

## 濟州道民의 法意識에 관한 연구\*

서경림 · 김석준 · 김상찬\*\*

### 요 약

이 글은 제주도민의 법의식에 관한 조사결과를 분석하여 요약·정리한 것이다. 법의식은 법제도가 지니는 합법성과 정당성을 잃지 않게 하려는 의욕 내지 정신이며 힘이다. 법의식은 법치주의의 실질적인 실현을 위한 하나의 좌표이다. 법의식은 법제도와는 달리 쉽게 변하지 않는 속성을 가지고 있어서 법의식과 법제도간에는 괴리가 있게 마련이며, 이 점에서 법의식조사의 필요성이 제기된다.

어느 사회나 그 시대의 가치관은 법의식에 투영되어 나타나게 된다. 따라서 사회변동에 따른 가치관의 변화는 그 사회 구성원의 법의식조사를 통하여 파악될 수 있다. 현실사회에서의 가치관의 변화와 범규범 사이의 괴리를 측정하고 그 원인을 분석하는 것은 그 사회의 법치주의를 정착하기 위한 매우 중요한 일이다. 이러한 점에 주목하여 이 글에서는 '제주도민의 법의식'을 조사 연구하였다.

법의식조사의 주요 내용은 첫째, 사회변동과 도민의 가치관 변화, 둘째, 제주도민의 법에 대한 인식과 정서, 셋째, 제주도민의 법생활, 넷째, 법정립 및 법집행기관에 대한 태도, 다섯째, 현행법령과 습속 등에 관한 견해 등으로서, 대체로 기존의 연구성과인 한국법제연구원의 '국민법의식조사 연구(1991, 1994)'에 나타난 설문들을 참조하여 설문을 작성, 조사함으로써, 위 연구와의 비교분석을 시도하였다.

\* 이 논문은 제주대학교 법과정책연구소 연구과제의 일환으로 제주지방변호사회의 재정지원에 의하여 연구되었음.

\*\* 서경림은 상법, 법사회학 전공, 김석준은 사회학 전공의 제주대학교 교수이며, 김상찬은 민사법, 국제사법 전공의 제주대학교 조교수이다.

법이라는 가치규범을 대상으로 하는 본 조사의 특성상, 설문내용의 가치중립적인 조작화가 완전하다고는 할 수 없지만, 규범과 의식의 영역을 사실과 현실의 지표로 전환함에 있어서 사회학적 조사방법과 고도화된 전산처리시스템을 통한 통계화과정을 거쳐 상당부분 신뢰감을 가질 수 있도록 노력하였다.

이 글은 향후 제주도민의 법의식 및 법문화이론의 정립을 위한 근거를 마련하였다는 점과 국가나 지방자치단체의 입법 및 법집행상의 개선방향을 모색하는데 유용한 기초자료를 제공하고 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

## I. 법의식조사의 목적

그 어느 때보다도 우리 사회는 법치주의의 실현이 요망되고 있다. 법을 잘 지키는 사람이 존중되고 대접받는 사회야말로 참다운 법치사회라고 할 수 있다. 특히 합리적이고 예측 가능한 법이 지배하는 사회는 분쟁을 적절하게 소화하면서 질서가 유지되고, 사회생활의 안정과 평화를 도모할 수 있다.

법은 그 사회의 생활조건과 가치기준의 반영이므로, 입법자의 의지보다는 현실을 질서지우는 규범력이 무엇보다 중요하다. 법의 규범력이 약해지고, 사실적인 것에 실효성을 인정하려는 풍토가 만연될 때, 법치주의는 기대하기 어렵다.

오늘날 국가사회의 작동장치로서 수많은 법제도는 일정한 입법절차를 통해서 제정되지만, 이 법제도가 담고 있는 정당한 사회적 가치가 유지되기 위해서는 수범자인 사회구성원의 공통적인 인식과 노력이 필요하다. 법치주의의 원리가 정착되기 위해서는 법이 지니고 있는 합법성과 정당성이라는 요건과 함께 그 법을 지키고자 하는 사회구성원간의 합의가 요구된다.

법의식(legal consciousness)은 결국 법제도가 지니는 합법성과 정당성을 잃지 않게 하려는 의욕 내지 정신이며 힘인 것이다. 법의식은 법치주의의 실질적인 실현을 위한 하나의 좌표이다. 따라서 법치주의 원리의 정착가능성에 대한 전망은 국민의 법의식에 대한 정확한 파악에서 비롯한다. 법의식의 현재의 정체와 변화에 대한 진단이 잘못된다면, 법치주의의 실현을 위한 입법 및 법집행의 방향에 예기치 못한 영향을 미치게 될 것이다.(한국법제연구원, 1994:14).

법의식은 법제도와는 달리 쉽게 변하지 않고, 사회변동에 따라 형성되어 가는 특성을 갖는다. 법제도는 근대화의 요구에 따라 쉽게 바꾸어 질 수 있으나, 법의식까지 덩달아 쫓아가는 것은 아니다. 그러므로 법제도와 법의식간의 괴리는 당연히 있게 마련이다. 따라서 바로 이 점에서 법의식조사의 필요성이 제기되는데, 이 조사를 통하여 법의식에 영향을 줄 수 있

는 여러 가지 요인에 대한 다양한 분석도 가능해진다.

법의식 변화의 요인으로서 가정 및 학교교육, 대중언론매체, 국가기관의 입법·법집행·법선언 등도 영향을 줄 수 있으나, 이러한 요인들도 결국 사회의 가치관의 형성과 변화에 관련되는 것이므로 사회변동에 따른 가치관의 변화에 초점을 맞추어 법의식의 변화를 살펴보는 것이 무엇보다도 중요하다.

한국법제연구원은 「'91國民法意識調査研究」에서 한국인은 준법정신과 권리의식이 약하고, 법의 생활화가 철저하지 못하다는 그 동안의 평가와 기존조사의 결과에 대하여 반론을 제기하였다. 이 조사에서 한국인의 법의식은 과거와는 달리 법에 대한 긍정적 인식과 권리의식이 확산·신장되면서도 법정립 및 법집행기관에 대한 부정적 인식이 심화된 것으로 나타났다.

이 연구원은 다시 1994년도에 국민법의식조사를 실시하였다. 이 조사는 문민정부라는 새로운 정치체제에서 1991조사 이후의 법의식의 변화양상에 대한 재검토를 통해 향후 당분간의 국민법의식을 재정립하려고 하였다. 1994년도의 조사에 의하면, 전반적으로 우리 사회에 법치주의가 정착할 수 있는 가능성이 있다고 보면서도 우리 법의식의 면면에는 법치주의의 기본원리마저 위태롭게 하는 요소들도 있음을 경고하고 있다.

분쟁해결방법으로서 법의 선택이 법적으로 확인할 수 있는 권리의식의 확산이 아니라, 불명확하고 비타협적이며 막연한 요구까지 포함하는 권리주장을 하는 경향이 강하다는 점, 사회지도층인사나 고학력·고소득층의 법경시풍조와 죄의식의 희박성, 입법과정에 대한 불신 등은 법에 대한 부정적 인식을 확산시키는 주요 원인으로 지적하고 있다(한국법제연구원, 1994:149-151).

한국법제연구원의 1994년 조사는 제주도를 제외한 전국조사였다. 1991년 조사에서는 표본추출대상에서 제주도를 포함했지만, 표본 2,000명 중 30명으로 1.5%에 지나지 않았다. 따라서 제주도민의 법의식을 독자적으로 확인할 필요성이 있다. 제주도는 도서라는 지역성으로 인하여 육지와는 다소 다른 법문화가 형성되어 왔다고 볼 수 있으므로, 이를 파악하는 것은 중요한 과제라고 할 수 있다.

## II. 법의식조사의 내용·방법·과정

### 1. 연구방법과 조사내용

본 연구는 1차적으로 법의식과 관련된 문헌조사와 분석을 수행했다. 그 후 면접원을 동원한 설문조사를 수행하여 자료를 수집하고 이를 통계적으로 분석하는 방식을 택했다.

설문조사는 먼저 기존 연구성과인 한국법제연구원의 1991년 조사와 1994년 조사의 설문들을 참조하여 그와 비교분석이 가능하도록 작성된 설문지를 사용했다. 위의 두 연구는 전국적 수준의 표본조사를 통해 이루어졌는데, 1991년도의 연구는 표본추출 대상에서 제주도를 포함했지만 표본 2,000명 중 30명으로 1.5%에 지나지 않고, 1994년도의 연구에서는 제주지역이 제외되었다. 본 연구는 제주지역을 대상으로 수행되었다. 따라서 본 연구와 위의 두 연구는 양자간에 비교의 의의가 적지 않을 것이다. 이를 위해 본 연구의 설문문항들은 일부 수정된 것들이 있지만 대체로 위의 두 연구에 있는 것을 반복조사할 수 있도록 꾸며졌다. 이는 기존 연구와의 일정한 연속성을 유지하기 위해서도 요구되는 사항이라고 생각되기 때문이다.

설문조사된 영역은 크게 ① 사회변동과 가치관의 변화, ② 법에 대한 인식과 정서, ③ 법생활, ④ 법정립 및 법집행기관에 대한 태도, ⑤ 현행 법령에 대한 견해와 ⑥ 제주지역과 관련된 법령과 습속에 관한 태도의 6개로 나누어진다. 이 중 앞의 5개 영역은 기존 연구의 그것과 크게 다르지 않지만 후자의 여섯 번째 영역은 제주지역의 특성을 드러내기 위해 도입된 것으로 제주도개발특별법과 신구간에 관한 내용으로 채워져 있다.

### 2. 조사 방법과 절차

설문지의 구성을 위해 우선 본 연구가 비교 대상으로 삼은 두 연구결과와 설문내용을 연구원들이 토론하는 시간을 가졌다. 기존의 연구에서

변화된 사회적 상황에 적합하지 않은 내용들을 걸러내고 제주지역의 상황에 적합한 설문을 추가하는 등의 작업을 거쳐 설문지를 작성하였다. 그런 후에 연구원들과 범조계의 몇몇 관련자들에게 설문내용의 적합성을 검토하도록 하여 최종 설문지를 확정하고 이를 조사에 이용하였다.

설문지는 위의 6개 영역에 관한 설문들과 조사대상자의 사회경제적 배경을 묻는 설문들로 구성되었다. 사회경제적 배경의 설문에는 성, 연령, 교육수준, 직업과 사회계층, 응답자 본인과 가구의 월평균 소득, 혼인지위, 종교, 제주지역 거주기간, 제주도 내 거주지역, 생활수준에 대한 주관적 평가, 정치적 태도 등이 망라되었다.

