

마을자치 문화유산인 제주 향약에 관한 연구*

- 읍·면지역 마을별 리민의 자격·권리·의무 규정을 중심으로-

발표자 : 김일순 · 양정철 · 황경수
제주대학교 행정학과

I. 서론

마을자치는 거주하는 공간에서 주민들의 자발적인 노력에 의해 이루어지는 정치 행태로 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 그 향약을 근간으로 마을자치를 시행해 오고 있다.

제주의 읍·면지역 마을(행정리)의 향약은 리민 통합과 리민들끼리 마련한 가치 지향적 약속으로 마을회 향약, 마을회 정관, 마을회 회칙, 마을회 규약, 마을회 규칙 등의 명칭으로 그 명맥을 이어오고 있고, 마을 주민들 스스로 준수한다는 점에서 시사하는 바가 크다. 향약의 구성은 제·개정 취지를 기재한 전문을 비롯해서 명칭과 목적을 기재한 총칙, 리민의 자격·권리·의무에 관한 사항, 마을운영 조직, 자기결정권과 주민주권의 전형이라 할 수 있는 마을회의, 재정 및 회계, 재산관리, 상·벌, 선거관리, 감사관리, 리사무장 운영에 관한 내용 등 세부적인 마을 운영방식에 대한 사항들을 규정하고 있다. 또한, 마을향약은 그 시대와 생활수준에 맞게 수많은 변화와 개정을 통해 지금에 이르렀다. 마을의 회로애락을 함께하고 마을주민과 같은 공간에서 변화되고 계승되고 있는 각 마을의 전통 규범인 동시에 향약을 기준으로 마을이 운영되고 있기 때문에 마을주민들의 애환이 담겨 있는 역사적 사료이기도 하다. 그러나 도시화가 진행되면서 시내 중심동은 사라지고 시내 외곽동 및 읍·면지역 마을을 중심으로 보존·활용되고 있다.

이에 마을 주민들의 기본 욕구와 규범을 적절히 혼합하여 그 규정들을 정리하고 있는 향약의 내용 중 리민의 자격·권리·의무에 관한 사항을 분석하여 기존 마을주민과 마을로 이주해 오는 이주민들이 마을공동체에 적응하고 참여할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

II. 향약수집 및 읍·면지역 현황

1. 향약수집 현황

* 본 연구는 김일순(2020), 지역 활성화를 위한 마을자치 모형 연구, 박사학위 논문을 발췌하여 수정·보완하였음

향약수집은 주민들에 의해 '리장(里長)'을 직접 선출하고 있는 읍·면지역 마을(행정리)로 한정하여 수집하였다. 이는 읍·면의 하부조직인 행정리에 향약을 보유하고 있는 빈도가 높고 마을운영 기조로 활용되고 있기 때문이다. 마을 향약이 개정 중에 있다. 마을 주민이 아니다, 연구 목적으로는 더욱 줄 수 없다고 거절해서 수차례 방문했음에도 비공개 원칙을 고수하여 일부 읍·면지역 마을 향약은 수집이 어려웠으나 제주의 12개 읍·면지역 172개 마을 중 84.9%에 해당하는 146개 마을의 향약을 연구자료로 수집할 수 있었다. 세부적으로 살펴보면 제주시 지역은 96개 마을 중 89개 마을의 향약을 수집하여 92.7%를 수집하였고 서귀포시 지역은 76개 마을 중 75%인 57개 마을의 향약을 수집하였다. 그 현황은 <표 1>과 같다.

<표 1> 읍·면지역 향약 수집현황

구분	마을(행정리)수	수집마을	수집비율(%)
합계	172	146	84.9
제주시	96	89	92.7
한림읍	21	21	100
애월읍	26	26	100
구좌읍	12	6	50
조천읍	12	12	100
한경면	15	14	93.3
추자면	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

2. 읍·면지역 마을 및 인구현황

1) 읍·면지역 마을(里)현황

마을(里)은 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 리는 행정리를 말한다.

