

제주도 마을 향약(규약)의 내용과 특성 분석

김일순*, 황경수**, 양정철***

국문 요약

본 연구의 목적은 제주의 마을에서 마을 규약의 역할로써 이어져 오는 향약의 내용을 분석하고자 하는 것에 있다. 분석의 결과 개인주의화하는 현대 사회에서 지역주민, 공동체, 정착이주민 등과의 관계를 해결할 수 있는 시사점을 찾고자 하는 것에 이차적 목적이 있다. 제주시 지역의 함덕리와 김녕리, 서귀포시지역의 마라도, 덕수리, 사계리의 향약을 분석하였다. 분석한 결과 얻을 수 있었던 내용은 다음과 같다. 첫째, 시대가 지나면서 향약의 덕목은 하나씩 누락되고 있는 모습이다. 둘째, 과실상규의 경우는 과거에는 엄하게 적용하고 있었으나 현대사회에 와서는 그 적용이 약화되고 있었다. 셋째, 예속상규의 경우 웃어른에 대한 예우는 지금도 여전히 많이 남아있다. 넷째, 환난상규의 모습은 지금도 많이 남아있고, 앞으로도 활성화시킬 수 있는 영역이라 할 수 있다. 다섯째, 자치요소는 대부분의 향약에서 중요시하고 있는 부분이라 할 수 있다. 리장에 대한 직접선거에 대한 규정을 두고 있다. 여섯째, 자체사업은 모든 향약에서 규정하고 있었다. 일곱째, 공동부역에 대

* 김일순 제주대학교 행정학과 박사과정 수료

** 제주대학교 행정학과 부교수

*** 제주대학교 행정학과 박사 졸업

한 사항도 규정하고 있었다. 여덟째, 마을제에 대한 내용을 규정하고 있었다. 아홉째, 리정세 혹은 리운영비이다. 열번째, 덕수리와 함덕리의 경우 새 마을 운동사업에 대한 내용도 규정하고 있다. 분석의 결과를 통해서 행정학적 시사점 및 정책제언을 한다면 다음 네 가지로 제안할 수 있다. 1) 덕업상권과 예측상교는 공동체 회복운동으로 승화 2) 과실상규는 주민의 의식함양의 기준으로 설정 3) 환난상홀은 사회복지적 기능과 역할로 연결 4) 읍·면 자치 마을자치의 정신으로 승화이다.

주제어 : 향약, 제주도 마을향약, 마을자치, 공동체 회복, 마을만들기

I. 서론

본 연구의 목적은 제주의 마을에서 마을 규약의 역할로써 이어져 오는 향약의 내용을 분석하고자 하는 것에 있다. 분석의 결과 개인주의화하는 현대사회에서 지역주민, 공동체, 정착이주민 등과의 관계를 해결할 수 있는 시사점을 찾고자 하는 것에 이차적 목적이 있다.

향약에 대해서는 두 가지 설이 대립하고 있다. 하나는 권선징악과 상호부조를 위한 향촌의 규약이며, 향촌의 자치조직을 의미한다는 기존의 의견이다. 다른 하나는 향약이란 단지 향원조직에 대한 규약에 지나지 않는다는 설이다. 전자에 의하면 향약은 자치조직적 의미가 강하고 참여와 주민에 의해 운영되는 것이라는 것을 읽을 수 있다. 후자의 내용은 주민자치적인 입장이기 보다는 마을단위의 규정을 정리한 정도의 의미라는 것이다.¹⁾ 본 연구에서는 이 두 입

1) 이러한 논의는 고창석(2007), 『제주역사연구』, 세림출판사, 224쪽에서 소개하고 있다.

장에 대한 논의를 해석하거나 어느 하나를 따르기 보다는 두 가지의 의미를 모두 존중하면서 제주에서 구할 수 있는 향약들을 중심으로 어떤 내용들로 구성되어있는지를 찾아보는 탐색적 연구에 국한하려고 한다.

향약의 범위는 향약이라는 이름으로 규정되어 있는 향약과 마을 단위에서 정관이나 규약, 규칙이라는 용어로 사용하고 있는 것을 포함하고자 하였다. 최근에는 향약으로 이어져 오던 규칙들이 마을 정관, 회칙, 규칙 등의 용어로 변화하고 있기 때문이다.

내용 요약과 정리, 기술(記述)의 지향은 다음과 같다.

첫째, 향약에서 규정하는 표현과 용어가 문법적이나 용어에서 부족함이 있어도 가능한 한 향약의 내용을 받아들여 기술하는 것으로 하였다.

둘째, 전체적인 맥락을 중심으로 정리하였다. 업무관리규정, 수의계약 등 세세한 내용은 모두 정리하지 못하였다.

셋째, 향약의 기본 원칙이라 할 수 있는 네 가지의 지향, 가. 덕업상권, 나. 과실상규, 다. 예속상교, 라. 환난상휼을 중심으로 분석하였다. 이러한 덕목을 곽효문(1994)의 글에서 발췌 인용하여 정리하면 덕업상권(德業相勸)이란 인격수련의 덕목이라 할 수 있다. 한 마을의 사람들이 서로 힘을 모아 선을 권하는 것이다. 부모에게 효도하고, 국가에 충성, 형제사이에 우의, 연장자에 대한 공손, 남녀사이의 예절, 언어의 충실, 자녀의 교육, 아랫사람을 통솔하는 것 등으로 구성되고 있다.

과실상규(過失相規)는 마을이라는 지역공동체의 유지를 위한 공동규율이라고 할 수 있다. 과실이란 허물을 말하는 것으로 이를 경계하고 잘못을 했을 때는 다양한 벌을 내리거나 향약 회원에서 제외시키는 내용을 규정하는 항목이다.

예속상교(禮俗相交)는 농경사회에서 볼 수 있는 연장자에 대한 예우를 통해서 향촌사회의 질서와 안정은 물론이고 혼자서 감당하기 어려운 상·혼례를 통해서 미풍양속을 지키고자 하는 덕목이다.

환난상휼(患難相恤)은 현 시대의 사회복지기능이라고 할 수 있는 덕목이다. 질병, 빈곤, 상례와 기타의 환난 등을 당했을 때 상호 부조하는 내용을 규정하는 덕목이다.

제주도 마을 향약의 특성분석에서는 분석의 틀 범위내에서 각각의 향약들이 어떠한 내용을 담고 있는지 정리하고, 정리과정에서 나타난 함의나 시사점은 행정학적 시사점도출과 정책제언으로 정리하고자 한다.

II. 제주도내의 향약에 대한 조사

1. 향약의 역사와 제주의 향약

1) 한국적 향약의 체계 정립

향약은 조선조 중종연간에 개혁정치를 주도했던 조광조로부터 논의되기 시작한다. 조광조는 성리학의 이념을 구체적으로 실천하는 행위로 향약을 생각했던 것이다. 1517년(중종12) 여씨향약을 모델로 하여 향약을 실시하였다고 한다.²⁾ 1519년 기묘사화가 일어나 조광조 세력이 실각하자 훈구세력은 향약을 전면 부정하였고 중앙에서

2) 신병주, 2011, 「조선시대 지방자치 규약- 향약의 역사와 운영」 대한지방행정공제회, 『지방행정』 60권 694호, 70쪽

주도하는 향약은 일시적으로 침체되기에 이르렀다. 신병주(2011)의 이러한 논의에서 조광조가 생각했던 향약은 지역을 위한 것이라 하더라도 시작과 철학은 중앙주도적이었다는 것을 알 수 있다.