이 가운데 직업 및 사회계층 변인과 정치적 태도 변인에 대해서는 약간의 설명을 추가할 필요가 있다. 직업 및 사회계층 변인은 서로 연관된 5개의 문항을 설문한 후 그 결과를 복합시켜서 측정되었다. 변인의 범주는 무직, 전업주부, 학생과 군인, 노동자계층, 신중간계층, 농민계층, 도시 자영업주와 자본가계층의 7개로 구분하였다. 노동자계층에는 일용직과 임시직 피고용인과 일상적 피고용인(routine employees)이 속하고, 신중간계층에는 피고용인으로서 경영관리직, 감독직 종사자가 속하도록 하였다.

정치적 태도의 변인은 3개의 설문문항의 결과를 요인분석(factor analysis)한 후 일종의 척도(scale)로 구성시켜 얻어졌다. 요인분석에 동원된 설문문항은 아래와 같으며 각 문항에 대한 응답은 정말 그렇다, 대체로 그렇다, 별로 그렇지 않다, 전혀 그렇지 않다의 네 가지 중 하나를 택하도록 하였고 각각의 응답에 대해서는 위에 열거된 순서대로 1점에서 4점까지 점수를 부여했다.

표본의 추출은 다단계층화집락표집법에 의존하였는데, 제주도를 제주시와 서귀포시, 북제주군과 남제주군의 4개 지역으로 나눈 후 각 시·군의 읍면동을 다시 추출하고 추출된 읍면동의 1997년 10월 현재의 주민등록상의 인구비례에 따라 표본을 할당하였다. 최종표본은 성비와 연령비를 고려하여 총 600명(제주시:359, 서귀포시:97, 북제주군:92, 남제주군:52)이 추출되었다.

조사는 1998. 8. 24.부터 8. 31.까지 8일간 제주대학교 학생들을 면접원

으로 하여 실시되었다. 조사된 설문지는 600부로 편집결과 조사에 특별한 이상이 있는 경우가 없어서 이를 모두 분석대상으로 삼았다.

### Ⅲ. 제주도민의 법의식조사 결과

본 조사는 비교적 최근에 이루어진 전국규모의 법의식조사인 '94년 한국법제연구원의 국민법의식조사를 모델로 하여 그 진단항목이나 설문을 유사하게 작성, 조사를 실시함으로써 양 조사를 비교하려 하였다. 그래서 본 조사의 진단항목은 '94전국조사와 마찬가지로 크게 1)사회변동과 가치관의 변화, 2)국민의 법에 대한 인식과 정서, 3)국민의 법생활, 4)법정립 및 법집행기관에 대한 태도, 5)현행법령과 습속 등에 관한 견해 등을 그 주요 내용으로 하였다.

#### 1. 사회변동과 도민의 가치관 변화

사회변동에 따른 가치관의 변화를 알아보기 위하여 가족구조의 변화, 직장질서, 여성의 지위 등 세 가지 문항에 대하여 조사하였다.

##### ◇ 가족구조의 변화

1. 가족공동문제에 관한 최종적인 의사결정은 어떻게 이루어지는가

##### ◇ 직장질서

2. 직장의 상사가 부당한 지시를 한다면 어떻게 하겠는가

##### ◇ 여성의 지위

3. 어떠한 경우 여성이 가장 불리한 대우를 받는가

유교적 가족윤리의 전통을 바탕으로 한 전통적인 대가족구조는 근대화 과정을 거치면서 부부중심의 핵가족으로 변화하였으며, 오늘날 자녀를 포함한 가족구성원 모두에게 합리성과 민주성이 존중되는 형태로 발전하였

다. 조사결과 제주도민의 가족공동문제에 관한 의사결정은 주로 '부모(부부)의 공동의사에 따라(34.4%)' 또는 '가족 모두의 의사를 종합하여(33.4%)' 이루어지고 있는 것으로 응답하고 있어, 제주에서도 이 같은 현상이 뚜렷함을 보여주고 있다.

직장질서에 있어서도 과거 가부장적 운영방식과 상명하달의 의사전달 방식 등 종래의 풍토가 사라지고 직장상사의 지시가 부당하다고 받아들여질 경우 그 지시가 그대로 관철되기는 어려운 실정이 되었다. 제주도의 경우에도 조사결과 이러한 직장질서의 변화가 여실히 나타나고 있는 바, 직장상사의 부당한 지시에 대하여 63.6%가 가능한 한 또는 무조건 거절하고 있다.

우리나라의 성차별은 무엇보다도 유교적 가부장사회의 전통에 기인한다고 할 수 있다. 오늘날 많은 분야에서 남녀성차별은 해소되고 있지만, 아직도 성차별의 문제가 완전히 해결되지는 못하고 있다. 본 조사에서도 여성응답자의 68.2%가 여성이 불리한 대우를 받고 있다고 생각하고 있는데, 그 차별과 불평등 정도가 가장 심한 분야를 선택하도록 한 결과 주로 취업 및 승진(61.1%)에 집중되어 있는 것으로 나타났다. 이는 사회가 발전함에 따라 여성의 사회참여욕구가 커지고 있으나 아직까지 이를 수용할 만한 사회적 여건이나 의식이 성숙되지 못하고 있다는 것을 말해주고 있다고 할 것이다. 특히 연령층이 낮을수록, 학력이 높을수록, 그리고 직업별로는 학생이나 신중간 계층의 경우 취업 및 직장에서의 승진 시 불평등의식과 상대적 박탈감을 더 강하게 느끼고 있다.

이상에서 살펴보았듯이 오늘날 가정 및 직장생활 그리고 여성문제 등에서 제주도민의 가치관과 의식은 민주적이고 합리적이며 사회참여욕구가 강한 것으로 나타나고 있다. 이러한 변화가 법의식에도 영향을 줄 것은 당연하다.

## 2. 제주도민의 법에 대한 인식과 정서

제주도민의 법에 대한 인식과 정서를 진단하기 위하여 법에 대한 인상,

법 규범력의 좌표, 분쟁해결방법으로서의 법의 선택, 탈법행위자에 대한 평가 등의 네 가지 문항에 대하여 조사하였다.

◇ 법에 대한 인상

1. “법”이란 말을 들으면 가장 먼저 어떤 느낌을 갖게 되는가

◇ 법 규범력의 좌표

2. 법은 왜 필요하다고 생각하는가
3. 만약 이 세상에서 법이 다 없어진다면 어떻게 되리라고 생각하는가

◇ 분쟁해결방법으로서의 법의 선택

4. 분쟁이 생겼을 때 “법적으로 해결합시다”라는 말을 들으면 어떤 느낌을 갖게 되는가

◇ 탈법자에 대한 평가

5. “능력 있는 사람은 대체로 법을 어기면서도 잘산다”라는 말에 동의하는가

### 가. 법에 대한 인상

법에 대한 인상에 관한 설문에서는 1994년 전국조사의 문항에서 ‘권위적’이라는 말을 삭제하고 ‘공평하다’, ‘민주적이다’, ‘엄격하다’, ‘편파적이다’라는 4개의 항목으로 질문하였다. 법이 권위적이어야 함은 법의 속성이라고 할 수 있기 때문이다. 어떤 결정이 사회통제의 효력을 발휘할 수 있기 위해서는 분쟁당사자들이 그 결정에 저항하는 경우에도 그 결정에 따르도록 설득할 수 있거나 강제할 수 있어야 하기 때문이다(레오폴드 포스피실·이문웅역, 1992:83).

‘법’이란 말을 들었을 때 연상되어지는 단어나 느낌에 대한 질문에 응답자의 50.5%가 편파적이라는 응답을 하여 법에 대하여 부정적인 인상을 가진 자가 절반을 약간 넘는데, 이는 법치주의의 정착가능성에 대한 회의적인 징후로서 그 원인분석과 대책이 시급히 강구되어야 할 것이다. 왜냐하면 법에 대하여 부정적인 인상을 가진 자의 법생활은 법치주의의 실

현을 위한 행위규범과 정면으로 상처되는 행태를 하기 쉽기 때문이다.

법이 편파적이라는 인상은 법령과 사법제도에 대한 제주도민의 의식이라고 할 수 있다. 법전 속의 법령 자체만이 아니라 법집행기관까지도 편파적으로 느끼고 있는 것이다. 곧 민주적이기는커녕 공정하지도 못하다는 것이다. 나아가서 이들은 법을 분쟁해결의 수단으로 선택하는데 주저하고, 탈법행위자에 대한 비난도가 낮으며 법을 지키지 않는 것이 피해를 덜 입는다고 생각한다. 또한 관공서에서의 일처리도 원칙을 지켜 요구하는 것보다는 저자세나 뇌물, 압력을 가하는 것이 더 효과적이라고 본다. 통계적으로 유의미하지는 않지만, 권력이나 재력이 재판의 결과에 영향을 미친다는 의견에 대해서도 법이 편파적이라고 인식하는 사람들에서 그렇다는 응답이 더 많다.

#### 나. 법 규범력의 좌표

‘법이 왜 필요하다고 생각하는가’ 라는 질문을 통하여 법규범력의 좌표에 대한 인식을 물었는데, ‘약자를 보호하기 위하여’ 라는 응답이 33.0%나 차지했다. 한국법제연구원이 실시한 1994년 전국조사에서 비슷한 차원의 질문에 대한 응답이 사회질서유지(70.9%), 약자보호(13.4%), 국가통치 수단(8.2%)등으로 나타난 것과 크게 대조된다.

본 조사연구에서는 1994년 전국조사의 ‘사회질서유지를 위하여’ 라는 항목을 삭제하고, ‘미풍양속유지를 위하여’로 바꾸어 질문하였다. 미풍양속이란 전통적으로 내려오는 아름다운 습속규범으로서, 이것과 법과의 가치판단을 살피고자 한 것이다. 법이 사회질서를 유지하기 위해 필요하다는 것은 상식화되어 있다고 할 수 있다. 당연한 것을 물을 필요는 없다고 판단하였다. 그러므로 여기에서는 법이 필요하다면 그 중에서도 특히 무엇을 위해서 필요한가를 질문하였다.

약자보호를 위해 법이 필요하다(33.0%)는 것은 제주도민의 소망이라고 해도 좋다. 그 가운데서도 50대 이상의 고연령층(39.4%)이, 초등학교 졸업 이하의 저학력자(44.3%)가, 월소득 49만원 이하의 저소득층(43.8%) 등이 그러한 희망을 강력히 표현하고 있다. 여기에는 강자일 경우 자기의

능력에 따라 요령껏 행동하면 범망을 빠져나갈 수 있지만, 약자는 큰 과오가 없더라도 범망에 걸릴 수 있다는 의식이 깔려있다고 할 수 있다.