현재 리의 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 같이 하고, 명칭과 구역을 변경하

거나, 리를 폐지하거나, 설치하거나, 나누거나, 합칠 때에는 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다. 이에 제주의 경우 제주특별자치도 리·통 및 반 설치 조례에 의하여 자연마을을 기준으로 하되, 행정능률과 주민편의를 위하여 하나의 리(법정리)를 2개 이상의 리로 하거나, 2개 이상의 리(법정리)를 하나의 리로 운영할 수 있도록 하여 현재 12개 읍·면지역에 172개의 행정리가 설치되어 읍·면 행정이 보조조직으로 역할을 하고 있고, 행정리에는 134개의 법정리와 490개의 자연마을로 구성되어 있는데 그 현황은 <표 2>와 같다.

<표 2> 읍·면지역 마을현황

(단위:개)

구분	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·면지역 인구 현황

읍·면지역 인구는 189,374명으로 도 전체인구의 28.4%를 차지하고 있다. 읍·면지역 중 가장 많은 인구가 거주하고 있는 지역은 애월읍으로 35,451명이 거주하고 있고, 이어서 조천읍 24,106명, 대정읍 21,364명, 한림읍 21,309명 순이다. 섬 지역인 추자면과 우도면은 비슷한 규모로 추자면이 1,804명, 우도면이 1,852명이다. 행정리 중 가장 많은 인구가 거주하고 있는 마을은 조천읍 함덕리로 7,066명이 거주하고 있고 가장 적은 인구가 거주하고 있는 마을은 안덕면 광평리로 81명이 거주하고 있는데 그 현황은 <표 3>과 같다.

<표 3> 읍·면지역 인구현황

(단위:명, %)

읍·면	인 구		읍·면	인 구	
		구성비			구성비
제주시	109,281	100	서귀포시	80,093	100
한림읍	21,309	19.5	대정읍	21,364	26.7
애월읍	35,451	32.4	남원읍	19,038	23.8
구좌읍	15,670	14.4	성산읍	15,450	19.3
조천읍	24,106	22.1	안덕면	11,867	14.8
한경면	9,089	8.3	표선면	12,374	15.4
추자면	1,804	1.6	이하여백		
우도면	1,852	1.7			

자료 : 제주특별자치도 2018 주민등록인구통계보고서(2019) 인용하여 연구자 재구성

Ⅲ. 읍·면지역 마을 향약분석

1. 리민의 자격

마을의 일원이 되는 리민의 자격은 마을마다 다양하게 부여하고 있다. 주민등록 전입 후 실제 거주하면 마을 주민으로 인정해서 리민의 자격이 주어지는가 하면 주민등록 전입 후 일정기간이 경과한 자, 일정시점 이전 출생 및 거주자, 주민등록 전입 후 리 운영비 납부세대, 세대원 중 일부에게만 자격이 주어지는 등 다양하게 부여하고 있다. 그리고 해당마을에 본적을 두고 있는 자가 타 지역에 거주하거나 마을발전에 기여한 자 등은 준리민, 명예리민, 준향원, 명예회원 등의 명칭으로 자격을 부여하여 권리는 부여하지 않지만 애향심과 마을발전에 기여할 수 있도록 하고 있다. 그러나 주민등록 전출시는 자격이 상실되며 총회의 결정에 의한 마을발전 저해자, 위장 전입자 등은 자격이 박탈된다.

제주의 읍·면지역 마을의 리민의 자격을 종합해보면 146개 마을 중 76%에 해당하는 111개 마을은 주민등록 전입 후 실제 거주하면 리민의 자격을 부여하고 있다. 그러나 주민등록 전입 후 5년이상 경과해야 리민으로 인정하는 마을이 12개 마을로 8.2%를 차지하고 있고 서귀포시 읍·면지역 4개 마을은 20년이상 거주해야 리민의 자격을 부여하고 있어 개선이 필요하다고 본다. 그 외 리민의 자격에 대한 기준이 없는 마을은 제주시 지역 2개마을, 서귀포지역 1개 마을 등 3개 마을이다. 준리민이나 명예리민을 두고 있는 마을은 27개 마을로 제주시 읍·면지역 13개 마을, 서귀포시 읍·면지역 14개 마을로 서귀포시가 더 많은 것으로 나타나고 있다. 그 현황은 <표 4>와 같다.

