마을주민이면 누구나 참여할 수 있도록 개방된 마을이 있는가 하면 마을 규모가 커 마을주민 다수가 참여하기 어려운 경우 각 자연마을의 대표로 구성된 대의원회가 마을총회를 대신하는 마을도 있다. 이 외에도 일정 나이 이상의 리민, 세대주, 회원 등으로 구분하여 참여권을 주거나 마을의 의결기구인 운영위원회가 총회를 대신하는 마을도 있다.

제주의 읍·면 지역 마을의 총회 참여권을 종합해보면 146개 마을 중 마을 거주 리민이면 누구나 총회 참석 가능한 마을은 전체마을의 22.6%에 해당하는 33개 마을, 대의원이나 마을의 의결기구인 운영위원회가 총회를 대신하는 마을은 14개 마을로 총회 참여가 개방되었다고 볼 수 있는 마을은 전체마을의 32.2%에 해당하는 47개 마을이다. 그 외 나이를 기준으로 총회 참여권을 주고 있는 마을은 49개 마을, 세대주와 회원 등 특정 거주자만 총회 참여가 가능한 마을은 50개 마을로 전체 마을의 34.2%를 차지하고 있다.

세부적으로 살펴보면 제주시 읍·면 지역은 나이를 기준으로 총회 참여권을 부여하고 있는 마을이 42개 마을로 가장 많다. 19세 이상자만 총회 참여가 가능한 마을 20개 마을, 20세 이상자 16개 마을, 18세 이상자 6개 마을 순이다. 그리고 리민이면 누구나 총회 참여가 가능한 마을은 14개 마을, 대의원회나 운영위원회가 총회를 대신하는 마을이 11개 마을이다. 즉 총회 참여가 개방되었다고 볼 수 있는 마을은 25개 마을이다. 그 외 마을회에 가입한 회원만 총회 참여가 가능한 마을은 11개 마을, 세대주만 총회 참여가 가능한 마을은 6개 마을, 기타 5개 마을은 리 운영비 납부 세대, 개발위원과 마을 반장 등 특정

인을 대상으로 총회 참여권을 부여한 마을이다.

서귀포시 읍·면 지역은 제주시 읍·면 지역과는 달리 마을회에 가입한 회원에게만 총회 참여권을 주고 있는 마을이 21개 마을로 가장 많다. 그리고 리민이면 누구나 총회 참여가 가능한 마을은 19개 마을, 대의원회가 총회를 대신하고 있는 마을이 3개 마을로 총회 참여가 개방되었다고 볼 수 있는 마을은 22개 마을이다. 나이 기준으로는 20세 이상자만 총회 참여가 가능한 마을은 4개 마을, 18세 이상자 2개 마을, 19세 이상자 1개 마을 순이며 세대주만 총회참여가 가능한 마을은 4개 마을이다. 기타 3개 마을은 리 운영비 납부 세대 등 특정인을 대상으로 총회 참여권을 부여한 마을이다. 그 현황은 <표 7>과 같다.

마을총회는 주민전체의 의견을 수렴하고 결정하는 마을의 최고 의사결정기구로 연 1회 개최하고 있고 마을주민 전체가 모일 수 있는 공간 부족 등의 이유로 일부 마을에서는 운영위원회나 대의원회가 총회를 대신하고 있다. 그러나 마을의 큰 쟁점이 있는 일부 마을을 제외하면 총회성립이 어려워 1차, 2차에 걸쳐 정족수를 정하고 그래도 정족수를 못 채우는 경우는 출석한 인원을 정족수로 하여 총회를 개최하고 있는 마을이 다수다. 분석결과에 의하면 총회 참여가 개방되었다고 볼 수 있는 마을은 리민을 대상으로 하거나 운영위원회나 대의원회가 총회를 대신하고 있는 마을로 47개 마을이지만 리민을 대상으로 하는 경우 마을의 세대수나 인구수를 고려하지 않은 리민 몇 명 등으로 규정하고 있어서 모든 리민을 대상으로 개방되었다고는 볼 수 없는 게 현실이다. 연 1회 개최하는 마을총회를 개발위원회나 운영위원회가 총회에서 위임된 범위 안에서 대행하도록 하여 개발위원회나 운영위원회 회의 시 마을주민이면 누구나 참여하여 마을의 문제를 수시 논의할 수 있도록 총회개최 횟수를 늘려 마을공동체의 문제를 논의하고 해결할 필요가 있다고 본다.

<표 7> 지역별 총회 참여권 부여 현황

(단위: 마을수)

지역	계	리민	대의원 (운영위원)	나이			세대주	회원	기타
				18세이상	19세이상	20세이상			
계	146	33	14	8	21	20	10	32	8
제주시	89	14	11	6	20	16	6	11	5
서귀포시	57	19	3	2	1	4	4	21	3

3) 선거권 및 선거유형⁶⁾

선거권은 마을 대표인 리장을 선출할 수 있는 투표권을 말한다. 마을 대표인 리장을 선출하는 방법은 민주적인 절차를 통해 마을주민들이 직접 선출하는 방법, 마을의 의결기구인 개발위원회 또는 운영위원회에서 추대하여 마을총회에서 인준하는 방법, 각 자연마을의 대표로 구성된 대의원이 선출하는 방법 등 세 가지 방법으로 선출되고 있다.

마을주민들이 직접 리장을 선출하는 리장 선거권은 마을 거주기간, 세대 대표자, 나이, 회원, 대의원, 총회 참석자, 심지어 결혼한 세대주 등 마을마다 다양하게 기준을 정하여 부여하고 있다. 그러나 주민등록 전입신고를 하였으나 실제 거주하지 아니한 자, 해당마을에 피해 또는 손해를 끼쳐 마을총회의 의결로 자격이 박탈되거나 제한된 자, 실제 거주기간이 현저하게 짧은 자, 리 운영비 납부 마을의 경우, 리 운영비 미납자 등은 권리를 제한하고 있다.

선거유형은 무기명투표에 의해 리장을 직접 선출하는 경우 1인 1표에 의하거나 세대를 대표하여 1세대 1표의 유형으로 리장을 선출하고 있다.