명종, 선조 연간에는 각 지방의 실질적인 여건을 고려한 향약이 개별적으로 나타났다고 할 수 있다. 비로소 지방, 지역, 마을이 중심이 되는 향약이 만들어지기 시작한 시기라 할 수 있다. 대표적인 것으로는 1556년(명종 11년) 이황(李滉)이 주도한 「예안향약」 및 「예안향약」과 선조 대에 이이(李珣)가 주도한 향약이 있다. 이이는 「여씨향약」 및 「예안향약」을 근거로 「서원향약」과 이를 자신이 수정·증보하여 1577년 「해주향약」을 만들었다. 이들 향약은 조선 후기에 널리 보급되었으며, 한국적 향약이 만들어지는 데에 큰 역할을 했다고 할 수 있다.³⁾

2) 조선시대 제주의 향약 사례

오성찬(1992)의 글에서 1988년 6월 제주의 마을 시리즈 조사팀이 대정고을 인성리에서 향약문을 찾아서 정리한 사례를 소개하고 있다. 표지에는 「歲在 丁亥年 紅花節 漢陽謫客 書(세재 정해년 홍화절 한양상객 서)」라고 써여있었다고 한다. 정해년은 조선조 말 1827년이나 1887년으로 짐작할 수 있다.

이 향약의 내용 역시 일반적인 향약의 내용처럼 ① 덕행과 사업을 서로 권하고 ② 허물을 서로 바로 잡으며, ③ 예의 바른 풍속으로 서로 교제하며, ④ 환난을 서로 구휼하는 대원칙에는 변함이 없었다. 문장은 구결(口訣, 한자에 한글의 토를 달아 읽기 쉽게 한 글

3) 신병주, 2011, 은 이황과 이이에 의해 만들어진 향약은 가장 완벽한 한국적 향약이라 표현하고 있다. 전게서, .70쪽

의 형태)을 사용하고 있다고 한다.

그 중 두드러진 조항은 환난상휼 부분이라고 한다. 내용을 보면 환난을 수해, 화재와 도둑과 질병, 장사와 상사, 고아, 무고로 인한 억울함, 빈궁 등 일곱 가지로 규정해 놓고 이런 재난으로 어려움을 당할 때는 재물을 모아 구제하고 특히 의지할 곳 없는 고아가 자급할 수 없을 때는 ‘향(마을) 중에서 협력 구제하여 결식하는 일이 없도록’하고 있다. 마을별로 해결하자는 의미가 깃들여져있다고 할 수 있다. 특이한 것은 빈궁한 집의 처녀가 있어 혼기를 놓친 경우에도 마을 사람 연명으로 구제의 등장(진정서)을 올리도록 한 대목이 있다.

규약을 정한 다음 어겼을 때에 대한 조치가 있다. 가. 경미한 경우 몰래 구제하고, 나. 중대할 때는 공개 경고하며 경민장에게⁴⁾ 보고하여 고치게 하고 있으나, 다. 이를 따르지 않을 때는 다시 면풍헌에게 보고하고 문서에도 기록해 놓도록 하고 있으며, 라. 그래도 불복할 때는 여럿이 의논하여 향약에서 제적하고 관부에 고소하여 징벌케하는 등 신중한 단계적 조치를 취하였다고 한다.

조선시대의 향약을 통해 얻을 수 있는 시사점은 마을(향)단위였으며, 자체적이며 자율적이었다는 것이다. 문제가 생기면 마을단위에서 해결하려는 노력이 많았다는 것을 알 수 있다.

4) 조선시대 후기 제주지역 3읍은 각각의 면(面)에 풍헌, 약정, 농감이라는 직책을 두었다. 리(里)에는 존위, 경민장, 동장, 기찰장 등을 두는 행정조직체계가 있었다. 풍헌은 면장, 경민장은 요즘의 마을리장에 해당한다고 보면 될 듯하다.

2. 제주도의 향약과 마을 규약의 내용

본 연구에서 분석하고자 하는 향약은 제주도 제주시 지역의 함덕리와 김녕리, 서귀포시지역의 마라도, 덕수리, 사계리의 향약이다. 사계리의 경우 마을 정관이라는 이름으로 규정하고 있다.

1) 마라도 향약

본 연구에서 분석한 마라도 향약은 1965년 2월에 만들어진 것이며 당시에 적용된 것이다. 따라서 지금 현재의 삶의 모습과는 다를 수 있다. 목적은 “지방의 건설과 그 조직체 질서를 유지하고 도민의 복리증진에 기여함을 목적으로 한다” 라고 규정하고 있다.⁵⁾

첫째, 해산물의 금, 해금에 대한 내용을 구체적으로 적시하고 있다. 미역과 김, 툇의 금채와 허채의 시기를 제시하고 있다. 미역은 양력 12월에서 1월에는 금채하고 3월 15일 허채하도록 하고 있다. 김과 툇은 양력 11월 30일 허채하는 것을 규정하고 있다.

둘째, 입어자격을 규정하고 있다. 마라도에 거주하는 거주민은 입어권을 가지되 1년 이상 거주하여야하고, 부역동원 및 공공시설에 지방부담을 이행치 않은 사람은 입어권을 가질 수 없도록 하고 있다. 공무원은 당연히 입어권을 가지도록 하고, 입어권을 가지기를 원하는 자는 현물(화포) 100근을 내기로 규정하고 있다.

셋째, 부역의 의무를 제시하고 있다. 공공시설과 발전사업 기타 공공복리를 위해 도민 각자의 업무와 책임을 가지도록 하고 있다.

5) 마라도와 안덕면 덕수리 향약의 내용은 제주특별자치도의회에서 발간한 황경수(2015), 「지방자치의 원류를 찾아서-향약과 수놓음 정신을 다시 생각한다」 『제주의정소식』 2015년 7월호에서 발췌한 내용이다.

70세 이상은 부역을 면제받도록 하고 있다.

넷째, 시체에 대한 규정을 하고 있다. 연시제는 1로 하되 시체를 지내기 위해서 입청한 사람은 여하한 일이 있어도 퇴청할 수 없도록 하고 있다.

다섯째, 관혼상제의 규칙을 적시하고 있는 것이 특징이다. 혼례시 납폐는 일체 금하도록 하고, 신부의 예물은 침구 2조, 경대 1개, 껌 1개, 방석 5개, 벼개 3개로 하는 것으로 한정하고 있다. 신랑 친근자로서 신부에게 선물품 예복은 두벌 이내로 하며, 그 외에는 현금으로 하도록 하고 있다. 혼례 후 오락 향연은 일체 금하도록 하고 있다. 장례시 화단(상여)은 일체 금하도록 하고 있다. 조의물은 곡물 및 현금에 한하며 이외 술과 같은 것은 금하도록 하고 있다. 대소기는 일몰 후 설상하며, 제사를 봉하되 조문객은 일체 금하도록 하고 있다. 제사할 때도 제사밥 분배는 일체 금하도록 하고 있다. 환갑잔치도 금하도록 하고 있다. 관혼상제에 대한 단속권은 4-H 클럽과 해녀회에서 담당하도록 하였다.

여섯째, 우마장에 대한 관리에 대해서 규정하고 있다. 공동우마장은 주민각자가 우마장을 보수하도록 하고, 공동우마장에 가입하여 사용하려는 자는 ‘역원회’의 동의를 얻도록 하고 있다. 울타리 수축은 마라도민 전체가 수축하도록 하고 있다.

