

# 중국의 법률보급 운동과 통치 엘리트\*

조영남 서울대학교 국제대학원

이 논문은 중국이 1986년부터 현재까지 25년 동안 추진해오고 있는 ‘법률보급(普法) 운동’을 분석하려고 한다. 이 분석은 중국의 통치 엘리트라고 할 수 있는 ‘영도간부(領導幹部)의 법률학습에 초점을 맞추고 있다. 이를 통해 1997년 제15차 공산당 당대회에서 의법치국 방침이 왜 그리고 어떻게 등장할 수 있었는가를 설명하려고 한다. 구체적으로 이 논문은 먼저 법률보급 운동의 추진 배경에 대해 살펴본다. 다음으로 법률보급 운동의 대체적인 상황, 즉 운동 방식, 추진 조직, 교육 대상에 대해 간략하게 검토한다. 마지막으로 영도간부 법률학습의 내용과 과정, 결과를 상세하게 분석한다. 결론에서는 법률보급 운동이 갖는 정치적 함의를 검토한다.

주제어 중국 정치개혁, 법치, 의법치국, 법률보급 운동, 영도간부

## 1. 서론

중국공산당은 1997년 9월에 개최된 제15차 전국대표대회(당대회)에서 ‘의법치국(依法治國: 법률에 의거한 국가 통치)’과 ‘사회주의 법치국가(法治國家)’ 수립을 당 방침으로 결정했다. 이어 1999년 3월에 개최된 제9기 전국인민대표대회(전국인대) 제2차 회의에서는 〈헌법〉 전문(前文)의 수정을 통해 이를 당 방침에서 국가 방침으로 공식화했다. 이런 과정을 거쳐 의법치국과 사회주의 법치국가 수립은 중국의 새로운 국가통치 방침이자 정치개혁 방침으로 확정되었다.

이처럼 제15차 당대회에서 의법치국 방침이 확정된 이후 공산당과 정부·의회·법원 등 국가기관은 이를 추진하기 위해 세부 방침과 정책을 마련하고 집행

\* 이 연구는 2010년 서울대학교 아시아연구소의 아시아 기초연구사업 연구비에 의해 수행되었다. 아시아연구소에 깊이 감사드린다.

하기 시작했다(조영남, 2012). 예를 들어, 국무원(國務院)은 1999년 11월에 <의법행정  
정의 전면추진 결정>, 그리고 2004년에 <의법행정의 전면추진 실시요강>의 제  
정과 집행을 통해 ‘의법행정(依法行政: 법률에 의거한 행정)’을 추진했다(袁曙宏, 2004: 329-  
332, 334-343). 최고인민법원도 1999년 10월에 <인민법원 5년 개혁 요강(綱要)>을  
제정한 이후 2005년에는 제2차(2004~2008년), 2009년에는 제3차(2009~2013년) <법원  
개혁 요강>을 제정하고 본격적으로 추진했다(公丕祥, 2009: 74). 마지막으로, 공산당  
도 2002년의 제16차 당대회에서 의법치국을 당 개혁에 적용한 ‘의법집정(依法執  
政: 법률에 의거한 집정)’을 결정하고 추진했다(張恆山, 2004: 1-23, 115-136; 俞可平, 2007: 1-9).  
이처럼 제15차 당대회 이후 정치개혁은 의법치국 방침을 중심으로 추진되었다.

그렇다면 여기서 다음과 같은 질문을 던질 수 있다. 의법치국이 새로운 국가  
통치 방침이자 정치개혁 방침으로 결정될 수 있었던 배경은 무엇인가? 이런 배  
경으로는 여러 가지를 들 수 있다. 국내적으로는 법률제도(法制)의 정비를 통해  
문화대혁명(1966~1976년/문화)의 정치적 혼란을 극복하려는 공산당의 정책, 1992  
년 제14차 당대회에서 결정된 ‘사회주의 시장경제’ 방침을 추진하기 위한 법률  
제도의 정비, 중앙-지방관계의 법적 제도화에 대한 지방정부의 요구, 법치(法治)  
실시에 대한 학계와 국민의 요구 등을 들 수 있다. 국제적으로는 2001년 중국의  
세계무역기구(WTO) 가입을 위한 법제 정비가 가장 중요한 요소이다(조영남, 2010a;  
2012).

그런데 이와 같은 배경만으로는 의법치국 방침의 등장과 실시를 제대로 설명  
할 수 없다. 일반적으로 공산당은 어떤 중대한 방침을 결정하고 전면적으로 실  
시하기 전에 일정한 시험 실시(試點)를 추진한다. 바로 이런 시험 실시를 통해 얻  
은 경험을 기초로 특정 방침의 타당성을 평가하며, 이런 평가를 통과한 방침만  
이 전면적으로 실시된다. 또한 이런 방침의 공식 결정과 전면적 실시는 통치 엘  
리트 집단의 일정한 합의를 필요로 한다. 다시 말해 만약 통치 엘리트 집단이 어  
떤 방침에 대해 합의하지 못하면 그것은 당의 방침으로 결정될 수 없다. 이런 점  
에서 의법치국 방침의 결정에는 이것의 타당성을 판단할 일정한 경험과 통치 엘  
리트 집단의 합의가 있었다고 추론할 수 있다.

이와 관련하여 이 논문은 중국이 1986년부터 현재까지 25년 동안 추진해  
오고 있는 ‘법률보급’ 운동(普法活動, law dissemination campaign)에 주목한다. 구체

적으로 중국은 1986년에 제1차 5개년(1986~1990년) 법률보급 운동을 시작한 이후, 1990년대에 제2차(1991~1995년)와 제3차(1996~2000년) 운동을, 2000년대에 제4차(2001~2005년)와 제5차(2006~2010년) 운동을 추진했다. 이후 2011년 4월에 제6차(2011~2015년) 법률보급 운동이 시작되었다. 한마디로, 1986년부터 전국적으로 전개된 법률보급 운동이 있었기 때문에 공산당이 1997년 제15차 당대회에서 의법치국 방침을 채택할 수 있었다. 법률보급 운동을 통해 의법치국 방침의 세부 정책이 준비되었고, 동시에 의법치국 방침의 실시에 대한 통치 엘리트의 합의도 이루어질 수 있었다는 것이다.

이처럼 이 논문의 목적은 의법치국 방침의 등장과 관련하여 중국이 1986년부터 현재까지 추진해 오고 있는 법률보급 운동을 분석하는 것이다. 이 중에서 중국의 통치 엘리트라고 할 수 있는 공산당, 국가기관, 인민단체, 국유기업 등의 ‘영도간부(領導幹部)’에 초점을 맞추려고 한다. 영도간부는 중앙정부(국무원)의 처장급(處長級), 지방정부의 현장급(縣長級), 즉 현장(縣長)·시장(市長)·구장(區長) 이상의 고위 당정간부를 가리킨다. 이를 한국에 적용하면, 각각 중앙정부의 과장급, 지방정부의 군수·시장·구청장급 이상의 고위 공직자에 해당한다. 따라서 영도간부를 중국의 통치 엘리트라고 불러도 큰 무리는 없다.<sup>1</sup>

영도간부에 초점을 맞추는 이유는 크게 두 가지이다. 첫째, 법률보급 운동이 의법치국 방침의 확정과 실천에 어떤 영향을 미쳤는가를 분석하기 위해서는 영도간부에 초점을 맞추어야 한다. 앞에서 말했듯이, 통치 엘리트의 법치意識이 제고되지 않으면 의법치국이 공산당의 통치방침으로 결정될 수 없다. 또한 의법치국의 세부 정책은 지방에서 진행된 10년 정도의 시험 실시를 통해 마련되었는데, 이를 실시한 핵심 세력이 바로 지방의 영도간부들이다. 둘째, 이 운동에는 중점 대상이 있는데, 당정간부, 청소년, 국유기업 경영자, 농민이 속한다. 이 중에서 영도간부는 제1차부터 현재까지의 운동에서 ‘중점 중의 중점’ 대상으로 선정되었다. 다시 말해, 법률보급 운동은 무엇보다 영도간부의 법률교육과 법률실

<sup>1</sup> 영도간부 외에도 ‘고급간부(高級幹部)’ 혹은 ‘고급 영도간부’라는 범주가 있다. 이는 중앙정부와 성급정부의 청장(廳長)·국장(局長)(한국 중앙정부와 도정부의 국장) 이상의 고위 당정간부를 가리킨다.

천을 중시하는 정치운동이다. 따라서 법률보급 운동을 이해하기 위해서는 영도 간부를 대상으로 한 정책과 실천을 검토해야 한다.

1990년대에 들어 중국에서 법률 제정과 집행이 활발해지면서 이에 대한 학계의 연구도 크게 증가했다. 여기에는 <헌법>, <민법>, <형법>, <행정법> 등 개혁기에 제정된 각종 법률의 내용과 특징을 분석하는 법률개혁(legal reform) 연구와, 법원개혁, 검찰(檢察院)·경찰(公安)·교도소 개혁, 민사소송제도 개혁, 변호사제도 개혁, 무상 법률구조(救助)제도 개혁 등의 사법개혁(judicial reform) 연구가 있다. 이런 연구의 대부분은 법학자에 의해 수행되었고, 그래서 대개 법학 연구에 속한다고 말할 수 있다(조영남, 2012).