제주의 읍·면 지역 마을의 선거권을 종합해보면 19세 이상자만 선거권이 있는 마을이 전체마을의 52.1%에 해당하는 76개 마을로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 이어서 20세 이상자 36개 마을, 18세 이상자 9개 마을 순이며, 대의원이 리장을 선출하는 마을은 3개 마을이다. 기타 12개 마을은 리 운영비 납부 가구, 세대주, 회원 등에게 선거권이 있는 마을이며 추대의 방법으로 리장을 선출하는 10개 마을은 선거권에 관한 내용을 확인할 수 없었다.

세부적으로 살펴보면 제주시 읍·면 지역은 전체 현황과 마찬가지로 19세 이상자만 선거권이 있는 마을이 52개 마을로 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 20세 이상자 21개 마을, 18세 이상자 5개 마을 순이다. 대의원이 리장을 선출하는 마을은 3개 마을, 기타 리 운영비 납부 가구, 회원 등에게만 선거권이 있는 마을은 5개 마을이다. 그 외 3개 마을은 추대의 방법으로 리장을 선출하고 있어서 선거권에 관한 내용을 확인할 수 없었다.

서귀포시 읍·면 지역도 제주시 읍·면 지역과 마찬가지로 19세 이상자만 선거권이 있는 마을이 24개 마을로 가장 많고 이어서 20세 이상자 15개 마을, 18세 이상자 4개 마을 순이다. 대의원이 리장을 선출하는 마을은 없으며 기타 회원 및 리 운영비 납부 가구 등에게만 선거권이 있는 마을은 7개 마을이다. 그 외 7개 마을은 추대의 방법으로 리장을

6) 선거권은 리민의 권리 일부로 리민의 권리를 종합하는 차원에서 2020년 12월 1일 (사)한국산학기술학회에서 심사 완료하여 게재 예정인 연구자의 「리장(里長)선출 규정 분석 및 개선에 관한 연구」를 인용하여 수정·보완 작성함.

선출하고 있어서 선거권에 관한 내용을 확인할 수 없었다.

선거유형은 1인 1표에 의해 리장을 선출하는 유형이 81개 마을, 세대를 대표한 1인이 선출하는 유형이 52개 마을, 기타 13개 마을은 추대 형식으로 리장을 선출하는 마을로 선거유형을 확인할 수 없었다. 세부적으로 살펴보면 제주시 읍·면 지역은 제주시 읍·면 지역 전체마을의 61.8%에 해당하는 55개 마을이 1인 1표로 리장을 선출하고 있고 30개 마을은 세대를 대표한 1인이 리장을 선출하고 있다. 그 외 4개 마을은 선거유형을 확인할 수 없었다. 서귀포시 읍·면 지역은 서귀포시 읍·면 지역 전체마을의 45.8%에 해당하는 26개 마을만 1인 1표로 리장을 선출하고 있고 22개 마을은 세대를 대표한 1인이 리장을 선출하고 있다. 그 외 9개 마을은 선거유형을 확인할 수 없었다. 그 현황은 <표 8>과 같다.

리장을 선출하는 선거권은 리민의 권리 중 가장 중요시하는 권리로 선거권을 놓고 소송으로 이어지는 마을이 있는가 하면 과열 선거로 주민 갈등으로 이어지는 부작용도 적지 않게 나타나고 있다. 이와 더불어 선거권을 둘러싼 쟁점 중의 하나는 여성이든 남성이든 모든 주민에게 평등하게 적용되고 보장되어야 함에도 세대주 혹은 세대를 대표한 1인에게 선거권이 주어지는 참정권을 제한하고 있는 게 문제라고 본다. 제주 여성들이 경제활동 참여율은 전국에서 가장 높는데 ‘여다의 섬’이라는 표현이 무색할 정도로 가장 가깝게 접촉하고 있는 공적 공간인 마을에서는 가장 낮은 점수를 받고 있다. 다행히 이러한 문제를 개선하기 위하여 도내 여성단체(제주여민회, 여성농민회총연합 제주도연합회)에서 실태조사와 더불어 성평등 마을운영규약 관련 표준 조항을 제시하여 마을회의 협조로 관련 규정을 개정하는 마을도 나타나고 있다. 분석결과에서 보여지고 있듯이 서귀포시 읍·면 지역은 서귀포시 전체마을의 50%에 못 미치는 26개 마을만 1인 1표에 의해 리장을 선출하고 있고 전체마을의 35.6%에 해당하는 52개 마을이 세대를 대표한 1명에게만 선거권을 주고 있어 성평등한 참정권 보장을 위해 개선이 필요하다고 본다.

<표 8> 지역별 선거권 및 선거유형 현황

(단위: 마을수)

지역	선거권							선거유형			
	소계	18세 이상	19세 이상	20세 이상	대의원	기타	확인 불가	소계	1인 1표	1세대 1표	확인 불가
계	146	9	76	36	3	12	10	146	81	52	13
제주시	89	5	52	21	3	5	3	89	55	30	4
서귀포시	57	4	24	15	0	7	7	57	26	22	9

4) 피선거권⁷⁾

마을에서 피선거권자는 리장을 비롯하여 개발위원(장), 대의원 등 마을회를 구성하는 선출직 임원이 해당되나 본 연구에서는 리장에 한하였다. 리장 후보자가 될 수 있는 피선거권은 제주특별자치도 이장·통장·반장 임명 등에 관한 규칙에 따르면 공고일 현재 계속하여 2년 이상 해당 관할구역 안에 주민등록이 되어있는 25세 이상의 주민으로 하고 있다. 그러나 마을 향약에서는 해당마을 거주기간, 나이, 출생지, 공탁금, 마을을 상대로 한 분쟁 유무, 마을 임원 역임 여부, 선거권자의 추천, 금융기관 채무 연체 유무, 주택 소유 여부 등 제주특별자치도 이장·통장·반장 임명 등에 관한 규칙에 정한 사항보다 강하게 나타나고 있지만 본 연구에서는 리장 후보자의 해당마을 거주기간, 나이, 공탁금 납부 현황만 분석하였다.

먼저, 제주의 읍·면 지역 마을의 리장 후보자에 대한 거주기간을 종합해보면 10년 이상 거주자에게 리장 후보자 자격이 있는 마을이 48개 마을로 가장 많고, 5년 이상 거주자 37개 마을, 3년 이상 거주자 12개 마을, 20년 이상 거주자 10개 마을 순이다. 그 외 8개 마을은 거주기간에 관한 규정을 따로 두지 않은 마을이다. 그리고 마을에서 출생한 자가 아니면 리장 후보자 자격이 없는 마을은 12개 마을이다.