법은 특히 약자보호에 대한 배려가 있어야 '좋은 법(良法)'이 된다고 할 수 있다. 또 합리적이기 위해서는 강자와 약자 양쪽이 평등한 관계임을 관념적으로 승인하고, 그 대립관계에 있어서 약자편의 권리를 보장하기 위하여, 강자 쪽이 힘을 행사하는 것을 금지하는 것이 전제되어야 한다. 그러므로 당사자의 권리의무관계를 법에 의해 규율하고 법을 공평하게 적용한다는 것이 갖는 실질적인 의미는 그것이 사회적으로 약자 쪽의 권리를 보장한다는 점, 바로 그것에 있다.

#### 다. 분쟁해결방법으로서의 법의 선택

분쟁이 생겼을 경우 "법적으로 해결합시다"라는 말을 들었을 때의 느낌을 묻는 질문에 응답자의 64.5%가 몰인정하다거나(31.5%), 불쾌하다(33.0%)는 반응을 보여 우리나라 국민의 소송회피 문화가 제주도민의 의식에도 뿌리깊이 존재한다는 것을 보여주고 있으며, 이는 분쟁이 발생했을 때 법에 호소하는 것을 합리적인 해결방법으로 받아들이지 않는다는 것을 말해주고 있다. 이와 같은 반응은 법치주의의 실현과 국민법의식 제고라는 관점에서 살펴보면 바람직한 현상이 아니며, 법에 대한 불신을 간접적으로 시사하고 있다고 할 수 있다.

1994년 전국조사가 법에 의한 분쟁해결에 응답자의 과반수 이상이 긍정적인 입장을 보인 점과 대조를 보이고 있다. 제주도민은 아직도 대다수가 법에 호소하지 않고 인정으로 분쟁을 해결하고자 하는 성향을 지니고 있다고 볼 수 있다. 그러나 법적으로 해결하자는 것에 35.5%가 긍정적인 대답을 하고 있는 것을 무시할 필요는 없다고 본다. 이는 역으로 아직은 낮은 수준이지만 그만큼 권리의식이 신장되고 있음을 보여주는 응답 성향으로 해석할 수도 있기 때문이다.

#### 라. 탈법행위자에 대한 평가

탈법행위 및 불법행위에 대한 비판적인 태도는 우리 사회 전반에 걸친

준법정신의 결여를 방지할 수 있는 매우 중요한 법의식이다. 특히 불법행위자에 대한 비판 및 고발정신은 이기적 권리의식을 견제할 수 있는 가장 강력한 수단이기도 하다.

1994년 전국조사에서는 “법을 어기면서도 잘 사는 사람은 대체로 능력 있는 사람이다”라는 말에 대한 동의여부에 대하여 설문하고 있는데, 본 조사에서는 “능력 있는 사람은 대체로 법을 어기면서도 잘산다”라는 말에 동의하는지 여부에 대한 설문으로 바꾸었다.

1994년 전국조사에서는 ‘동의하지 않는다’는 응답이 68.2%에 이르렀는데, 이는 탈법행위자에 대한 평가가 매우 엄격하다는 것을 보여준다. 그러나 제주도의 경우 ‘동의한다’는 응답이 전체의 82.7%에 이르고 있어 매우 주목할 만한 결과를 보이고 있다. 이는 능력 있는 사람들은 탈법할 가능성이 많고 또 실제로 탈법행위를 하고 있다고 생각하고 있는 사람이 많은 것을 나타내주고 있으며, 사회지도층이나 잘사는 사람들에 대한 냉소적이고 비판적인 반응을 나타내고 있다고 분석된다. 본 조사의 질문이 '94전국조사의 질문과 비교하여 다소 누앙스의 차이는 있지만, 이렇게 매우 대조적인 반응을 보이고 있는 것은 숙고할 만한 것이라 생각한다.

### 3. 제주도민의 법생활

제주도민의 준법정신 및 권리의식을 포함한 법생활화의 실태와 수준을 조사하기 위하여 조사내용을 크게 1) 법생활과 법적 경험, 2) 준법정신과 권리의식, 3) 법의 사용능력 및 분쟁의 해결방법 등으로 나누었다.

#### 가. 법생활과 법적 경험

제주도민의 법생활과 법적 경험에 대하여 알아보기 위하여, 본 조사에서는 1994년 전국조사와 마찬가지로 1) 법 인지 경로, 2) 법 인지 욕구, 3) 법교육, 4) 법적 경험, 5) 법지식 등에 관한 질문을 하였다.

##### ◇ 법 인지 경로

1. 생활법률을 어떻게 알게 되는가

◇ 법 인지 욕구

2. 신문에 실리는 법령에 관한 기사를 자세히 보는가
3. 행정기관의 민원상담실·법률구조공단·소비자보호단체 등을 찾아가거나 전화로 상담해 본 적이 있는가
4. 보험에 가입하거나 은행에 저축할 때 통장의 약관을 보는가
5. 법조문이나 법률용어가 딱딱하고 생소하여 어렵다고 느낀 적이 있는가

◇ 법교육

6. 초·중·고등학교에서의 법교육의 실태는 어떠하며 보다 적절한 법교육을 위해서는 어느 부분에 중점을 두어야 하는가

◇ 법적 경험

7. 사회생활을 하면서 어떻게 살아가는 것이 피해를 입지 않고 살아가는 방법인가
8. 읍·면·동사무소나 시·군청에 갈 경우 어떻게 해야 일이 잘 된다고 생각하는가
9. 금전관계로 소송하는 것에 대하여 어떻게 생각하는가

◇ 법지식

10. 현행민법상 시집간 딸과 부모를 모시고 사는 아들 중 누가 더 많은 재산을 상속 받을 수 있는가

1) 법인지 경로

조사결과 응답자의 75.7%(1994년 전국조사의 경우 70.9%)가 신문·TV 등 대중언론매체를 통하여 생활법률을 알게 되는 것으로 나타났다. 이는 날로 확대되어 가는 대중언론 매체의 사회적 기능을 감안할 때 입법관계기관의 입법활동의 홍보는 신문이나 TV방송을 적극 활용하는 방안을 강구하는 것이 국민의 법생활과 법의식 수준을 높이고 나아가 법치사회를 조성하는 지름길이 될 것이라는 것을 말해주고 있다.

국민의 일상생활과 밀접한 현행 생활법률의 내용을 인지시키는 것은

법의 무지로 인한 위법 및 탈법행위를 막게 되어 법의 규범력 확보에 중요한 역할을 하게 될 것이다. 오늘날 국민의 일상생활에서 법생활이 차지하는 비중이 크고, 대중언론매체에서 생활법률의 소개에 할애하는 시간과 지면이 증가되었고, 정부를 비롯한 입법관계기관의 입법홍보활동도 보다 적극성을 띠고 있다.

과거에는 입법예고나 법의 제정, 공포를 국민에게 알리는 방법으로 주로 관보를 이용하고 있었는데, 관보의 낮은 보급률로 인하여 법을 제대로 국민들에게 알리지 못하고 있었던 것이 사실이다. 그러나 요즘 입법관계기관의 입법홍보는 주로 대중언론매체를 통하여 이루어지고 있어서 대국민 인지도가 매우 향상되었다. 일반국민의 법에 대한 인지도는 법치주의의 확보에 있어서 입법과정의 민주성이나 법집행의 공정성 못지 않게 중요한 관건이 되기 때문에 향후 언론매체를 통한 입법홍보활동에 더욱 노력하여 생활법률에 대한 일반국민의 인지도를 높여가야 할 것이다.

다만, 주목할 점은 법인지 경로가 신문·TV를 통한 일반적인 인지경로에 책이나 잡지, 주위사람으로부터 들어서, 사건을 겪고 나서 등 인지경로의 다양화의 조짐을 보이고 있다는 것이다. 따라서 생활법률에 관한 다양한 정부홍보물을 배포하거나, 생활법률에 관한 시민강좌의 설정 등이 유효한 수단일 것이다. 특히 본 연구에서는 조사항목에 넣지는 않았지만, 고도로 발달한 정보통신기술을 이용하여 PC통신이나 인터넷망 등을 더욱 활용한다면 그 효과가 더 커지리라 기대된다.

## 2) 법인지 욕구

일반적으로 법을 알고자 하는 욕구는 법의 생활화에 긍정적으로 이바지하며 법인지의 욕구가 강한 사람은 고발정신이 높고, 소송하는 것에 대하여 권리보장과 분쟁의 해결수단으로 받아들이고 있다. 따라서 참여적 시민문화가 정착된 사회일수록 법인지 욕구는 강하기 마련인데, 우리 사회의 높아진 권리의식이나 고발정신에 비하여 법을 알고자 하는 욕구는 그다지 강한 편이 아니다.

조사결과 '신문에 실리는 법령에 관한 기사를 자세히 본다'와 '보험계약

서나 통장의 뒷면에 있는 규정(약관)을 자세히 본다'는 응답이 각각 16.7%와 21.7%에 지나지 않았고(1994년 전국조사의 경우 각각 22.2%, 33.6%), 법적인 문제가 생겼을 때 행정관청의 민원상담실·법률구조공단·소비자보호단체 등을 찾아가거나 전화상담을 해 본 적이 있느냐는 물음에 응답자의 61.8%가 '전혀 없었다'는 반응을 보였다.

이러한 현상은 1994년 전국조사에 비해서도 법인지 욕구가 낮다고 할 수 있고, 제주도민은 아직도 권리주장에 있어서 '법적 권리개념' 보다는 '정서적 권리감각'이 강한 일면이 있음을 보여주고 있다.

주민의 법생활과 법의식이 보다 확고해지고 높아지기 위해서는 무엇보다 법에 대한 인지도와 그 욕구 그리고 법과의 친숙도 내지는 일체감이 강하게 형성되어야 할 것이다. 법인지 욕구가 강할수록 분쟁해결방법으로서 법을 선택하는데 긍정적이라는 사실에서도 이는 확인되고 있다. 불량품을 샀을 때에 권리주장을 포기하는 이들(한번 산 것이니 어쩔 수 없다고 생각하는 사람들)은 보험가입이나 은행 통장을 만들 때 규정이나 약관을 안보거나(25.7%) 있는지 모른다(40.0%)는 응답자에게서 많고, 소비자 고발센터에 신고한다는 적극적 권리주장을 하면서 법적 해결을 바라는 사람들은 그런 규정이나 약관을 자세히 본다(41.5%)고 하고 있기 때문이다.

그러나 제주도민의 법조문과 법률용어에의 친숙도에 대한 조사결과, 응답자의 83.8%가 법조문이나 법률용어가 어렵다고 하고 있으며, 읽어본 적이 없다는 응답자까지 합치면 95.1%에 이르고 있다. 특히 학력이 높고 연령이나 직업에 있어서 법조문이나 법령용어에 대한 관심이 많은 20대·30대, 학생·군인과 신중간계층 중에 법조문이 어렵다는 응답이 상대적으로 많이 분포되어 있다는 사실은 우리의 현행 법령이 접할수록 그 법조문과 법령용어가 더욱 어렵다고 느끼게 된다는 것을 보여주고 있다.