<표 4> 지역별 리민의 자격부여 현황

(단위:마을수)

구분	계	전입후 실거주	3개월	6개월	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 임원 선출에 대한 선거권 및 피선거권을 가지며, 리 소유 재산 처분시 청구권을 갖는다. 그러나 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 미납시 선거권을 비롯해서 피선거권, 의결권 등 모든 권리를 제한하고 있는데 리민의 권리 중 자산

청구권, 총회 참여권, 리장 선거권 및 피선거권에 대한 권리를 종합한 결과는 다음과 같다.

1) 자산청구권

제주의 읍·면지역 마을의 자산청구권을 종합해 보면, 146개 마을 중 26.7%에 해당하는 39개 마을만 자산청구권이 명시되어 있고 73.3%에 해당하는 107개 마을은 청구권에 대한 내용이 명시되어 있지 않다.

자산청구가 가능한 마을은 29개 마을이나 마을거주자면 누구나 청구가 가능한 마을은 1개 마을뿐이다. 일정시점 이전 거주자만 청구가 가능한 8개 마을, 전입 후 일정기간 경과 후 청구가 가능한 마을은 12개 마을, 해당마을 출생자와 타지역출생 전입자를 구분하여 청구할 수 있는 기간을 따로 설정하여 청구가 가능한 마을은 8개 마을이다. 그리고 청구권 행사를 할 수 없는 마을은 10개 마을이나 이중 마을거주자를 비롯해서 누구도 청구할 수 없는 마을은 7개 마을, 전입자만 청구권이 없는 마을은 3개 마을이다. 타지역 전입자가 많아지면서 마을재산 처분 및 수익금 발생시 분배와 관련한 마찰을 최소화하기 위해 자산청구권에 대한 내용을 명확히 할 필요가 있다. 그 현황은 <표 5>와 같다.

<표 5> 지역별 자산청구권 부여 현황

(단위: 마을수)

구분	계	청구가능				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 참여권

정기총회 및 임시총회 등 마을총회에 참여할 수 있는 권리는 일정나이 이상의 리민, 세대주, 회원 등으로 구분하여 참여권을 부여하는 마을이 있는가 하면 리민이면 누구나 참여할 수 있도록 개방된 마을, 회의 개최장소 등의 이유로 대의원만 참여하거나 마을의 의결기구인 운영위원회가 총회를 대신하는 마을도 있다.

총회 참여권을 종합해 보면 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 마을이다.

나이 기준으로는 19세 이상자가 총회 참여권이 있는 마을은 21개 마을, 20세 이상은 20개 마을, 18세 이상 8개 마을 순이다. 그 외 세대주와 회원 등 특정 거주자만 총회 참여권이 있는 마을은 50개 마을로 전체 마을의 34.2%를 차지하고 있는데 개선이 필요하다고 본다. 그 현황은 <표 6>과 같다.

<표 6> 지역별 총회 참여권 부여 현황

(단위:마을수)

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

3) 리장 선거권 및 선거유형

리장 선거권은 리민의 권리중 가장 중요시 하는 권리로 선거가 끝난 후에도 선거권을 놓고 소송으로 이어지는 마을도 있다. 리 운영비를 납부하지 않으면 선거권이 없는 마을이 있는가 하면 일정기간 거주한 자(타지역 출생 전입자와 해당마을 출생자의 거주기간 별도 선정), 세대를 대표하는 1명, 나이, 회원, 대의원, 심지어 결혼한 세대주 등 마을마다 다양하게 기준을 설정하여 선거권을 부여하고 있다.

선거권을 종합해 보면 19세 이상자만 선거권이 있는 마을은 전체마을의 52.1%에 해당하는 76개 마을로 가장 많은 비중을 차지하고 있고, 20세 이상자 36개 마을, 18세 이상자 9개 마을 순이며, 대의원이 리장을 선출하는 마을은 3개 마을이나, 선출직 임원선출을 위한 임원선출위원회가 별도 구성되어 있는 마을도 있다. 기타 리 운영비 납부가 구, 세대주에게만 선거권이 있는 마을은 12개 마을, 추대의 방법으로 리장을 선출하는 10개 마을은 선거권에 대한 내용을 확인할 수 없었다.