세부적으로 살펴보면 제주시 읍·면 지역은 전체 현황과 마찬가지로 10년 이상 거주자에게 리장 후보자 자격을 주고 있는 마을이 26개 마을로 가장 많고 이어서 5년 이상 거주자 24개 마을, 3년 이상 거주자 8개 마을, 20년 이상 거주자 6개 마을 순이다. 그리고 거주기간에 관한 규정을 따로 두지 않은 마을은 3개 마을이다. 그 외 11개 마을은 해당마을 출생자가 아니면 리장 후보자가 될 수 없는 마을인데 서귀포시 읍·면 지역 1개 마을을 제외하고 모두 제주시 읍·면 지역 마을이다.

서귀포시 읍·면 지역도 제주시 읍·면 지역과 마찬가지로 10년 이상 거주자에게 후보자 자격이 있는 마을이 22개 마을이 가장 많다. 이어서 5년 이상 거주자 13개 마을, 3년과 20년 이상 거주자 각각 4개 마을 순이며 제주시 읍·면 지역과는 달리 리장 후보자의 거주기간을 1년으로 정한 마을은 없다. 그 외 마을 출생자가 아니면 후보자가 될 수 없는 마을은 1개 마을뿐이며 거주기간에 관한 규정을 따로 두지 않은 마을은 5개 마을이다. 그 현황은 <표 9>와 같다.

피선거권은 선거권보다 출생지, 나이, 거주기간, 마을을 상대로 한 분쟁유무 등 마을마

7) 피선거권에 대한 분석도 선거권과 마찬가지로 리민의 권리 일부로 리민의 권리를 종합하는 차원에서 2020년 12월 1일 (사)한국산학기술학회에서 심사 완료하여 게재 예정인 연구자의 「이장(里長) 선출 규정 분석 및 개선에 관한 연구」를 인용하여 수정·보완 작성함.

다 조금씩 다르지만 가중된 요건을 제시하고 있다. 선거관리위원회를 구성하여 피선거권자에 대한 자격을 심사하고 있지만, 선거가 끝난 후에도 부정선거, 허위경력 등을 이유로 당선을 무효화하고 재선거를 시행하는 등 제주지역에서도 여러 건이 발생하여 현재까지도 소송이 진행 중인 마을도 있다. 마을주민들이 추대하거나 순번을 정해 돌아가는 방식은 극히 드물고 리장이 역할이 커지면서 평균연령이 젊어지고 법령이나 자치제도 등을 꼼꼼하게 공부해 전문성을 갖춘 피선거권자가 늘면서 여성, 이주민 등이 리장으로 선출되고 있는 마을도 나타나고 있다.

리장 후보자의 거주기간을 종합해 볼 때 제주특별자치도 이장·통장·반장 임명 등에 관한 규칙에 따른 2년 이상 거주자에게 후보자 자격이 있는 마을은 전체마을의 4.1%에 해당하는 6개 마을뿐이다. 해당마을에 거주기간을 길게 두는 이유는 마을대표자는 마을에 거주하면서 마을의 임원으로 활동도 하고 지역 실정을 잘 아는 자가 마을의 대표가 되어야 함을 보여주는 것이라 할 수 있다. 그러나 마을로 전입해 온 인구가 많고 사회적 여건이 변함에도 해당마을 출생자가 아니면 리장 후보자가 될 수 없는 조건, 20년 30년 거주해야 리장 후보자가 될 수 있는 조건은 개선이 필요하다고 본다.

<표 9> 지역별 리장 후보자 거주기간 현황

(단위 : 마을수)

지역	계	마을출생자	1년	2년	3년	5년	7년	10년	15년	20년	30년	규정없음
계	146	12	1	6	12	37	3	48	3	10	6	8
제주시	89	11	1	4	8	24	2	26	1	6	3	3
서귀포시	57	1	0	2	4	13	1	22	2	4	3	5

둘째, 리장 후보자 자격 중 나이에 대한 분석이다. 제주특별자치도 이장·통장·반장 임명 등에 관한 규칙에 따르면 25세 이상의 주민으로 하고 있다. 그러나 마을 향약에 25세 이상자에게 리장 후보자 자격이 있는 마을은 전체마을의 24.7%인 36개 마을뿐이며 나이 제한을 두지 않거나 규정을 따로 두지 않은 마을도 27개 마을이나 된다.

제주의 읍·면 지역 마을의 리장 후보자에 대한 나이를 종합해보면 30세 이상자에게 후보자 자격이 있는 마을이 전체마을의 27.4%인 40개 마을로 가장 많고, 이어서 25세 이상자 36개 마을, 35세 이상자 20개 마을, 40세 이상자 10개 마을, 20세 이상자 7개 마을, 19세 이상자 4개 마을, 18세와 45세 이상자 각각 1개 마을 순이다. 그리고 나이 제한 없음을 명시한 마을은 2개 마을, 나이에 관한 규정을 따로 두지 않은 마을이 25개 마

을이다.

세부적으로 살펴보면 제주시 읍·면 지역은 전체 현황과 마찬가지로 30세 이상자에게 후보자 자격이 있는 마을이 32개 마을로 가장 많고 이어서 25세 이상자 29개 마을, 35세 이상자 7개 마을, 20세 이상자 5개 마을, 19세와 40세 이상자 각각 3개 마을 순이다. 그리고 나이에 대한 제한이 없는 마을이 2개 마을, 규정이 없는 마을은 8개 마을이다.

서귀포시 읍·면 지역은 제주시 읍·면 지역과는 달리 나이에 관한 규정이 없는 마을이 17개 마을로 가장 많고 이어서 35세 이상자에게 후보자 자격이 있는 마을이 13개 마을, 30세 이상자 8개 마을, 25세와 40세 이상자 각각 7개 마을, 20세 이상자 2개 마을 순이며 나이 제한 없음을 명시한 마을은 없다. 그 현황은 <표 10>과 같다.