### 3) 법교육

초·중·고등학교의 교육단계에서의 법교육 실태에 대한 조사결과 응답자의 68.8%가 비판적이어서 1994년 전국조사(68.8%)와 같다. 현재 우리 나라의 초·중·고등학교의 교육단계에서의 법교육은 사회과 교육과

정에서 구체화되고 있는데, 초·중·고등교육단계의 사회과 교육과정을 살펴보면 주로 헌법교육과 공동생활에서의 준법정신에 치중하고 있다.

조사결과 보다 적절한 법교육이 이루어지기 위하여 중점을 두어야 할 부분으로 '준법정신의 함양을 위한 올바른 인간상의 정립(45.7%)' 과 '사회생활에서 지켜야 할 생활법규(26.5%)에 대다수의 응답이 집중되었음을 감안할 때 향후 교육과정 개편에 새로운 변화가 요구된다. 특히 '올바른 인간상의 정립'은 국민 법생활의 활성화를 위한 법교육적 측면의 한 지표로서 동양적인 사고의 전형을 보여주고 있다.

#### 4) 법적 경험

국민 법생활의 행위 및 심리적 측면은 법적인 문제로 인한 구체적인 경험을 통하여 보다 뚜렷이 드러난다. 우리 국민은 소송회피심리가 농후하고 행정관청에 찾아가는 것을 꺼리며, 법과 관련되는 것을 가급적 피하려는 성향이 강하다는 것이 과거 법의식에 관한 기존 정설이었으나, 1994년 전국조사에서는 54.0%가 금전관계로 소송하는 것에 대하여 자신의 권리행사 내지는 정의실현으로 생각함으로써 한국인의 법의식 중 소송회피심리가 농후하다는 기존의 일반적인 견해를 반박하고 있다.

제주도민의 경우 61.7%가 금전관계 소송에 긍정적인 응답을 함으로써 더 뚜렷하게 나타나고 있다. 그러나 학력이 낮거나 여성인 경우 아직도 법적인 문제로 법원에 가는 것을 시간·비용·불명예 등의 이유로 꺼리는 경향이 상대적으로 강하게 나타났다.

행정관청에서의 업무처리에 있어서도 1994년 전국조사에서 약 75%가 저자세·압력·뇌물공세 등보다는 '원칙대로 하면 된다'고 응답하고 있다. 그러나 제주도의 경우 67.3%가 원칙대로 하는 것을 선호하고 있는 것으로 나타나, 전국적인 수준보다는 낮다고 할 수 있다. 반면, '무조건 잘 부탁한다고 해야 한다'(19.7%)거나 '압력을 넣어야 한다'(7.3%)는 응답도 상대적으로 높게 나타나고 있어(1994년 전국조사에서는 각각 15.1%, 1.8%) 유의할 부분이다. 깊은 층이면서, 학력이 높을수록 저자세·압력 등을 행정관청에서의 업무처리에 유효한 수단으로 보는 경향이 상대적으로

로 높게 나타나고 있는데 이는 우리 사회의 이 계층에 법률신평조가 강한 현실을 반영하고 있다고 할 것이다.

또한 '사회생활을 하면서 어떻게 살아가는 것이 피해를 입지 않고 살아가는 방법이라고 생각하느냐'는 질문에는 '법대로만 하면 된다(10.8%)'는 소수이고, 나머지는 '상식적으로(52.3%)', 또는 '법과 관련되는 것은 되도록 피하는 것이 좋다(9.2%)', '경우에 따라서는 법을 어겨야 한다(14.8%)' 등으로 응답하여 아직 제주도민의 법의 생활화가 제대로 정착되어 있지 않은 일면을 보여주고 있다. 다만 '상식'이 원칙을 나타내는 것으로 조사 분석에서 확인할 수 있었고, '법이 잘못되었을 경우 적극적으로 시정하도록 한다' 등에 응답도 12.8%로 나타나고 있어서 향후 법의 생활화에 좋은 징후를 보이고 있다.

정상적인 사회에 있어서의 법은 상식에 근거를 두어야 한다. 상식이 통해야 사회가 유지될 수 있기 때문이다. 따라서 상식과 법이 통하는 사회가 바람직한 사회라 할 수 있다. 그러나 잘못된 법은 회피할 것이 아니라, 그것을 고치려는 비판적 의지가 있어야 한다. 물론 이때 '상식'이 지시하는 바가 무엇인지가 문제일 수 있다. 곧 '상식'이 앞서 본 원칙이 아니라 편법과 불법이라는 의미로 사람들에게 새겨져 있다면 큰 사회적 문제가 아닐 수 없다. 조사결과 다행스럽게 상식의 의미는 원칙을 지키는 것을 지시함을 사사하는 결과를, 그리고 권리실현을 위한 소송에도 적극적인 것을 각각 확인할 수 있었다. 이는 매우 고무적인 현상으로서 앞으로 법과 사법제도의 정책이 어떤 방향이어야 하는지를 암시한다고 보아진다. 곧 상식에 기반하되 공정한 법이 그것일 것이다.

### 5) 법지식

1991년부터 시행하고 있는 현행민법 중 재산상속에 관하여 아들과 딸 중 누가 재산상속을 더 많이 받도록 하고 있는가 하는 질문에, 응답자의 15.2%만이 아들과 딸이 똑같이 상속받는다라는 정답을 선택하고 있어 1994년 전국조사의 29.1% 보다 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 그 이유는 물론 도민에 대한 법의 홍보와 도민들의 법 접근가능성을 제대로 확보하지

못한 탓이라고 여겨진다.

학력·직업·주관적 생활수준 등에 있어서 낮은 계층일수록, 연령이 많을 수록 법에 대한 지식이 부족한 것으로 보아 법교육 및 법제정 홍보에 관한 대책수립이 필요함을 알 수 있다.

### 나. 준법정신과 권리의식

제주도민의 준법정신과 권리의식을 진단하기 위하여 1)준법정신, 2)고발정신, 3)권리의식 등에 관한 열 가지 문항을 다음과 같이 구성하였다.

#### ◇ 준법정신

1. 우리 사회에서 법이 잘 지켜지지 않는 이유는 무엇이며 가장 법을 지키지 않는 집단은 누구인가
2. 정치·경제·노사관계·교육계·교통질서·행락질서 등에서 법질서가 어느 정도 지켜지고 있다고 생각하는가
3. 친목계나 친목회 등의 모임에서 회칙이나 약속이 잘 지켜지고 있지 않은 가장 큰 이유는 무엇인가

#### ◇ 고발정신

4. “능력있는 사람들은 대체로 법을 어기면서도 잘 산다”라는 말에 동의하는가
5. 무단횡단을 하거나 담배꽂초를 버리다 단속반에 적발되어 처벌을 받는다면 어떤 생각이 드는가
6. 도둑이 이웃집 담을 넘는 것을 보았을 경우 어떻게 하겠는가
7. 우리 사회에서 시급히 퇴치해야할 범죄는 무엇이며 범죄 없는 사회를 만들기 위하여 필요한 것은 무엇인가

#### ◇ 권리의식

8. 국민을 부당하게 억압하는 법이 있다면 어떻게 하겠는가
9. 불량품을 샀을 경우 어떻게 하겠는가
10. 횡단보도를 건너다 교통사고를 당하여 부상을 입는다면 어떻게 하겠는가

### 1) 준법정신

우리사회에서 법이 잘 지켜지고 있다고 생각하느냐는 물음에 전체 응답자 중 86.7%가 '그렇지 않다'고 응답하고 있어 우리 사회의 준법질서에 대하여 매우 회의적인 반응을 보이고 있다. 이는 1994년 전국조사의 78.9%보다도 더 부정적인 경향을 보이고 있는데, 응답자 개개인의 준법정신에 대한 진단을 묻는 질문이 아니라 사회전반의 준법질서에 대한 평가였기 때문에 다소 증폭되었다고 풀이할 수 있을 것이다.

준법정신의 결여는 법 및 법집행기관에 대한 불신으로 이어진다고 생각할 때 상당히 우려할 만한 일이나, 한편 이러한 현상은 높은 준법정신의 수준을 요구하는 도민의 비판정신의 반영으로서 평가할 수도 있을 것이다. 따라서 이번 조사결과 전반적으로 높아진 비판정신과 더불어 우리 사회에 준법질서를 바로 잡아 나가기를 바라는 좋은 징후로 받아들일 수 있다.

한편 법이 잘 지켜지고 있지 않은 원인에 대해서는 '법의 절차가 복잡하고 자주 바뀌니까(35.6%)', '법이 불공평하므로(25.2%)', '법 이외에 다른 방법이 편리하므로(10.4%)' '법대로 살면 손해를 보니까(8.9%)' 순으로 응답하고 있는데, 이는 우리 사회에서의 준법질서 확립의 원천적 책임을 일반국민의 법의식보다는 법집행자 및 기업인들에게서 찾아야 함을 말해주고 있다. 사회의 준법질서를 깨뜨리는 주요 집단으로 정치인(45.6%), 기업인(22.5%), 공무원(13.3%), 법조인(11.2%) 등을 선택한 것은 이의 표현이다. 정치인, 기업인과 같은 사회지도층이 법을 제대로 지키지 않는다고 하는 것은 그 동안의 파행적인 헌법파괴, 정경유착에 의한 부정부패, 노동운동 탄압 등과 같은 것이 위법 작태로서 도민들에게 인식되고 있음을 말해준다.

사회지도층의 각성과 솔선수범으로 우리 사회의 준법질서가 올바르게 선다면 국민법의식 차원에서의 준법정신을 다룰 필요가 없을 것이다. 문제는 한국인에게 전반적으로 준법정신이 결여되어 있다는 데 있다.

흔히 한국인은 사회 생활을 법 이전의 대인적인 상호신뢰와 정에 기반을 두고 행하려는 습성이 있다고 본다. 법에 신세를 지지 않고 살거나 법이라

는 것이 도덕적으로는 규제할 수 없는 인간을 다스린다는 인식이 한국인의 법의식에 농후하다는 것이다(윤여림, 1972. 5:1). 이러한 태도는 국민법의식을 저하를 가져올 뿐만 아니라 법치주의의 실현에 장애가 될 것이다.

본 조사에서는 이러한 한국인 특유의 습성이 제주도의 경우에 어떻게 나타나는지를 확인하기 위하여 1994년 전국조사와 같이 사적모임에서의 규칙준수에 관한 질문을 하였다.

조사결과 사적모임인 친목계나 친목회에서의 '회칙이나 약속이 잘 지켜지고 있다'라는 응답이 62.3%를 차지하였다. '한국인은 약속이나 규칙을 잘 지키지 않는다'는 평가는 잘못되었음을 보여주는 것이다. 오히려 사적인 규칙준수는 잘 이행되고 있다고 보아야 한다. 이러한 자세를 어떻게 공식적 규제인 준법정신과 연결시킬 것인가가 우리에게 남겨진 과제라고 할 것이다.