일곱째, 과실상규의 내용으로 ‘벌’에 대한 내용을 규정하고 있다. 미역, 김, 톳과 입어 밀채취자 등의 규정을 어긴 자에게는 수경, 태약 및 현물압수는 물론 500원을 벌로 내도록 하고 있다. 또한 부역동원의 경우 대사 및 병고를 제외한 결역자는 100원으로 벌금을 내도록하고 벌금(배상금)은 반 운영비에 충당하도록 하고 있다.

여덟째, 천재지변으로 인하여 무의탁자의 사망 장례비는 해당 부락민의 금품으로서 상부상조의 의무를 지도록 하고 있다.

2) 덕수리 향약

본 연구에서 분석한 덕수리 향약은 현재의 기록에 따르면 서기 1965년 1월 27일 결의하여 제정한 후, 개정을 거치면서(현재의 향약은 1997년 1월 10일자 개정) 지금까지 이어져 오고 있는 향약이다.

첫째, 주민등록상의 리민을 구성원으로 하며, 의결권행사는 1세대 1인에 하도록하여 세대별 1개의 의결권을 주는 형태이다.

둘째, 리민의 권리와 의무를 구체적으로 적시하고 있다. 권리는 선거권 및 피선거권, 리정참여권 및 의결권, 청원권(구술 또는 서면)을 가지도록 하고 있다. 의무로써는 향약 및 제규정의 준수 의무를 가지고 있다. 총회의 의결사항을 준수하는 것과 리정 운영비 및 총회에서 정한 부담금을 납부하는 것, 출역의 의무를 지는 것으로 규정하고 있다.

셋째, 총회의 의결을 얻어야 할 사항을 규정하고 있다. 그 중에 특징적인 것을 살펴보면, 별제(매년 1회에 봉행하는 마을제) 제관을 총회에서 승인하도록 하고 있다. 마을 공유재산의 취득과 처분 및 임대차도 총회의 의결사항이다. 경비의 부과 및 징수방법, 개발위원회에서 부의된 사항도 총회의 의결을 거쳐 효력을 가지도록 하고 있다.

넷째, 덕수리는 국가지정 문화마을로서 전통민속문화 보존을 위한 민속보존회를 두며, 그에 필요한 목적사항 및 운영방법은 민속보존회 정관으로 정하도록 하고 있다.

다섯째, 임원들의 선출방법을 규정하고 있다. 향장은 총회에서 추대하도록 하고 있다. 리장, 부의장, 부락장, 새마을지도자, 감사는 총회에서 선출하도록 하고 있다. 역할로서 향장은 마을 원로의 대표로서 총회 및 리장의 자문요청에 응하도록 하고, 별제의 삼현관

을 추천하며 별제를 주관하도록 하고 있다. 리장은 리를 대표하며, 리정제반사무를 총괄하고 총회 및 개발위원회의 의장이 되며 마을 공유재산의 취득 및 처분에 관한 대표자가 되도록 하고 있다.

여섯째, 리장선거에 대해 규정하고 있다. 1년 이상 계속 거주한 리민으로서 선거인 명부 확정전까지 리정운영비를 납부한 자가 직접선거하도록 하고 있다. 등재된 선거권자의 유고시는 동일가족내 만 20세 이상인 자가 우선적으로 대행할 수 있도록 하고 있다. 리장의 후보자자격 중에는 리정운영비 및 기타 비용을 선거당해년까지 3년간 미납한 사실이 없는 자여야 한다. 본 리를 상대로 소송을 제기한 사실이 없는 자여야 한다는 규정도 있다. 만 35세 이상으로서 병역을 필하였거나 면제된 자로 규정하고 있다. 선거관리를 위해서 선거관리위원회를 두도록 하고 있으며, 향약의 많은 부분(30여개 조항)을 선거관련하여 규정하고 있다.

일곱째, 리정 운영비에 대한 내용을 규정하고 있다. 본리 리민으로 6개월 이상 계속 거주하는 자에 한하여 리정 운영비를 부과하도록 하고 있다. 세대주가 76세가 되는 해부터는 리정 운영비 등 각종 부과금을 면제하도록 하고 있다. 리에서 부과하는 리정 운영비 등 각종 부과금을 미납하였을 때에는 총회 및 개발위원회 의결을 거쳐 응분의 제재를 가할 수 있도록 규정하고 있다.

여덟째, 리장은 소득사업, 장학사업, 복지후생사업, 문화사업 등을 할 수 있도록 하고 있다. 새마을 사업으로서 자체사업은 리장이 부락장과 새마을지도자와 협의하여 시행하도록 하고 있다. 행정당국 지원사업은 당국의 지시를 준수하고 부락장, 새마을 지도자와 협의하여 리장이 시행하도록 하고 있다.

아홉째, 마을제인 별제에 대해 규정하고 있다. 별제는 1회, 음역정월, 흑정·흑해 일⁶⁾ 자시에 봉행하도록 하고 있다. 향장이 주관

하며, 향장의 지시에 따라 삼헌관 및 집례가 대행할 수 있도록 하고 있다.

3) 함덕리 향약

향약에서 함덕을 우리나라에서 제일 큰 마을이라고 규정하고 있다. 향약에 규정하고 있는 내용들도 방대하다. 본 연구에서 소개하는 향약은 1981년 12월 15일 개정 시행한 내용이며, 최근에는 2012년 2월 28일 개정 시행한 향약이다. 그 내용들을 보면 다음과 같다.

첫째, 목적으로는 함덕리의 미래지향적이고 민주적인 행정절차를 규정함으로써 리정의 원활한 운영과 리민의 권리와 의무를 충실히 이행하여 풍요롭고 복된 마을을 이룩하기 위함을 그 목적으로 하고 있다.

둘째, 리민의 의무를 규정하고 있다. 향약의 준수, 리민총회와 개발위원회에서의 의결사항 준수, 마을 환경보호, 마을 재산 보호, 마을 공동체 유지, 리정 운영비 납부의 의무 등을 규정하고 있다.

셋째, 선거관련한 규정을 두었다. 모든 리민은 지방자치 선거법에 근거하여 향약이 정하는 바에 따라 선거권을 가지도록 규정하고 있다.

넷째, 조직과 직제 규정을 두고 있다. 다섯 개의 '구'로 구분하며, 반 설치 규정에 의거 반을 편성할 수 있도록 하였다. 이장, 도서관장, 대의원은 각 구 22명, 개발위원 48명, 이장선거관리위원, 새마을 지도자 11명(이장, 각구 구장, 각구별 1인), 구장 5인, 감사 2

6) 상정일(上丁日, 해당하는 달의 첫 번째 정(丁)자가 들어있는 날)에 마을 안에 부정한 일이 생기면 해일(亥日)을 택하였는 이것을 '혹정혹해(或丁或亥)'라 한다.

인, 연합노인회장 1인, 연합청년회장, 1인, 연합부녀회장 1인, 자문위원 약간 명을 두도록 하고 있다. 임원은 이장, 도서관장, 감사 2인, 그리고 각 구 구장 5인이 해당된다.

