

중국 국방비 증가의 현황과 함의


이 동 루
동덕여자대학교

2017년 7월

보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)은
2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.
EAI는 동아시아 국가들이
자유민주주의와 시장경제, 그리고 개방된 사회로 발전하여
평화로운 국제 사회 건설에 이바지할 수 있도록
연구를 통한 정책 제안을 사명으로 운영하고 있습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여
어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은
EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI: 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2017 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은
비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다.
또한 내용의 수정을 허용하지 않으며
온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다.
상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다.
EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시하려고 할 때에는
사전에 협의해 주시기 바랍니다.
EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

ISBN 979-11-87558-81-1 95340

재단법인 동아시아연구원
서울 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가, 삼풍빌딩)
Tel. 02 2277 1683
Fax. 02 2277 1684



중국 국방비 증가의 현황과 함의

이 동 료
동덕여자대학교

I. 서론

시진핑(習近平) 정부 들어서 중국 국방비 증가가 논란의 대상이 되고 있다. 일반적으로 국방비는 한 국가의 군사력을 평가하는 가장 직접적인 지표중의 하나이다. 2008년 국제 금융위기 이후 중국이 경제규모에서 예상보다 빠르게 미국을 추월할 가능성이 제기되면서 중국의 군사력 확대와 그 원천 기반으로서의 국방비가 주목을 받고 있는 것이다. 실제로 중국 국방비는 비록 미국과는 여전히 상당한 격차가 있기는 하지만 세계 2위의 국방비를 지출하는 국가로 올라섰다. 특히 중국이 2010년 이후 남중국해와 동중국해의 해양 영유권 분쟁에서 이전에 비해 공세적인 정책을 펼치고 있다. 중국 스스로도 ‘해양강국’을 주창하면서 해양의 이익을 수호하기 위해서는 해공군력 증강이 중요하다고 강조하고 있기도 하다. 이러한 흐름 가운데 중국 국방비의 절대액이 지속적으로 증가하고 있기 때문에 국제사회의 비판적 이목이 집중되고 있는 것이다.

즉 2010년 이후 중국이 가파르게 부상하고 특히 그 부상이 해양강국으로 표출되면서 중국 국방비 증가는 해양으로의 팽창 의도에 대한 논란으로 확장되고 있다. 반면 중국은 국방비 증가로 초래된 국제사회의 우려와 경계에 대해 적극적으로 반론을 펴고 있다. 중국은 많은 인구, 광대한 영토, 그리고 긴 국경선을 감안할 때 국방비 규모가 우려할 정도로 큰 것은 아니라고 주장하고 있다. 시진핑 주석은 2015년 9월 전승절 행사에서 30만 감군 계획을 발표한 바 있다. 그런데 감군 계획발표에도 불구하고 오히려 국방비는 계속 증가하고 있어 국제사회의 우려와 경계는 커지고 있다. 중국 국방비에 대한 경계의 시각은 국방비의 증가에만 있지 않다. 국방비 투명성이 낮다는 것이 국방비 논란을 증폭시키는 또 다른 배경이 되고 있다.

중국 국방비의 실체에 대한 객관적 이해가 중요함에도 현실적 한계로 인해 접근이 용이치 않다. 그럼에도 초강대국으로 빠르게 부상하고 있는 중국 국방비에 대해 다양한 방식을 동원해 가능한 한 실체에 근접하려는 시론적 검토는 중요하고 필요하다. 따라서 이 글 역시 국방비라는 ‘블랙박스’ 자체가 갖고 있는 접근의 한계를 충분히 인지한 상황에서 중국 국방비 이슈가 야기하고 있는 논란에 대해 주어진 조건 내에서 최대한 그 실체에 대한 논의를 확장하기 위한 시도를 하고자 한다. 다행히



도 최근 중국 정부가 국제사회의 우려와 비판을 의식하여 나름의 국방영역의 투명성을 제고하기 위해 《국방백서》도 격년제로 발간하고 있고, 국방비 논란에 대해서도 소명하고 있다. 그 동안 여러 해외 연구기관에서 지속적으로 추적해온 중국 국방비 데이터와 중국 공식 발표 사이의 격차가 줄어들고 있는 추세에 있는 것도 중요한 연구 환경의 변화라 할 수 있다([그림3] 참조).

따라서 이 글은 중국 국방비 관련 자료가 충분치 않은 현실적 제약을 감안하여 가능한 한 다양한 접근 방식을 동원하여 중국 국방비 증가의 현황과 추이에 접근하고자 한다. 그리고 이를 통해 국방비 증가의 실체와 의미, 그리고 중국 정책결정자들의 군사력 증강에 대한 정책 의지의 이해 수준을 제고해 보고자 한다. 우선 논란이 되고 있는 중국 국방비를 최근의 변화추이, 사용내역, 그리고 연구기관별 국방비 추산의 차이와 그 이유 등 다양한 방식을 동원하여 국방비 증가의 의미와 의도를 해석하고자 한다. 이 글에서는 중국 국방비 동향을 파악하는데 필요한 기본 세 가지 요소로, 정책의지, 부담능력, 위협요인을 제시하고 이를 중국의 현실적 상황과 정책에 접목하여 중국 국방비 증가 추이를 전망하고자 한다.

II. 중국 국방비 증가 현황

1. 국방비 증가의 추이와 의미

중국의 가파른 부상과 국방비 증가가 맞물리면서 중국 국방비에 대한 논란이 커지고 있다. 그리고 그 논란의 저변에는 중국 국방비의 투명성 문제도 있다. 중국정부는 1978년 이후 매년 전국인대에 재정예산 보고를 제출한 후 연도별 국방예산 총액을 발표하고 있다. 그리고 2007년부터는 유엔에 재정 연도별 국방비 통계를 제출하고 있다. 중국의 국방비는 중국 정부의 공식 발표에 따르면 1989년 이후 2010년(7.5% 증가)을 제외하고 두 자릿수의 높은 증가율을 지속하고 있다. 특히 2011년 중국의 국방비 지출은 2010년 대비 12.7% 증가했고 2012년은 11.2%, 2013년은 10.7%, 그리고 2014년에는 12.2%, 2015년에는 10.1%의 증가율을 기록했다([표1] 참조). 이에 따라 중국의 국방예산은 2013년의 7,202억 위안(元)에서 2014년 8,082억 위안, 그리고 2015년에는 8,869억 위안으로 증가하였다.