또한 최근에는 중국 국민의 법률행위(legal behavior) 혹은 법률동원(legal mobilization)에 대한 연구가 증가하고 있다. 개혁기에 국민의 법률의식과 권리의식이 강화되고, 이에 따라 법률을 이용한 각종 구제활동 — 예를 들어, 소송(訴訟)과 중재(仲裁) 신청 — 도 크게 증가했다. 따라서 이에 대한 분석이 중요한 연구 과제가 되었다. 여기에는 중국 국민의 법률의식과 권리의식의 성격에 대한 연구(Li, 2010; Perry, 2008; 2009), 권리의식의 변화에 따른 대중저항(popular protest)의 증가에 대한 연구(Li and O'Brien, 2005; 2008; Pils, 2007), 노동자의 법률동원에 대한 연구(Ho, 2003; Gallagher, 2005; 2006; Lee, 2010; Chen, 2004) 등이 있다. 최근에는 대중저항의 증가를 국가의 법치정책 추진 및 노동자·농민의 권리의식 변화와 연결시켜 분석하는 연구가 많다는 특징이 있다(O'Brien, 2008; Lee, 2007; Cai, 2010).

그런데 이런 많은 연구 중에서 법률보급 운동을 전문적으로 분석한 연구는 거의 없다는 문제가 있다. 따라서 이 연구는 무엇보다 기존 연구의 공백을 메우는 의의가 있다. 필자의 조사에 의하면, 법률보급 운동을 전문적으로 분석한 연구는 1995년에 출간된 엑스너(Exner, 1995)의 논문 한 편뿐이다. 그나마 이 논문은 몇 가지 한계로 인해 법률보급 운동을 이해하는데 큰 도움이 되지 않는다. 예를 들어, 자료 면에서 이 논문은 제2차 운동의 일부 정부 문건만을 정리했다는 한계가 있다. 그래서 이 논문을 통해서도 1990년대 이후 지속적으로 전개된 운동 상황을 이해할 수 없다. 이런 이유로 법률보급 운동의 전 시기를 포괄하는 체계적이고 깊이 있는 연구가 필요하다.

이 논문에서는 다음 사항을 분석할 것이다. 먼저 법률보급 운동의 추진 배경

에 대해 살펴볼 것이다. 여기서는 전체 배경이 아니라 영도간부의 법률학습과 관련된 배경에 초점을 맞출 것이다. 다음으로 운동의 대체적인 상황에 대해 간략하게 검토할 것이다. 여기서는 특히 영도간부가 운동의 중점 교육대상에 선정된 이유와 학습 내용 등을 살펴볼 것이다. 이와 같은 두 가지 검토는 이후 논의의 전개를 위한 기초가 될 것이다. 마지막으로 영도간부의 법률학습 내용과 과정, 결과를 상세하게 분석할 것이다. 결론에서는 이 운동의 정치적 함의를 검토할 것이다.

이런 분석을 통해 이 논문은, 법률보급 운동이 1997년 제15차 당대회에서 공산당이 의법치국을 새로운 통치방침으로 결정하는데 중요한 역할을 했다고 주장할 것이다. 먼저, 이 운동은 의법치국의 결정에 필요한 중요한 실천적 경험을 제공했다. 만약 1980년대 중반부터 1990년대 중반까지 10여 년에 걸쳐 전국적으로 실시된 ‘의법치리(依法治理: 법률에 의거한 관리)’의 경험이 없었다면 공산당은 의법치국을 국가통치 방침으로 쉽게 결정할 수 없었을 것이다. 또한, 이 운동은 집중적인 법률교육과 법률실천을 통해 영도간부의 법치의를 제고했다. 이것이 중국의 통치 엘리트가 의법치국에 합의하는데 중요한 역할을 했다.

## 2. 법률보급 운동의 추진 배경

1978년부터 공산당이 법제정책을 추진한 직접적인 배경은 문혁의 혼란을 극복하고 정치안정을 회복하기 위해서였다. 1976년 문혁의 종결 이후 정치 지도자와 지식인들은 문혁 10년의 정치·사회적 혼란을 통해 법률제도의 중요성을 실감할 수 있었다. 이들은 문혁 시기의 정치·사회적 혼란이 발생한 주요 원인이 바로 인치(人治)라고 판단했다(程燎原, 1999: 3-4; 人民代表大會制度研究所, 2004: 73). 공산당과 국가의 권위를 무력화한 마오쩌둥(毛澤東)의 개인숭배와 문혁 사인방(四人幫)의 전횡은 인치의 상징이며 결과였다.

이런 문제의식 속에서 공산당은 사회주의 민주 수립과 법제 완비의 과제를 제기했다. 즉, 공산당은 법제의 수립 및 집행이 사회 안정을 도모하고 국민단결을 공고히 하며, 이를 통해서만 장기적인 정치·사회적 안정을 보장할 수 있을

것으로 기대했다(Diamant, Lubman, and O'Brien, 2005: 3, 7; Gallagher, 2005: 74-77). 이런 생각은 1978년 12월 개최된 공산당 제11기 중앙위원회 제3차 전체회의(11기 3중전회의)의 「공보(公報)」에 잘 나타나 있다. 즉, 공산당은 “인민민주를 보장하기 위해 반드시 사회주의 법제를 강화해야 하며, 이를 통해 민주가 제도화되고 법제화되도록 해야 한다. 또한 이를 통해 이 같은 제도와 법률이 안정성, 연속성 및 지대한 권위를 갖도록 해야 한다. 그래서 의거할 법이 있고(有法可依), 있는 법은 반드시 준수하고(有法必依), 법 집행은 반드시 엄격히 하고(執法必嚴), 법 위반은 반드시 추궁한다(違法必究).” 이와 함께 공산당은 “만인은 법 앞에 평등하고, 어떤 개인도 법을 초월하는 특권을 가질 수 없다는 것을 보장해야 한다”고 주장했다(中共中央文獻研究室, 1982: 10; Epstein, 1994: 19-20).

1980년대의 법률보급 운동은 바로 이와 같은 법제정책의 중요한 세부 정책으로 추진된 것이다. 먼저, 법제 정비와 법률에 의거한 업무처리를 위해서는 법률을 제정하고 파괴된 조직과 제도를 복원하는 것만으로는 부족하다. 이를 위해서는 법제를 집행하는 주체, 즉 당정간부의 의식 구조와 활동 습관을 근본적으로 변화시키는 개혁이 있어야 한다. 다시 말해, 당정간부(특히 영도간부)가 높은 수준의 법률지식과 의식을 갖추고 법률에 의거하여 사회를 관리하고 국가를 통치해야만, 전 국가적이고 전 사회적인 차원에서 법제 수립과 집행이 가능하다는 것이다. 이런 판단에서 공산당 중앙은 법률보급 운동을 대대적으로 전개하기로 결정했고, 그 중점 교육대상으로 영도간부를 선정했던 것이다.

1990년대에는 의법치리(依法治理)의 확산과 발전이 법률보급 운동의 중요한 목표이자 내용으로 추가되면서 운동의 성격이 조금 변화되었다. 예를 들어, 차이청(蔡誠) 국무원 사법부 부장은 제2차 법률보급 운동을 준비하는 1990년 8월의 ‘전국 시장(市長) 법률학습 및 활용 좌담회’에서 제2차 법률보급 운동의 가장 큰 특징이 법률보급과 의법치리의 동시 추진이라고 규정했다. 즉, 향후 법률보급 운동은 “한 손에는 법률지식의 보급, 다른 손에는 의법치리의 추진을 들고 양자를 결합”하여 추진한다는 것이다(司法部宣傳司(下), 2001: 1149-1156). 이는 제3차(1996~2000년) 법률보급 운동으로 이어졌다. 단적으로, 2001년 4월 전국인대 상무위원회에 대한 법률보급 운동 상황 보고에서, 장푸선(張福森) 사법부 부장은 제3차 법률보급 운동의 “현저한 특징”이 바로 “의법치리의 전면추진”이라고 설명했

다(司法部宣傳司(下), 2001: 1335-1339).

이처럼 1990년대에 들어 법률보급 운동은 1980년대의 법제 완비를 위한 정책에서 의법치리의 확산과 발전을 위한 정책이 되었다. 이후 1997년 제15차 당 대회에서 의법치국과 사회주의 법치국가 수립이 새로운 국가통치 방침이자 정치개혁 방침이 되면서, 법률보급 운동은 다시 이것의 실현을 위한 정책이 되었다. 이러한 사실은 이 운동이 비록 강조점이 조금씩 바뀌었지만 공산당의 국가통치 및 정치개혁 방침을 위한 하나의 세부 정책으로 입안되고 추진되었다는 점을 확인시켜 준다.

### 3. 법률보급 운동의 내용·방식·대상

여기서는 법률보급 운동의 주요 내용, 운동의 전개 방식, 운동의 주요 대상을 간단하게 살펴볼 것이다.

#### 1. 법률보급 운동의 주요 내용

법률보급 운동의 내용은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 ‘법률지식’의 보급이다. 제1차(1986~1990년) 운동의 계획, 즉 「법률상식 보급 5개년 계획」(이하 「제1차 계획」)에 의하면, 이 운동을 통해 보급할 내용은 당시까지 제정된 기본 법률인 ‘10법(法) 1례(例)’였다. 여기서 ‘10법’은 〈헌법〉, 〈형법〉, 〈형사소송법〉, 〈민사소송법〉, 〈혼인법〉, 〈상속법(繼承法)〉, 〈경제계약법(經濟合同法)〉, 〈병역법〉 등을, ‘1례’는 〈치안관리 처벌조례〉를 말한다. 「제1차 계획」에 의하면, “법률보급을 통해 전체 국민의 법제관념을 제고하고, 법률을 알고 준수하며, 법률에 의거해 업무 처리(依法辦事)하는 습관을 양성”하는 것이 주요 목표였다(司法部宣傳司(上), 2001: 35-37).