다섯째, 선출방식이 규정되어 있다. 이장은 선거를 통하여 선출하도록 하고 있다. 도서관장은 총회에서 선출하며 이장이 겸직할 수도 있도록 하고 있다. 대의원은 각 구에서 22인을 선출하여 대의원 총회 시 의장에게 제출하여 총회 승인을 받도록 하고 있다. 새마을 지도자는 각 구 1인을 구 총회에서 선출하도록 하고 있다. 이장선거관리위원회는 각 구 총회에서 2인씩 선출하고, 대의원 총회에서 승인을 받도록 하고 있다. 감사는 총회에서 선출하며, 구장은 구민 총회에서 선출하고, 총회에 보고하도록 하고 있다.

여섯째, 임기를 규정하고 있다. 이장과 도서관장의 임기는 3년으로 하되 연임할 수 있도록 하고 있다. 대의원, 개발위원의 임기는 2년, 새마을 지도자의 임기는 3년, 감사의 임기는 2년으로 하고 있다.

일곱째, 총회의 구성을 규정하고 있다. 총회는 본리 여건상 전 리민의 참여가 어려운 실정임을 감안하여 대의원으로 구성하며, 정기총회와 임시총회로 구분하도록 하고 있다.

여덟째, 개발위원회는 도서관 운영위원회를 포함하여 운영하고 있다.

아홉째, 새마을 사업에 대한 내용을 규정하고 있다. 가. 자체사업은 이장 및 개발위원회에서 계획을 수립하고 개발위원회의 심의를 거쳐 총회 승인 후 시행하도록 하고 있다. 나. 행정 당국의 지원 사업은 구장회 및 감사 연석회의에서 심의를 거쳐 이장이 시행하고, 개발위원회 및 총회에 보고하도록 하고 있다. 다. 본리 새마을운영 및 재산관리운영을 원활히 하기 위하여 별도 새마을회 규정을 준수

하도록 하고 있다.

열 번째, 선거에 관한 규정을 두고 있다. 이장선거는 기표 투표제로 하며, 선출권자는 본리에 거주한 자 중 주민등록상 1년 이상 함덕리에 거주한 자로 한정하고 있다. 다만 시대변천에 따라 일어날 수 있는 제반사항에 대해서는 해당년도 함덕리 선거관리위원회의 결정에 따르도록 하고 있다. 지방자치 선거법에 위배되지 않는 자로 하며 직접 비밀 투표하는 것으로 규정하고 있다.

이장의 후보자자격을 규정하고 있다. 본리 주민으로써 5년 이상 계속 거주한 자로 주민등록부에 의하도록 하고 있다. 본리를 상대로 재산권분쟁 및 어떠한 경우라도 소송을 제기한 사실이 없는 자로 규정하고 있다. 구장, 감사, 선거관리위원은 현직에서 후보자가 될 수 없도록 하고 있다. 후보자가 되려면 현직 리장의 임기만료 90일전에 사임하도록 하고 있다. 다만 현직 리장이 유보시는 선거 등록 10일전까지 사임할 경우 후보자가 될 수 있도록 하고 있다. 청년회장, 구장, 개발위원, 대의원 등 선출직 임원이 해임, 파면된 경우는 7년 이내에는 후보자가 될 수 없도록 하고 있다.

열한 번째, 함덕리는 해수욕장이 있어서 향약 중에 특이한 것은 해수욕장 점포 임대 계약방법에 대해서 기술하고 있다. 점포임대는 번호 추첨으로 하며, 본리 거주자에게 50%이내 우선 배분하도록 하고 있다. 비치파라솔은 리직영으로 운영하거나 본리 거주자에게 추첨에 의하여 임대할 수 있도록 하고 있다. 탈의장은 리직영으로 운영 또는 타에 임대할 수 있도록 하고 있다.

열두 번째, 마을공동재산에 대해 관리조항을 두고 있다. 향약에 적용되는 재산은 마을공동으로 전래된 재산(해수욕장), 마을주민의 공동으로 조성한 재산, 독지가가 기증한 재산, 개인소유의 재산으로 마을주민과 공동관리 개발에 의해 조성된 재산으로 규정하고 있다.

재산의 처분은 향약의 단서에 따르도록 하면서 부동산이외의 재산 처분은 개발위원회의 의결로 처분하도록 하고 있다. 매각방법은 공개 경쟁 입찰을 원칙으로 하고 있다. 계약시에는 감사가 입회하도록 하고 있다.

열세 번째, 사업에 대한 내용을 규정하고 있다. 두 가지로 규정하면서, 지역사회(관광)개발을 위한 수익사업과 공공사업으로 나누고 있다.

함덕의 경우 함덕리 복지회관 운영위원회를 별도로 두고 있으며, 그 규칙을 보유하고 있다. 그 외에도 함덕도서관(청소년공부방) 업무세척, 함덕도서관 사용료 징수 세척, 함덕도서관 열람세척, 함덕도서관 관리 세척을 두고 있다.

4) 김녕리 향약

김녕리는 “본리” 라고 하는 범위에 김녕리 또는 김녕새마을회를 칭하는 것으로 규정하고 있다. 2008년 1월 25일 총회의결로 시행하는 것으로 하고 있다.

첫째, 목적으로는 “리민의 민주적인 운영절차를 규정함으로써 미래지향적인 마을 건설과 주민의 복리증진을 통한 삶의 질을 높여 김녕리 발전에 기여함을 목적” 으로 하고 있다.

둘째, 향약의 평등적용을 위한 규정을 두고 있다. “본 향약은 김녕리에 거주하는 모든 주민에게 평등하게 적용되며 이 규약에 의하지 아니하고는 종교, 사회적 신분에 따라 차별을 받지 아니한다.” 라고 규정하고 있다.

셋째, 리민의 자격과 리민의 의무를 규정하고 있다. 리민의 일반

적인 자격은 가. 본리에서 출생하고 거주하는 자, 나. 주민등록부상 전입신고를 필한 자, 다. 김녕리가 본적인 타 지역 거주자와 해외동포 및 직계가족으로 규정하여 폭넓게 범위를 정하고 있다. 다만 의무규정을 정함으로써 리민의 자격을 유지하기 위한 의무사항을 두고 있다. 가. 향약 준수의 의무, 나. 본리 실제 주거의 의무, 다. 자치운영에 필요한 리 운영비 및 제반경비 납부의 의무, 라. 마을 환경보호의 의무, 마. 마을 재산보호의 의무, 바. 마을 공동체의 의무, 사. 향토문화 계승발전의 의무 등을 규정하고 있다.

넷째, 리민의 권리와 자격상실에 대한 규정을 하고 있다. 리민의 권리로써는 가. 선거권 및 피선거권, 나. 리 행정에 대한 평등한 참여권, 다. 본리 소유재산에 대한 재산권 행사 등이다.

자격상실요건과 내용으로는 가. 주민등록부상 퇴거일을 기준하여 리민으로서의 모든 권리를 상실하며 이미 납부된 제반경비의 반납을 요구할 수 없게 하였다. 나. 리 운영비 및 제반경비 1년 이상 미납한 자, 단, 미납된 경비를 완납하였을 경우 납부일 익일부터 리민 자격은 자동 복권되는 것으로 보고 있다. 다. 부동산 취득 등을 목적으로 일시 거주하거나 위장 전입한 자는 그 사실이 판명된 날로부터 자격이 상실되도록 하고 있다.

다섯째, 환경권을 규정하고 있다. 이는 책무사항이라고 할 수 있다. 또한 환경감시단과 같은 조직을 설치할 수 있도록 하고 있다.