사회의 여러 분야별로 1994년 전국조사와 비교하여 법이 잘 지켜지고 있다는 응답의 분포를 비교하면, 정치분야(20.5%→7.5%), 행정분야(53.1%→32.4%), 경제계(35.4%→18.5%), 노사관계(47.3→24.7%), 교육계(42.0%→48.5%), 교통질서(32.6%→39.4%), 행락질서(16.6%→18.0%) 등으로 교육계, 교통질서, 행락질서 등에서는 같거나 다소 개선이 보이는 반면, 정치·행정·경제·노사관계 등에서는 후퇴된 모습을 보이고 있다.

법이 잘 지켜지지 않는 분야로 정치(92.5%), 경제(81.5%), 노사관계(78.5%), 행정(67.5%) 순으로 나타나고 있다. 한편 시민생활의 영역인 행락질서(82.0%), 교통질서(60.6%)에서도 법이 별로 지켜지고 있지 않다고 대답하고 있다. 그런데 여기서 정치, 경제, 노사관계는 주로 지배집단과의 문제이나, 행락질서와 교통질서는 시민생활의 문제이므로 구분될 필요가 있다. 서구와는 달리 우리는 급격한 도시화로 인하여 도시차원의 질서감각을 익히지 못한 점을 고려해야 하겠다. 본래 농경사회는 공·사가 엄격히 구분되지 않는다. 따라서 행락질서나 교통질서의 필요성이 없었던 것이다. 공적질서인 행락질서나 교통질서는 잘 지키지 않으면서도 앞에서 본 사적 모임의 규칙은 잘 지킨다고 하는 것은 아직도 우리의 의식이 농경사회의 범주를 벗어나지 못한 때문이기는 하지만, 점차 개선되어져 가

리라는 징후로 받아들여도 좋을 듯하다.

## 2) 고발정신

고발정신은 합법적이고 정당한 범질서를 유지하기 위한 건전한 시민정신과 비판정신에서 비롯된다. 이러한 시민의 주체적 참여의식이 확장될수록 법치주의가 안정적으로 정착될 것이다. 고발정신은 크게 개인적 비판의식과 사회적 비판정신으로 구분할 수 있다. 본조사의 문항12는 전자, 문항4와 13은 후자를 염두에 두고 구성한 것이다.

조사결과 응답자의 49.0%만이 무단횡단이나 담배꽂초를 버리다 적발되었을 때 처벌받는 것이 당연하다고 응답하고 있어, 1994년 전국조사의 63.5%에 비하여 상대적으로 낮은 분포를 보이고 있다. 기존의 연구결과에 의하면, 친구나 친척이라도 법을 어겼을 때는 고발하겠다고 응답한 경우가 60.3%로 나타나고 있어(김항원 외, 1996:147-148), 일상생활에 관련한 행동적 차원에서의 고발정신은 그리 높지 않은 것으로 나타나고 있는데 이는 제주도민의 법의식 속에 법의 타당성에 대한 회의가 높기 때문이라 생각된다.

그러나 이웃집에 도둑이 들었을 때 신고하겠다고는 응답은 전체 응답자의 84.1%(1994년 전국조사 69.9%)이며, 탈법행위자에 대한 반응도 82.7%가 냉소적이어서 비판정신이 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 도민의 법의식수준의 고양과 법치사회의 확립이라는 관점에서 매우 고무적이다. 따라서 정부나 언론이 고소·고발의 증가를 부정적으로 보는 시각은 수정되어야 한다. 앞으로의 문제는 무고가 아닌 정당한 권리의식을 신장시켜 어떻게 올바른 권리행사로 정착시키느냐 하는 것이다. 그런데, 조사결과 기초질서위반, 즉 경미한 위법행위에 대한 죄의식은 젊은 층일수록, 그리고 학력이 높을수록 오히려 희박하게 나타나고 있어 심각한 사회적 문제로 등장하고 있는데 이는 이 계층의 법에 대한 전반적 불신과 범경시 풍조를 반영하고 있다.

우리 사회에서 시급히 퇴치해야 할 범죄는 정치·경제·사회적 여건 변화에 따라서 달라질 수 있으나, 본 연구의 조사기간 동안에는 다음과

같은 결과가 나왔다.

정치·경제사범에 대하여는 부정부패(78.8%) → 탈세(8.5%) → 경제사범(5.3%) → 환경사범(4.3%), 일반 민생·사회사범에 대하여는 성폭행(46.4%) → 조직폭력배(21.2%) → 강·절도사범(17.9%) 순으로 응답결과가 나타났는데, 이는 최근 크게 사회문제화 되고 있는 공직자부정, 성폭력·성희롱 논쟁이 응답자의 응답과정에 많은 영향을 미친 것으로 판단된다. 특히 부정부패는 1994년 전국조사의 경우(61.7%)보다 높게 나타나고 있음에 유의해야 할 것이다.

제주지역 사회에서 가장 시급히 퇴치하여야 할 범죄로서, 정치 및 경제사범 중에서는 남녀 모두 부정부패를 들고 있고, 일반 민생 및 사회사범 중에서는 여성의 경우 성폭행을, 남성의 경우 성폭행 및 조직폭력배를 우선 지목하고 있다. 한편 부동산투기사범 및 환경사범은 1994년 전국조사(각각 11.3%, 13.2%)에 비해 그 응답수가 적다. 부동산투기사범을 적게 든 것은 최근의 정부의 강력한 부동산투기 규제에 의한 부동산 매매의 침체로 인한 것이고, 환경사범을 적게 든 것은 제주도의 특수성을 반영한 것이라고 분석할 수 있다.

범죄 없는 사회를 만들기 위한 노력 내지 방안으로서 '가정과 사회에서의 건전한 시민교육'(31.6%)과 '관계당국의 엄격한 법집행 및 처벌강화'(27.4%), '피해자 및 일반시민의 철저한 신고정신'(22.4%) 순으로 응답하고 있다. 이는 '94전국조사에서 '피해자 및 일반시민의 철저한 신고정신'을 최우선(30.0%)으로 들고 있는 것과 다르다. 제주도민들은 범죄근절 대책으로서 인성교육의 중요성을 더 강조하고 있다.

### 3) 권리의식

국민을 부당하게 억압하는 법이 있다면 적극적인 방법으로 시정을 요구하거나 악법이니까 지키지 않는다는 응답이 전체의 49.2%이고, 불량품을 샀을 때 고발 등 적극적인 대응을 하겠다는 응답이 84.5%에 이르고 있고, 교통사고를 당했을 때 피해보상 등의 요구도 55.8%가 적극적인 대응을 하겠다고 응답하고 있다.

계층별 권리의식을 분석한 결과, 연령층이 낮거나 학력 및 소득수준이

높을수록 더욱 높은 권리의식을 보여주고 있다.

#### 다. 법의 사용 능력 및 분쟁의 해결 방법

제주도민의 법의 사용 능력과 분쟁의 해결 방법을 평가하기 위하여 다음과 같이 설문을 구성하였다.

##### ◇법의 사용 능력

1. 국민을 부당하게 억압하는 법이 있다면 어떻게 하겠는가?
2. 불량품을 샀을 경우 어떻게 하겠는가?
3. 횡단보도를 건너다 교통사고를 당하여 부상을 입는다면 어떻게 하겠는가?
4. 금전관계로 소송하는 것에 대하여 어떻게 생각하는가?
5. 자녀가 같은 또래의 아이들과 다투다가 상처를 입었을 경우 어떻게 처리하는 것이 바람직한가?

##### ◇분쟁의 해결 방법

6. 사회생활을 하면서 어떻게 살아가는 것이 피해를 입지 않고 살아가는 방법이라고 생각하는가
7. 가족 중 누가 사람을 때려서 경찰에 붙잡혀 갔을 경우 어떻게 하겠는가
8. 누구와 친분을 가지고 있으면 법과 관련되는 일이 발생했을 때 도움이 된다고 생각하는가

#### 1) 법의 사용 능력

조사결과 부당한 입법에 대한 시정요구나 저항이 49.2%(1994년 전국조사 59.7%), 불량품을 샀을 때 바꿔오거나 고발 내지 고소하겠다는 응답이 84.5%(전국조사 83.5%), 교통사고를 당한 경우 치료비 외에 위자료를 받거나 고소하겠다는 응답이 55.8%(전국조사 67.1%), 소송하는 것을 꺼리지 않겠다는 입장이 61.7%(전국조사 54.0%)로 나타나 제주도민의 법사용 능력은 비교적 높으나, 1994년 전국조사에 비교하면 다소 낮은 것으로 평가할 수 있다.

한편 '귀댁의 자녀가 같은 또래의 아이들과 다투다가 상처를 입었을 경우 어떻게 처리하는 것이 바람직하다고 생각하는가'라는 질문에 '크게 문

제삼지 않는다'라는 응답이 88.2%(전국조사 81.1%)나 차지하였다. 이는 자신의 권익이 크게 침해받지 않는 한 법적인 수단 이외의 분쟁해결방법을 찾고자 하는 한국인의 법생활상 관용성이 제주도민에게도 그대로 타당함을 보여주는 것이라 할 수 있다.

## 2) 분쟁의 해결방법

일반적으로 법사용능력이 높다면 분쟁의 해결방법으로 법을 선택하는 것이 정상적일 것이다. 그러나 제주지역 주민의 경우 법사용능력은 높게 나타나면서도, 분쟁의 해결방법으로는 법 이외의 방법을 찾고자 하는 경향을 가지고 있다는 특이성을 발견할 수 있다. 가족이 경찰에 붙잡혀 갔을 때 '가능하다면 피해자나 그 가족과 합의하겠다'(89.8%)는 응답이나, 문항21에서 나타난 바와 같이 '상식적으로 사회생활을 하는 것이 피해를 입지 않는 방법'(52.3%)이라는 응답이 그 예이다.

이러한 경향은 본조사의 문항3에서 분쟁발생시 "법적으로 해결하자"는 말에 대하여 '몰인정하다'거나 '불쾌하다'라는 반응이 약 64.5%를 차지하는 것이나, 문항26의 변호사(32.3%), 판검사(22.8%), 담당행정 공무원(16.5%)과의 친분관계가 자신의 법적 문제 해결에 많은 도움이 된다고 응답하고 있는 것에서도 찾아볼 수 있다.