리장의 대표적인 법정 업무 중 하나는 지역민방위대장으로 민방위 사태 발생 시 현장 지휘업무다. 그리고 제주특별자치도 리·통 및 반 설치조례에 따른 리장의 임무는 읍·면장의 지도 감독을 받아 리 관내 환경개선 및 교통질서 확립 등 지원에 관한 사항, 각종 공익활동 협조 지원에 관한 사항, 주민자치센터 지원에 관한 사항, 지역개발사업 추진 및 지원에 관한 사항, 복지 사각지대 해소를 위한 위기가정 발굴 및 복지서비스 연계 역할 수행 등 복지업무 지원에 관한 사항, 그 밖의 법령에 의하여 부여된 업무 및 읍·면 행정수행에 필요한 사항 등의 임무를 부여하고 있다. 즉 자연재해나 재해 발생 시 신체적 능력과 각종 사업수행에 따른 활동성을 요구하고 있다. 나이에 관한 규정이 없거나 하한 규정만을 둔 리장 후보자의 나이에 관한 규정은 신속한 대응 등을 위해 나이에 대한 상한 규정을 두도록 개정이 필요하다고 본다.

<표 10> 지역별 리장 후보자 나이 현황

(단위 : 마을수)

지역	계	18세	19세	20세	25세	30세	35세	40세	45세	제한 없음	규정 없음
계	146	1	4	7	36	40	20	10	1	2	25
제주시	89	0	3	5	29	32	7	3	0	2	8
서귀포시	57	1	1	2	7	8	13	7	1	0	17

셋째, 리장 후보자의 공탁금 납부에 대한 분석이다. 리장은 단순한 행정기관의 심부름꾼에서 벗어나 마을의 대표이며 행정의 최일선 조직으로 대우를 받는 등 리장의 권한과 역할이 변하고 있다. 인구가 적은 마을은 지원자가 없어 한 사람이 장기간 리장직을 맡는 경우도 있으나 해수욕장, 공동목장, 농업직불제 등의 수익사업과 마을재산 관리·결정 권

한이 리장에게 주어지는 등 리장이 위상이 높아지면서 총선이나 지방선거를 방불케 하는 과열 선거로 주민 갈등으로 이어지는 부작용도 나타나고 있고 마을리장 자리를 놓고 공탁금을 받고 선거를 치를 정도로 경쟁이 치열한 마을도 있다.

공탁금은 리장 선거 때마다 리에 소속된 선거관리위원회에서 책정하며 후보자의 난립을 방지하는 차원이기도 하지만 선거인 명부 작성, 불법 선거행위 신고자에 대한 보상금 지급 등 선거사무에 필요한 비용으로 사용되며 사용 잔액은 마을로 귀속된다.

제주의 읍·면 지역 마을의 리장 후보자에 대한 공탁금 납부 현황을 종합해보면 리장 후보자 등록 시 공탁금을 납부하는 마을은 전체마을의 24%인 35개 마을이며 그 외 111개 마을은 공탁금을 납부하지 않고 있다. 공탁금은 적게는 30만 원부터 500만 원까지 납부하고 있는데 100만 원 이상 납부하는 마을이 16개 마을로 가장 많고 이어서 100만 원 미만 11개 마을, 200만 원 이상 5개 마을, 500만 원 이상 3개 마을 순이다.

세부적으로 살펴보면 제주시 읍·면 지역은 공탁금을 납부하는 마을이 17개 마을, 공탁금을 납부하지 않은 마을은 72개 마을이다. 공탁금을 납부하는 17개 마을 중 100만 원 이상 납부하는 마을이 7개 마을로 전체 현황과 마찬가지로 가장 많고 이어서 100만 원 미만 6개 마을, 200만 원과 500만 원 이상 납부하는 마을이 각각 2개 마을 순이다.

서귀포시 읍·면 지역은 공탁금을 납부하는 마을이 18개 마을, 공탁금을 납부하지 않은 마을은 39개 마을이다. 공탁금을 납부하는 18개 마을 중 100만 원 이상을 납부하는 마을이 9개 마을로 제주시 읍·면 지역과 마찬가지로 가장 많고 이어서 100만 원 미만 5개 마을, 200만 원 이상 3개 마을, 500만 원 이상 1개 마을 순이다.

두 지역을 비교해 볼 때 공탁금을 납부하는 마을은 제주시 읍·면 지역은 제주시 읍·면 지역 전체마을의 19.1%에 해당하는 17개 마을, 서귀포시 읍·면 지역은 서귀포시 읍·면 지역 전체마을의 31.6%인 18개 마을로, 비율로 보면 서귀포시 읍·면 지역이 많다. 그리고 공직선거법에 따른 시·도의회의원 선거 공탁금 300만 원보다 많은 500만 원 이상 납부하는 마을이 제주시 읍·면 지역 2개 마을, 서귀포시 읍·면 지역 1개 마을로 3개 마을이나 된다. 그 현황은 <표 11>과 같다.

후보자의 난립을 방지하여 선거를 효율적으로 치르기 위해 공탁금을 받고 있지만, 공탁금을 납부하며 선출된 리장이 각종 이권에 개입되는 등 리장의 위상에 대한 문제가 제기되고 있다. 마을의 대표이며 행정의 최일선 조직으로 리장의 권한이 변하고 있는 만큼 마을공동체의 구심점이 되어 마을의 문제를 해결하고 마을 발전이라는 공공적 이익에 충실할 수 있도록 위·해촉 권한을 가진 읍·면장이 봉사자로서의 위상 정립을 위한 교육 등 이에 대한 대책이 필요하다고 본다.

<표 11> 지역별 리장 후보자 공탁금 납부 현황

(단위 : 마을수)

지역	계	공탁금 납부	공탁금액				공탁금 없음
			100만원 미만	100만원 이상	200만원 이상	500만원 이상	
계	146	35	11	16	5	3	111
제주시	89	17	6	7	2	2	72
서귀포시	57	18	5	9	3	1	39

3. 리민의 의무

리민의 의무는 리민의 권리와 상응하는 규정으로 의무를 이행해야 권리도 주어진다. 즉 리민의 자격을 가진 자가 마을총회 참여 및 의결권, 청구권, 선거권, 피선거권 등의 권리를 얻기 위해서는 리민으로서 지켜야 할 의무도 이행해야 한다.

리민의 의무는 향약 준수, 마을총회 등 회의 의결사항 이행, 자치 운영에 필요한 리 운영비 납부, 리 개발을 위한 동원 부역 참여, 마을재산 보호 등 마을마다 하나의 의무만 정하여 지키도록 하는 게 아니라 많게는 10개 이상의 의무사항을 정하는 등 마을별로 다양하게 정하여 지키도록 하고 있다.