여섯째, 김녕운영위원회를 설치하도록 하고 있다. 본리의 자치역량을 결집하고 리행정의 건전한 발전을 위하여 기초 심의 의결기구인 자치적 김녕운영위원회를 설치하도록 하는 것이 특징이다. 위원은 리장을 포함하여 각 동장 8인과 각 동 선출직 개발위원 16명(각 동 × 2명)과 당연직 5명(직전리장, 노인회장, 어촌계장, 분회장, 청년회장) 등 총 30명으로 구성하도록 하고 있다. 김녕운영위원회는

분과를 설치하도록 하고 있다. 가. 농업용수 분야 및 환경분야, 나. 정보화(신문)마을, 자매결연분야, 다. 중장기발전 계획수립 및 실천 분야, 복지 분야 등이다.

일곱째, 자문위원회, 동장회의, 개발위원회의, 향약·규정 등 분쟁 소청 심의위원회를 두도록 하고 있다. 리장은 리민이 제기한 이의에 대하여 접수를 받는 때에는 지체없이 소청심사위원회에 회부하도록 하고 있다. 소청을 제기한 리민은 소청심사위원회의 결정에 승복하여야 하며 어떠한 이유로도 소청심사위원회에서 내린 결정에 항변하지 못하도록 하고 있다.

재산관리위원도 두고 있다. 본리의 재산을 효율적으로 관리하기 위하여 리장을 포함한 재산 관리위원 7인 이하를 두도록 하고 있다. 이에 따라 재산관리규정도 만들도록 하고 있다.

여덟째, 리장은 리민이 직접 선출하도록 규정하고 있다. 임기는 2년으로 하며 1차에 한하여 연임할 수 있도록 하고 있다. 리장은 재임기간 중에 타 영리단체의 직을 겸직할 수 없도록 하고 있다. 리장은 본인 또는 가족 및 지인 등의 명의를 이용하여 사업체를 이용하거나 타 사업체의 명의로 하청 또는 재하청 등 공사수주 등을 받아 사업을 하는 행위는 할 수 없다.

감사는 리민 총회에서 선출하도록 하고 있다. 임기는 2년으로 하며 연임할 수 있도록 하고 있다. 감사의 독립성을 규정하고 있다. 감사는 총회, 김녕운영위원회, 리장 등으로부터 독립하여 단독으로 그 직무를 수행하도록 규정하고 있다. 감사지적에 따른 조치사항을 규정하고 있다. 가. 주의사항, 나. 개선사항, 다. 시정사항, 라. 변상사항, 마. 문책사항, 바. 고발사항 등이다.

아홉째, 리장에게 포상권을 부여하고 있다. 리장은 본리 발전에 이바지한 공로자들을 포상하기 위하여 포상요청을 할 수 있으며,

포상규정을 정하여 이 규정 시행에 필요한 사항은 김녕운영위원회의 의결을 거쳐 시행하도록 하고 있다.

열 번째, 행정조직을 규정하고 있다. 8개동(동성동, 청수동, 신산동, 봉지동, 용두동, 대충동, 한수동, 남흘동이라고 칭한다)으로 조직하도록 하고 있다. 각 동에 5개 반을 기준으로 하되 1개 반 기준 호수는 20호 내외로 하도록 하고 있다. 각 동은 100호를 기준으로 동 편성을 이루며 신축 주택건립 등으로 호수가 증가했을 때는 총회의 의결을 거쳐 분동 분반할 수 있도록 하고 있다.

열한 번째, 행정조직에 따라, 동장과 개발위원, 대의원을 둘 수 있도록 하고 있다. 개발위원은 각 동에서 개발위원으로 선출된 자를 말한다. 대의원에 대해서는 향약에서 정한 선출직 대의원은 각 동에서 자율적으로 선출하고 그 명단을 본리에 통보하도록 하고 있다.

열두 번째, 사업에 대한 내용이 있다. 본리의 사업에는 본리 운영을 위한 수익사업과 공공사업 또는 정부와 지방자치 보조금사업 등 이와 유사한 모든 보조금 사업과 기증 또는 후원사업 등을 말하는 것으로 규정하고 있다. 모든 사업은 리장이 사업 계획을 수립하여야 하고, 그 계획과 예산은 총회의 승인 및 김녕운영위원회의 심의 의결 또는 협의 등을 거치도록 하고 있다.

열세 번째, 회계 및 자금관리위원을 두도록 하고 있다. 리장은 본리의 모든 자금을 관리하기 위하여 자금관리위원회를 설치하고 그 위원회 의장이 되어 본리 자금을 운영하도록 하고 있다. 회계업무 규정을 만들도록 하고 있다. 자금관리위원은 7인으로 하고 리장은 신의성실 원칙에 입각한 자금관리자 책임자로서 본연의 의무를 충실히 하도록 하고 있다.

열네 번째, 농업용수에 대한 규정을 두고 있다. 본리 리민들의 영

농 이익을 증진시키기 위하여 농업용수 수리계를 두도록 하고 있다. 본리 농업용수 사업의 공공성을 위하여 김녕리 농업용수 수리계 규약을 제정하고 이 규약 시행에 필요한 사항은 총회 의결을 거쳐 정하도록 하고 있다. 다만 제주특별자치도에서 정한 표준 규약이 있는 경우에는 제주특별자치도 표준 규약을 준용하도록 하고 있다.

열다섯 번째, 통합기념 김녕인의 날 지정에 대한 내용을 규정하고 있다. 본리가 외세에 의해 행정구역을 동김녕리와 서김녕리로 양분시켜 갈등의 시대를 살게한 구시대를 청산하고 대화합의 통합정신을 만들었던 역사와 전통을 후세들에게 남겨 그 정신을 기리기 위함으로 본리 주민들이 민주적이며 자율적인 투표로서 하나의 “김녕리”로 결정된 이날을 기념하기 위하여 매년 7월 11일을 동, 서 통합기념일인 “김녕인의 날”로 정하도록 하고 있다.

5) 사계리 마을회 정관

안덕면 사계리 마을회 정관은 1989년 5월 11일 제정되어 2015년 1월 18일 개정되었다. 목적은 “협동의 정신을 바탕으로 보다 잘사는 마을을 이룩하는데 있으며 리민의 안녕과 복지 증진에 있다”고 피력하고 있다.

첫째, 회원의 자격을 규정하고 있다. 만 20세 이상으로 혼인을 하거나 세대를 분리한 자로 자율적으로 회원의 의무를 다 한 자로 규정하고 있다. 회원은 회비(마을회비)를 매년 6월 30일까지 납입하도록 하고 있다. 만 70세 이상의 세대주 및 배우자, 마을 이장이 인정하는 세대의 세대원은 회비를 납부하지 않아도 회원으로 인정받도록 하고 있다. 회원은 선거권과 피선거권을 가질 수 있다.

둘째, 임원의 선출에 관한 규정이다. 이장, 감사, 개발위원은 총회

에서 선출하도록 하고 있다. 이장과 감사의 선출에 관한 사무는 선거관리위원회를 두어 관장하며, 별도의 규정으로 정하도록 하고 있다.

셋째, 개발위원회의 구성이다. 이장, 부이장, 새마을지도자, 감사, 개발위원으로 구성하도록 하고 있다. 개발위원회에서 마을회비 납부자 결정과 납부금액에 관한 사항을 의결하도록 하고 있다. 고정자산 취득 및 처분에 관한 사항도 의결하도록 하고 있다.