그런데 2016년 국방비는 9,543억 위안으로 지난해보다 7.6% 증액했다. 중국의 국방예산 증가율이 한 자릿수를 기록한 건 2010년을 제외하면 1989년 이후 처음이다. 이어서 2017년 국방예산은 전년대비 7% 증가한 1조211억 위안이 될 것으로 발표되어 2016년에 이어서 한 자릿수 증가율을 유지했다(<国防部网> 2017/03/04). 이후에도 중국이 한 자릿수 증가율을 유지할지 단정할 수는 없지만 성장률이 감소하는 추세에 있다. 그런데 시진핑 정부 들어서 국방비 증가율은 2014년 이후 감소 추세에 있음에도 불구하고 오히려 논란은 커지고 있다. 국방비 절대 액이 1조 위안 대를 돌파했다는 것이 국제사회의 심리적 경계심을 자극한 것으로 보인다(<중앙일보> 2017/03/06).

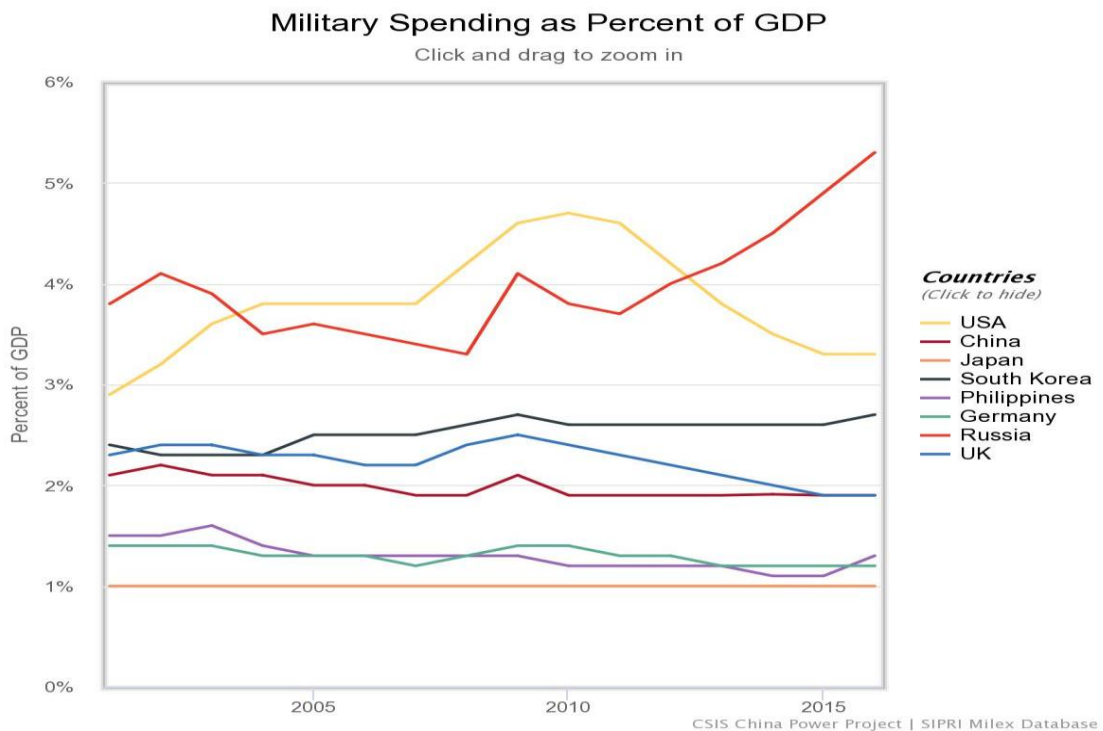
중국 국방비 증가 추이의 성격과 의미를 파악하기 위해서는 국방비 총액 규모 외에 다양한 각도에서 국방비의 실체에 접근할 필요가 있다. 우선 일정기간 국방비의 증가 추이와 증가율에 대한



검토가 필요하다. 이를 통해 국방비가 얼마나 빠르게 지속적으로 증가하고 있는지를 파악해 볼 수 있다. 아울러 중국의 국민총생산(GDP)에서 차지하는 국방비의 비중, 물가인상을 감안한 국민총생산(GDP) 증가에서 차지하는 국방비 비중, 그리고 국가의 재정지출에서 차지하는 국방예산의 비중과 그 추이에 대한 검토도 중요하다. 이를 통해 국방비 증가가 전반적인 경제성장에 따른 결과인지 아니면 군사력 증강에 집중한 정책적 선택이었는지를 유추해 볼 수 있다.

중국 국방비의 절대 액은 분명 증가하고 있지만 장기적 추이를 볼 때 증가율은 오히려 감소 추세를 보이고 있다. 1990년부터 2013년까지 24년간 연평균 국방예산 증가율은 15.1%이다. 이를 각 정부 시기별로 나누어 살펴보면 장쩌민 집권 시기(1990-2002)는 연평균 15.95%이고, 후진타오 집권 시기(2003-2012)에는 14.66%에 이르고 있다. 그리고 시진핑 집권 이후(2013-2017)에는 9.52%이다. 중국 국방비 증가율은 중국 부상과정에서 오히려 감소하는 패턴을 보이고 있으며 특히 국방비 증가로 논란의 중심이 되고 있는 시진핑 정부에서 가장 낮은 증가율을 보이고 있다.