이후 전개된 법률보급 운동에서도 법률지식의 보급은 일차적인 목표였다. 예를 들어, 제2차(1991~1995년)와 제3차(1996~2000년) 운동에서는, 일반 국민과 당정간부의 법률의식과 법제관념을 제고하기 위해 〈헌법〉을 기본으로 국민생활과 밀

접히 관련된 각종 전문법률 — 예를 들어, <토지관리법>, <삼림법>, <수자원법>, <광산자원법>, <환경보호법>, <식품위생법> — 을 보급하는 것이 목표였다. 여기에 더해 「제2차 계획」 이후에 영도간부의 학습에는 개별 법률뿐만 아니라 ‘사회주의 법제이론’도 포함되었다.

법률보급 운동의 또 하나의 내용은 ‘법률실천’의 확대이다. 이는 제2차 운동부터 본격적으로 시작되었고, 이후에 더욱 강조되었다. 먼저, 이 운동이 단순히 법률지식의 확대와 법률의식의 제고를 위한 학습운동에서 벗어나, 기층에서 중앙에 이르기까지 국가의 통치방식을 전환하는 정치개혁의 성격을 갖게 되었다. 즉, 의법치리의 확대에서 시작하여 의법치국의 추진까지 새로운 국가통치 방침이자 정치개혁 방침이 제시된 것이다. 구체적으로 「제2차 계획」에서는 “이론과 실제의 연결, 법률학습(學法)과 활용(用法)의 결합 원칙”을 견지하여 의법치리를 확대 발전시켜 “의법치향(依法治鄉: 법률에 의거한 향 통치), 의법치현(縣), 의법치시(市), 의법치성(省)을 전개할 것”을 요구했다(司法部宣傳司(上), 2001: 43-45). 「제3차 계획」도 “법률학습과 활용을 결합”하여, “의법치국의 견지에서 출발하여 적극적이고 타당하게 의법치현, 의법치시, 의법치성을 추진할” 것을 요구했다(司法部宣傳司(上), 2001: 46-48).

이처럼 법률보급 운동이 법률학습에 더해 국가 통치방식의 변화라는 정치개혁의 성격을 포함하게 된 것은 지방의 자발적인 실천을 통해서였다. 즉, 제1차 운동이 전개되는 과정에서 일부 지방이 다양한 종류의 의법치리를 시험 실시했고, 국무원 사법부가 그것을 전국적으로 확산시키기 위해 노력했던 것이다. 이런 일부 경험과 확산에 근거하여 「제2차 계획」에서는 의법치리의 확대 발전이 운동의 중요 내용으로 추가되었다. 이렇게 되면서 의법치국 방침의 구체적인 내용이 서서히 형성되기 시작했다. 이후 1997년 제15차 당대회에서 의법치국이 공산당 방침으로 확정되면서 「제3차 계획」에서는 의법치리의 확대가 더욱 강조되었던 것이다.

## 2. 법률보급 운동의 전개 방식

법률보급 운동의 전개 방식과 관련해서 가장 중요한 원칙은, 각 지역과 기관

이 각자의 특성에 따라 점진적이고 융통성 있는 방식으로 활동을 전개하라는 것이다. 이는 특히 여러 가지 활동 조건이 열악한 농촌지역의 법률보급 운동에 해당된다. 예를 들어, 제1차 법률보급 운동의 첫 번째 해인 1986년 12월에 개최된 제2차 ‘전국 법제 선전·교육 업무회의’에서 사법부 부장 저우위(鄒瑜)는 농촌 지역에서 운동을 전개할 때, “실사구시(實事求是)를 견지하여 실제(實際)에서 출발”할 것을 강조했다. 다시 말해, 법률보급 운동에는 “하나의 모델을 적용하지 말고, 획일적 방식(一刀切)으로 하지 말아야 한다”는 것이다. 동시에 그는 단계적이며 점진적인 추진 방식을 강조했다. 왜냐하면 조건이 성숙하지 않은 상황에서 운동을 조급하게 추진하다 보면 형식적으로만 추진할 가능성이 높기 때문이다(司法部宣傳司(下), 2001: 1059-1067).

그러나 경험과 성과가 축적되면서 법률보급 운동을 좀 더 제도화하고 규격화하려는 움직임이 나타났다. 이는 제4차(2001~2005년)와 제5차(2006~2010년) 운동에서 특히 분명하게 나타났다(司法部宣傳司(下), 2001: 1335-1339). 단적으로 제4차와 제5차 운동 기간에 공산당 중앙 선전부와 전국보법판공실(全國普法辦公室)이 중심이 되고 유관 당정기관이 함께 참여하여 각 교육대상, 즉 영도간부, 공무원, 농민, 학생 등에 대한 구체적이고 실행 가능한 세부 지침이 만들어졌다. 또한 공산당 중앙과 국무원이 이를 전국에 하달하면서 이에 입각하여 운동을 추진할 것을 지시했다. 이렇게 되면서 운동은 전국적으로 통일된 방침하에 같은 내용으로 체계적으로 추진될 수 있는 토대가 마련되었다.

한편 법률보급 운동에서 사용된 교육 방식은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 대면교육(對面教育)이다. 이는 법제강좌나 법률연수반 등을 통해 특정 기간 동안 특정 집단에게 집중적으로 법률을 교육시키는 방식이다. 이는 주로 당정간부, 국유기업 경영자, 학생을 대상으로 실시되었다. 베이징이나 상하이(上海) 등 대도시 지역에서는 지역 주민들을 대상으로 다양한 형태의 법률 강좌가 개설되었고, 실제로 적지 않은 수의 주민이 여기에 참여했다. 예를 들어, 2005년 상하이 시민에 대한 설문조사(3,225명의 표본)에 따르면, 법률보급 운동의 일환으로 당정기관, 대중단체, 국유기업, 지역 공동체 등에서 실시하는 각종 ‘법률연수반’(培訓班)에 59.9%가 참여했다고 한다. 이는 각종 법률연수가 상하이와 같은 대도시에서는 장기간에 걸쳐 매우 광범위하게 추진되었음을 보여준다(殷發志, 2005a;

2005b).

이에 비해 농민이나 기타 중소도시 주민 등 일반 국민들에게는 두 번째 방식인 대중매체(특히 텔레비전과 신문)를 통한 선전과 교육이 주로 사용되었다. 예를 들어, 제4차 법률보급 운동에서는 텔레비전을 적극 활용하기 위해 국무원 사법부와 국가방송텔레비전총국(廣電總局) 등이 「텔레비전 법제 선전·교육 업무강화 의견」을 전국에 하달하고 집행할 것을 요구했다. 이에 따라, 전국 300개의 성급(省級) 및 시급(市級) 텔레비전 방송국은 법제 프로그램을 편성하여 방송했다. 이 중에서 20개의 방송국은 법제 프로그램을 매일 방송했고, 5개의 방송국은 법제전문 채널을 신설하기도 했다. 또한 전국법제판공실과 『법제일보(法制日報)』는 ‘법제 보도(法治播報)’ 텔레비전 프로그램을 공동으로 제작하여 전국 50여 개의 지방 방송국과 동시에 방송했다. 이것이 제5차 운동에서는 확대되어, 성급 및 시급 방송국 430여 개, 현급(縣級) 방송국 1,530여 개에서 법제 프로그램을 방송했다(張福森, 2004; 吳愛英, 2011).

한편 언론매체의 적극 활용은 왜 공산당 중앙 선전부가 국무원 사법부와 함께 법률보급 운동의 주무부서가 되었는가를 알 수 있게 해준다. 우선 운동은 법률학습을 위한 활동이지만, 동시에 ‘정신문명’의 수립을 위한 정치사상 활동이기도 하다. 이 때문에 공산당 선전부가 참여하는 것은 당연하다. 그런데 이보다 더욱 중요한 이유는 선전부가 주체가 되어야만 언론매체의 적극적이고 활발한 동원이 가능하다는 사실이다. 중국에서 텔레비전이나 신문 등 모든 언론매체는 선전부의 통제를 받기 때문이다. 다시 말해, 국무원 사법부의 권한으로는 언론매체를 운동에 효과적으로 동원할 수 없다는 것이다.

마지막으로, 법률보급 운동은 중앙과 지방의 지도기구와 실무조직에 의해 추진된다. 중앙 지도기구로는 1991년에 설립된 ‘전국 법률상식 보급 판공실(全國普及法律常識辦公室/전국보법판공실)’이 있다. 이 판공실은 국무원 사법부 부장이 주임, 공산당 중앙 선전부 부(副)부장, 사법부 부부장 등이 부주임을 맡는다. 지방에는 각급 행정단위마다 ‘보법영도소조(普法領導小組)’와 영도소조 판공실이 있다. 누가 보법영도소조의 조장을 맡는가는 지방마다 다르다. 일반적으로 보면, 공산당 정법위원회 서기나 부서기 혹은 정부 수장(시장·현장 등)이나 부수장이 조장을 맡고, 관련 당정기관 고위간부가 부조장을 맡는다. 영도소조 판공실은 대개 정부 사법

청(司法廳) 혹은 사법국(司法局) 책임자가 주임, 관련 당정기관 중간간부가 실무진을 구성한다. 이와 같은 지도기구와 사무기구는 중앙에서 기층인 향·진정부까지 구성되며, 당정기관과 국유기업 등 사업단위에도 구성된다.