넷째, 재정관리 규정을 두고 있다. 재정은 이월금, 회비, 찬조금, 사업수입금, 기타 수입금으로 구성하도록 하고 있으며, 일반회계는 부이장, 특별회계는 개발위원회에서 선출한 재무가 담당하도록 하고 있다.

다섯째, 공동(총유)재산에 대한 내용이다. 총유개념을 적용하여 개인의 지분을 주장하여 매매, 증여, 양도 등을 하지 못하도록 하고 있다. 그리고 공동재산 관리규약은 별도로 정하도록 하고 있다.

사계리의 경우 사계리 공동묘지 관리규정을 두고 있다. 목적으로는 첫째, 마을 공동묘지를 효율적으로 관리하고 사용자의 자격을 정하기 위한 것이다. 둘째, 무질서한 매장을 방지하여 토지 이용율을 높이는 것은 물론 묘지 및 시설 사용료를 징수하여 묘지의 확장과 부속시설을 확충함에 목적이 있다.

묘지의 범위내에 잔디조성지에서는 묘지로 사용할 수 없고, 구 공동묘지에서는 화장하여 평장 할 경우만 이용가능하도록 하고 있다. 신 공동묘지는 봉분으로 하며 가로 2.1m × 세로 3.5m이내에 균일하게 하도록 하고 있다.

신 공동묘지는 1998년 4월 23일 매입한 상모리 671번지로 하고 있다. 다른 곳의 묘지를 이장(移葬)하여 들어오지는 못하도록 하고

있다. 구 공동묘지는 1934년 마을 공동기금으로 매입한 상모리 706번지를 의미한다. 이외에도 구체적인 절차와 내용들을 기술하고 있다.

III. 제주도내의 향약의 특징 분석

1. 제주도 향약의 특징 분석

분석의 틀로는 향약의 기본정신인 네 가지 덕목을 중심으로 분석하였다. 향약의 기본정신 이외의 마을 단위별로 특징적인 것을 정리하여 표로 제시하였다. 필자가 각각의 향약을 수집하여 정리하는 과정에서 발췌하여 기술하는 방법을 썼기 때문에 누락되거나 해석에 있어서 향약 제정의 의지를 제대로 해석해내지 못할 수 있음을 밝혀둔다.

<표 1> 제주도 마을 향약의 특징 정리

	마라도 향약 (1965.2)	덕수리 향약 (1965.1.27.- 현재)	함덕리 향약 (1981.12.15. - 현재)	김녕리 향약 (2008.1.25 - 현재)	사계리 정관 (1989.5.11.- 현재)
덕업상권	-	-	-	-	-
과실상규	- 관혼상제의 규칙 - 해산물 관련, 그리고 공동부 역 관련 '벌' 에 대한 내용 규정	- 리정운영 비 및 각종 부담금 미납 시에는 총회 및 개발위원 회 의결을 거쳐 제재를	-	-	-

		가할 수 있음.			
예속상교	-	- 76세가 되는 해부터 리정운영비나 부담금 면제	-	-	-
환난상휼	- 천재지변으로 인한 무의탁자의 사망 장례비에 대한 상부상조	-	- 함덕리 복지회관 운영 위원회를 별도로 두어서 운영. - 함덕도서관에 내용을 규정	-	-
자치요소	-	- 의결권, 선거권, 피선거권 청원권 - 임원들의 선출 방법, 향장은 총회에서 추대. - 리장은 선거에 의해서	- 지방자치 관련 선거법에 근거하여 향약이 정하는 바에 따라 선거권 부여 - 이장은 선거로 선출	- 향약의 평등적용 - 리민의 권리와 자격상실내용 규정. - 선거권 및 피선거권, 평등 참여권, 본리소 유재산에 대한 재산권 행사 등 - 기초 심의의결기구로 김녕운영위원회 설치토록 함. - 리장 직접 선출 - 소청심사위원회 운영	- 리장과 감사에 대해서는 선거관리위원회를 두고 선출

자체사업	<ul style="list-style-type: none"> - 해산물의 금채와 허채기 설정 - 입어자격 - 우마장 관리 규정 	<ul style="list-style-type: none"> - 민속보존회 정관 규정 	<ul style="list-style-type: none"> - 해수욕장 관련 내용 규정 - 마을공동재산관련 내용 규정 - 지역사회 개발을 위한 수익사업과 공공사업으로 구분하여 운영 	<ul style="list-style-type: none"> - 수익사업과 공공사업, 또는 정부와 지방자치 보조금 사업 등으로 구분. - 농업용수에 대한 규정추가 - 재산관리 위원회 운영 	<ul style="list-style-type: none"> - 사계리 공동묘지 관리 규정을 두어 운영하고 있음.
공동부역	<ul style="list-style-type: none"> - 부역의무 	<ul style="list-style-type: none"> - 출역의무 	-	-	-
시제(마을제)	<ul style="list-style-type: none"> - 연시제 	<ul style="list-style-type: none"> - 별제, 제관은 총회에서 승인 	-	-	-
리정세	-	<ul style="list-style-type: none"> - 리정운영비 등 부담금 지급 	<ul style="list-style-type: none"> - 리정운영비 납부 의무 	<ul style="list-style-type: none"> - 리운영비 및 제반경비 납부의 의무 규정 	<ul style="list-style-type: none"> - 마을회비 규정
새마을사업	-	<ul style="list-style-type: none"> -리장이 부락장과 새마을지도자와 협의하여 시행 	<ul style="list-style-type: none"> - 자체사업과 행정당국의 지원사업을 이원화하여 운영토록 함. - 별도의 새마을회 규정을 두도록 하고 있음. 	-	-

기 타	-	-	-	- 환경권 규정 - 통합기념 김녕인의 날 지정관련 조 항	- 공동재산 관리규약도 규정하였음. 총유개념을 적용하여 개 인의 지분을 주장하지 못 하도록 하고 있음.
--------	---	---	---	---	---

분석표 <표 1>을 정리하면서 얻을 수 있는 내용은 다음과 같다.

첫째, 시대가 변하면서 기존 향약의 덕목은 점차 누락되고 있는 모습이다. 특히, 덕업상권은 향약의 덕목에서 제외되는 상황이다. 이는 국가나 공교육차원에서 이루어져야 할 것이라는 생각때문인가 아닌가 한다. 또한 근대화가 되면서 마을단위의 서당이 사라져 가고, 해방이후 마을단위의 야학 같은 제도가 존재하다가 최근에 들어서 이 또한 사라진 상황이어서 마을단위의 교육과 같은 내용은 중요시하지 않게 된 것이라 해석할 수 있다.

둘째, 과실상규의 경우는 과거에는 엄하게 적용하고 있었으나 현대사회에 와서는 그 적용이 약화되었다. 최근에는 리정세 혹은 리정 운영비 정도에 적용된다고 볼 수 있으나 이 또한 강제적 처벌 규정 등이 없어서 갈등의 소재로 남아 있는 상황이 노정되고 있다.

셋째, 예속상규의 경우 웃어른에 대한 예우는 지금도 여전히 많이 남아있다. 다만 관혼상제에 대한 마을단위의 지원이나 도움은 많이 줄어들었다고 할 수 있다. 읍면의 장례식장, 마을회관 등을 활용한 결혼 손님맞이 등은 다시 활성화되고 있는 상황이라 할 수 있다. 최근에는 결혼 피로연을 식당에서 하는 경우도 많아지면서 예속상규의 모습은 도시지역과 거리가 있는 농촌지역에 부분적으로

남아있는 모습이라 할 수 있다.