[그림1] 주요 국가의 국민총생산(GDP) 대비 국방비 비중



출처: Richard Bitzinger, "What does China really spend on its military?"(2017)

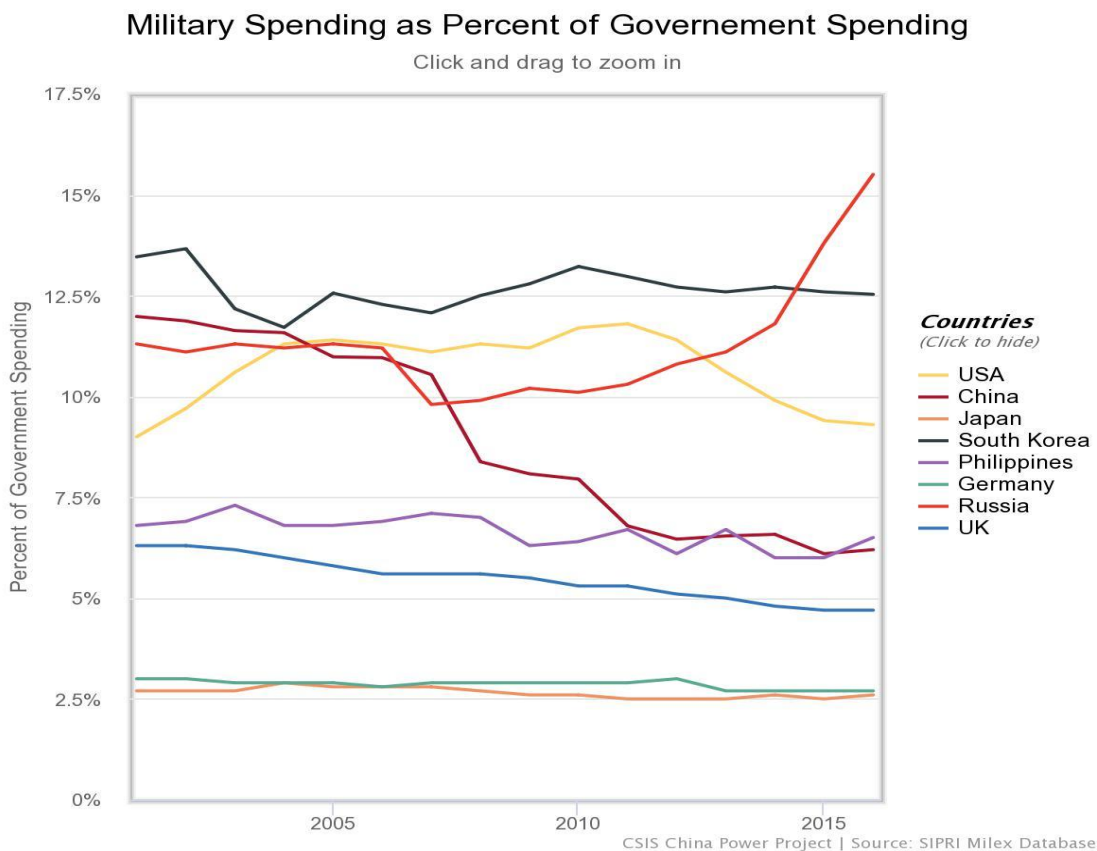
<http://chinapower.csis.org/military-spending/> (검색일: 2017.5.17).

그리고 세계 주요 강대국과 비교할 때 중국 국방비는 국민총생산(GDP), 국민일인당, 군인 수에서의 비중은 높지 않다. 즉 최근 10년 중국의 국민총생산(GDP) 대비 국방비 비중은 중국 자료에 의하면 평균 1.33%를 유지하고 있다. [그림1]의 스톡홀름 국제평화연구소(The Stockholm International Peace Research Institute: SIPRI)의 추산 수치에서도 중국의 국민총생산(GDP) 대비 국



방비 비중은 2004년 2.1%, 2009년 2.1%, 그리고 2010년 이후 최근까지는 1.9%를 유지하고 있다. 즉 중국은 최근의 국방비 절대치 증가추세에도 불구하고 10여 년간 국민총생산(GDP)의 2.1% 이하를 유지하고 있고 미세하지만 오히려 하락세를 보이고 있다. 국민총생산(GDP)에서 차지하는 국방비의 비중은 2014년 기준으로 중국의 1.9%는 미국 3.5%, 러시아 4.5%, 프랑스 2.6%, 인도 2.8%, 그리고 한국 2.6%와 비교할 때 높지 않을 뿐만 아니라 전 세계 평균 2.6%에도 못 미치고 있다. 2016년 국방비의 경우 미국의 24.6%에 불과하며 군인 일인당 국방비도 미국의 13.58%, 일본의 34.4%에 불과하다고 주장하고 있다(<新华网> 2017/03/05).

[그림2] 각국 정부 지출에서 차지하는 국방비 비중



출처: Richard Bitzinger, "What does China really spend on its military?"(2017)

<http://chinapower.csis.org/military-spending/> (검색일: 2017.5.17).

실제로 최근 중국의 국방비는 상당히 가파르게 증가하고 있지만 그럼에도 경제력이 허용하는 범위에서 관리되고 있다. 우선 1990년부터 2013년까지 24년간 연평균 국방예산 증가율은 15.1%이다. 그런데 같은 기간 연평균 물가상승률은 5.5%였다. 물가상승률을 감안할 때 실질 국방예산 증가율은 9.6%였다. 이는 국방예산 증가율이 같은 기간 연평균 실질 경제성장률 9.9%에 미치지 못하고 있음을 보여준다. 2014년의 경우를 보면 당시 국방비는 12.2% 증가했지만 그 해 물가상승률이 3.5%였던 것을 감안하면 실질 국방비 증가율은 8.4%였다. 이는 당시 국민총생산(GDP) 증가율 7.5%를 다소 상회



하는 수준이었다. 중국은 실제로 국방예산이 중국의 경제성장과 연동되어 있음을 보여주고 있다.