본 연구에서 리민의 의무에 대한 분류는 마을별로 정해진 다양한 형태의 의무내용을 비슷한 형태로 유형화하였으며 하나의 마을이 여러 개의 의무사항을 정한 경우 각각을 별개로 분류하여 종합하였다.

제주의 읍·면 지역 마을의 리민의 의무를 종합해보면 146개 마을 중 가장 많은 마을이 정하고 있는 의무는 리 운영비 납부로 전체마을의 69.2%에 해당하는 101개 마을이며, 이어서 총회 등 회의 의결사항 이행 94개 마을, 향약 준수 77개 마을, 동원 부역 참여 60개 마을, 마을사업 적극 참여 32개 마을 순이다. 기타 10개의 의무는 가정의례 준수, 건전의식 함양 등이며 약정사항으로만 정하거나 의무사항을 따로 두지 않은 마을은 14개 마을이다.

세부적으로 살펴보면 제주시 읍·면 지역은 향약 준수를 의무로 정한 마을이 제주시 읍·면 지역 전체마을의 68.5%인 61개 마을로 가장 많고 이어서 리 운영비 납부 59개 마을, 마을총회 등 각종 회의 의결사항 이행 55개 마을, 동원 부역 참여 39개 마을, 환경보호 20개 마을, 마을재산 보호 13개 마을, 향토문화 보존 12개 마을, 마을사업 적극 참여 11개 마을 순이다. 기타 7개 의무는 가정의례 준수, 건전 의식 함양 등이며 약정사항으로만

정하거나 의무사항을 따로 두지 않은 마을은 12개 마을로 서귀포시 읍·면 지역 2개 마을보다 훨씬 많다.

서귀포시 읍·면 지역은 리 운영비 납부를 의무로 정한 마을이 서귀포시 읍·면 지역 전체마을의 73.7%에 해당하는 42개 마을로 가장 많고 이어서 총회 등 각종 회의 의결사항 이행 39개 마을, 동원 부역과 마을사업 적극 참여 각각 21개 마을, 향약 준수 16개 마을, 미풍양속 수호 11개 마을, 마을총회 참여 8개 마을 순이다. 그리고 제주시 읍·면 지역과는 달리 검소한 생활과 행정지시사항 이행을 의무로 정한 마을은 없다. 기타 3개 마을은 가정의례 준수, 건전 의식 함양을 의무로 정한 마을이며 약정사항으로만 정하거나 의무사항을 따로 두지 않은 마을은 2개 마을뿐이다. 그 현황은 <표 12>와 같다.

리민의 의무 중 자치 운영에 필요한 리 운영비 납부와 마을주민 동원 성격이 부역 참여에 대한 의무는 면제기준을 정하여 사회적 약자를 배려하고 있다. 면제 대상은 일정 나이 이상의 고령자, 생계 곤란자, 장애인, 일부 마을은 마을에서 봉사하는 자생단체장도 면제 대상으로 정하고 있으나 의무사항에 대한 면제 여부는 마을의 의결기구인 개발위원회나 향약에 정한 별도 위원회의 심의를 거쳐 결정하고 있다.

최근 들어 마을 내 경제공동체 조직이 생기면서 공동투자와 출자를 내용으로 하는 의무도 정하고 있지만, 읍·면 지역 마을이 도시화가 진행되고 이주민이 많아지면서 의무사항을 따로 정하지 않은 마을이 점차 많아지고 있다. 노동력이 필요하거나 공동작업을 위한 부역의 의무, 행정지시 사항 이행 등 마을의 여건과 시대에 맞지 않은 의무사항 등은 개선이 필요하다고 본다.

<표 12> 지역별 리민의 의무 부여 현황

(단위: 마을수)

지역	향약 준수	회의 의결사항 이행	총회 참여	동원부역 참여	리 운영비 납부	환경보호	향토문화 보존	검소한 생활	마을발전 도모	화합단결	행정지시사항 이행	마을발전 저해행위 금지	마을사업 적극참여	미풍양속 수호	주소지 실제거주	마을재산 보호	기타	의무규정 없음
계	77	94	12	60	101	26	14	5	14	12	7	5	32	17	5	16	10	14
제주시	61	55	4	39	59	20	12	5	10	10	7	4	11	6	4	13	7	12
서귀포시	16	39	8	21	42	6	2	0	4	2	0	1	21	11	1	3	3	2

4. 제주의 읍·면 지역 마을 향약의 특성

기술한 바와 같이 마을마다 향약에 근거하여 다양한 방법으로 마을자치를 위한 리민의 자격과 권리, 의무 등을 부여하고 있다. 마을자치의 근간이 되는 향약에는 정치, 경제, 사회, 문화, 교육, 종교 등 모든 영역이 갖추어진 규범으로 활용되고 있다. 정치면에서는 마을 리장 중심의 마을총회와 개발위원회 등 의사 논의 기구가 있고 경제면에서는 마을 발전을 위한 마을만들기 사업 등 각종 사업 유치 활동, 사회면에서는 노인회, 청년회, 부녀회 조직과 같이 서로 의존하며 지켜야 할 이치와 질서를 알려주는 윤리조직, 문화면에서는 마을 자산을 활용한 축제 등의 놀이조직, 교육면에서는 학교라는 교육기관 외에도 마을의 어려운 학생을 돕는 장학사업, 종교면에서는 마을의 안녕을 기원하는 마을포제와 해안마을 중심의 마을굿 등이 갖추어져 있어 가히 하나의 작은 국가라고 할 수 있다.

본 연구에서는 향약의 가진 정치, 경제, 사회, 문화, 교육, 종교 등의 영역을 제외한 마을 운영에 가장 기본이 되는 마을주민이 되기 위한 자격, 권리와 의무에 대한 제도적인 측면을 분석하였다.

분석 결과 국가에서 일정 나이가 되면 권리와 의무를 부여하고 있듯이 제주의 읍·면지역 마을에서도 일정 기간 거주하면 리민의 자격을 부여하여 마을재산에 대한 청구권 및 공동재산의 수익에 관한 권리를 갖게 하고, 일정 나이가 되면 마을의 대표를 선출할 수 있는 선거권을 부여받음은 물론 피선거권에 대한 자격도 주어진다. 그뿐만 아니라 정부가 사업추진을 위해 세금을 징수하듯 제주의 읍·면 지역 마을에서도 마을 운영을 위한 재원이 필요한 경우, 리 운영비를 납부하도록 하여 리 사무장 인건비 등을 지원하고 마을 재원으로 활용한다.