그러나 고위공무원(8.5%) 및 정치인(6.7%)보다는 변호사(32.3%)와의 친분관계가 자신의 법적 문제 해결에 가장 크게 도움이 된다고 응답하고 있는 것은 매우 고무적인 현상으로서 제주도민이 분쟁해결방법으로서 법을 멀리하고 있지 않음을 입증하고 있다. 특히 변호사와의 법률상담을 중요시하는 현상에 비추어 변호사의 사회적 수요에 대비한 변호사의 양적 증가를 고려해야 할 것이고, 사회적 변화에 적응하는 법률서비스를 충족시키기 위하여 직역의 전문화, 저렴한 소송비용 등으로 변호사와의 법률상담의 문턱을 더욱 낮추어야 할 것이다.

## 4. 법 정립 및 법 집행기관에 대한 태도

본 조사는 제주도민의 법 정립 및 법 집행기관에 대한 태도를 알아보기 위하여 구체적으로 다음과 같은 질문을 하였다.

◇ 법정립 및 법집행기관에 대한 태도

1. 우리 사회에서 법이 잘 지켜지지 않는 가장 큰 원인은 무엇인가?
2. 누가 가장 법을 지키지 않는가?
3. 국회·정부의 법령제정, 행정관청의 법 적용, 경찰서의 법 적용, 검찰의 법 집행, 법원의 법 선언 등은 공정한가?
4. 국회의원이 만든 법은 국민인 우리가 만든 법인가?
5. 행정기관에 갈 경우 어떻게 해야 일이 잘 처리되는가?

◇ 사법권의 독립

6. 권력이나 재력이 재판에 영향을 미치는가?
7. 국민의 여론이 재판에 영향을 미치는 것이 바람직한가?

가. 법정립 및 법집행기관에 대한 태도

우리 사회에서 법이 가장 잘 지켜지지 않는 원인으로 '법의 절차가 복잡하고 자주 바뀌니까(35.6%, 1994년 전국조사 32.5%)', '법이 불공평하므로(25.2%, 전국조사 21.3%)', '법의 집행이 엄격하지 못하므로(19.8%, 전국조사 24.9%)' 등의 순으로 응답하고 있다.

법정립 및 법집행기관에 대한 직접적인 태도와 반응을 조사한 결과, 국회나 정부에서 법령을 만들 때(72.7%), 행정관청에서 법을 적용할 때(57.0%), 파출소나 경찰서에서 법을 적용할 때(56.4%) 법이 잘 지켜지고 있지 않다고 응답하고 있다.

국회나 정부에서 법령을 만들 때 응답자의 72.7%(전국조사 56.7%)가 공정하지 않다고 응답하고, '국회의원이 만든 법은 국민인 우리가 만든 법이라고 생각하느냐'는 물음에 전체 응답자중 75.1%(전국조사 62.2%)가 그렇지 않다고 응답하고 있어서 입법과정에 대한 불신은 법집행과정보다도 더 큰 불신을 보이고 있다. 이러한 불신의 정도는 연령층이 낮을 수록, 학력이 높을 수록 그리고 학생인 경우 더욱 심하다.

검찰이나 법원, 그리고 변호사에 대하여 비교적 신뢰도가 높게 나타나 는 것은 국회나 정부, 경찰관서와 비교하여 상대적으로 후한 점수를 주고 있는 것으로 생각된다.

어떻든, 이는 법집행기관에 대하여 전반적으로 부정적이던 과거의 경향이 어느 정도 해소되어 가는 것으로서 법치사회실현에 매우 고무적인 현상이라 하겠다.

#### 나. 사법권의 독립

조사결과 권력이나 재력이 재판의 결과에 영향을 미친다는 응답이 95.9%(1994년 전국조사 93.3%)로 나타나고 있다. ‘돈과 교우는 정의의 힘을 파괴한다(Money and friendship break the arms of justice)’ ‘정의는 때때로 돈주머니가 늘어진 쪽으로 기울는 수가 있다(Justice oft leans to the side where the purse hangs)’ 등의 법언처럼 재판에서 권력이나 재력의 영향력이 불가피할 수 있지만 이는 권력이나 재력이 개입하고 있어서 판결의 공정성 및 사법권의 독립이 이루어지지 않고 있다는 강한 불신감을 표현한 것으로 볼 수 있다. 사법권의 독립에 대한 회의는 여론이 재판에 영향을 미치는 것에 대하여 77.2%(1994년 전국조사 76.9%)나 바람직하다는 응답으로 연결되고 있다. 여론에 의하여 재판의 결과가 영향을 받거나 왜곡되는 것은 사법권의 독립과 사법기능의 공정성에 많은 우려가 되지만 우리 나라의 경우 오히려 여론이 권력이나 재력의 재판에 대한 영향력 행사를 억제하는 효과에 기대를 걸고 있는 형편이다.

입법과정과 권력이나 재력으로부터의 사법권의 독립에 대하여는 1994년 전국조사와 마찬가지로 회의적인 태도를 보인 반면, 검찰·법원 등의 법집행기관에 대하여는 비교적 높은 신뢰감을 보였다. 이는 우리 사회에 법치주의가 정착할 수 있는 청신호로 받아들여도 무방할 것이다.

### 5. 현행법령과 습속 등에 관한 견해

본 조사에서는 1994년 전국조사의 다섯 항목 중에서 현실에 맞지 않는 법, 정치개혁과 정치관계법 등을 제외하고, 1) 노사관계법 위반의 책임소재, 2)환경오염의 규제방향 등 두 문항만을 조사항목에 넣었으며, 3)제주도 특유의 습속인 신구간의 필요성, 4)돈내기 도박의 허용여부, 5)장애인

등 사회적 약자에 대한 법적 보호의 문제, 6)제주도종합발전지원법의 제정 방향 등에 관한 항목을 추가하였다. 구체적인 질문은 다음과 같다.

◇ 노사관계법 위반의 책임소재

1. 노사관계법이 잘 지켜지고 있지 않다면 누구에게 그 책임이 있는가?

◇ 환경오염의 규제방향

2. 환경오염을 유발시키는 기업에 대하여 어느 정도의 규제가 필요하다고 생각하는가?

◇ 제주도 특유의 습속인 친구간의 필요성

3. 입춘을 전후해서 이루어지는 제주도의 이사철이라 할 수 있는 친구간에 대해서 어떻게 생각하는가?

◇ 돈내기 도박의 허용여부

4. 화투나 윷놀이, 트럼프, 바둑, 장기, 당구, 골프 등 돈내기 도박에 대해서 어떻게 생각하는가?

◇ 장애인 등 사회적 약자에 대한 법적 보호의 문제

5. 우리 사회의 장애인이나 생활보호대상자 등의 빈민 그리고 외국인 노동자에 대한 현재의 법률적 보호에 대해 어떻게 생각하는가?

◇ 제주도종합발전지원법의 제정 방향

6. 제주도종합발전지원법은 어떤 방향으로 제정되어야 하는가?

7. 제주도종합발전지원법이 제정된다면 누가 가장 큰 혜택을 볼 것이라고 생각하는가?

### 가. 노사관계법 위반의 책임소재

노사관계는 당사자인 근로자와 사용자 및 정부의 원인행위, 산업화의 진전에 따른 경제여건과 구조의 변화, 사회문화적 환경요인, 노동법제를 비롯한 법제도적 요인 등 제 요인의 상호작용의 결과로서 형성된다.

그러나 국제화시대가 본격화되면서 노사관계도 국내적 차원의 문제에

머물지 않고 국가경제의 국제경쟁력 제고라는 국제적 문제에 직면하고 있다. 과거 격증하였던 노동쟁의의 근본원인이 산업사회의 구조적 불균형과 사회문제가 누적된 데서 비롯되었으나, 그 동안 노사관계의 구조적 조정단계를 거치면서 근로자에 대한 인식의 변화와 노동조합의 활성화로 인한 노·사·정 간의 힘의 불균형이 어느 정도 해소되어 가고 있다. 그러나 본 조사의 결과에서는 노사관계법의 준법실태에 대하여 응답자의 24.6%만이 잘 지켜지고 있다고 평가하고 있으며(1994년 전국조사 60.1%), 노사관계법이 잘 지켜지고 있지 않은 책임은 모두에게 있다는 응답이 68.4%로서 상당히 많으나, 현실적으로 노사관계의 주도권을 가지고 있는 사용자(13.5%, 전국조사 24.3%)나 노동정책을 수립하고 노동행정을 담당하고 있는 정부(17.0%, 전국조사 16.1%)에게도 책임이 있다고 대답하고 있다. 따라서 사용자는 근로자의 가치관의 변화를 받아들여 진정으로 근로자를 기업경영의 동반자로 생각하여야 할 것이며, 정부는 적극적인 개입을 가급적 피하고 사회에 영향을 크게 미치는 분류나 노사 쌍방이 자율적으로 해결할 가능성이 없는 분류에 대하여는 필요한 만큼의 조정 또는 중재역할을 수행해 나아가는 것이 바람직 할 것이다. 물론 근로자에게도 산업현장에서의 책임의식과 부당노동행위에 대한 합리적인 자기통제가 절실히 요망된다. 건전한 노사관계는 노사 어느 한 쪽의 교섭력이 일방으로 우세한 상황에서는 형성될 수 없기 때문에 이러한 합리적 인식에 근거한 노·사·정간의 협조체계운영이 확립되어야 할 것이다. 노사관계의 문제가 국민경제의 국제경쟁력 확보 및 제고와 직결되는 요즈음 상황에서 절실히 요청되는 부분이다.

#### 나. 환경오염의 규제방향

최근 환경문제는 우리 사회에서 매우 중요한 사회문제로 등장하고 있다. 즉, 경제개발이 성공을 거두면서 환경문제가 점차 중요한 문제로 대두되기 시작하였으며, 환경문제가 국가간의 첨예한 이해관계의 대상으로 등장하게 되자, 정부의 환경정책도 달라지기 시작하여 1990년 8월 환경정책기본법 제정을 시작으로 활발한 환경입법을 하게 되었다.

우리 사회에서 환경오염행위가 반사회적 범죄라는 인식이 이미 자리 잡고 있다는 사실을 전제하고 본 조사에서는 환경오염의 규제방향에 대하여 물었는데 응답자의 대부분(78.8%, 1994년 전국조사 69.8%)이 처벌 강화보다는 환경오염의 방지 및 복구에 대한 책임을 부담시켜야 한다고 응답하였다. 환경오염의 문제가 타 지역에 비하여 비교적 적은 제주지역에 있어서도 환경문제는 심각하게 받아들이고 있음을 입증해 주고 있는 셈이다. 환경오염문제는 원상회복이 거의 불가능하기 때문에 환경오염의 방지를 위한 사전적 예방 노력을 할 필요성이 강조될 수밖에 없는데, 이와 더불어 사후관리제도 또한 원상복구를 위한 규제를 철저히 할 것을 원하고 있다고 하겠다.