그리고 중국 정부의 재정지출에서 차지하는 국방비 비중도 감소하고 있다. 따라서 최소한 국가재정 배분의 차원에서 볼 때 중국 정부가 군사력 증강에 정책의 우선순위를 두고 있다고 주장하기는 어렵다. 중국의 재정지출에서 차지하는 국방지출의 비율은 [표1]의 중국 정부 발표 자료에 의하면 7.63%(2001)에서 5.50%(2011), 그리고 5.04%(2015)로 하락하고 있다. 이러한 결과는 스톡홀름 국제평화연구소 자료 [그림2]에서도 유사하게 나타나고 있다. 11.98%(2001)에서 8.38%(2008), 6.79%(2011), 그리고 6.2%(2016)로 감소하는 추세를 보이고 있다. 중국 국방비가 재정지출에서 차지하는 비중은 2016년을 기준으로 러시아(15.5%), 한국(12.53%), 미국(9.3%), 그리고 필리핀(6.5%)보다 낮다. 즉 중국은 경제발전에 최우선 순위를 두고 있으며 군사력 증강은 경제발전에 따른 결과라는 중국 정부의 주장을 뒷받침하는 수치상의 일관성을 보여주고 있는 것이다.

그런데 문제는 앞서 논의 한 대로 중국정부가 공식 발표하는 국방비에 대한 신뢰의 문제는 여전히 해소되지 않고 있다는 것이다. 중국정부가 국제사회의 비판과 경계를 의식해서 국방비를 지속적으로 경제성장률과 재정 지출의 범위에서 의도적으로 관리하고 있는 것이 아닌가 하는 논란은 남아 있다. 그리고 논란의 저변에는 바로 국방비 지출 항목이 불투명하다는 불신이 자리하고 있다.

2. 국방비 지출 내역

앞서 제기한 대로 중국이 공식 발표하는 국방비에 대한 논란이 해소되지 않는 배경에는 국방비 지출 항목에 대한 불투명성 문제가 있다. 중국 군사력 증강을 상징하는 첨단 무기의 해외 구입, 연구개발비, 그리고 최근에는 남중국해의 소위 ‘인공섬’ 건설 등에 소요되는 인프라 투자비용 등이 실제 국방 예산에 포함되어 있지 않다는 것이다.

중국 국방비 증가 논란의 실체에 접근하기 위해서는 제한된 자료이기는 하지만 중국 국방비 지출 항목과 내역에 대한 검토가 불가피하다. 중국 국방비가 실제로 어디에 어떻게 배분되고 있는지를 살펴보는 것은 중국의 군사전략의 방향성을 판단하는데 있어서도 중요한 근거가 된다. 특히 시진핑 정부는 이른바 해양강국을 역설하고 있고, 실제로 2010년 이후 남중국해와 동중국해 등지에서의 분쟁도 격화되고 있어 이전에 비해 해공군력 강화의 의지와 수요가 증대하고 있다.

그런데 중국 정부는 국방비 관련 자료의 투명성이 이전에 비해 제고되고 있기는 하지만 국방비의 사용 내역에 대해서 여전히 구체적으로 밝히지 않고 있다. 국방 예산의 항목이 명확하지 않을 뿐만 아니라 일반적으로 포함되어야 할 항목이 빠져 있어 국방비의 투명성 논란을 야기하고 있다. 중국은 1998년 국방백서 출간을 시작하면서 처음으로 중국의 국방비 지출 내역을 대략적으로 병력, 훈련, 장비 세 영역으로 분류하여 발표 했다. 중국정부는 2008년 백서까지는 국방비 영역을 별도로 구성하여 지출 내역도 간략하게 소개하고 일본, 러시아 등 다른 국가들과의 국방비와 비교하는 내용도 포함하여 중국의 국방비가 결코 상대적으로 많지 않음을 보여주고자 하였다.

그런데 2010년 이후 중국의 국방비가 이들 국가를 능가하면서부터는 이러한 비교 자료를 더 이상 내놓지 않고 있다. 국방비 사용 내역은 인건비(34%), 운영유지비(34%), 전력투자비(32%)로 구성되어 있다는 매우 개략적인 내용이 전부이다. 그마저도 2013년 이후부터는 국방백서가 특정



주제 형식으로 변화하면서 국방비 관련 영역이 사라졌다. 2016년 중국 군 고위 인사가 언론 인터뷰를 통해 중국 국방예산이 세 영역에서 균등하게 사용되고 있음을 밝혀 기존 원칙이 유지되고 있음을 확인해 주었다(Nanae kurashige 2016). 3개 영역 가운데 인건비는 일반적으로 장병 봉급, 수당, 급식, 피복, 복리, 위로금 등을 포함한다. 운영유지비는 부대훈련, 교육기관 운영, 건설사업 비용을, 그리고 전력투자비는 무기장비의 연구, 개발, 시험, 구매, 수리 등의 비용을 포함하고 있다.

‘2013년 정부공작보고’에서는 국방예산의 4대 중점 투자 영역으로 첨단 무기장비 획득, 부대 훈련 강화, 장병 복지수준 향상, 군대 개혁 수요의 충족으로 명시하고 있어 이를 통해 국방비의 사용 내역의 변화의 윤곽만을 유추해볼 수 있다(温家宝 2013/03/05). 그리고 중국 양위쥘(楊宇軍) 국방부 대변인이 군의 역할과 경제, 재정상황을 종합적으로 고려하여 2016년도 국방비의 중점 지출 분야를 다음과 같이 제시한 바 있다. 첫째, 군 편제의 정예화, 작전능력체계의 선진화 조정 등 국방, 군대 개혁 지원, 둘째, 노후 군장비의 갱신 등 안보분야 장비건설 지원, 셋째, 우수한 신형 군인재 양성, 넷째, 기층 부대의 훈련, 근무·생활조건 개선, 다섯째, 군민 융합 심화발전 지원, 국방동원 및 변방과 해양건설 지원이라고 설명하고 있다(国防部新闻发言人 2016/03/31).

요컨대 시진핑 정부에서는 군 현대화와 개혁이 적극 추진되면서 이 영역에서의 지출이 증가하고 있는 것으로 추론해 볼 수 있다. 그리고 군 개혁으로 인해 야기될 군내 불만과 사기 저하를 우려하여 군 복지를 위한 지출 수요가 증가할 개연성도 있다. 그럼에도 중국의 공식 발표는 인건비, 운영유지비, 그리고 전력투자비라는 기본 구성을 바탕으로 포괄적으로만 제시되어 있다.

