

# 제주특별자치도 행정리별 리장선출 규정에 관한 연구\*

-제주특별자치도 읍·면지역 향약을 중심으로-

김일순(박사과정)\*, 양정철(박사)\*, 황경수(교수)\*

\*제주대학교 행정학과

e-mail:iskim2859@gmail.com

## A Study on Regulations for Electing Village Foremen per Administrative Ri of Jeju Special Self-Governing Province

-Focusing on Eup/Myeon Regional Village Code of Jeju Special Self-Governing Province-

il-Soon Kim\*, Jeong-Cheol Yang\*\*, Kyung-Soo Hwang\*\*\*

\*Dept. of administration, Jeju National University

### 요 약

본 논문에서는 제주특별자치도 읍·면별 행정을 책임지는 리장의 입후보자격 및 선출방법을 알아보려고 연구가 진행되었다. 이를 위해 제주특별자치도 12개 읍·면 172개 자연마을 중 146개 마을 향약을 분석하였다. 마을자치회 대표인 리장은 마을의 규모와 인구수에 따라 다양한 방법으로 선출된다. 이를 세부적으로 살펴보면 첫째, 리민들이 무기명투표에 의한 직접선거, 둘째, 개발위원회의 추대에 의해 총회에서 인준하는 추대형식, 셋째, 대의원회에서 대의원들이 투표에 의해 선출하는 방법 등이 있다. 리장 후보자 자격은 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 마을향약에서는 해당마을 거주기간, 나이, 출생지등 후보자 자격 조건이 제주특별자치도 이장·통장·반장 임명 등에 관한 규칙에 정한 사항보다 강하게 나타나고 있다.

### 1. 서론

본 연구는 제주지역 자연마을(행정리)의 행정을 책임지는 리장의 입후보자격 및 선출방법을 알아보려고 연구가 진행되었다. 이를 위해 제주지역 자연마을의 향약을 분석하였다. 향약은 제주지역 12개 읍·면지역 172개 자연마을 중 84.9%인 146개 마을 향약을 수집하여 연구를 진행하였다[1][2].

이를 지역별로 살펴보면 제주시 지역은 96개 마을 중 89개 마을 향약을 수집하여 92.7%를 수집하였고, 서귀포시 지역은 76개 마을 중 57개 마을 향약을 수집하여 75%를 수집하였다. 제주지역의 자연마을은 마을의 자치규약인 향약을 토대로 풀뿌리 민주주의 체제인 마을자치를 시행하고 있다. 마을향약은 곧 마을의 자치규약으로 리민들의 지켜야 할 마을규약으로 인식되고 있다. 제주지역 향약의 뿌리는 조선시대를 기준으로 하고 있고 1970년대 새마을 운동과정에서 향약이 정비

되었다. 이후 정체기를 걸치면서 2010년을 기준으로 마을별 향약 체계를 정비하게 된다. 이는 제주지역으로 이주민이 증가하면서 마을별 갈등 양상 해결과 마을의 공동자산을 지키고자 하는 바램들을 담았다. 이처럼 향약은 제주지역 마을규약으로서 그 가치를 인정받고 있다. 이번 연구에서는 마을리장 선출과정을 마을별로 분석하여 그 특성을 알아보려고 하였다.

### 2. 제주특별자치도 읍·면지역 마을별 리장후보자 출마자격 및 선출방법

#### 2.1 제주특별자치도 읍·면지역 리장후보자 출마자격

마을에서 출생한자가 아니면 리장후보자 자격이 없는 마을은 14개 마을로 전체마을의 10%를 차지한다. 그리고 전입자를 기준으로 10년이상 거주해야 리장 후보자 자격이 있는 마을은 48개 마을로 32.9%를 차지하며, 5년 이상 38개 마을, 3년

\* 본 연구논문은 김일순(2020), 지역활성화를 위한 마을자치 모형 연구, 박사학위 논문을 수정·보완하여 발표함.

이상 11개 마을 순이다. 마을 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 7개 마을 뿐이다. 그 현황은 <표 1>과 같다.

[표 1] 제주특별자치도 읍·면지역 리장후보자 거주기간

(단위 : 마을수)

구분	계	마을 출생자	1년	2년	3년	5년	7년	10년	15년	20년	30년	규정 없음
계	146	14	1	7	11	38	2	48	3	9	6	7
제주시	89	10	1	5	7	25	1	27	1	6	4	2
서귀포시	57	4	0	2	4	13	1	21	2	3	2	5

리장 후보자 자격중 나이규정을 살펴보면 30세 이상자에게 자격이 있는 마을이 42개 마을로 전체 읍·면지역 마을의 28.8%로 가장 많고 이어서 25세 이상 34개 마을, 35세 이상 21개 마을 순이다. 그리고 제주시 읍·면지역의 경우 나이제한을 두지 않은 마을이 2개 마을이며 서귀포시 읍·면지역은 17개 마을이 규정을 따로 두고 있지 않다.