### 3. 법률보급 운동의 주요 대상

법률보급 운동은 원칙적으로 교육 수용 능력이 있는 모든 국민을 대상으로 한다. 그러나 실제로는 중점 교육대상이 선정되었고, 운동은 이들을 중심으로 전개되었다. 운동이 전개되면서 중점 교육대상이 조금씩 변화되었다. 당정간부, 청소년, 국유기업 경영자, 농민이 그들이다. 그런데 이 중에서도 변함없이 중점 교육대상으로 선정된 집단이 바로 영도간부와 청소년이다. 이 중에서 핵심은 영도간부이다. 이런 점에서 운동은 일차적으로 영도간부의 법률학습을 촉진하고, 이를 통해 이들의 법률의식과 법제관념을 제고하여, 궁극적으로는 의법치리와 의법치국을 실현하려는 정책이라고 말할 수 있다.

이처럼 영도간부가 법률보급 운동의 중점 교육대상에 선정된 것은, 개혁·개방 초기부터 최고 지도자들이 이를 강력히 주장했기 때문이다. 예를 들어, 1979년 제5기 전국인대 제2차 연례회의에서 덩샤오핑(鄧小平)은 “고급간부의 준법(遵紀守法)” 필요성을 강조했다(劉政, 2006). 고위간부가 법률을 지키지 않으면 법률에 의거한 업무처리는 불가능하고, 그렇게 되면 법률제도 수립과 이에 입각한 통치는 불가능하기 때문이다.

당시에 정법(政法) 업무를 책임지고 있던 평진(彭真)도 영도간부의 법률학습 필요성을 반복적으로 강조했다. 그에 따르면, 법률에 의거한 업무처리를 위해서는 무엇보다 먼저 영도간부가 법률을 학습해야 한다. 왜냐하면 기층단위에서도 일반 간부와 국민이 법률을 논의하는데, 영도간부가 법률을 모르면 문제가 되기 때문이다. 따라서 모든 영도간부는 먼저 〈헌법〉과 각종 법률을 숙지하여 이를 철저하게 활용해야 한다. 즉, 법제건설을 위해서는 영도간부의 법률학습이 최우선 과제라는 것이다(彭真, 1989: 174).

#### 4. 법률보급 운동과 통치 엘리트의 법률학습

앞에서 말했듯이, 지난 시기 법률보급 운동에서 영도간부는 중점 중의 중점 대상이었다. 실제로 공산당 중앙은 1982년 <당헌(黨章)> 제정을 통해 ‘공산당 영도(領導)의 법제원칙’, 즉 당의 영도는 반드시 법률 내에서 이루어져야 한다는 원칙을 확정한 이후 고위 당정간부를 대상으로 하는 법제·법치 교육에 많은 노력을 기울였다(侯樹棟·許志功·黃宏, 2004: 339-341). 이는 1986년에 제1차 운동이 시작되면서 본격화되었다.

고위 당정간부를 대상으로 한 법제·법치 교육은 최고 지도자들이 주도적으로 추진했다. 예를 들어, 후야오방(胡耀邦) 전 총서기는 1985년에 최초의 법제강좌를 개설하여 최고 지도자의 법률학습과 실천을 강조했다. 1986년에도 7월부터 모두 3회에 걸쳐 법률 강좌를 개최했다. 여기에는 후야오방뿐만 아니라 차오스(喬石), 리펑(李鵬), 텐지윈(田紀雲), 후차오무(胡喬木), 후치리(胡啓立), 야오이린(姚依林) 등 중앙 지도자가 대거 참석했다. 또한, 국무원과 전국인대 등 중앙 국가기관에서도 처급(處級) 이상으로 구성된 ‘영도간부 영도중심 법률학습조(領導中心法律學習組)’가 구성되어 학습이 진행되었다(司法部宣傳司(下), 2001: 1589-1596).

한편 이런 공산당 중앙의 경험을 본받아 지방에서도 고위 당정간부를 대상으로 하는 각종 법률 강좌가 개설되었다. 그 결과 제1차 법률보급 운동 기간에 전국적으로 29개의 성급(省級) 행정단위에서 모두 1,381명의 성급 당정간부가 각종 법률 강좌에 참석했다. 이는 전국 성급 간부 전체의 90%에 해당한다(司法部宣傳司(下), 2001: 1589-1596). 예를 들어, 상하이시에서는 당시 당서기였던 장쩌민이 1986년 4월 140여 명의 고위 당정간부가 참여하는 제1회 법제강좌를 개설한 이후 매주 1회씩 총 8회에 걸쳐 법률학습을 주도했다. 이런 전통은 후임 상하이시 당서기에 의해 계승되었다. 이런 상하이시에서의 경험을 바탕으로 1989년 총서기가 된 장쩌민은 중앙에서도 법제강좌를 계속 주도적으로 개최했다.

이런 노력의 결과 1994년 이후 공산당 최고 지도자들의 법률 ‘집단학습(集體學習)’이 정례화 될 수 있었다. 표 1은 공산당 정치국이 1994년 12월부터 2007년 3월까지 개설한 총 20회의 법제·법치강좌의 시기와 주제를 정리한 것이다. 이에

표 1 공산당 중앙 정치국 법제·법치강좌 시기와 주제

시기	주제	시기	주제
1994. 12	국제 통상법률 제도와 GATT	2000. 9	서부개발과 중서부 발전 가속화를 위한 법률보장
1995. 1	사회주의 시장경제 법률제도 건설 문제	2001. 7	법률수단을 사용한 정보 네트워크의 건강한 발전 보장 및 촉진
1996. 2	의법치국과 사회주의 법제국가 건설에 관한 이론과 실천 문제	2002. 1	〈헌법〉의 진지한 관철 실시와 소강사회의 전면적 건설
1996. 12	국제관계 중 국제법의 역할	2003. 9	의법치국 견지와 사회주의 정치문명 건설
1997. 5	일국양제와 〈홍콩기본법〉	2004. 4	법제건설과 사회주의 시장경제체제 완벽화
1997. 12	과학기술 진보와 법제건설	2005. 12	행정관리체제 개혁과 경제 법률제도 완벽화
1998. 5	금융안전과 법제건설	2006. 5	국제 지적재산권 보호와 중국 지적재산권 보호 법률 및 제도 건설
1998. 12	사회보장과 법제건설	2006. 6	과학집정, 민주집정, 의법집정의 견지
1999. 6	농촌 개혁·발전·안정의 의법 보장과 촉진	2006. 11	우리나라 사회주의 기층 민주정치 건설 연구
1999. 11	국유기업 개혁과 발전의 의법 보장과 촉진	2007. 3	〈물권법(物權法)〉 제정 및 실시에 관한 약간 문제

자료: “中央政治局集體學法12年凸顯依法治國期法治進步”, 『中國新聞網』 2006년 12월 6일.

따르면, 정치국은 매년 1~2회의 법제·법치강좌를 정기적으로 개설했다. 법제·법치강좌는 공산당 중앙판공청이 주도하여 준비했고, 매년 1~2명의 전문가가 주제 발표를 하고 총서기를 포함한 정치국원이 참석하여 토론하는 방식으로 진행되었다. 강좌의 주제는 법률과 관련하여 중국이 당면한 주요 문제가 선정되었다.

또한 고위 당정간부에 대한 법제·법치이론 학습을 강화하기 위해 공산당은 이를 공산당 당교(黨校), 간부학교, 행정학교의 정규 프로그램에 포함시켰다. 이런 새로운 방침은 제1차(1986~1990년) 법률보급 운동에서 부분적으로 시작되어 제2차(1991~1995년) 운동에서는 전국적으로 확대 실시되었다. 이는 중앙당교(中央黨

校)가 시작한 것이다. 즉, 1985년 8월 중앙당교는 ‘전국 당교 법제강좌 회의’를 개최하여 전국에 있는 각급 당교에게 법제강좌를 필수 과목으로 개설할 것을 요구했다(司法部宣傳司(下), 2001: 1059-1067). 그 결과 법률강좌는 당교, 간부학교, 행정학교의 필수과목이 되었던 것이다.

예를 들어, 현재 중앙당교의 정규강좌로 ‘3개기본(三個基本)’과 ‘5개현대(五個當代)’가 있다. ‘3개기본’에는 마르크시즘(Marxism), 마오쩌둥 사상, 덩샤오핑 이론이 포함되고, ‘5개현대’에는 현대 세계경제, 현대 세계기술, 현대 세계법과 중국의 법제건설, 현대 세계군사와 중국의 국방건설, 현대 세계 사상조류가 포함된다. 여기서 알 수 있듯이, 고위 당정간부들이 중앙당교에서 교육을 받을 때 법제·법치 과목은 필수이다(Wibowo and Fook, 2008: 139-156; Shambaugh, 2008: 143-148).

이런 정책은 최근까지 이어지고 있다. 예를 들어, 2009년 9월 공산당 중앙 조직부, 선전부, 정법위원회, 국무원 교육부는 공동으로 『사회주의 법치이념 교본(讀本)』을 배포하면서 「“사회주의 법치이념 교본”의 학습 통지(通知)」를 하달했다. 이 「통지」는 사회주의 법치이념을 고위 당정간부의 학습과 당교의 교육 프로그램에 반드시 포함시킬 것을 지시했다. 이를 통해 공산당은 고위 간부들이 개별 법률이나 제도뿐만 아니라 이론 면에서도 사회주의 법치를 정확히 이해하고 실천할 것을 요구했다(中共中央政法委員會, 2009: 1-5).