선거권과 피선거권, 자산 청구권 등 모든 권리가 주어지는 리민의 자격을 부여하는 규정은 마을마다 다양하게 나타나고 있다. 마을 출생자가 아닌 타지역출생 전입자는 일정 기간 마을에 거주하면서 마을 구성원으로 공동체 활동에 참여하고 봉사하면서 마을의 풍습과 제도를 익혀야 리민의 자격을 부여하고 있다. 마을 소유 공유재산이 있는 마을은 자격 부여 요건이 더욱 강하여 20년 이상, 30년 이상 거주해야 마을주민의 자격을 부여하고 있다.

그 외에도 마을 출생자가 다른 지역에 거주하거나 주민등록 전입 후 리민의 자격이 주어지는 기간을 경과 하지 못한 자, 마을 발전 기여자 등은 준리민 또는 준향원으로 인정하여 권리는 부여하지 않지만, 마을 출신이라는 소속감을 갖고 마을 발전을 위한 자문과 애향심을 갖도록 유도하고 있다. 그리고 리민이 자격이 부여되면 향약 준수, 총회 등 각

중 회의 의결사항 이행, 리 운영비 납부 등의 의무를 부여하여 지키도록 하고 있는데 부여된 의무를 지키지 않으면 주어진 권리를 박탈하는 것 또한 특징이라 할 수 있다.

기술한 바와 같이 제주의 읍·면 지역 마을은 마을의 일을 마을주민들이 직접 참여해서 해결해 가는 조직으로 규모는 작지만, 국가의 운영형태를 띤 마을자치를 시행하고 있다고 할 수 있다. 그리고 최근 들어 마을 향약이 선거권과 의결권 등 주요 의사결정에 영향을 미침에 따라 여성관련 단체(제주여성회, 여성농민회총연합 제주도연합회)가 마을 여성들이 실질적인 의사 결정권을 확보할 수 있도록 성평등 마을 운영규약 운동을 전개하는 등 새로운 사회적 요소들을 향약에 담는 개정이 이뤄지고 있다. 이렇듯 제주의 읍·면 지역 마을의 향약은 그 지역의 특성을 담고 있는 법률로서 그 기능을 하고 있다.

V. 결론 및 제언

마을자치는 지방분권에만 초점을 맞춘 지방자치 노력이 한계를 보완하기 위한 지방민주주의 차원의 노력으로 거주지 주변 생활공간을 중심으로 주민의 자발적 참여와 조직화를 통해 지역주민 스스로 공동체를 복원하고 생활을 변화시키는 민주주의의 한 형태라고 할 수 있다. 그러나 마을자치가 시행되고 있는 제주의 읍·면 지역 마을에서는 리장의 권한과 역할을 둘러싼 갈등, 기존 지역주민과 마을로 전입해 오는 이주민과의 갈등, 마을 소유 공동재산에 대한 문제, 각종 개발사업 유치 여부를 놓고 갈등이 발생하는 등 여러 가지 문제가 발생하고 있는데 이러한 마을의 문제를 해결할 수 있는 대안이 마을 운영이 기초가 되는 향약(자치규약)이라고 하고 있다.

제주의 읍·면 지역 마을 향약은 시대가 변하면서 ‘마을회 향약’, ‘마을회 정관’, ‘마을회 회칙’, ‘마을회 규약’, ‘마을회 규칙’ 등 다양한 이름으로 그 명맥이 이어져 오고 있고 마을의 특성을 담은 자치규약으로 그 기능을 다 하고 있다. 마을의 일을 마을주민들이 직접 참여해서 해결해 가는 조직으로 마을로 이주해 오는 이주민들을 마을조직원으로 받아들이고, 재원이 필요한 경우, 리 운영비를 징수하고, 이익금이 발생했을 때 분배해 주는 기준을 설정하고, 리민의 의무를 부여하여 지키도록 하고, 마을의 대표자를 선출하여 마을을 운영하는, 규모는 작지만, 국가의 운영형태를 띤 마을자치를 실행하고 있다고 할 수 있다. 그러나 기존 마을주민들과 다른 지역에서 이주해온 이주민들이 마을자치에 참여하고 마을자치를 보다 활성화하기 위해서는 다음과 같이 리민의 자격과 권리, 의무에 대한 제도적 보완이 선행될 필요가 있다.

첫째, 리민의 자격을 갖기 전 이주민에 대한 참여권 부여다. 향약 분석에 의하면 전입 후 일정 기간 거주해야 리민의 자격을 부여하고 있는 마을이 35개 마을로 길게는 30년 이상 거주해야 리민의 자격이 주어진다. 이로 인해 이주민들은 공동체에 대한 관심도 없고 기존 마을주민들과 갈등도 발생하고 있다. 리민의 자격을 갖기 전 마을 공동사업 또는 총회 등에 참여하여 이주민들이 가진 재능도 기부하고 공동사업으로 얻어진 이익금을 나눠 받을 수 있는 권리를 부여하여 공동체에 대한 관심과 참여를 유도할 수 있도록 이주민에 대한 참여권을 부여할 수 있는 규정 개정이 필요하다. 이주민들이 공동체 적응과 참여의 정도, 기존 지역주민들이 이주민을 수용하고 협조하는 정도에 따라 마을의 아이덴티티(identity)와 농촌성에도 큰 영향을 줄 것이다.

둘째, 리민의 권리 중 자산 청구권에 관한 규정을 명확히 하는 것이다. 향약 분석에 의하면 146개 마을 중 26.7%에 해당하는 39개 마을만 자산 청구권에 관한 내용이 명시되어 있고 73.3%에 해당하는 107개 마을이 청구권에 관한 내용이 명시되어 있지 않다. 마을로 전입해 오는 인구가 많아지면서 마을재산 처분 및 각종 개발사업으로 인한 이익금 발생 시 분배와 관련하여 갈등을 빚고 있는 경우가 발생하고 있어서 분쟁이 소지를 없애기 위해 자산 청구권에 관한 규정을 명확히 할 필요가 있다.