선거유형은 1인 1투표 유형이 다수이나 146개 마을 중 35.6%에 해당하는 52개 마을이 세대원 중 1명에게만 선거권을 주고 있어 개선이 필요하다. 추대 형식으로 리장을 선출하고 있는 13개 마을은 선거유형을 확인하지 못했다. 그 현황은 <표 7>과 같다.

<표 7> 지역별 선거권 및 선거유형 현황

(단위: 마을수)

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

그리고 마을별 선거권 연령 비중이 큰 19세와 20세를 대상으로 거주기간을 분석한 결과, 주민등록 전입 후 일정기간 경과 없이 해당 나이만 되면 선거권이 있는 마을은 19세 이상 47개 마을, 20세이상 26개 마을로 비중이 크나, 전입 후 일정기간이 경과해야 선거권을 부여하는 마을은 19세이상 29개 마을, 20세 이상 10개 마을 등 39개 마을이다. 이는 마을에 거주하며 지역주민을 알고 선택하도록 하는 차원이라 할 수 있다. 그 현황은 <표 8>과 같다.

<표 8> 지역별 선거권자 거주기간 현황

(단위: 마을수)

구분	계	19세						20세					
		거주자	3월 이상	1년 이상	2년 이상	3년 이상	5년 이상	거주자	3월 이상	1년 이상	2년 이상	3년 이상	5년 이상
계	112	47	6	9	5	6	3	26	0	5	0	1	4
제주시	73	33	4	8	3	2	2	18	0	2	0	1	0
서귀포시	39	14	2	1	2	4	1	8	0	3	0	0	4

4) 피선거권 (리장 후보자 자격)

피선거권은 제주특별자치도 이장·통장·반장 임명 등에 관한 규칙에 의하면 공고일 현재 계속하여 2년 이상 해당 관할구역 안에 주민등록이 되어있는 25세 이상의 주민으로 하고 있다. 그러나 마을 향약에서는 해당마을 거주기간, 나이, 출생지, 공탁금 등 후보자 자격 조건이 제주특별자치도 이장·통장·반장 임명 등에 관한 규칙에 정한 사항보다 강하게 나타나고 있다. 그리고 무기명투표에 의해 직접선거를 하는 경우 후보자 등록시 기탁금을 받고 있는데 공직선거법에 의한 시·도의회의원선거 기탁금 300만원보다 많은 500만원을 납부하는 마을도 있다.

피선거권을 종합해보면 마을에서 출생한 자가 아니면 리장 후보자 자격이 없는 마을은 12개 마을로 전체마을의 8.2%를 차지한다. 그리고 전입자를 기준으로 10년이상 거주해야 리장 후보자 자격이 있는 마을은 48개 마을로 전체 마을의 32.9%로 비중이 크고, 5년 이상 37개 마을, 3년 이상 12개 마을 순이다. 해당마을 출생자가 아니면 길게는 30년 이상 거주해야 후보자 자격이 있는 마을도 6개 마을이나 되며, 제주특별자치도 이장·통장·반장 임명 등에 관한 규칙에 의한 2년 이상 거주자에게 후보자 자격이 있는 마을은 6개 마을뿐이다. 이는 마을 대표자는 마을에 거주하면서 마을의 임원으로 활동도 하고 지역 실정을 잘 아는 자가 마을의 대표가 되어야 함을 보여주는 것이라 할 수 있다. 그 현황은 <표 9>와 같다.

<표 9> 지역별 리장 후보자 거주기간 현황

(단위 : 마을수)

구분	계	마을 출생자	1년	2년	3년	5년	7년	10년	15년	20년	30년	규정 없음
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

리장 후보자 자격중 나이규정은 30세 이상자에게 자격이 있는 마을이 40개 마을로 전

읍·면지역 마을의 27.4%로 가장 많고, 25세 이상 36개 마을, 35세 이상 20개 마을, 40세 이상 11개 마을 순으로, 후보자 자격이 30세 이상인 마을이 71개 마을로 전체마을의 48.6%를 차지하고 있다. 이는 행정에 대한 이해도, 지역의 특성 등 세상의 이치를 아는 자가 마을대표자가 되어야 함을 시사한다고 할 수 있다. 그 외에 제주시의 읍·면지역 2개 마을은 나이제한을 두지 않고 있고, 나이에 대한 규정을 따로 두고 있지 않은 마을도 25개 마을이나 된다.