영도간부를 대상으로 하는 법률보급 운동은 지방에서도 광범위하게 이루어졌다. 광둥성(廣東省) 광저우시(廣州市)의 사례는 대표적이다(司法部宣傳司(下), 2001: 2000-2002). 이에 대한 조사 보고에 의하면, 광저우시는 1993년에 영도간부의 법률학습 제도를 수립했다. 우선, 담당 주체와 학습 의무화를 규정했다. 즉, 전 시(市)의 부국장(副局長) 이상의 영도간부 학습은 광저우시 보법판공실이 직접 담당하고, 법률학습을 영도간부의 ‘이론학습’ 필수과목에 포함시킴으로써 영도간부들이 정기적으로 법률학습에 반드시 참여하도록 했다. 또한, 시간도 의무화했다. 즉, 모든 영도간부는 매년 3일간 개최되는 전일제(全日制)의 법률학습 집중연수에 참여해야 한다. 실제로 1994년부터 4년 동안 영도간부의 ‘법률지식 강좌반’은 모두 25기가 진행되었고, 여기에는 연인원 3,700여 명이 참여했다고 한다.

한편 법률보급 운동이 발전하면서 당정간부 일반과 영도간부의 법률학습 제도가 점차 자리를 잡아갔다. 이는 크게 두 가지 방향에서 이루어졌다. 하나는 성

급(省級) 지방의회가 조례 제정을 통해 당정간부의 법률교육과 법률학습을 법제화하는 것이다. 2009년 전국보법판공실의 보고에 의하면, 전국적으로 모두 16개 성급 지방의회가 조례를 제정해 공무원의 법률학습과 이를 측정하기 위한 법률시험을 의무화했다. 예를 들어, 지방의회의 임명 혹은 비준을 받아야 하는 고위 공직자는 임명 전에 반드시 법률 자격고사에 응시해야 하고, 불합격자는 임명하지 않는다는 규정을 명문화했다(全國普及法律常識辦公室, 2009: 33-38). 또한 2004년 사법부 부장의 보고에 의하면, 12개 성급 행정단위는 공무원을 대상으로 ‘법률보급 합격증제도’나 ‘법률학습 검사평가제도’를 수립해서, 법률지식의 습득을 정기적으로 평가하고 이를 인사고과에 반영하는 제도를 운영하고 있다(張福森, 2004).

허베이성(河北省)은 이런 제도를 보여주는 대표적인 사례이다. 1995년 12월 허베이성 의회는 〈허베이성 법제 선전·교육 업무 규정〉을 제정했다. 여기에는 법제 선전·교육의 주요 임무, 책임제도, 지도기구와 사무기구, 법률학습과 공무원 평가제도가 포함되었다. 여기서 중요한 것이 공무원 평가제도이다. 이에 따르면, “인사부문은 국가공무원을 채용할 때, 법률지식을 업무시험의 중요한 내용에 포함시켜야 하며, 법률지식 시험의 불합격자는 임용될 수 없다”(제13조). 또한 “임면권을 가진 국가기관은 국가공무원에 대해 정기적인 법률지식 시험과 법집행(執法) 실적검사를 실시하여, 시험과 검사의 불합격자는 승진시키지 않는다. 영도직무(領導職務)를 맡고 있는 국가공무원은 법집행 검사에서 연속 2회 불합격하면 면직한다”(제14조)(司法部宣傳司(下), 2001: 927-928).

다른 하나는 보법영도소조와 같은 지도기구의 자체 규정으로 다양한 제도를 실행하는 것이다. 예를 들어, 제4차(2001~2005년) 법률보급 운동 기간에는 전국적으로 국가공무원을 대상으로 법률학습 시간을 매년 최소 40시간 보장하는 제도가 추진되었다. 또한 지금까지 추진해왔던 다양한 당정간부의 법률학습 제도가 전국적으로 자리를 잡아 보편적으로 실행되고 있다. 여기에는 ‘당위(黨委)·당조(黨組) 중심조’의 법제강좌와 집단 법률학습 제도, 당정간부의 집중 법률연수 제도, 당교·간부학교·행정학교의 법률과목 필수 이수제 등이 포함된다(張福森, 2004).

그런데 여기서 주의할 것이 있다. 영도간부의 법률학습이 다른 교육대상에 비

해 매우 조직적이고 체계적으로 추진된 것은 사실이지만, 실제 추진 강도와 효과는 지역에 따라 큰 편차가 있다. 대개 해당 지역의 공산당 지도부, 특히 당서기가 법률보급 운동에 대해 어떤 생각을 갖고 있는가에 따라 영도간부의 법률학습은 형식적으로는 유사하게 보이지만 내용적으로는 다르게 전개된다. 즉, 당서기가 법률학습을 중시하면 영도간부의 법률학습이 제대로 진행되고 그렇지 않으면 제대로 진행되지 않는다는 것이다.

저장성(浙江省)의 사례는 이를 잘 보여준다. 저장성의 법률보급 운동에 대한 조사 보고에 의하면, 제3차(1996~2000년) 운동 기간에 주무부서(즉, 보법 판공실)는 처급(處級) 이상의 영도간부를 대상으로 하는 법률학습 평가 계획을 수립했다. 그런데 이것이 저장성 당위원회의 심의 과정에서 부결되면서 계획은 결국 실시되지 못했다. 이는 법률학습 결과를 영도간부의 임면 및 승진과 연계한다는 방침이 저장성에서는 당정 고위간부의 반대에 부딪쳐 좌절되었음을 의미한다. 이렇게 되면서 일부 고위간부는 법률학습 시험에 대리인을 참석시키거나, 법률학습 보고서를 대리로 작성하는 문제가 발생했다. 또한, 법적 강제규정이 없어서 시험 불참자나 불합격자를 강력하게 처벌하는 것도 어렵게 되었다. 이런 이유로 저장성에서는 당정 고위간부 사이에서 법률학습이 권위를 잃는 현상이 발생했다고 한다(中國法治與社會發展國情調研組, 2007).

## 5. 법률보급 운동과 의법치국 방침

법률보급 운동은 공산당이 의법치국 방침을 결정하는데 중요한 기여를 했다. 이는 구체적으로 지방에서의 의법치리 경험을 통한 세부 정책의 제공과 통치 엘리트의 법치의식 제고를 통해 이루어졌다.

### 1. 의법치리의 실시와 의법치국 방침의 결정

서론에서 간단하게 살펴본 것처럼, 의법치국은 1997년 이후 중국의 국가통치 방침이자 새로운 정치개혁 방침으로 공식 결정되어 전면적으로 실시되고 있

다. 그런데 공산당 중앙이 의법치국을 새로운 방침으로 채택하는 과정에서 법률 보급 운동의 경험이 큰 기여를 했다. 즉, 1980년대 중반 라오닝성(遼寧省)의 번시시(本溪市)에서 시작된 의법치리(依法治理)가 제2차(1991~1995년) 법률보급 운동 기간 동안에 전국적으로 확산되고, 동시에 현급(縣級: 현·시·구), 지급(地級: 시·자치주), 성급(省級: 성·직할시·자치구) 등 상급단위로 확장되면서 의법치국이 등장할 수 있었던 것이다. 실제로 의법치현(시·성)의 실시 과정에서 등장한 다양한 정책은 의법치국의 핵심 정책이 되었다. 이런 정책의 예로는, 입법체계의 완비, 법제 선전 및 교육의 추진, 행정 법집행의 강화, 사법공정의 추진, 법률 서비스 제공의 확대, 법률 감독의 강화를 들 수 있다.<sup>2</sup>

구체적으로 라오닝성 번시시의 사례를 살펴보자. 라오닝성 번시시는 국무원 사법부의 요구로 악화된 치안상황을 개선할 목적으로 1981년부터 법제 선전과 교육 활동을 대대적으로 전개했다. 이 과정에서 법률학습과 실천이 결합된 의법치리가 일부 농촌과 기업에서 자발적으로 출현했다. 여기에는 의법치촌(依法治村), 의법치창(依法治廠), 의법치교(依法治校), 의법치림(依法治林), 의법치수(依法治水) 등이 속한다. 이것은 농촌 마을, 공장, 학교, 산림, 하천 등을 대상으로 전개된 법률에 의거한 업무 관리와 운영을 가리킨다. 이에 번시시 공산당과 정부는 이런 성공적인 경험과 사례를 높이 평가하고 이를 확대 실시하기로 방침을 결정했다. 이런 결정에 따라 1986년부터 의법치리를 기층에서 시(市) 단위로 확대 실시하는 ‘의법치시(依法治市: 법률에 의거한 도시 통치)’ 방침이 결정되고 집행되기 시작했다.

당시 번시시가 추진한 의법치시의 내용은 크게 다섯 가지이다. 첫째, 지방의 회의 역할, 특히 의회 감독의 강화이다. 의회는 다양한 감독 활동을 통해 정부의 법집행을 촉진한다. 둘째, 법원의 독립적인 직권행사와 엄격한 법률 집행이다. 법원은 법치의 최후 보루로서 법원의 역할 강화 없이는 의법치리가 제대로 추진될 수 없다. 셋째, 정부의 법률에 의거한 권력행사와 정부의 부당행위에 대한 사회 감독의 강화이다. 정부는 법률·법규의 80% 이상을 집행하기 때문에, 정부의

<sup>2</sup> 참고로 의법치리는 “인민 군중이 법률에 의거하여 각종 통로와 형식을 통해 지방사무, 업종(行業)사무 및 기층사무를 관리함으로써 공공관리의 법치화(法治化)를 실현하는 활동”을 말한다(袁曙宏·肖義舜, 2003: 1).