그러면서 다른 한편 중국정부는 세계 최대 규모의 군대(230만)를 유지하기 위한 인건비가 국방비에서 차지하는 비중이 여전히 크다는 점을 강조하고 있다. 중국은 체제의 특성상 퇴역군인과 군인 배우자의 생활보장과 자녀교육비 등이 국방비에서 지출되고 있으며 지방경제건설 지원 등 사회적 지출도 적지 않다고 주장하고 있다(侯磊 2016/03/04). 특히 중국 경제사회발전과 국민소득의 증가에 따라 군인들의 임금과 경비 수준도 이에 상응하여 증가하고 있다는 점도 강조하고 있다. 중국정부는 일관되게 국방비 증가가 결코 중국 군사력 증강을 의미하는 것이 아니라는 논리를 펴고 있다.

그런데 이러한 중국 정부의 방어적 해명은 오히려 역설적으로 중국이 의도적으로 국방 예산에서 군사력 증강에 소요되는 지출을 축소하거나 감추려 하는 것은 아닌가 하는 의구심을 야기하고 있다. 특히 군현대화에 핵심적인 요소인 과학기술 연구개발비가 국방비에 포함되어 있지 않다는 것이 문제로 지적되고 있다. 이와 관련 시진핑 정부에서 ‘군민 융합발전(军民融合)’이 유난히 강조되고 있는 것이 주목된다(中华人民共和国国务院新闻办公室 2015). 이는 공식적으로는 첨단 국방 과학기술 분야의 발전을 추진하는데 있어서 민간영역 기술 발전과의 접목을 적극 모색하려는 것으로 이해된다. 군민 융합발전이 강조되고 있다는 것은 중국이 국방비에서 포착되고 있지 않지만 사실상 국방관련 연구개발에 대한 투자가 증대되고 있을 가능성을 시사하는 것이다. 실제로 스톡홀름 국제평화연구소 등 외부 연구기관들은 중국 국방비에 연구개발비가 포함되어 있지 않다고 판단하고 중국 정부가 공식 발표하는 국방비에 연구개발비를 추산하여 발표하고 있다.

중국의 국방 분야 연구개발에 대한 투자가 증가하고 방위 산업의 발전이 이루어 졌다는 것은 중국의 무기 수출입 규모의 변화 추이를 통해 간접적으로 추론해 볼 수 있다. 중국은 2005~2009년 사이 세계 무기 수입량의 9%를 차지하면서 세계 최대 무기 수입국이었으나, 2010~2014년 사이에 그



비중은 5%로 줄어들면서 3위로 하락했다. 중국은 오히려 2010-2014년 기간 무기 수출이 2005-2010년 기간 대비 143% 증가하였고 세계시장 점유율도 미국(31%), 러시아(27%)에 이어 5%로 독일, 프랑스보다 약간 앞선 3위가 되었다(SIPRI 2015). 그 동안 중국은 국방 현대화를 추진하여 국방 과학과 산업이 발전하여 자체 조달 할 수 있는 무기와 장비가 늘어나고 있다. 일반적으로 무기수출 규모와 연구개발비는 상관관계가 높은 것으로 알려져 있다. 중국의 경우에도 국가 연구개발 투자비가 무기수출에 약 67%정도의 영향을 미친다는 연구 결과가 있다(김종열 2015, 27-48).

국방비 지출내역과 관련하여 또 하나의 쟁점은 시진핑 정부 들어서 해공군력 강화에 역점을 두고 있는 상황에서 실제 군 예산 배분이 군별로 어떠한 변화가 있는가 하는 것이다. 이 또한 중국정부가 공식적으로 공개하지 않고 있기 때문에 최근의 중국 군 전투력 증강 현황을 통해 간접적으로 유추해 볼 수 있을 뿐이다. 시진핑 정부 들어서 해양강국을 지향하고 있고 군 구조 개혁과정에서도 해공군력 강화에 집중하고 있는 것은 분명해 보인다. 실제로 2017년 3월 양회(兩會)기간에 류샤오장(刘晓江) 전인대 외사위원회 부주임은 군 구조개혁 중에 해군편제가 확대되는 것은 필연적이라고 밝힌바 있다. 시진핑 주석이 제기한 30만 감군 계획도 주로 육군 중심으로 진행되고 해군을 오히려 확대할 예정이라고 했다. 전반적으로 해군의 무기체계가 신속하게 현대화되고 있다. 최초의 국산항모 산둥호(山東號)가 2017년 4월 진수되면서 항공모함이 두 척으로 증가하였다. 대함탄도미사일(ASBM), 대함순항미사일(ASCM), 지상공격순항미사일(LACM), 대공미사일(SAM), 무인항공기, 잠수함, 구축함, 호위함, 초계함, 상륙함, 그리고 이를 지원하는 지휘, 통제, 통신, 컴퓨터, 정보, 감시 및 정찰(C4ISR) 체계 등에서 주목할 만한 진전이 있다. 이러한 최근의 추세를 감안할 때 이전에 비해 상대적으로 해공군력에 투입되는 국방예산이 증가하고 있을 것으로 추론된다.

3. 국방비의 투명성 논란

일반적으로 국방예산은 개별 국가의 발표에 의존하고 있다. 그럼에도 중국 정부가 공식 발표하는 국방비에 대해서는 투명성 논란이 끊임없이 제기되고 있으며 축소 발표되고 있다고 보는 것이 서방의 일반적 평가이다. 즉 중국이 발표하는 공식(official) 국방비가 실제(actual) 국방비가 아니라는 의구심이 있다. 그 이유는 서방 국가들이 기본적으로 중국의 국가 예산자료에 대한 신뢰가 높지 않은데다가 중국의 국방비 산출 기준이 서방국가와 상이하기 때문이다. 특히 중국정부가 의도적으로 국방예산을 축소 발표하고 있다는 의구심도 있다. 실제로 세계 주요 연구기관에서는 일반적으로 중국정부가 발표하는 국방비보다 상대적으로 높게 추산하고 있다. 예컨대 2016년 기준 중국정부는 국방비를 146.6억 달러로 발표했다. 반면에 스톡홀름 국제평화연구소는 226억 달러, 미국 국방부는 180억 달러, 그리고 국제전략문제연구소(International Institute for Strategic Studies: IISS)는 193억 달러로 각기 다르게 발표하고 있다. 일반적으로 서방국가와 연구기관들은 중국정부가 국방비를 축소하기 위해서 의도적으로 항목을 축소하거나 별도의 항목으로 설정하고 있다고 의심하고 있다.