셋째, 마을총회 참여권 확대다. 마을총회는 향약 개정, 마을의 예·결산 및 사업계획승인 등을 논의하는 마을의 최고 의사결정기구로 공동체 구성원 모두가 알아야 하는 기본적인 사항들이 논의되는 기구다. 그러나 세대주, 회원, 리 운영비 납부자, 나이, 전입 후 일정 기간 이상 거주한 자 등 마을마다 다양한 잣대로 총회 참여권을 제한하고 있다. 연 1회 개최하는 마을총회를 위임된 범위 안에서 개발위원회나 운영위원회가 대행하도록 하여 마을의 청소년을 비롯하여 누구나 참석하여 지역복지·청소년·이주민 문제 등 마을공동체의 크고 작은 다양한 문제가 논의될 수 있도록 총회 참여권에 관한 규정을 개정할 필요가 있다.

넷째, 선거권에 대한 개선이다. 향약 분석에 의하면 146개 마을 중 35.6%에 해당하는 52개 마을이 세대원 중 1명에게만 선거권을 주고 있다. 세대를 대표하는 자는 대부분 세대주인 남성으로 여성들이 의견이 반영되기 어려운 구조다. 성평등한 참여와 참정권 보장을 명문화할 수 있도록 1세대 1표제의 선거권을 향약에 정한 일정 나이 이상 세대원이 투표할 수 있도록 1인 1표제로 규정을 개정할 필요가 있다.

다섯째, 리장 후보자의 자격(피선거권) 기준 개선이다. 향약 분석에 의하면 마을에서 출생한 자가 아니면 리장 후보자 자격이 없는 마을이 12개 마을로 전체마을의 8.2%를 차지하고 있고 해당마을 출생자가 아니면 길게는 30년 이상 거주해야 후보자 자격이 있

는 마을도 6개 마을이나 된다. 농어촌으로 이주해 온 인구가 많은 실정으로 마을주민 간 연대감을 조성하고 마을자치를 활성화하기 위해서는 참여의식과 소통의 상호작용, 호혜적인 태도 등이 중요하므로 해당마을 출생자가 아니면 리장이 될 수 없는 조건, 해당마을에 20년 이상, 30년 이상 거주해야 리장 후보자가 될 수 있는 규정 등은 개선할 필요가 있다. 또한 리장 후보자의 나이 기준에 대한 개선으로 향약 분석에 의하면 리장 후보자에 대해 나이 제한을 두지 않거나 나이에 관한 규정이 없는 마을이 27개 마을이나 되며 일부 마을을 제외하고 나이에 대한 하한 규정만 있고 상한 규정을 두고 있지 않다. 리장의 대표적인 법정 임무 중 하나는 민방위 사태 발생 시 현장 지휘업무이고 읍·면장의 지도 감독을 받아 리 관내 환경개선, 지역개발 사업추진, 위기가정 발굴 등 복지업무를 지원하는 임무다. 자연재해와 대형재난이 빈번하게 발생하고 있고 행정업무 또한 신속한 대응을 요구하고 있어서 리장 후보자의 나이를 65세 이하로 나이에 대한 상한 규정을 둘 필요가 있다.

여섯째, 리민의 의무사항 개선이다. 리민의 의무는 마을의 실정에 맞게 다양하게 부여하여 준수하도록 하고 있으나 읍·면 지역 농어촌마을이 도시화가 진행되면서 의무규정을 따로 두고 있지 않은 마을이 14개 마을이나 된다. 의무규정을 둘 경우, 이행 여부를 확인하는 인력, 의무규정 위반에 대한 명확한 기준, 미 이행시 권리 제한에 따른 마을주민과의 갈등 등으로 점차 의무사항을 따로 두지 않은 마을이 많아질 것이다. 공동체를 운영하는데 연령, 성별 등에 따라 차별을 발생하지 않도록 서로 배려하고 존중하는 의무사항을 정하여 권장하고, 동원 부역 참여, 행정지시 사항 이행 등 마을 여건이나 시대에 맞지 않은 의무사항 등은 개정할 필요가 있다.

일곱째, 향약 재정비 및 정보공개다. 향약의 내용은 물론 마을총회 회의 결과, 예·결산 사항 등 모든 정보를 투명하게 공개하여 지역주민과 신뢰를 구축하고 마을자치에 참여하도록 유도하여야 한다. 그리고 마을이라는 공동체를 운영하면서 성별이나 연령에 따라 차별하는 규정은 없는지 새로운 사회적 요소들을 마을 향약에 담는 향약 재정비 필요성이 요구된다.

제주의 읍·면 지역 마을의 향약은 입법, 사법, 행정이 기능을 갖춘 마을의 규범으로 다양한 내용을 담고 있는 마을자치 문화유산이다. 사회변화에 대응하고 지방자치를 보다 효율적으로 수행하기 위해서는 마을 활성화가 최우선이다. 10여 년 전 제주로의 이주 열풍으로 제주의 읍·면 지역 마을은 서로 다른 배경과 역사를 가진 사람들이 함께 모여 사는 공간으로 변모하고 있다. 이주민들도 마을에 건강한 뿌리를 내려 진정한 ‘제주인’이 될 수 있도록 마을 향약을 정비한다면 보다 발전된 지방자치를 실천하는 기초가 될 것이다.

본 연구의 한계는 마을 향약이 공개되지 않고 수집이 어려워 일부 읍·면 지역 마을과 제주시와 서귀포시 동 지역 마을 향약을 제외한 분석으로 제주특별자치도 전체 마을의 향약 특성을 반영하지 못한 한계를 갖고 있다. 후속 연구에서는 향약의 지닌 정치, 경제, 사회, 문화, 교육, 종교적 측면 등 다양한 연구가 진행되어 마을문화를 복원하고 마을자치가 활성화되기를 기대한다.