의법 권력행사는 의법치리의 핵심 정책이다. 넷째, 기업 및 기층단위에서의 의법치리의 추진이다. 다섯째, 일반 시민의 법률에 의거한 권익수호 참여이다(司法部宣傳司(下), 2001: 1957-1961). 이렇게 하여 번시시에서 최초로 기층단위에서 실시되던 의법치리가 현급 행정단위의 의법치리로 발전할 수 있었다.

한편, 국무원 사법부는 이 같은 일부 지방의 법제 선전 및 교육 활동과 의법치리 활동에 주목하고 이를 전국적으로 확산시키기 위해 법률보급 운동을 전개하기로 결정했다. 1984년 국무원 사법부는 번시시에서 ‘전국 법제 선전사업 현장회의’를 개최하여 번시시의 경험에 의거하여 향후 5년 동안 법률보급 운동을 전국적으로 전개한다는 구상을 논의했다. 이후 1985년 6월에 ‘전국 법제 선전·교육 공작회의’를 개최하여 제1차(1986~1990년) 법률보급 운동의 계획 초안을 검토했고, 1986년부터 제1차 운동을 전개하기로 결정했다. 이 과정을 통해 번시시의 경험이 다른 지방으로 확산되기 시작했다. 특히 국무원 사법부는 의법치리의 전국적인 확산을 위해 1988년 장시성(江西省)의 지우장시(九江市)에서 ‘전국 주요 시장(市長) 법률학습 및 활용 좌담회’를 개최했다(袁曙宏·肖義舜, 2003: 18-21).

의법치리의 전국적 확산과 상급 행정단위로의 발전, 즉 기층단위의 의법치리에서 현·시·구의 의법치현(시·구)으로, 다시 성·직할시·자치구의 의법치성(시·구)으로 발전하게 된 것은 1991년에 시작된 제2차 법률보급 운동 시기였다. 국무원 사법부는 의법치리의 전국적 확산을 제2차 운동의 핵심 과제 중 하나로 결정하고, 의법치리 확산을 위한 전국회의를 매년 개최했다. 이것이 의법치리가 전국적으로 확산되는데 큰 기여를 했다. 그 결과 제2차 운동의 마지막 해인 1995년에 의법치성은 전국 30개 성(직할시·자치구)의 40%(12개), 의법치시는 지급시(地級市)의 45%, 의법치현(시)은 현급시(縣級市) 및 현(縣)의 49%, 의법치촌은 행정촌의 50%에서 실시되었다(朱景文, 2007: 583).

이처럼 지방차원에서 진행된 의법치리와 의법치현(시/성)은 1996년 2월 장쩌민의 의법치국 방침의 천명과 1997년 15차 당대회에서의 결정을 통해 드디어 국가방침으로 발전했다. 의법치국이 바로 그것이다. 또한 이렇게 되면서 그 동안 의법치리나 의법치현(시/성) 추진에 소극적이었던 지방도 모두 참여하게 되었다. 특히 1996년부터 제3차 법률보급 운동이 전개되면서 의법치국은 이제 전국적인 정책이 되었다. 그 결과 3차 운동의 마지막 해인 2000년에는 전국 30개 성

(직할시·자치구)의 100%, 지급시의 95%, 현급시 및 현의 87%, 기층단위의 75%에서 의법치현(시/성)이 실시되었다. 2003년에는 이것이 성의 100%, 지급시의 98%, 현급시 및 현의 95%, 기층단위의 92%로 확대되었다(朱景文, 2007: 587). 다시 말해 제4차 운동 시기에는 전국적으로 대부분의 지역에서 의법치현(시/성)이 실시되었던 것이다.

## 2. 통치 엘리트의 법률의식 제고

한편 의법치국 방침의 결정 및 집행과 관련하여 당정 고위간부, 특히 영도간부의 법률지식 확대와 법률의식 제고는 밀접히 연관되어 있다. 의법치국 방침을 각 지역과 기관에서 추진하는 핵심 주체가 바로 이들이기 때문이다. 이와 관련하여 앞에서 검토했듯이, 법률보급 운동은 당정간부, 특히 영도간부의 법률교육을 시종일관 핵심 사업으로 삼아 추진했다는 점이 매우 중요하다. 실제로 표 2의 조사 결과가 보여주듯이, 법률지식 보급과 관련하여 실시된 체계적이고 집중적인 법률연수가 당정간부에게는 가장 중요한 법률 지식의 습득 통로였다. 이는 법률보급 운동이 이들의 법률지식 확대와 법률의식 제고에 큰 역할을 했음을 의미한다.

구체적으로 표 2는 계층(집단)별로 법률지식의 습득 방식에 어떤 차이가 있는가를 보여주기 위해 조사한 것이다. 이에 따르면 계층(집단)별로 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 우선, 학생과 국가기관 직원을 제외한 전 계층(집단)에서 ‘방송’이

표 2 광둥성 주민의 계층(집단)별 법률지식 습득 경로 조사(2005년)

(단위: %)

계층(집단)	방송	신문·잡지	법률보급 학습	학교 교육
국가기관 직원	23.8	24.2	30.5	16.9
사업단위 직원	33.2	24.6	24.2	13.2
국유기업 직원	34.5	20.0	25.5	14.6
학생	23.5	12.9	11.8	47.8
농민	38.0	20.2	13.1	11.8
외자기업 직원	30.2	24.9	15.5	20.0
사영기업 직원	35.9	25.0	13.6	19.8

출처: 鄧世豹, 2006: 32.

가장 중요한 경로이다. 특히 농민의 경우 방송(38.0%)이 다른 계층보다 높다는 것은, 법률보급 운동이 주로 간접적인 선전을 중심으로 진행되었음을 보여준다. 학생의 경우 '학교교육'(47.8%)이 가장 중요한 경로라는 것도 당연한 것이다.

그런데 유일하게 국가기관 직원(공무원)의 경우 가장 중요한 법률지식의 습득 경로가 '법률보급 학습'(30.5%)이다. 또한, 사업단위 직원과 국유기업 직원의 경우에도 법률보급 학습이 각각 24.2%와 25.5%로 다른 집단(모두 15% 이하)에 비해 매우 높다. 이는 국가기관, 국유기업, 사업단위의 직원을 대상으로 매우 집중적으로 법률보급 학습이 진행되었음을 보여준다. 앞에서 살펴보았듯이, 당정간부, 특히 영도간부와 국유기업 관리자는 법률보급 운동의 중점 교육대상으로 선정되었다. 이런 조사 결과는 이런 선정이 단순한 '계획'만이 아니었고, 실제로 그렇게 집행되었음을 보여준다. 이는 법률보급 운동이 이들의 법률지식 확대와 법률의식 제고에 큰 역할을 했음을 의미한다.

물론, 법률보급 운동이 영도간부의 법치의식을 강화시켰다는 사실을 정확하게 논증하는 것은 쉽지 않다. 단적으로 이들의 의식변화를 보여줄 수 있는 시계열적인 조사 자료가 존재하지 않는다. 또한, 전국적으로 나타나고 있는 당정간부들의 권력남용과 부패문제를 보면, 법률보급 운동이 실제로 큰 효과가 없는 것처럼 보인다. 예를 들어, 페이(Pei, 2006)는 통치 엘리트의 부패 현상에 근거하여 중국의 지방정부가 1980년대에는 '발전국가'의 성격을 갖고 있었는데, 1990년대를 넘어서면서 '약탈국가'로 전락했다고 주장한다. 이와 비슷하게 하웰(Howell, 2004)도 공산당의 부패로 인해 발생하는 '거버넌스 결핍'의 문제가 심각하다고 주장한다.

그러나 몇 가지 사실을 통해 법률보급 운동을 통해 당정간부의 법률지식이 확대되고 법치의식이 제고되었다는 점을 알 수 있다. 우선, 중국에서 실시된 각종 설문조사 결과에 의하면, 어떤 다른 계층이나 집단보다 당정간부의 법률지식과 법률의식이 높은 것으로 나타난다. 이는 이들이 법집행(執法)을 담당하고 있기 때문에 어쩌면 당연한 것일 수도 있다. 하지만 이런 결과는 또한 지속적이고 집중적인 법률교육의 효과이기도 하다(北京市司法局法宣处, 2006; 韓大元·王德志, 2002). 그래서 법률보급 운동에 대한 중국 정부의 공식 평가에서는 일부 문제는 있지만 당정간부의 법률지식이 지속적으로 확대되고 법률의식도 제고되었다는 점을

중요한 성과로 꼽고 있다. 이는 중국 학자들의 조사에서도 강조되고 있다(莫于川, 2006).