예컨대 66만 명에 이르는 인민무장경찰 예산, 국방관련 연구개발비, 전투기 등 첨단무기의 해외 획득 비용, 독자예산으로 편성되고 있는 제2포병 예산, 지방정부의 군 관련 지원금, 방위산업 보조금, 그리고 군이 운영하는 수익사업으로 벌어들이는 수입도 국방비에 누락되어 있다고 추정하



고 있다(Dennis J. Blasko 2012, 12-43). 반면에 서방국가에서는 국방비에 포함하지 않은 비용이 중국에서는 포함된 경우도 있다. 예컨대 군 관련 기초설비 건설비용, 재난 구조비용, 그리고 퇴역 장성의 사무실, 비서, 차량 지원비용 등이 있다. 그리고 이들 비용이 국방비에서 어느 정도 비중을 차지하는 지에 대한 명확한 자료가 없다.

이에 따라 [그림3]에서 보여주듯이 국제전략문제연구소(IISS), 스톡홀름 국제평화연구소에서는 해외무기 획득 비용, 군 연구 개발비, 준 군사조직 비용 등을 포함하여 국방비를 추산하고 있어 중국 정부가 공표하는 국방비의 약 1.5-1.8배 내외 수준으로 파악하고 있다. 반면 중국정부는 음성적인 국방예산은 존재하지 않는다고 서방의 의혹을 반박하고 있다. 양위권 중국 국방부 대변인은 2016년 3월 31일 정례브리핑에서 "중국 정부는 국방법, 예산법 등 유관 법률에 근거해 국방건설에 관한 모든 지출을 국가 예산에 반영하고 전국인민대표대회(전인대)의 심의를 받는다" 고 반박했다(国防部新闻发言人 2016).

중국의 적극적인 반론에도 불구하고 여전히 투명성 문제는 남아있다. 예를 들어 무장경찰의 경우 평시에는 국내 치안과 재난 대응에 집중하지만 전시에는 지역방어를 위해 인민해방군을 지원하는 역할을 하도록 되어있다. 중국의 국방백서에서도 "중국 무장역량은 인민해방군과 인민무장경찰부대, 민병으로 구성되며 국가안보와 발전전략의 모든 국면에서 중요한 위치와 역할을 한다"고 명시하고 있다(国防白皮书 2013). 그럼에도 중국정부는 무장경찰관련 예산은 국방예산이 아닌 치안 예산 항목으로 별도 책정하고 있다.

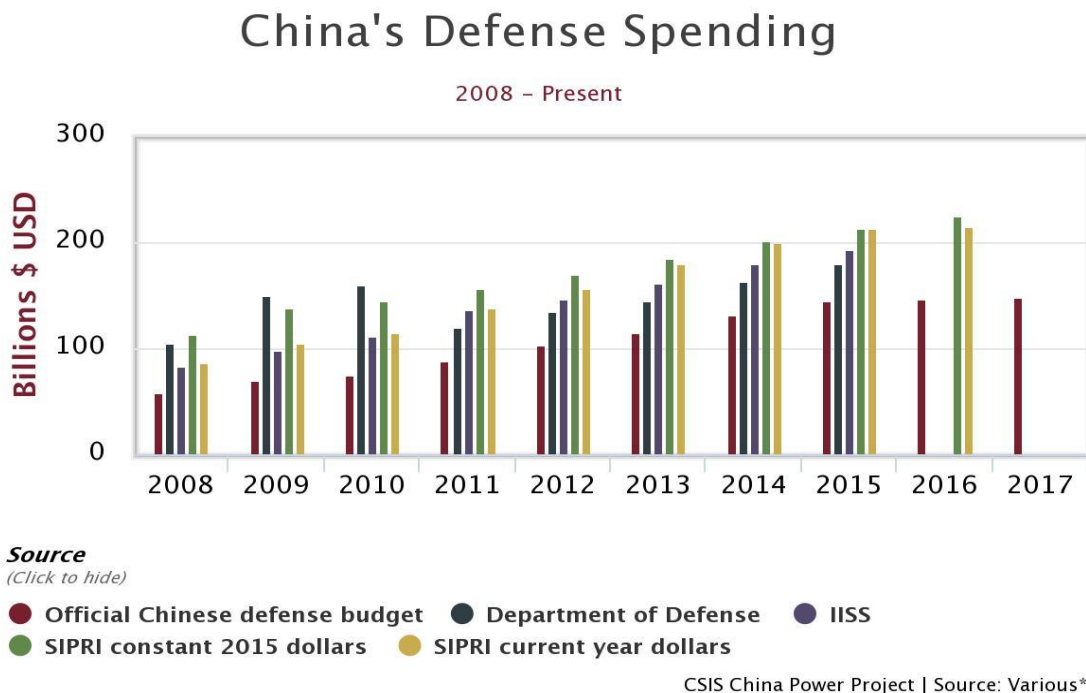
중국의 군사력 증강과 관련하여 무엇보다 주목되는 것은 해외로부터 첨단무기 구입과 연구개발비이다. 특히 시진핑 정부는 이른바 '이길 수 있는 강군'을 지향하면서 군의 정예화와 정보화 능력 강화에 집중하고 있다. 결국 중국 정부가 집중 투자할 것으로 유추되는 영역에서의 예산 지출은 확인하기 어렵다는 한계가 있다. 중국은 주로 러시아로부터 구입하는 무기장비 구입 예산도 국방예산에 포함시키지 않고 국무원이 통제하는 별도의 항목에서 지출되고 있다고 보고 있다. 최근 몇 년 사이에 중국의 국방산업이 발전하여 해외로부터의 무기수입이 감소추세에 있다. 그럼에도 향후 적어도 수년간은 첨단기술관련 장비는 러시아로부터 수입하는 것이 불가피할 것으로 평가된다. 그 밖에도 주요장비의 조달계획이나 현재 장비 보유수에 대해 구체적으로 기술하지 않고 있으며, 군사력 건설비가 국방비 항목이 아닌 과학기술비 예산항목에 들어가 있다. IISS는 2009년 중국이 공식 발표한 국방비에 포함되지 않은 국방 연구개발비를 총 135억 달러(공식 국방비 대비 19%)로 추정하고, 순 국방 연구개발비 78억 달러(국방비 대비 11%), 정부지원 과학기술자금 57억 달러(국방비 대비 8%)로 구분하였다(International Institute for Strategic Studies 2011, 198).