참고문헌

- 김성균·이창언, 2015, 『함께 만드는 마을, 함께 누리는 삶』, 지식의 날개.
- 김신열, 2009, 「율곡의 향약을 통해 본 지역사회복지 실천의 의미」, 『유교사상문화 연구』 37, 67-88.
- 김일순, 2020, 「지역 활성화를 위한 마을자치 모형 연구 - 제주특별자치도 읍·면지역 향약을 중심으로 -」, 제주대학교 일반대학원 행정학과 박사학위 논문.
- _____, 2021, 「이장(里長)선출 규정 분석 및 개선에 관한 연구 - 제주특별자치도 읍·면지역 향약을 중심으로 -」, 『한국산학기술학회지』 1-6, 2월 간행예정.
- 김영돈, 1995, 「율곡향약의 정신과 그 영향에 대한 고찰」, 『율곡학연구』 2, 125-139.
- 김찬동, 2019, 「지방분권개헌과 주민자치권」, 『한국지방자치학회보』 31(1), 1-25.
- 김창민, 2008, 「마을 조사와 연구에 대한 비판적 성찰」, 『한국민속학』 47, 7-28
- 김필두, 2015, 「마을의 규범문화 - 전통문화 되살리기 방안: 덕망 있는 어른을 중심으로 신향약 만들자 -」, 『월간 주민자치』 41, 26-35.
- 김홍주, 2013, 「조선 향촌규약에 나타난 마을공동체 운영 특성: 고현향약을 중심으로」, 『국토연구』 78.
- 배영동, 2011, 「주민 주도형 마을문화자료관 만들기의 가능성과 의의」, 『실천민속학연구』 17, 123-155.
- 서울경제신문, 「우리 사회를 치유할 조선 향약정신」, 2017년 4월 16일자.
- 신병주, 2011, 「역사의 향기: 조선시대 지방자치 규약 - 향약의 역사와 운영 -」, 『지방행정』 60, 70-71.
- 신윤창·손진아, 2017, 「읍·면·동 주민자치회 도입의 문제점과 개선방안에 관한 연구: 협력형모델의 시범운영 사례를 중심으로」, 『한국비교정부학보』 21(4), 93-116.
- 심화섭, 2016, 「마을 만들기가 주민의 지역공동체 의식에 미치는 영향에 관한 연구」, 동국대학교 대학원 행정학과 박사학위 논문.
- 양병찬, 2004, 「한 아이를 잘 키우기 위해서는 한 동네를 필요로 한다」, 『교육개발』 31(1), 45-51.
- 우홍준, 2012, 「조선조 자치제도인 향약의 기능」, 『한국행정사학지』 31, 233-258.
- 유성선, 2005, 「율곡 향약에 나타난 사회사상 연구」, 『철학탐구』 18, 5-28.
- 윤인숙, 2011, 「16세기 전반의 향약의 성격과 이해: '소학실천자들'의 향약론을 중심으로」, 『한국사상사학』 39, 61-99.
- 이명호, 2016, 「공동체의 위기와 복원에 관한 탐색적 연구: 향촌공동체와 마을공동체를 중심으로」, 『사회사상과 문화』 19(1), 87-115.
- 이재민, 2017, 「주민들의 마을프로그램 참여 경험으로 본 마을공동체 지속가능성 평가와 대안 - 칠곡인문학 마을 사례 -」, 안동대학교 한국문화산업전문대학원 융합콘텐츠학과 박사학위 논문.

- 이해준, 2005, 「한국의 마을문화와 자치·자율의 전통」 『한국학논집』 32, 213-234.
- _____, 2006, 「한국과 일본 근세의 조직과 문서 특집에 대하여 : 조선후기 촌락문서의 생산과 관리」, 『고문서연구』 28, 47-57.
- 임재해, 2008, 「공동체 문화로서 마을 민속문화의 공유가치」, 『실천민속학 연구』 11, 107-163.
- 장재천, 2007, 「조선시대 향약의 정치적 이념과 도덕 공동체 의식 강화」, 『인문사회논총』 14, 1-21.
- 제주특별자치도 제주지역통계보고서(주요행정통계), <http://www.jeju.go.kr> 에서 2020.12.20. 인출.
- 제주특별자치도 제주지역통계보고서(인구통계), <http://www.jeju.go.kr> 에서 2020.12.20. 인출.
- 제주특별자치도 자치법규(제주특별자치도 리·통 및 반 설치조례), <http://www.jeju.go.kr> 에서 2020.12.20. 인출.
- 제주특별자치도 자치법규(제주특별자치도 이장·통장·반장 임명 등에 관한 규칙), <http://www.jeju.go.kr> 에서 2020.12.20. 인출.
- 최문형, 2002, 「울곡향약의 현대적 조명: 공동체주의와 관련하여」, 『동양철학연구』 30, 27-52.
- 홍은진, 2015, 「세 마을평생교육지도자의 삶과 마을평생교육 실천전략」, 대구대학교 도시학과 석사학위 논문.
- 현혜경·라해문, 2020, 『제주지역 마을운영규약 실태조사 및 개선방안』, 제주연구원.

Abstract

A Study of Village Autonomy and Jeju Hyangyak
- With Emphasis on the Qualification, Rights, and Duties of Ri Residents of
Hyangyak in Eup and Myeon Villages -

Kim, Il-Soon*·Yang, Jeong-Cheol**·Hwang, Kyung-Soo***

Jeju's Eup and Myeon villages are experiencing various conflicts due to radical population changes and development. Solutions for the conflicts of villagers are suggested based on Hyangyak, which is a set of rules for villages. Also, Eup and Myeon villages acknowledge Hyangyak containing the basic desires and norms of villagers, as the rules bindings for any resident in the village. The current study analyzed the sections of Hyangyak on the qualification, rights, and duties of Ri residents to discuss ways to revitalize village autonomy. For the resources, Hyangyak of 146 villages' Hyangyak out of 172 Eup and Myeon villages of Jeju were collected and analyzed. The following are the suggestions made based on the analysis of Hyangyak: first, granting the migrants the right to participate in talent donation and community activities before being qualified as Ri residents based on Hyangyak; second, specifying the right to claim compensations for village properties; third, expansion of rights to participate in the village meetings that are open for anyone in the village; fourth, granting each person a vote to cast for the election of Ri chief to guarantee gender-equal voting; fifth, alleviating the qualification criteria for Ri chief candidates and capping the age limit (65); and sixth, improving the duties of Ri residents; and seventh, disclosing Hyangyak and village information for the migrants to understand Jeju culture.

Key Words : Village Autonomy, Hyangyak, Qualification, Rights and Duties of Ri Residents, Right to Elect or Run for Ri Chief

* First Author, Doctor of Public Administration, Jeju National University.
** Co-author. Lecturer, Jeju National University
*** Corresponding Author, Professor, Jeju National University

교신 : 황경수 63243 제주특별자치도 제주시 제주대학로 102,
제주대학교 사회과학대학 행정학과
(E-mail: kshwang@jejunu.ac.kr)

논문투고일 : 2021. 01. 15

심사완료일 : 2021. 02. 01

게재확정일 : 2021. 02. 08