공산당-정부-의회 간의 관계에 대한 당정간부들의 인식에서도 법률보급 운동의 결과 이들의 법률의식이 제고되었다는 사실을 엿볼 수 있다. 필자의 현지조사에 의하면, 1990년대에 들어, 특히 1997년 의법치국 방침의 결정 이후, 공산당 지방위원회는 지방의회가 법률에 의거해 입법 및 감독 권한을 행사하는 것을 적극 지원하는 경향이 눈에 띄게 증가했다. 또한, 이와 같은 공산당 지도부의 태도 변화로 인해 전과 다르게 고위 공무원들이 지방의회가 법에 근거하여 대정부 감독을 전개할 때 이를 수긍하고 긍정적으로 수용하는 모습을 보이기 시작했다(Cho, 2009a: 43-63). 결국 지방의회의 역할 강화는 당정 영도간부의 인식 변화에 의해 가능했고, 그 과정에서 지속적이고 집중적인 법률학습과 실천이 큰 역할을 했다는 것이다.

이런 사실 이외에도, 법률보급 운동의 추진 이후 최소한 경제가 발전한 연해 대도시 지역에서는 고위공직자의 업무 추진 태도와 방식이 변화한 사실도 중요한 근거가 될 수 있다. 광둥성과 선전시의 경우 1980년대에는 ‘위법개혁(違法改革)’이 개혁 추진의 기조였다. 예를 들어, <헌법>은 토지 양도를 금지했지만 경제 발전을 위해서는 필요했기 때문에 외자기업에게 대규모로 허용되었다. 그런데 1990년대에 들어서는 이것이 바뀌어 개혁이 법률에 맞추어 추진되는 ‘동행개혁(同步改革)’이 주류를 이루었다. 2000년대에 들어서는, 특히 2004년 <행정허가법(行政許可法)>이 발효된 이후에는 법률을 먼저 제정하고 이에 입각하여 개혁을 추진하는 ‘선입법 후개혁(先立法後改革)’ 혹은 ‘법률의 개혁 인도(法律引導改革)’가 대세가 되었다. 이렇게 되면서 정부 사업은 적법성 검토를 먼저 수행하고 이것을 통과한 사업만이 정식으로 추진되는 방식이 자리를 잡았다.<sup>3</sup> 이는 상하이시 지역에서도 마찬가지이다.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> 광둥성 및 선전시 정부 고위 관계자와의 인터뷰: 2006년 2월 22일 광저우시, 2월 17일, 선전시; 2009년 8월 11일 광저우시, 8월 12일 선전시.

<sup>4</sup> 상하이시 정부 및 의회 고위 관계자와의 인터뷰: 2003년 8월 8일, 8월 13일 상하이시; 2004년 2월 17일, 상하이시.

## 6. 결론: 정치적 합의

그렇다면 법률보급 운동은 중국의 정치개혁 혹은 정치변화와 관련하여 어떤 함의를 주는가? 먼저, 법률보급 운동은 그 동안 중국이 추구해온 정치개혁의 성격이 무엇이고, 향후 중국은 어떤 정치개혁을 추구할 것인가를 다시 한 번 보여준다. 필자는 그동안 중국이 일본, 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르, 말레이시아 등 동아시아 국가처럼 권위주의 정치체제를 유지하면서 급속한 경제성장을 추구하기 위해 ‘정치제도화 우선’의 정치발전 전략을 추구해왔다고 주장했다(조영남, 2009: 55-98; 2010b: 203-228; Cho, 2009a: 163-172; 2009b). 1980년대에는 분명하지 않았지만, 1992년 제14차 당대회와 1997년 제15차 당대회 이후에는 이런 목표의식이 분명하게 형성되었다. 제14차 당대회의 ‘사회주의 시장경제론’, 제15차 당대회의 의법치국 방침의 확정은 이를 잘 보여준다. 법률보급 운동은 바로 이와 같은 정치제도화 우선 전략을 모색하는 과정에서 추진된 정책이고, 동시에 이후 이 전략이 확립되는데 경험적 근거를 제공한 활동이었다. 향후 중국은 정치제도화 우선 전략을 고수할 것이고, 이 속에서 정치 민주화의 가능성을 탐색할 것이다.

또한 법률보급 운동은 중국 정치체제의 상대적 안정성이 어디에서 기인하는가를 설명해준다. 지난 30여 년 동안 중국은 연 10%의 고도 경제성장을 달성하면서 동시에 비교적 성공적으로 사회·정치적 안정을 유지해왔다. 이는 소련을 비롯한 동구 사회주의 국가가 급변사태 속에서 혼란을 겪고 아직도 그 충격에서 벗어나지 못하는 것과 좋은 대조를 이룬다. 중국이 고도 경제성장과 사회·정치적 안정을 동시에 달성할 수 있었던 중요한 원인 중의 하나가 바로 정치제도화의 추진이었던 것이다. 비록 정치 민주화를 추진하지 않아 국민의 정치적 참여 배제나 인권 탄압 등 여러 가지 문제가 있지만, 정치제도화의 정책을 통해 국가체제가 정비되고 운영이 제도화되는 성과를 거둔 것은 사실이다. 이런 정치적 기반이 고도의 경제성장과 사회·정치적 안정의 유지를 동시에 달성할 수 있도록 만들었던 것이다.

그러나 향후에도 법률보급 운동과 같은 정치제도화만으로 산적한 정치문제를 해결할 수 있는 것은 아니다. 정치제도화는 두 가지 문제를 해결하지 못하기

때문이다. 첫째는, ‘당정결합(黨政不分)’에 의한 권력집중 문제이다. 1987년 제13차 당대회에서 결정된 ‘당정분리(黨政分開)’는 이를 해결하기 위한 방침이었다. 그러나 1989년 톈안먼(天安門) 사건과 1991년 소련 붕괴 이후 이 방침은 폐기되었다. 이후 공산당은 권력집중 문제를 해결하기 위해 당서기 직선제나 당위원회의 민주적 운영 등 ‘당내민주(黨內民主)’ 확대를 위한 당개혁을 지속적으로 추진해 왔다(조영남·안치영·구자선, 2011). 그러나 현재까지 당내민주의 시도가 성공적이지는 않다. 당정기관과 간부의 부정부패가 전국에 걸쳐 지속적으로 발생하고, 이로 인해 국민의 불만이 고조되고 있는 상황은 이를 잘 보여준다. 다시 말해, 부정부패의 만연은 권력집중의 결과로서, 현행 중국 정치체제가 안고 있는 최대의 정치문제인데, 정치제도화만으로는 이 문제를 해결할 수 없다는 것이다.

둘째는, 국민들의 증가하는 정치참여 요구의 수용이다. 의법치국 방침도 그렇고 법률보급 운동도 마찬가지로, 모두 국가가 정한 현행 법률제도와 정치제도를 통해 국민이 요구를 제기하고 불만을 해결할 것을 요구한다. 그런데 개혁·개방 정책이 심화되고 사회 계층화와 이익분화가 확대되면서, 이런 방식으로 해결할 수 없는 문제가 급증하고 있다. 예를 들어, 무분별한 개발에 의한 환경파괴와 피해의 확대, 폭력적이고 약탈적인 지역개발 전략의 추진 등은 현행 법률제도나 정치제도를 통해서도 제대로 해결될 수 없다. 이런 것들은 국가권력을 장악하고 있는 당정간부의 이익과 밀접히 연관된 것이고, 따라서 이들이 기존 제도를 통한 문제제기를 봉쇄하거나 제기된 요구를 묵살하기 때문이다. 이런 이유로 2000년대에 들어 기존 제도를 벗어난 노동자·농민의 대중저항이 급증하고 있다. 매년 10만 건 이상 발생하는 것으로 추정되는 ‘집단소요사건(群體性事件)’은 이를 잘 보여준다.

여기서 특히 문제가 되는 것이 불안정한 사법제도이다. 국민이 법률제도를 이용하여 사회문제를 해결하려면 공정하고 독립적인 사법제도가 필수적이다. 이를 위해서는 법원개혁, 검찰개혁, 변호사제도 개혁, 법률구조제도 개혁이 좀 더 적극적이고 전향적으로 추진되어야 한다. 그런데 최근까지의 상황을 놓고 보면, 중국은 이렇 생각이 없어 보인다. 제1차에서 제3차까지 이어지는 법원개혁은 이를 잘 보여준다(조영남, 2012b). 따라서 법률보급 운동을 통한 국민의 법률의식 제고와 법률수단을 통한 사회문제 해결의 유도, 이를 통한 사회·정치적 안정의

유지는 제한적인 범위 내에서만 달성될 것이다. 다시 말해 노동자·농민의 대중 저항은 향후에도 지속될 것이고, 이것이 정치안정을 저해하는 중요한 요소가 될 것이며, 정치제도화는 이 문제를 효과적으로 해결할 수 없을 것이다.

결국, 법률보급 운동이나 의법치국 방침, 더 나아가서는 정치제도화 우선의 정치발전 전략이 소기의 목적을 달성하기 위해서는 좀 더 종합적이고 적극적인 개혁이 뒷받침되어야 한다. 이 중에는 국민의 정치적·시민적 권리의 보장, 직접선거를 통한 정치 참여의 확대, 언론과 시민사회의 자율성 확대 등의 정치민주화 개혁이 반드시 포함되어야 한다. 이것만이 정치제도화가 해결하지 못한 두 가지 과제, 즉 권력집중 문제와 국민의 정치참여 수용 문제를 해결할 수 있기 때문이다. 2012년 제18차 당대회에서 등장할 ‘제5세대’ 지도부는 이런 과제를 해결해야 하는데, 이것이 실현될 수 있을 지는 두고 보아야 할 것이다.