넷째, 환난상휼의 모습은 지금도 많이 남아있고, 앞으로도 활성화시킬 수 있는 영역이라 할 수 있다. 마을 단위로 천재지변으로 인한 문제를 공동으로 해결하거나 집고쳐주기, 소년소녀가장에 대한 마을단위의 지원 등은 계속 늘어나고 있는 실정이라 할 수 있다. 따라서 이 부분은 사회복지적 기능과 연결되면서 지속적으로 확장될 것으로 사료된다.

다섯째, 자치요소는 대부분의 향약에서 중요시하고 있는 부분이라 할 수 있다. 대부분의 마을마다 리장을 직접 선출하도록하고 있으며, 선거권, 피선거권, 선거에 관한 사항 등 구체적으로 기술하고 있다. 그동안 지속적으로 직접자치에 대한 학습이 이루어져왔다는 것을 짐작할 수 있다.

여섯째, 자체사업은 대부분 향약에서 규정하고 있다. 마을마다 다양한 모습의 내용을 규정하고 있다. 특히 공동사업의 경우는 마을의 특색이 그대로 반영되고 있는 상태라는 것을 알 수 있다. 해변지역과 농가지역에 따라 다르게 나타나고 있음을 알 수 있다. 바닷가의 경우 공동어장에 대한 관심이 많았고, 농사를 주로 짓는 마을의 경우 농업용수나 재산관리 등에 관심이 있었다. 사업들은 수익사업과 공공사업으로 나누어서 추진하는 경우가 대부분이었다.

일곱째, 공동부역에 대한 사항도 규정하고 있다. 마라도와 덕수리의 경우 부역과 출역이라는 이름으로 운영되고 있다. 천재지변으로 인해 노동력이 필요하거나 공동작업이 필요한 경우는 공동부역의 의무를 이행하게 하고 있다.

여덟째, 마을제에 대한 내용을 규정하고 있다. 설령 향약에 그 내용이 규정되어 있지 않더라도 마을단위의 제사는 이루어지고 있다고 할 수 있다. 시기와 절차, 제관선출에 대한 규정 등을 제시하고

있다.

아홉째, 리정세 혹은 리정 운영비이다. 거의 대부분 마을에서는 향약에 리정세, 리정 운영비 라는 이름으로 회비를 받고 있다. 마을 단위의 사업을 원활하게 하기 위하여 공동으로 부담하는 것이다. 최근들어 정착이주민들이 이 리정세 내기를 거부하는 경향이 있어서 갈등의 소재가 되고 있기도 하다.

열 번째, 새마을 운동사업이다. 덕수리와 함덕리의 경우는 향약에 새마을 사업을 규정하고 있다. 별도의 함덕리의 경우는 새마을회 규정을 두고 있기도 하다.

열한 번째, 기타사업으로써 김녕리의 경우는 환경권을 규정하고 있다. 김녕인의 날을 지정하여 운영하는 내용을 기술하고 있다. 사계리의 경우 공동재산에 대하여 민법상 총유의 개념을 적용하도록 하여 개인의 지분을 주장하더라도 응해주지 않는 규정을 두었다.

2. 행정학적 시사점 및 정책제언

1) 덕업상권과 예속상교는 공동체 회복운동으로 승화

덕업상권, 예속상교의 교훈은 공동체회복운동의 매체로 활용할 필요가 있다. 도시지역의 경우 개인주의화로 인해 주민들간에 서로 잘 모르고, 관심을 가지지 않고, 마을단위 행사에도 참여하지 않는 경향이 많다. 청소년들은 무관심속에서 성장하고, 어르신들은 소외되는 입장이다. 이러한 상황은 향약의 덕업상권과 예속상교의 정신을 다시 현대화하여 규정하고, 지켜나가려는 공동체적 운동이 필요한 때라 할 수 있다. 향약정신을 다시 살리는 노력으로 자본주의사회가 지니고 있는 현대사회의 병폐를 해결할 수 있을 것이며, 공동

체 회복에 큰 기여를 할 것이다. 지방자치단체에서는 주민자치위원회
회의 규약 등을 만들 때 이러한 내용의 반영을 유도할 필요가 있다.

평생교육차원에서도 지속적으로 논의할 수 있어야 한다. 향약의
내용들은 제도적으로 만든다고 해서 지켜지는 것이기 보다는 평생
교육시스템과 연결할 때 성공가능성이 높을 것으로 보인다. 따라서
평생교육시스템 내에 가칭 “향약의 정신을 이어받은 마을만들기 성
공” 과 같은 프로그램을 만들어서 운영하고 교육하는 것이 바람직
할 것이다.

2) 과실상규는 주민의 의식함양의 기준으로 설정

시민의식이 마을의 격이 되고 국가의 격을 만드는 단초가 된다는
맥락에서 보면 과실상규의 미덕은 마을단위에서 엄격하게 지켜져야
할 것이다. 이는 공동체의 협력과 협치와 연결되어 마을발전에 긍
정적인 역할을 할 것이다. 공동작업에 참여하고, 리정 운영비를 내
는 등의 규칙은 크게 어렵지 않다고 본다. 공동생활을 위한 기본적
인 의무라 할 수 있다. 아파트 관리비에 미치지 못하는 것임에도
협조하지 않으려는 가구가 있다고 한다. 전 도적인 홍보를 통해서
리정 운영비는 낼 수 있도록 하는 것도 방법일 것이다.

지방자치단체에서 형벌에 관한 조항을 조례에 규정하지 못하듯이
향약에서 형벌에 관한 사항을 엄격하게 규정하는 것은 어려울 것이
다. 그렇지만 참여를 제한하거나 수익배분의 기회를 배제하는 형태
로 규정은 만들 수 있을 것이므로 법의 범위내에서 과실상규의 운
리가 적용될 수 있도록 하는 방안을 모색할 필요가 있을 것이다.

3) 환난상휼은 사회복지적 기능과 역할로 연결

환난상휼이라는 덕목은 현대사회에서는 사회복지적 역할과 연결하여 의미를 부여하는 작업이 필요할 것이다. 자본주의 사회와 사회복지이 두 축은 시작점은 달랐지만 같이 어우러져야 하는 상황이다. 우리조상들은 이미 사회복지를 마을단위별로 이행해왔음을 환난상휼이라는 덕목으로 알 수 있다. 앞으로도 천재지변에 의해 어려워진 가족이나 소년소녀가장, 다문화가족, 장애인, 사회적 약자들을 돕기 위한 노력들이 마을단위에서도 필요하다. 이러한 노력을 환난상휼이라는 덕목을 향약 등에 구체화시켜서 활동할 수 있도록 하는 것이 필요할 것이다.

4) 읍·면자치 마을자치의 정신으로 승화

조선시대의 향약은 마을단위로 자치적이며 자율적이었다는 것을 알 수 있다. 리장을 직접 선거로 선출하고, 리정 운영비를 거두고, 마을의 향약을 지키지 않는 구성원들에게는 벌칙을 내리는 등 자체적으로 입법, 사법, 행정이 이루어지는 시스템이었다고 할 수 있다. 이는 서양에서 마을단위의 자치를 실시하는 근린정부(neighborhood autonomy)의 지방자치적 기능과 일치한다고 할 수 있다. 따라서 향약의 덕목과 내용을 제도화시키고, 그 정신을 제대로 계승한다면 읍·면자치나 마을자치의 원류로써 중요한 기준이 될 수 있을 것이다.