환경피해의 구제 및 원상회복책임을 철저히 하는 것이 환경오염문제를 해결하는데 보다 강력한 효력을 발휘할 수 있다. 최근 미국에 있어서는 기업들이 '환경훼손배상책임보험(Environment Impairment Liability Insurance)'을 이용하지 않으면 안될 정도로 환경피해구제와 원상복구에 엄격한데, 이러한 경향은 우리에게 많은 것을 시사해 준다고 할 것이다.

우리의 경우도 환경문제에 있어서 여러 가지 사회적·경제적 문제를 경험하였고 환경행정의 일원화 등 환경부 권한의 강화로 환경문제에 관한 한 매우 높아진 일반국민의 법의식과 더불어 효과적인 대책과 실천이 뒤따를 것으로 기대된다.

#### 다. 제주도 특유의 습속인 신구간의 필요성

제주도의 독특한 풍습인 '신구간'은 대한(大寒) 후 5일부터 입춘(立春) 전 3일까지의 약1주일간이다. 과거 제주인들에게는 이 때가 이사나 집안 손질 따위를 할 수 있는 기간으로 인식하고 있었다. 이 기간 동안에는 지상의 모든 신들이 천상에 들어가서 지상에는 집안의 신을 비롯해 세상만사를 주관하는 모든 신들이 없기 때문에 생활에 관계된 어떠한 일도 날을 가리지 않고 할 수 있으며, 그렇게 해도 탈이 생기지 않는다고 한다.

아무 때나 이사를 하고 부엌과 화장실을 손질한 뒤로는 영문 모르게 시름시름 앓는 사람들도 간혹 있었다. 그러면 사람들은 이를 두고 신의

노여움을 산 것이라고 믿었다. 그래서 제주도민들은 날을 기다렸다가 신구간만 되면 이사를 비롯해 부엌이나 변소, 문, 울타리 돌담고치기 등 온갖 집안 손질을 집중적으로 한다. 이 때가 되면 어른과 아이 할 것 없이 온 가족이 이 일에 매달리지 않으면 안되었는데, 이런 속에서 가족들간의 화목함과 우애가 더욱 다져질 수도 있다. 그러나 이제는 이사를 할 때도 돈을 내어 이삿집센터를 이용하면 쉬워져서, 그런 풍경을 쉽게 찾아 볼 수 없어졌다. 신구간은 농경사회에 있어서 사람이 살아가는데 필요한 가장 기본적인 요건 중의 하나인 주거환경을 신구간에 준비하거나 새롭게 단장함으로써 입춘이 오기 전에 한해의 계획을 서둘러 준비하고 이후 한해 동안에는 어느 지역 사람들보다도 열심히 생업에만 전념할 수 있는 장점이 있다.

아직도 주택이나 사무실의 임대차의 경우, 거의 신구간을 중심으로 하여 계약이 체결되고 있으며, 신구간의 기간이 적용되지 않는 경우는 특히 임대차계약서에 계약만료기간을 확정하는 것이 관행이 되고 있다. 자주 이사를 해야 하는 경우에는 신구간이 불편을 초래하는 것임에 틀림없다. 이를 반영하듯이, 설문결과 신구간은 “요즘같은 복잡한 시대에 맞지 않으므로 없애야 한다”는 응답이 54.2%로서 “관습이므로 그대로 두어야 한다”는 응답(45.8%)보다 많았다. 군지역에 거주하는 주민보다 시지역 주민이, 거주기간이 짧을수록, 교육수준이 높을수록, 그리고 직업별로는 자영·자본가계층이 신구간을 없애야 한다는 응답이 많았다.

신구간에 대한 규범력이 약화된 것은 도시화의 영향 때문이라고 할 수 있다. 말하자면 농경사회에서 산업사회로 산업구조가 변화되면서 도민의 의식구조의 변화가 생겼기 때문이라고 풀이된다.

### 라. 돈내기 도박의 허용여부

돈을 걸고 하는 화투나 윗놀이, 트럼프, 바둑, 장기, 당구, 골프 등 이른바 돈내기 도박에 대한 설문결과 적은 돈으로 심심풀이를 위해 하는 도박은 허용되어야 한다는 응답이 58.2%로, 어떤 경우에도 도박은 법적으로 금지되어야 한다는 응답(41.8%)보다 많았다. 화투나 트럼프 뿐 만 아니라

바둑, 장기, 당구와 같은 신변잡기를 모두 포함시켜 질문한 탓에 이에 대하여 비교적 관대한 응답을 하고 있다고 볼 수 있으나, 이것은 그만큼 합법, 불법을 막론하고 우리 사회에 도박이 널리 퍼져 있다는 것을 말해 주고 있다.

많은 사람들이 도박을 놀이와 유희의 기회로, 사고와 친교를 위한 장으로 생각하고 있다. 여기에는 사람들이 모여 쉽게 즐길 수 있는 놀이가 화투나 카드 같은 도박 이외에는 별로 없다는 점도 감안해야 할 것이다. 따라서 불법적인 도박에 대하여 금전적인 액수에 관계없이 획일적으로 규제할 것이 아니라 놀이와 도박에 대한 분명한 기준을 정하는 것도 도박성행을 막는 방법이 될 것이다.

#### 마. 장애인 등 사회적 약자에 대한 법적 보호의 문제

복지국가를 지향하는 현대국가는 모든 국민이 인간다운 생활을 할 수 있도록 보장할 의무를 지니고 있다. 국민의료보험제도, 국민연금보험제도, 생활보호제도, 장애인 보호제도 등 각종 사회보장제도는 이러한 목적을 달성하기 위한 대표적인 방법이라 할 수 있다.

장애인이나 생활보호대상자 등의 빈민, 그리고 외국인 노동자에 대한 현재의 법률적 보호에 대한 생각을 묻은 질문에 60.0%의 응답자가 법도 잘 안되어 있고 잘 지켜지지도 않는다는 응답을 하고 있다. 이는 외환위기와 신자유주의적 정책노선으로 야기된 '부익부 빈익빈' 현상을 치유할 수 있도록 하기 위해서는 장애자를 포함한 사회적 약자에 대한 적극적인 배려가 요망됨을 말하여 주고 있다.

#### 바. 제주도종합발전지원법의 제정 방향

제주도종합발전지원법 이미 제정되어 집행되고 있는 제주도개발특별법의 기간을 10년 연장하여 2011년 말까지 적용하려고 새롭게 제정되는 제주도의 발전을 위한 특별법이라 할 수 있다. 이 법의 제정방향에 대하여 질문한 결과, "훼손되는 제주도의 사회문화 및 자연환경의 보전을 위해 환경보호를 최대화하는 방향으로 제정되어야 하며 필요하다면 개발의

포기도 감수해야 한다”는 응답이 72.5%로서, “지지부진한 제주도개발을 활성화하기 위해 개발의 장애요인을 최대한 제거하는 방향으로 제정되어야 하며 필요하다면 환경훼손도 감수해야 한다”는 응답(19.5%)보다 훨씬 많아, 제주도민의 사회문화 및 환경보전에 상당히 큰 관심을 가지고 있음을 나타내고 있다.

그리고, 제주도종합발전지원법이 제정된다면 누가 가장 큰 혜택을 볼 것이라고 생각하느냐는 질문에는 지역에 투자한 외지 기업가(50.7%), 제주도민 전체(27.7%), 제주도민 중 부유층(17.3%), 제주도민 중 서민층(2.9%), 제주도를 찾는 관광객(1.5%) 순으로 응답하고 있다. 제주도민들은 제주도종합발전지원법이 제주도민의 이익에 크게 도움을 줄 것이라는 시각보다는 외지 기업가들에게 이익이 돌아갈 것이라고 보고 있다. 당국은 개발의 당위성을 홍보함에 있어서 무엇보다도 도민에게 돌아갈 이익을 구체적으로 제시함으로써 도민의 의구심을 해소해야 할 것이다

#### IV. 결 론 : 종합적 평가

법의식을 정확히 파악하는 것은 국민의 법생활을 향상시켜, 국가사회의 안정적 발전을 기약할 수 있는 입법 및 법집행정책의 수립에 기여함은 물론 법치사회의 실현을 위해서도 중요하다. 법의식은 법제도가 지닌 합법성과 정당성을 견지하게 하는 의욕이며 정신으로서 법치주의의 실질적인 실현을 위한 중요한 좌표가 된다.

한국법제연구원의 1994년 전국조사에 의하면 우리 사회에 법치주의가 정착할 수 있는 가능성이 있다고 보면서 다음과 같이 분석하고 있다.

① 사회변동과 가치관의 변화에 있어서, 1991년 조사와 비교하여 가족구조나 직장질서의 민주화가 성숙되고, 여성의 사회참여욕구가 더욱 강해지면서 법의식 제고와 법생활의 선진화에 안정적 기반이 구축되었다.

② 국민의 법에 대한 인식과 정서의 측면에서 법기능의 다양화 조짐과 법의 유용한 가치에 대한 인정, 탈법행위자에 대하여 보다 엄격해진 태도 등은 우리 사회에 ‘법의 지배’가 착근될 여지를 주고 있다.

③ 국민의 법생활과 법적 경험을 분석하여 보면, 국민의 법생활이 상당히 선진화되어 행정관청에서의 일처리에 있어서 원칙대로 하면 된다는 사고가 정착되었다.

④ 준법정신과 권리의식, 그리고 고발정신은 법치사회를 실현하기 위한 법의식 중 중요한 부분들로서 서로 강한 상호관련성을 유지하고 있다는 전제하에 준법정신의 부재현상이나 이기적 권리주장에 대하여 강한 고발정신이 이를 견제하면서 균형을 이루고 있다.

⑤ 법적 문제가 발생할 수 있는 상황에서 변호사와의 법률상담을 중요시하는 법행동양식은 분쟁해결방식의 선진화에 단초를 제공하는 것으로 매우 바람직한 현상이다.

⑥ 법집행기관에 대하여 상당히 높은 신뢰감을 보이고 있고, 이들 기관과 국민과의 일체감이 형성될 수 있는 가능성이 있어, 우리 사회에 법치주의의 원리가 정착될 수 있는 청신호이다.

이상과 같이 1994년 전국조사는 법치주의의 실현가능성을 조심스럽게 낙관하고 있다. 그러면서도 국민 법의식의 면면에는 법치주의의 기본원리마저 위태롭게 하는 요소들도 있음을 인정하고 있다.

본 조사의 결과를 보면, 1994년 전국조사와는 다르게 법치주의의 실현가능성을 그렇게 낙관만은 할 수 없다고 할 수 있다.

먼저, 한국인은 준법정신과 권리의식이 약하고 법의 생활화가 철저하지 못하다는 평가와 기존조사는 문제가 있다. 제주도민들은 여러 가지 습속규범을 일상의 생활 속에서 잘 지켜 왔다. 사적인 규약도 잘 지키고 있다. 이러한 점에서 한국인에게 질서의식은 높다고 할 수 있다. 그런데, 한국인에게 준법정신이 약하다면 왜 약한가를 좀더 심각하게 분석하지 않을 수 없다.