리장 후보자 등록시 공탁금을 납부하는 마을은 전체마을의 24%인 35개 마을이다. 제주시 읍·면지역이 17개 마을, 서귀포시 읍·면지역이 18개 마을로, 비율로 보면 서귀포시 읍·면지역이 31.6%로 제주시 읍·면지역보다 많다. 공탁금은 리에 소속된 선거관리 위원회에서 책정하며 20만원 ~ 500만원까지 납부하고 있다. 200만원 이하 납부하는 마을이 32개 마을로 다수이나 공직선거법에 의한 시·도의회의원선거 기탁금보다 많은 500만원을 납부하는 마을도 3개 마을이나 된다.

공탁금은 후보자의 난립을 방지하는 차원이기도 하지만 선거인명부 작성 등 선거사무에 필요한 비용으로 사용하고 잔액은 마을로 귀속된다. 제주시 지역은 구좌읍, 조천읍, 우도면지역, 서귀포시 지역은 남원읍, 성산읍, 표선면지역에서 공탁금을 납부하는 마을이 많은 비중을 차지하고 있다.

선거관리 규정 또한 선거인과 피선거인의 자격, 후보자 기호결정, 선거운동 기간, 후보자 합동 소견 발표회, 선거운동 방법, 선거운동 위반자에 대한 징계, 투표소 설치, 참관인 선정, 당선인 결정, 취임식까지 시·도의회의원선거에 버금가는 방식으로 마을 대표를 선출하고 있다. 그 현황은 <표 10>과 같다.

<표 10> 지역별 리장 후보자 나이 및 공탁금 납부현황

(단위 : 마을수)

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

3. 리민의 의무

마을 리민의 자격을 가진 자는 총회참여 및 의결권, 청구권, 선거권, 피선거권등의 권리를 갖게 됨은 물론 리민으로써 지켜야 할 의무도 주어진다. 리민의 의무는 향약 준수, 마을총회 등 회의 의결사항 이행, 자치운영에 필요한 리 운영비 납부, 리 개발을 위한 동원 부역 참여, 마을 재산보호 등 마을별로 다양하게 부여하여 준수하도록 하고 있는데 항목을 유형화하여 분류하였다. 그리고 리 운영비와 부역 참여는 개발위원회나 향약에 정한 별도의 위원회에서 심의를 거쳐 일정나이 이상, 생계곤란자, 노약자 등은 면제해 주고 있다. 리 운영비는 세대단위로 납부하고 있으며 마을의 재정여건에 따라 총회

의 결정에 의해 한시적으로 중단하여 징수하지 않을 때도 있고 의결권, 선거권, 피선거권 등의 기준으로 활용되고 있다.

리민의 의무를 종합해보면 146개 마을 중 가장 많은 마을이 정하고 있는 의무는 리 운영비 납부로 전체마을의 69.2%에 해당하는 101개 마을이며, 총회 등 회의 의결사항 이행 94개 마을, 향약준수 77개 마을, 동원부역 참여 60개 마을 순이다. 의무규정을 따로 두고 있지 않은 마을은 14개 마을로 제주시 읍·면지역 12개 마을, 서귀포시 읍·면지역 2개 마을로 도시화가 되면서 점차 많아 질 것이다.

지역별로 가장 많은 마을이 의무로 정하고 있는 의무는 제주시 읍·면지역은 전체 89개 마을의 68.5%에 해당하는 61개 마을이 향약준수를 의무로 정하고 있고, 서귀포시 읍·면지역은 전체 57개 마을의 73.7%에 해당하는 42개 마을이 리 운영비 납부를 의무로 정하고 있다.