IV. 결론

본 연구는 제주특별자치도의 보안을 위해서는 주민들이 지역단위, 혹은 마을단위의 자치에 직접 참여할 수 있는 제도가 필요할 것이라는 생각에서 시작하였다. 선조들은 향약이라는 제도로 마을자치를 운영하고 있었다. 이러한 마을자치의 모태가 되는 향약들을 분석하여 향후 제주도에 적용할 수 있는 행정학적 시사점을 찾고자하여 연구를 하였다.

제주시 지역의 함덕리와 김녕리, 서귀포시지역의 마라도, 덕수리, 사계리의 향약을 분석하였다. 분석한 결과 얻을 수 있었던 내용은 다음과 같다.

첫째, 시대가 지나면서 향약의 덕목은 누락되고 있는 모습이다. 특히, 덕업상권은 향약의 덕목에서 제외되는 상황이다. 다시금 재정립하는 것이 과제라 할 수 있다.

둘째, 과실상규의 경우는 과거에는 엄하게 적용하고 있었으나 현대사회에 와서는 그 적용이 약화되고 있었다.

셋째, 예속상교의 경우 웃어른에 대한 예우는 지금도 여전히 많이 남아있다. 다만 관혼상제에 대한 마을단위의 지원이나 도움은 많이 줄어들었다고 할 수 있다. 읍면의 장례식장, 마을회관 등을 활용한 결혼 손님맞이 등은 다시 활성화되고 있는 상황이라 할 수 있다.

넷째, 환난상휼의 모습은 지금도 많이 남아있고, 앞으로도 활성화시킬 수 있는 영역이라 할 수 있다.

다섯째, 자치요소는 대부분의 향약에서 중요시하고 있는 부분이라 할 수 있다. 대부분의 마을마다 리장을 직접 선출하도록하고 있으며, 선거권, 피선거권, 선거에 관한 사항 등 구체적으로 기술하고

있다.

여섯째, 자체사업은 모든 향약에서 규정하고 있었다.

일곱째, 공동부역에 대한 사항도 규정하고 있었다.

여덟째, 마을제에 대한 내용을 규정하고 있었다.

아홉째, 리정세 혹은 리 운영비도 대부분의 마을에서 규정하고 있었다.

이 있어서 갈등의 소재가 되고 있기도 하다.

열 번째, 새마을 운동사업이다. 덕수리와 함덕리의 경우는 향약에 새마을 사업을 규정하고 있다.

열한 번째, 기타사업으로써 김녕리의 경우는 환경권을 규정하고 있다. 김녕인의 날을 지정하여 운영하는 내용을 기술하고 있다. 사계리의 경우 공동재산에 대하여 민법상 총유의 개념을 적용하도록 하여 개인의 지분을 주장하더라도 응해주지 않는 규정을 두었다. 분석의 결과를 통해서 행정학적 시사점 및 정책제언을 한다면 다음 네 가지를 제안할 수 있다.

- 1) 덕업상권과 예속상고는 공동체 회복운동으로 승화
- 2) 과실상규는 주민의 의식함양의 기준으로 설정
- 3) 환난상휼은 사회복지적 기능과 역할로 연결
- 4) 읍·면자치 마을자치의 정신으로 승화

조선시대의 향약은 마을단위로 자치적이며 자율적이었다는 것을 알 수 있다. 리장을 직접 선거로 선출하고, 리정 운영비를 거두고, 마을의 향약을 지키지 않는 구성원들에게는 벌칙을 내리는 등 자체적으로 입법, 사법, 행정이 이루어지는 시스템이었다고 할 수 있다. 이는 서양에서 마을단위의 자치를 실시하는 근린정부(neighborhood autonomy)의 지방자치적 기능과 일치한다고 할 수 있다. 따라서 향

약의 덕목과 내용을 제도화시키고, 그 정신을 제대로 계승한다면 읍·면자치나 마을자치의 원류로써 중요한 기준이 될 수 있을 것이다.

향후의 과제로 제안하고자 하는 것은 제주특별자치도의 지방자치의 완성을 위한 제도의 모색에 있어 향약의 내용의 전통을 계승하여 읍·면 혹은 마을자치의 방향을 설정하는 연구가 이어지는 것이다.

참고문헌

- 고창석, 2007, 『제주역사연구』, 세림출판사.
- 곽효문, 1994, 「조선조 향약의 지방자치적 기능에 관한 연구」, 『한국행정사학지』 제3권, 한국행정사학회.
- 신병주, 2011, 「조선시대 지방자치 규약: 향약의 역사와 운영」, 『지방행정』 60권 694호. 대한지방행정공제회.
- 오성찬, 1992, 「수눌음 과 제주의 향약」, 『향토사연구』 제4집, 1992.10. 한국향토사연구전국협의회
- 황경수, 2015, 「지방자치의 원류를 찾아서-향약과 수눌음 정신을 다시 생각한다」, 『제주의정소식』 2015년 7월호. 제주특별자치도.

Abstract

Analysis on Contents and Characteristics of Jeju-do Village Hyangyak (Regulations)

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

This study aims to analyze contents of Jeju village Hyangyak which has continued as village regulations in Jeju. According to result of analysis, it has secondary objective to find out implication to solve relationships between local residents, communities and immigrants in the modern society of individualism.

Analysis was conducted on Hyangyak of Hamdeok-ri and Gimnyeong-ri in Jeju-si area, and that of Marado, Sagye-ri, and Deoksu-ri in Seogwipo-si. Following are contents obtained from analysis result;

First, virtues of Hyangyak are diminished one by one as time goes by.

Second, Gwasilsanggyu was strictly applied in the past but the application has been weakened in modern society.

Third, as for Yesoksanggyo, honorable treatment of seniors still remains much.

Fourth, appearance of Hwannansanghyul still remains much and it will be the area to be activated in the future, too.

* Ph.D. Candidate, Department of Public Administration, Jeju National University.

** Associate Professor in Public Administration, Jeju National University.

*** Ph.D. graduates, Department of Public Administration, Jeju National University.

Fifth, elements of autonomy are those on which most Hyangyaks place emphasis. They have provisions on direct election of Rijang.

Sixth, all the Hyangyaks prescribe their own business.

Seventh, it also prescribes matters of common forced labor.

Eighth, it prescribes provisions on Maelje.

Ninth, it is Rejeongse or Riwunymbi.

Tenth, those of Sagye-ri and Hamdeok-ri also prescribe contents of Saemaul Movement works.

Pursuant to analysis result, following 4 administrative implications and policy proposals can be suggested;

1) Deokupsanggwon and Yesoksanggyo are to be upgraded to community recovery movement.

2) Gwasilsanggyu is to be set up as criteria of residents' consciousness cultivation.

3) Hwannansanghyul is to be linked to social welfare function and role.

4) It is to be developed as spirit of eup · myeon autonomy and village autonomy.

Keywords: Hyangyak, Jeju village Hyangyak, village autonomy, community recovery, village organizing

교신: 황경수 690-756 제주시 제주대학로 102
제주대학교 행정학과(E-mail: kshwang@jejunu.ac.kr)

논문투고일 : 2015. 7. 15

수정완료일 : 2015. 8. 10

게재확정일 : 2015. 8. 12