[그림3]에 의하면 중국 정부의 공식발표와 서방의 추산치 사이의 격차가 줄어들고 있다. 예컨대 2002년 미국 국방성에서의 중국 국방비 추산은 중국 정부 발표보다 4배나 많았지만 2015년에는 대략 1.2배 많은 것으로 발표되었다. IISS 자료의 경우에도 2006년에는 격차가 72%에 이르렀으나 2010년과 2012년의 추산은 각각 39%와 41%로 줄어들었다. 이는 중국 국방비에 대한 투명도가 개선되고 있고 그에 따라 자연스럽게 중국의 공식 발표에 대한 신뢰성도 어느 정도 점진적으로 제고 되고 있는 것이라 볼 수 있다(Adam P. Liff and Andrew S. Erickson 2013, 812). 실제로 중국 정부에서 1998년 이후 격년제로 국방백서를 발간한 이후 서방 학자들도 점진적으로 중국의 국방비 투명성이 개선되고



있다는 연구결과를 발표하고 있다(Michael Kiselycznyk and Phillip C. Saunders 2010, 4). 그러나 중국 군사력 증강의 방향과 목표를 검증하는데 있어 가장 중요한 항목이라 할 수 있는 연구개발비와 해외 첨단 무기장비 구입비용을 확인할 수 없다는 것이 문제이다. 중국의 무기 거래와 최근 전략배치 증강 현황을 고려할 때 이 영역에서 국방비에 포함되지 않은 숨겨진 지출이 여전히 적지 않을 것으로 추론해 볼 수 있다.

[그림3] 주요 연구기관별 중국 국방비 추산



* 출처: Richard Bitzinger, "What does China really spend on its military?"(2017)

<http://chinapower.csis.org/military-spending/> (검색일: 2017.5.17).

III. 중국 국방비 변화에 영향을 주는 요인

일반적으로 국방비는 '정책의지, 부담 능력, 위협 요소' 세 가지 요소에 의해 주로 영향을 받으며 변화하는 것으로 보고 있다(백재욱 등 2015, 63). 따라서 이를 근거로 향후 중국의 국방비 변화에 영향을 미칠 수 있는 변수들을 고려하여 국방비 변동을 전망하고자 한다. 우선, 정책의지라는 측면에서는 시진핑 정부가 경제발전과 군사력 증강, 즉 이른바 '강국몽(強國夢)' 실현을 위해 '강군몽(強軍夢)'에 얼마나 큰 비중을 둘 것인가 하는 정책선택의 문제가 검토될 필요가 있다. 중국정부는 다른 강대국에 비해 여전히 국민총생산(GDP) 대비 국방비 비중이 상대적으로 크지 않다. 이는 역설적으로 정책



결정자의 정책의지가 반영될 여지가 여전히 적지 않게 남겨져 있음을 의미하는 것이다.

그리고 시진핑 정부에서 야심차게 전개하고 있는 군 개혁 역시 국방비 변화에 영향을 미칠 새로운 주목할 만한 변수가 될 것으로 보인다. 시진핑 정부의 군 개혁은 이제 막 궤도에 진입한 만큼 그에 따라 국방비에 미칠 영향은 일정 기간 시차가 있을 것이다. 따라서 이를 감안하여 군개혁의 목적, 추진 방향, 그리고 그에 따른 군사전략의 변화 등을 종합적으로 검토하여 향후 국방비에 어떠한 영향을 미칠 것인지 추론해 볼 필요가 있다.

둘째, 부담 능력의 측면에서는 앞선 언급한대로 중국정부가 지금까지도 국방비를 경제성장률과 연동시켜 증가시켜 왔던 점에 착안하여 향후 중국의 국방비 책정에 영향일 미칠 수 있는 중국의 경제사회적 변수들에 대한 검토가 필요하다. 마지막으로 위협요소와 관련해서는 중국은 급속하게 강대국으로 부상하면서 이전과 같이 외부로부터의 직접적인 군사적 위협으로부터 상당한 내구성을 갖게 되었다. 반면에 2010년 이후 중국이 해양강국을 표방하면서 중국의 안보 도전은 해양영유권 분쟁을 포함한 해양에서의 미국과의 영향력 경쟁에 의해 주로 야기되고 있다. 따라서 동아시아 해양 정세와 미국의 대중국 견제, 그리고 그에 대한 시진핑 정부의 인식과 대응이 향후 중국의 국방비와 군사력 변동에 변수로 작용할 가능성이 크다.

1. 정책의지: 시진핑 정부의 강군몽과 군 개혁

중국은 권위주의 체제의 특성상 정책결정자의 의지가 국방비 지출에 사실상 가장 중요한 변수이다. 중국은 개혁개방 추진과정에서 철저한 경제성장 우선주의를 추구함에 따라 국방예산은 상대적으로 우선순위에 밀려 있었다. 그로 인해 인민해방군은 한동안 자체 예산 확보를 위해 직간접적으로 민간사업에의 관여가 목인 또는 장려되기도 했다. 그런데 이는 결과적으로 군 부패를 심화시키는 원인이 되었다(Richard Bitzinger 2017). 시진핑 정부는 군 부패척결에 적극 나서면서 동시에 강군몽을 주창했다. ‘이기는 강한 군대’를 슬로건으로 제시하면서 군의 정예화와 정보화를 적극 추진할 의사를 분명히 했다.