현재 리 운영비를 납부하고 있는 마을은 75개 마을로 전체마을의 51.4%를 차지하며 제주시 읍·면지역은 43.8%에 해당하는 39개 마을, 서귀포시 읍·면지역은 63.2%에 해당하는 36개 마을이 납부하고 있다. 재산정도에 따라 차등을 두어 부과하는 마을도 있고 의결권, 선거권, 피선거권등 각종 권리의 기준으로 삼고자 소액(5,000원)을 납부하고 있는 마을도 있으나 다수의 마을이 연 50,000원 이하를 납부하고 있다. 그 현황은 <표 11>과 같다.

<표 11> 지역별 리민의 의무 및 리 운영비 납부 현황

(단위:마을수)

구분	향약준수	회의의결사항이행	총회참여	동원부역참여	리운영비납부	가정의례준수	환경보호	향토문화보존	검소한생활	마을발전도모	화합단결	행정지시사항이행	마을발전저해행위금지	마을사업적극참여	미풍양속수호	실제거주 의무	마을재산보호	건전의식함양	의무규정없음	리운영비납부마을
계	77	94	12	60	101	4	26	14	5	14	12	7	5	32	17	5	16	6	14	75
제주시	61	55	4	39	59	3	20	12	5	10	10	7	4	11	6	4	13	4	12	39
서귀포시	16	39	8	21	42	1	6	2	0	4	2	0	1	21	11	1	3	2	2	36

IV. 읍·면지역 마을향약의 특징 및 개선방안

기술한 바와 같이 마을마다 향약에 근거하여 다양한 방법으로 마을자치를 시행하고 있다. 국가에서 일정 나이가 되면 권리와 의무를 부여하고 있듯이 제주의 읍·면지역 마을에서도 일정기간 거주하면 리민의 자격을 부여하여 마을재산에 대한 청구권 및 공동재산의 수익에 관한 권리를 갖게 하고, 일정나이가 되면 마을의 대표를 선출할 수 있는 선

거권을 부여받음은 물론 피선거권에 대한 자격도 주어진다. 그 뿐만 아니다. 정부가 사업추진을 위해 세금을 징수하듯 제주의 읍·면지역 마을에서도 마을운영을 위한 재원이 필요한 경우 리 운영비를 납부하도록 하여 리 사무장 인건비 등을 지원하고 마을 재원으로 활용하며, 마을발전을 위해 각종사업을 유치하여 마을공동체를 유지해 간다. 선거권과 피선거권, 자산청구권 등 모든 권리가 주어지는 리민의 자격을 부여하는 규정은 마을마다 다양하게 나타나고 있다. 마을출생자가 아닌 타지역 출생 전입자는 일정기간 마을에 거주하면서 마을 구성원으로 공동체 활동에 참여하고 봉사하면서 마을의 풍습과 체도를 익혀야 리민의 자격을 부여하고 있다. 마을소유 공유재산이 있는 마을은 자격부여 요건이 더욱 강하여 20년이상 거주해야 마을주민의 자격을 부여하는 마을도 있다.

그리고 마을출생자가 타지역에 거주하거나 마을발전 공로자에게는 준리민 또는 준향원으로 인정하여 권리는 부여하지 않지만 마을 출신이라는 소속감을 갖고 마을발전을 위한 자문과 애향심을 갖도록 유도하고 있다. 그리고 리민이 자격이 부여되면 향약준수, 총회 등 각종 회의 의결사항 이행, 리 운영비 납부 등의 의무를 부여하여 지키도록 하고 있는데 부여된 의무를 지키지 않으면 주어진 권리가 박탈되는 것 또한 특징이라 할 수 있다.

이와 같이 제주의 읍·면지역은 마을의 일을 마을 주민들이 직접 참여해서 해결해 가는 조직으로 규모는 작지만 국가의 운영형태를 띤 마을자치로 실행하고 있다고 할 수 있다. 이렇듯 읍·면지역 마을의 향약은 그 지역의 특성을 담고 있는 법률로서 그 기능을 하고 있다.

이에 리민의 자격, 권리, 의무를 확대하기 위해서는 다음과 같은 제도적 보완이 선행될 필요가 있다.