리장 후보자 등록시 공탁금을 납부하는 마을은 전체마을의 23.3%인 34개 마을이다. 제주시 읍·면지역이 16개 마을, 서귀포시 읍·면지역이 18개 마을로 비율로 보면 서귀포시 읍·면지역 31.6%로 제주시 읍·면지역보다 많다. 공탁금은 리장선거시 리에 소속된 선거관리위원회에서 책정하고 있으며 마을별로 차이가 있다. 전체적으로 종합해보면 공탁금은 20만원 ~ 500만원까지 납부하고 있다. 200만원 이하 납부하는 마을이 29개 마을로 다수이나 공직선거법에 의한 시·도의회 의원선거 기탁금보다 많은 500만원을 납부하는 마을도 3개 마을이나 된다.

공탁금은 후보자의 난립을 방지하는 차원이기도 하지만 마을에서는 선거인 명부 작성등 선거사무에 필요한 비용으로 사용한다고 하고 있고 사용 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 2>과 같다.

[표 2] 제주특별자치도 읍·면지역 리장후보자 나이 규정

(단위 : 마을수)

구분	계	18세	19세	20세	25세	26세	30세	35세	40세	45세	제한 없음	규정 없음	공탁금
계	146	1	2	7	34	3	42	21	9	1	2	24	34
제주시	89		1	5	27	3	34	8	2		2	7	16
서귀포시	57	1	1	2	7	0	8	13	7	1	0	17	18

## 2.2 제주특별자치도 읍·면지역 리장임기

리장이 임기는 2년을 택하고 있는 마을이 77개 마을, 3년 69개 마을로 비슷하다. 임기제도는 연임제를 택하고 있는 마을이 전체마을의 39%인 57개 마을로 가장 많고, 이어서 1회 연임 50개 마을, 단임제 30개 마을순이다. 두 지역을 비교해 볼때 제주시 읍·면지역은 연임제를 택하고 있는 마을이 많고 서귀포시 읍·면지역은 전체 마을이 49.8%인 28개 마을이 단임제를 택하고 있다. 그 현황은 <표 3>와 같다.

[표 3] 제주특별자치도 읍·면지역 리장임기 및 선출방법

(단위 : 마을수)

구분	임기			임기제도					
	소계	2년	3년	소계	단임	중임	연임	1회 연임	기타
계	146	77	69	146	30	6	57	50	3
제주시	89	55	34	89	2	6	40	38	3
서귀포시	57	22	35	57	28	0	17	12	0

## 2.3 제주특별자치도 읍·면지역 리장 선출방법

리장 선출방법은 무기명 투표에 의한 직접선출이 124개 마을, 개발위원회에서 추대하여 총회에서 인준하는 형식이 22개 마을로 직접선출방식이 많다. 리장 직무대행은 개발위원장이 대행하는 마을이 82개 마을로 전체마을이 56.2%를 차지하고 있으나 서귀포시 읍·면지역은 개발위원장이 대행하는 마을은 전체마을의 22.8%인 13개 마을, 개발위원회 관련자 10개 마을, 새마을지도자 관련자 9개 마을, 부이장 5개 마을등 대행자가 다양하게 나타나고 있다. 그 현황은 <표 4>와 같다.

[표 4] 제주특별자치도 읍·면지역 선출방법

(단위 : 마을수)

구분	선출방법			직무대행자						
	소계	추대	직접선출	소계	개발위원장	운영위원장	개발위원관련자	새마을지도자	마지자련	부이장
계	146	22	124	146	82	6	15	10	5	28
제주시	89	10	79	89	69	5	5	1	0	9
서귀포시	57	12	45	57	13	1	10	9	5	19

[2] 제주특별자치도 서귀포시 향약 57개 분석자료(대정읍 22, 남원읍 8, 성산읍 12, 안덕면 5, 표선면 10).

[3] 제주특별자치도 이장·통장·반장·임명 등에 관한 규칙, 자치법규.

### 3. 결론

제주특별자치도 읍·면지역 마을은 마을별 향약을 기준으로 하여 마을자치회 대표인 리장을 선출한다. 마을자치회 리장은 마을을 운영하고 관리하는 책임을 가지고 있다.

마을자치회 대표인 리장은 마을의 규모와 인구수에 따라 다양한 방법으로 선출된다. 이를 세부적으로 살펴보면 첫째, 리민들이 무기명투표에 의한 직접선거, 둘째, 개발위원회의 추대에 의해 총회에서 인준하는 추대형식, 셋째, 대의원회에서 대의원들이 투표에 의해 선출하는 방법 등이 있다.

리장 후보자 자격은 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, 출생지등 후보자 자격 조건이 제주특별자치도 이장·통장·반장 임명 등에 관한 규칙에 정한 사항보다 강하게 나타나고 있다[3]. 그리고 무기명투표에 의해 직접선거를 하는 경우 후보자 등록시 기탁금을 받고 있는데 공직선거법에 의한 시·도의회의원선거 기탁금 300만원보다 더 많은 500만원을 납부하는 마을도 있다.

제주특별자치도 읍·면지역 마을 향약은 마을운영을 함에 있어 최소한의 규칙을 설명해 놓은 자치규약이다. 제주지역 향약이 가지는 의미는 풀뿌리 민주주의 원형을 찾을 수 있기 때문이다. 또한 주민들 스스로 만들어 낸 자치규약이기 때문에 특별한 의미를 가진다.

### 참고문헌

[1] 제주특별자치도 제주시 향약 89개 분석자료(한림읍 21, 애월읍 26, 구좌읍 6, 조천읍 12, 한경면 14, 추자면 6, 우도면 4).