투고일: 2011년 11월 17일 | 심사일: 2011년 12월 6일 | 게재확정일: 2011년 12월 13일

## 참고문헌

- 조영남. 2009. 『21세기 중국이 가는 길』, 파주: 나남.
- \_\_\_\_\_. 2010a. “중국의 법치 논쟁과 정치개혁.” 『한국과 국제정치』 26권 4호, 89-118.
- \_\_\_\_\_. 2010b. “중국 정치 60년: 중국 정치의 평가와 전망.” 중앙일보 중국연구소·현대중국학회 편. 『공자는 귀신을 말하지 않는다』, 203-228. 서울: 중앙books.
- \_\_\_\_\_. 2011. “중국의 법원개혁과 사법독립: 제1, 2, 3차 <법원개혁 요강> 분석.” 『국제정치논총』 51집 2호, 87-110.
- \_\_\_\_\_. 2012a. 『중국의 법치와 정치 개혁』, 파주: 창비(근간).
- \_\_\_\_\_. 2012b. 『중국의 법치와 법원 개혁』, 서울: 서울대학교출판문화원(근간).
- \_\_\_\_\_. 2012c. 『중국의 법치와 법률보급 운동』, 서울: 서울대학교출판문화원(근간).
- 조영남·안치영·구자선. 2011. 『중국의 민주주의: 공산당의 당내민주 연구』, 파주: 나남.
- “中央政治局集體學法12年凸顯依法治國期法治進步.” 『中國新聞網』 2006년 12월 6일.  
<http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2006/12-06/833001.shtml>(검색일: 2010. 7. 10).

- 公丕祥 主編. 2009. 『回顧與展望: 人民法院司法改革研究』. 北京: 人民法院出版社.
- 鄧世豹 主編. 2006. 『中國法治進程調查報告2005: 以廣東省法治環境調查為例』. 北京: 法律出版社.
- 劉政. 2006. “我國社會主義法制史上的一個壯舉.” 『中國人大』5月10日, 26-27.
- 莫于川. 2006. “普法的重點是幫助各級領導幹部樹立現代法治觀念.” 『探索』1期, 152-154.
- 北京市司法局宣處. 2006. “北京市民法律素質狀況調查評析.” 『中國司法』9期, 79-82.
- 司法部宣傳司(上) 編. 2001. 『依法治國的生動實踐: 普法依法治理十五年』(上冊). 北京: 法律出版社.
- 司法部宣傳司(下) 編. 2001. 『依法治國的生動實踐: 普法依法治理十五年』(下冊). 北京: 法律出版社.
- 吳愛英. 2011. “國務院關於五五普法工作情況的報告.” <http://www.npc.gov.cn/npc/>(召  
索일: 2011. 4. 22).
- 袁曙宏 主編. 2004. 『〈全面推進依法行政實施綱要〉讀本』. 北京: 法律出版社.
- 袁曙宏·肖義舜 主編. 2003. 『依法治理概論』. 北京: 法律出版社.
- 殷發志. 2005a. “上海市民法律素質抽樣調查德統計分析報告(上).” 『中國司法』4期, 59-65.
- . 2005b. “上海市民法律素質抽樣調查德統計分析報告(下).” 『中國司法』5期, 67-74.
- 人民代表大會制度研究所 編. 2004. 『與人大代表談依法治國方略』. 北京: 人民出版社.
- 張福森. 2004. “第四個五年普法工作三年來情況的報告.” <http://www.21mishu.com/>(召  
索일: 2011. 2. 20).
- 張恆山 等著. 2004. 『法治與黨的執政方式研究』. 北京: 法律出版社.
- 全國普及法律常識辦公室. 2009. “關於五五普法中期督導檢查情況的報告.” 『中國司法』5期, 33-38.
- 程燎原. 1999. 『從法制到法治』. 北京: 法律出版社.
- 朱景文 主編. 2007. 『中國法律發展報告: 數據庫和指標體系』. 北京: 中國人民大學出版社.
- 中共中央文獻研究室 編. 1982. 『三中全會以來 重要文獻選編』(上). 北京: 人民出版社.
- 中共中央政法委員會. 2009. 『社會主義法治理念讀本』. 北京: 中國長安出版社.
- 中國法治與社會發展國情調研組. 2007. “浙江省 普法教育 依法治理 20年.” 中國社會科學院法學研究所 編. 『中國法治發展報告』No. 5, 221-240. 北京: 社會科學文獻出版社.

- 俞可平 主編. 2007. 『依法治國與依法治黨』. 北京: 中央編譯出版社.
- 彭真. 1989. 『論新時期的社會主義民主與法制建設』. 北京: 中央文獻出版社.
- 韓大元·王德志. 2002. “中國公民憲法意識調查報告.” 『政法論壇』第20卷 6期, 107-119.
- 侯樹棟·許志功·黃宏 主編. 2004. 『黨和國家關注的十四個重大課題』. 北京: 人民出版社.
- Cai, Yongshun. 2010. *Collective Resistance in China: Why Popular Protests Succeed or Fail*. Stanford: Stanford University Press.
- Chen, Feng. 2004. “Legal Mobilization by Trade Unions: The Case of Shanghai.” *China Journal* 52, 27-45.
- Cho, Young Nam. 2009a. *Local People's Congresses in China: Development and Transition*. New York: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2009b. “Democracy with Chinese Characteristics? A Critical Review from a Developmental State Perspective.” *Issues & Studies* 45(4), December, 71-106.
- Diamant, Neil J., Stanley B. Lubman, and Kevin J. O'Brien, eds. 2005. *Engaging the Law in China: State, Society, and Possibilities for Justice*. Stanford, California: Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2005. “Law and Society in the People's Republic of China.” In Diamant, Lubman and O'Brien (2005), 3-27.
- Epstein, Edward J. 1994. “Law and Legitimation in Post-Mao China.” In Pitman B. Potter, ed. *Domestic Law Reforms in Post-Mao China*, 19-55. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Exner, Mechthild. 1995. “The Convergence of Ideology and The Law: The Functions of the Legal Education Campaign in Building a Chinese Legal System.” *Issues & Studies* 31(8), 68-102.
- Gallagher, Mary E. 2005. “‘Use the Law as Your Weapon!': Institutional Change and Legal Mobilization in China.” In Diamant, Lubman and O'Brien (2005), 55-83.
- \_\_\_\_\_. 2006. “Mobilizing the Law in China: ‘Informed Disenchantment’ and the Development of Legal Consciousness.” *Law and Society Review* 40(4), December, 783-816.
- Ho, Virginia Harper. 2003. *Labor Dispute Resolution in China: Implications for Labor Rights and Legal Reform*. Berkeley: Institute of East Asian Studies.

- Howell, Jude. 2004. "Governance Matters: Key Challenges and Emerging Tendencies." In Jude Howell, ed. *Governance in China*, 1-18. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Lee, Ching Kwan. 2007. *Against the Law: Labor Protests in China's Rustbelt and Sunbelt*. Berkeley: University of California Press.
- \_\_\_\_\_. 2010. "Pathway of Labor Activism." In Elizabeth J. Perry and Mark Selden, eds. *Chinese Society: Change, Conflict and Resistance* (Third Edition), 57-79. London: Routledge.
- Li, Lianjiang and Kevin J. O'Brien. 2005. "Suing the Local State: Administrative Litigation in Rural China." In Diamant, Lubman and O'Brien (2005), 31-53.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Rightful Resistance in Rural China*. New York: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2008. "Protest Leadership in Rural China." *China Quarterly* 193, March, 1-23.
- Li, Lianjiang. 2010. "Rights Consciousness and Rules Consciousness in Contemporary China." *China Journal* 64, July, 47-68.
- O'Brien, Kevin J. ed. 2008. *Popular Protest in China*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press.
- Pei, Minxin. 2006. *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Perry, Elizabeth. 2008. "Chinese Conceptions of 'Rights': Form Mencius to Mao and Now." *Perspectives on Politics* 6(1), March, 37-50.
- \_\_\_\_\_. 2009. "A New Rights Consciousness?" *Journal of Democracy* 20(3), July, 17-20.
- Pils, Eva. 2007. "Asking the Tiger for His Skin: Rights Activism in China." *Fordham International Law Journal* 30, 1209-1287.
- Shambaugh, David. 2008. *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- Wibowo, Ignatius and Lye Liang Fook. 2008. "China's Central Party School: A Unique Institution Adapting to Changes." In Kjeld Erik Brodsgaard and Zheng Yongnian, eds. *The Chinese Communist Party in Reform*, 139-156. London and New York: Routledge.

---

**Abstract**

## China's Law Dissemination Campaign and Ruling Elites

Young Nam Cho Seoul National University

---

This article analyzes the law dissemination campaign which China has been running for about twenty-five years since its implementation in 1986. It focuses on the legal knowledge education of leading cadres (*lingdao ganbu*) who are ruling elites in China, and makes efforts to explain why and how 'governing the country according to law' (*yifa zbiguo*) was officially decided as a new guiding principle at the 15th National Congress of the Chinese Communist Party in 1997. First, it looks at the context in which China decided to launch the campaign. This is followed by a brief investigation of the outline of the campaign, identifying the methods of implementation, involved organizations and agencies, and main target groups of legal knowledge education. Then this article pries into the legal knowledge education of the leading cadres, in terms of its curriculum and its effectiveness. In conclusion, this article examines the political implications of law dissemination campaign in relation to the political stability and development in China.

**Key Words** | China's political reform, rule of law, *yifa zbiguo*, law dissemination campaign, leading cadres