첫째, 리민의 자격을 갖기 전 이주민에 대한 참여권 부여다. 향약분석에 의하면 전입 후 일정기간 거주해야 리민의 자격을 부여하고 있는 마을이 35개 마을로 길게는 20년이상 거주해야 리민의 자격이 주어진다. 이로 인해 이주민들은 공동체에 대한 관심도 없고 기존 마을 주민들과 갈등도 발생하고 있다. 리민의 자격을 갖기 전 마을 공동사업 또는 총회 등에 참여하여 이주민들이 갖고 있는 재능도 기부하고 공동사업으로 얻어진 이익금을 나눠 받을 수 있는 권리를 부여하여 공동체에 대한 관심과 참여를 유도하는 것이다. 이주민들이 공동체 적응과 참여의 정도, 지역주민들이 이주민을 수용하고 협조하는 정도에 따라 마을의 아이덴티티(identity)와 농촌성에도 큰 영향을 줄 것이다.

둘째, 리민의 권리 중 자산청구권에 대한 규정을 명확히 하는 것이다. 향약분석에 의하면 146개 마을 중 26.7%에 해당하는 39개 마을만 자산청구권에 대한 내용이 명시되어 있고 73.3%에 해당하는 107개 마을이 청구권 내용이 명시되어 있지 않다. 마을로 전입해 오는 인구가 많아지면서 마을재산 처분 및 각종 개발사업으로 인한 이익금 발생시 분배와 관련하여 갈등을 빚고 있는 경우가 발생하고 있어서 분쟁이 소지를 없애기 위함이다.

셋째, 마을총회 참여권 확대다. 총회는 향약개정, 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 일정기간 이상 거주한 자 등 마을마다 다양한 잣대로 총회 참여권을 제한하고 있다. 마을의 청소년을 비롯하여 리민이면 누구나 참석하여 지역복지·청소년·이주민 문제 등 마을공동체

의 크고 작은 다양한 문제가 논의될 수 있도록 총회 참여권 확대할 필요가 있다.

넷째, 세대를 대표한 1명이 리장을 선출하는 선거권제도 개선이다. 향약분석에 의하면 146개 마을 중 35.6%에 해당하는 52개 마을이 세대원 중 1명에게만 선거권을 주고 있다. 세대주가 대부분 남성으로 여성들의 의견이 반영되기 어려운 구조로 성평등한 참여와 참정권 보장을 명문화 할 수 있도록 1세대 1표제의 선거권을 향약에 정한 일정나이 이상 세대원이 투표가 가능하도록 1인 1표제로 개선이 필요하다.

다섯째, 피선거권(리장후보자) 대한 개선이다. 향약분석에 의하면 마을에서 출생한 자가 아니면 리장 후보자 자격이 없는 마을은 12개 마을로 전체마을의 8.2%를 차지하며 해당마을 출생자가 아니면 길게는 30년 이상 거주해야 후보자 자격이 있는 마을도 6개 마을이나 된다. 리장은 마을의 대표자로 마을회 임원을 거치면서 봉사가 몸에 배어 있는 사람으로 마을특성에 맞게 해당마을에 거주한 기간을 정하여 리장을 선출하고 있다. 그러나 농어촌으로 이주해 온 인구가 많은 실정으로 해당마을 출생자가 아니면 리장이 될 수 없는 조건, 해당마을에 20년이상, 30년이상 거주해야 리장이 될 수 있는 조건 등은 개선이 필요하다. 또한, 활동성이 강한 지역 청년도 마을에서 봉사할 수 있도록 나이에 대한 하한선은 두지 아니하되 자연재해나 재해발생시 신체적 능력이 요구됨을 감안하여 65세 이하로 나이에 대한 상한을 둘 필요가 있다.

여섯째, 리민의 의무사항 개선이다. 리민의 의무는 마을의 실정에 맞게 다양하게 부여하여 준수하도록 하고 있으나 읍·면지역 농어촌마을이 도시화가 되면서 의무규정을 따로 두고 있지 않은 마을이 14개 마을이 된다. 의무규정을 둘 경우 이행여부를 확인하는 인력, 의무규정 위반에 대한 명확한 기준, 미 이행시 권리제한에 따른 마을주민과의 갈등 등으로 점차 의무사항을 따로 두지 않은 마을이 점차 많아질 것이다. 공동체를 운영함에 있어 연령, 성별 등에 따라 차별을 발생하지 않도록 서로 배려하고 존중하는 의무사항을 정하여 권장하고, 동원부역 참여, 행정지시 사항 이행 등 마을별로 시대에 맞지 않은 의무사항 등은 정할 필요가 있다.