제주도민은 사회변동에 따른 가치관의 변화에는 국민의식의 흐름을 같이 하고 있음에도 불구하고, 법에 대한 인식과 정서에 있어서는 상당히 다른 의식을 지니고 있다.

먼저 지적해야 할 것은 제주도민의 다수가 법을 편파적으로 느끼고 있다는 것이다, 그러면서도 법의 작용이나 다양한 기능에 대한 신뢰는 저버

리지 않고 있다. 약자 보호, 국가통치, 분쟁해결, 사회개혁 등을 위해 법이 필요하다고 보고 있는 것이다. 법은 편파적이지 아니라 공평하여야 하며, 그것도 약자 보호를 위한 배려가 있어야 한다고 생각하고 있다. 그런데도 현실은 능력 있는 사람은 법망을 잘 피하고 있어 법은 공평하지 못하며, 따라서 분쟁을 법적으로 해결하자는 제의에는 상당한 불쾌감을 갖고 있다.

도민의 다수가 공적인 일처리에 임하여 원칙과 상식을 존중하고 있다는 점에서 전국수준과 거의 일치하고 있다. 그러나 준법의 부재현상에 대한 비판은 전국보다 상회하고 있다. 준법의 부재현상의 원인에 대하여는 법의 절차가 까다롭고 자주 바뀐다는 점에서 인식을 같이 하고 있다.

권리의식이나 고발정신도 전국수준 못지 않게 높으며, 특히 법적 문제가 발생할 수 있는 상황에서 변호사와의 법률상담을 중시하고, 또 변호사에 대한 신뢰가 상당히 높은 것은 특기할 만한 일이다. 그러므로 제주도민들은 법절차를 통하여 분쟁해결을 하고자 하는 용의와 능력은 충분히 있다고 할 수 있다.

그렇다면 우리에게 법치주의의 정착가능성을 저해하고 있는 요인은 무엇인가. 도민 대다수가 정부와 국회가 입법과정에서 원칙을 제대로 지키고 있지 않음을 지적하고 있으며 이 점은 전국수준보다 높다. 행정관청의 단순민원처리에 대한 신뢰도도 전국에 비해 낮다.

법치주의가 실현되기 위해서는 먼저 올바른 법이 만들어지고, 또 공정하게 집행되어야 한다. 악법은 지키기 어렵고, 또 지킬 수도 없다. 그러나 아무리 훌륭한 법이라도 공정하게 집행되지 않고, 가진 자에게 유리하게, 못가진 자에게 불리하게 적용된다면 곧 법에 대한 불신을 야기한다. 그러므로 법치주의는 먼저 입법과정과 집행과정에서 올바르게 구현되어야 한다. 따라서 법치주의 정착의 일차적 책임은 정부와 국회, 그리고 조례를 만드는 지방자치단체에 있다고 하겠다. 정당성과 합법성을 지니고, 국민이 자발적으로 지킬 수 있는 법을 만들어야 할 것이다.

법집행자인 법원이나 검찰은 행정관청에 비하여 비교적 높은 신뢰도를 보이고 있으나, 그것만으로는 부족하고 공정하고 엄정한 집행을 통하여 더욱 높은 신뢰를 얻도록 노력해야 할 것이다. 더욱이 권력행사자는 권력

을 행사함에 있어서 스스로 자제하고, 적절한 가치관과 법의 지배에 대한 존중을 내면화하지 않으면 안 된다.

수범자인 국민도 법을 분쟁해결의 수단으로 선택함에 있어서 이것을 합리적 해결과정의 하나로 보기보다는 최종적인 전쟁선포로 보는 경향이 농후하고, 생활법률·법령용어 등 법지식의 함양을 위한 구체적인 노력이 부족하다. 권리의 주장에 있어서도 법적으로 확인할 수 있는 권리의식의 표현이 아니라 불명확하고 비타협적이며, 불합리한 주장에 집착하는 경향이 종종 있다.

자기의 권리주장은 타인의 정당한 권리를 존중함에 보장된다는 자각이 필요한 것이다. 특히 법치국가에 있어서 법에 대한 무관심은 용인될 수 없다는 것이며, 법을 자기와 사회를 맺는 중요한 끈으로 생각하고, 자기의 정당한 권리를 지키기 위해서도 법에 관심을 기울이는 것이 필요한 것이다.

마지막으로, 제주에 특유한 습속인 신구간의 문제는 도시화의 영향으로 규범력이 약화되었고, 제주도종합발전지원법에 대하여도 제주도의 특유한 문화, 자연환경을 존중하는 방향으로 제정되도록 요망하고 있다.

제주도 선인들은 자치질서인 습속규범은 잘 지켜왔다. 그러나 국가법인 제정법에 대한 준법정신은 미약하여 법을 회피하거나 법망에 걸리지 않은 것을 다행스럽게 생각하는 경향이 아직도 강하다. 습속규범에 대한 질서의식을 어떻게 준법정신으로 연결시키느냐 하는 것이 우리 모두에게 부여된 과제라고 할 수 있다. 이것은 제주도에 한정되어 있는 것이 아니라 전국적인 상황에 걸려 있는 것이라고 할 수 있다.

요컨대, 준법정신을 강화하기 위해서는 법의 올바른 정립과 집행이 우선되어야 하겠지만, 시민들도 교통질서와 같은 기초질서부터 존중하고 지키는 자세가 되어 있어야 한다는 것이 이 조사연구에서 의의를 찾을 수 있다.

## 참고문헌

- 고광림(1990), 『동서양의 법문화』, 교육과학사.  
 김영철(1973), “농민의 법의식에 관한 조사연구”, 『법조』 제22권 5·6호.  
 김항원 외(1996), “제주인의 의식과 제주정신”, 『동아시아연구논총』 제7집.

- 레오폴드 포스피실·이문웅 역(1992), 『법인류학』, 민음사.
- 박병호(1972), 『전통적 법체계와 법의식』, 서울대학교출판부.
- 박상철 외(1991), 『국민법의식조사연구』, 한국법제연구원.
- (1994), 『국민법의식조사연구』, 한국법제연구원.
- 서경림(1977), “습속규범과 실정법”, 『법과 정책』 제3호, 제주대법과정  
책연구소.
- 신형식(1990), 『한국전통사회와 역사의식』, 삼지원.
- 양 건(1989), 『법사회학』, 민음사.
- 양승두(1982), “우리나라 전통적 법의식과 그 변화에 관한 연구”, 『법률  
연구』 제2집, 연세대학교.
- 윤태림(1972), “한국인의 법의식”, 『교육논집』 제5집, 연세대학교.
- 이영호(1981), “한국인의 의식구조”, 『현대사회』, 현대사회연구소.
- 이영호(1975), 『한국인의 가치관』, 일지사.
- 이태재(1969), “우리나라 법의식에 관한 소고”, 『최해태박사 화갑기념  
논문집』, 영남대사회과학연구소.
- 임희섭(1976), “한국인의 법의식”, 『법학』 제15권 1호, 서울대법학연구소.
- (1988), 『사회변동과가치관』, 정음사.
- 전재경(1998), 『어촌사회의 법의식』, 한국법제연구원.
- 차용석 외 2인(1989), “한국인의 법의식에 관한 조사연구 및 준법의식  
의 제고방안”, 『법률논총』 제6집, 한양대법학연구소.
- 최 식(1972), “한국인의 권리 및 법의식”, 『성대논집』 제17집, 성균관대학교.
- 최대권(1989), 『법사회학』, 서울대출판부.
- (1992), 『법과 사회』, 서울대출판부.
- 최종고(1990), 『법과 종교와 인간』, 삼영사.
- 한상범(1975), “한국인의 법의식의 법사회학적 연구”, 동국대법학박사  
학위논문.
- 함병춘의 1인(1975), “한국인의 법의식”, 『한국법률문화』, 국제문화재단.
- 현용준(1992), 『무속신화와 문헌신화』, 집문당.
- (1980), 『제주도무속자료사전』, 신구문화사.
- 廣中俊雄(1976), 『現代の法意識(法社會學論集)』, 東京大學出版會
- 渡邊洋三(1990), 『法社會學と法律學の接点』, 日本評論社.

千葉正上(1988), 『法社會學』, 成文堂.

\_\_\_\_\_ (1977), “法意識研究の課題”, 『法律時報』第49卷 11號.

日本法社會學會 編(1983), 『法意識の研究』, 有斐閣.

\_\_\_\_\_ (1984), 『續法意識の研究』, 有斐閣.

鮑戶弘 外(1982), 『現代日本人の法意識』, 第一法規社.

## Research on the Legal Consciousness of Cheju Island's Residents

Seo, Kyong-lim · Kim, Suk-joon · Kim, Sang-chan

### Summary

This thesis is a summary and an analysis of the research done on the legal consciousness of Cheju island's residents. Legal consciousness comprises of effort, strength and spirit, which tries not to lose the justification and legitimacy of the law system. Legal consciousness is one of the co-ordinates, which makes the constitutional government a reality. Legal consciousness has components, which do not change easily unlike the law system, and therefore, there is alienation inevitably between these two. This is where it is necessary to do a research on the legal consciousness.

In whichever society, its values are bound to be reflected in the legal consciousness. Therefore, the changes that occur due to social changes can be distinguished through the legal consciousness of individuals of that particular society. Sorting out the differences between the law principles and the values of the modern society and analyzing the reasons is very important for the establishment of that society's constitutional government. This thesis focuses especially on this point and attempts to do a research on the legal consciousness of Cheju island's residents.

The main contents of this research on legal consciousness comprise firstly, the changes in the society and the values of the residents. Secondly, it consists of the acknowledgement and sentiments toward the law by the Cheju residents. Thirdly, the lifestyles of the Cheju residents regarding law. Fourthly, the attitudes toward the establishment and institutions that carries out the law and fifthly,

opinions toward the present system of law and its practices. Generally speaking, a survey based on the survey questions that were formed in "The Research on Legal consciousness of the Citizens" from the Korea Legislation Research Institute, which is a recent successful research, was used as a reference and duly researched. By doing this, an attempt to do a comparative analysis was made.

Although this research which looks at law as a values principle, cannot be said to be perfect in the objectiveness of the values because of its unique qualities. However, in terms of the transfer from the area of principle and consciousness to guide posts in reality and facts, a lot of effort was made so that there is merit and validity through a process of statistics which went through a highly technical computer system and social research methods.

This thesis is significant in that it contributed to forming evidence which made it possible for legal consciousness and law literature theory of the Cheju residents to be established. It is also significant in that it provides useful basic data to search further into finding solutions in the law practices and the entry into the law system by the provincial governments.