일곱째, 향약 재정비 및 정보공개다. 제주로의 이주 열풍으로 제주의 읍·면지역 마을은 서로 다른 배경과 역사를 가진 사람들이 함께 모여 사는 공간으로 변모하고 있다. 향약 내용은 물론 마을회의 결과, 예·결산 사항 등 모든 정보를 투명하게 공개하여 참여를 유도하고 제주의 문화를 아는 계기를 만들어가면 이주민들도 마을에 건강한 뿌리를 내려 진정한 ‘제주인’ 이 될 수 있으리라 본다.

V. 결론

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·면지역 마을에서는 다양한 문제가 발생하고 있다. 마을의 대표인 리장의 권한과 역할을 둘러싼 갈등, 기존 지역주민과 마을로 전입해 오는 이주민과의 갈등, 마을소유 공동재산에 대한 문제 등 여러가지

문제가 발생하고 있는데 이러한 마을의 문제를 해결할 수 있는 대안이 마을운영이 기초가 되고 있는 자치규약(향약)이라고 하고 있다.

제주의 읍·면지역 향약은 시대가 변하면서 마을회 규약, 마을회 회칙, 마을회 정관, 마을회 규칙, 마을회 향약 등 다양한 명칭으로 그 명맥이 이어져 오고 있고 마을의 특성을 담은 자치규약으로 그 기능을 다하고 있다. 마을의 일을 마을 주민들이 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 리민의 자격, 권리, 의무를 확대하기 위해서는 다음과 같은 제도적 보완이 선행될 필요가 있다.

첫째, 리민의 자격을 갖기 전 재능기부와 공동체 활동에 참여할 수 있도록 마을로 전입해 오는 이주민들에게 참여권 부여, 둘째, 마을재산과 관련한 분쟁의 소지가 없도록 자산청구권에 대한 규정 명시, 셋째, 마을의 최고 의사 결정기구인 총회에 청소년 등 다양한 주민이 참여할 수 있도록 총회 참여권 확대, 넷째, 성평등한 참여와 참정권 보장을 명문화 할 수 있도록 세대를 대표한 1명이 리장을 선출하는 선거권제도를 1인 1표로 개선, 다섯째, 마을 출생자가 아니면 리장이 될 수 없는 피선거권에 대한 자격조건 개선 및 활동능력을 감안 한 리장후보자의 나이 상한(65세) 지정, 여섯째, 시대에 맞지 않은 의무부여 사항 개선, 일곱째, 향약의 불평등 요소를 정비하고 마을의 모든 정보를 투명하게 공개하여 이주민들이 제주문화를 이해하고 공동체 문제를 최소화 할 수 있도록 향약 재정비 및 정보공개의 필요성을 제시하였다.

제주의 읍·면지역 마을의 향약은 입법, 사법, 행정이 기능을 갖춘 마을의 규범으로 다양한 내용을 담고 있는 마을자치 문화유산이다. 사회변화에 대응하고 지방자치를 보다 효율적으로 수행하기 위해서는 행정리인 마을 활성화가 최우선이다. 10여년 전 제주로의 이주 열풍으로 제주의 읍·면지역 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 것으로 기대한다.

IV 참고문헌

1. 제주특별자치도(2019). 2019 주요행정통계, pp.1-60.
2. 제주특별자치도(2019). 2018 주민등록인구통계보고서, pp.3-15.
3. 제주특별자치도(2019). 2019년 통계연보, pp.39-101.
4. 제주특별자치도 제주시 향약 89개 분석자료(한림읍 21, 애월읍 26, 구좌읍 6, 조천읍 12, 한경면 14, 추자면 6, 우도면 4).
5. 제주특별자치도 서귀포시 향약 57개 분석자료(대정읍 22, 남원읍 8, 성산읍 12, 안덕면 5, 표선면 10).