즉 시진핑은 2012년 11월 공산당 총서기로 취임하는 18차 당대회 정치보고에서 “국제 지위에 걸맞고 국가 안보와 발전 이익에 부응하는 확고한 국방과 강한 군대를 건설해야 한다”며 ‘강한군대 건설’을 역설했다. 이는 2013년 《중국 무장역량의 다양화 운용(中国武装力量的多样化运用)》 제하의 국방백서에서도 명시되었으며 이후 시진핑 정부는 지속적으로 일관되게 ‘강군건설’을 표방하고 있다(国防白皮书 2013/04)

아울러 시진핑 정부는 2012년 18차 당 대회 보고에서는 처음으로 ‘해양강국건설’을 국가발전전략 목표로 제시했다. 2013년의 국방백서에서는 이례적으로 “국가 해양권익을 결연히 수호하는 것은 인민해방군의 중요한 책무임”을 강조했다. 또한 “중국은 육상과 해상을 겸비한 대국이다. 해양은 중국이 지속 가능한 발전을 실현하는 중요한 공간이자 자원을 보장하는 곳으로 인민의 복지와 국가의 미래와 관련되어 있다. 해양을 개발, 이용, 보호하며 해양강국을 건설하는 것은 국가의 중요한 발전 전략”이라고 밝히고 있다(国防白皮书 2013/04). 즉 중국이 초강대국으로 부상하기 위해서는 해양으로의 진출은 불가피하고, 해양으로의 진출을 위해서는 지금과는 다른 해공군력과 정책이 필요하다는



인식을 하고 있다(이동률 2013, 41). 시진핑 주석은 이른바 ‘강군몽(強軍夢)’을 실현하기 위해서는 국방과학기술을 자주적으로 혁신하고 신형 군사인재 배양에 주력해야 한다고 강조하였다. 시진핑 정부가 주장하고 있는 ‘강한 군대 건설’은 인민해방군의 현대화와 정보화를 추진하는 것이다.

시진핑 시기 중국군 건설은 장쩌민 시기 마련된 국방과 군대의 현대화의 ‘3단계’(三步走) 발전 전략에 기초하고 있다. 이는 중국군이 2050년경까지 ‘정보화 군대 건설’(建设信息化军队)과 ‘정보화 전쟁 승리’(打赢信息化战争)라는 현대화 전략 방향을 유지한다는 것을 뜻한다. 시진핑 시기 중국군 건설은 장쩌민 시기 마련된 국방과 군대의 현대화 3단계(三步走) 발전전략에 기초하고 있다. 이는 중국군이 2050년경까지 ‘정보화 군대 건설’(建设信息化军队)과 ‘정보화전쟁 승리’(打赢信息化战争)라는 현대화 전략 방향을 유지한다는 것을 뜻한다.

구체적으로 1단계는 2010년까지로 정보화 군대를 건설하기 위해 인프라를 구축하는 단계, 2단계는 2020년까지 정보화의 가시적 성과를 거두는 시기로, 최근 주목받고 있는 위성파괴무기(ASAT), DF(東風)-21D 항모 타격용 탄도미사일, J-20 스텔스 전투기, 그리고 항모 건조 등이 여기에 해당한다. 마지막으로 3단계는 2050년에 이르러 서구와 대등한 수준의 정보화 전쟁 수행 능력을 구비하는 것이다. 중국은 전통적으로 육군 위주의 대륙형 군 구조이다. 중국군은 국가발전 전략과 안보전략, 정보화의 시대적 상황에 부응하기 위해 군 구조 개혁을 통해 기존 제2포병을 확대 개편하여 로켓군을 신설하였다. 그리고 각 군별 첨단장비부대의 비율을 늘리면서, 양(量), 규모, 인력 중심에서 질(質), 효율성, 기술 중심으로 전환하고 있다.

요컨대 시진핑 정부가 추구하는 강군건설은 군 현대화이며 군사력의 질적 성장에 초점을 맞추고 있다. 중국 군사력 건설의 기반이 되는 요체는 국방비 부담능력과 함께 첨단 국방과학기술의 획득여부이다. 현재 중국은 군 현대화를 위해 크게 두 가지 방향에 집중하고 있다. 국방 연구개발 및 획득체계를 구축하는 것과 외국으로부터 무기체계 및 국방과학기술을 획득하는 것이다. 그런데 중국 공식 국방비에는 앞서 분석한대로 연구개발비와 해외로부터의 무기 장비와 기술 구입비가 포함되어 있지 않다. 즉 시진핑 정부는 군의 현대화와 정보화 추진에 대한 강한 정책의지를 지니고 있고 이를 추진하는 과정에서 상당한 비용 지출을 하고 있지만 이를 국방비 예산을 통해 확인할 수는 없다는 것이다. 중국 국방비 투명성 문제가 제기되고 있는 이유가 여기에 있다.

중국이 연구개발비로 어느 정도 규모를 지출하고 있는지 확인하는 데에는 한계가 있다. 다만 중국의 국방 과학기술의 발전 정도를 통해서나마 간접적으로 어느 정도 적극적인 투자 의지를 갖고 있는지 유추해 볼 수 있다. 국방연구개발과 획득체계는 중국의 경제성장과 연동되어 성과를 거두고 있다는데 대해서는 크게 이견이 없다. 즉 중국군은 최근에 과학기술 수준이 매우 빠르게 발전하고 있으며 이는 비용 투입 증대의 효과라고 평가되고 있다(Sam Perlo-Freeman 2013; The Military Balance 2014). 앞서 언급한 바와 같이 중국의 무기 수입액이 감소하고 있는 것도 일정 정도는 자체 생산 기술의 발전을 반증해주는 것이다. 따라서 중국이 국방현대화를 적극적으로 추진하는 한, 특히 군-민 융합형 발전을 추구한다면 드러나지 않는 ‘별도 항목’의 사실상의 국방비가 지속적으로 증가하고 있을 수 있다.



2. 부담능력: 중국 경제, 사회적 상황

중국에서 경제발전과 국방건설 사이의 관계 설정은 개혁개방 이후 지속적으로 중요한 쟁점 사항이었다. 이는 역대 중국의 《국방백서》에 서술된 내용의 변화를 통해 확인할 수 있다(박창희 2011, 107-133; 설인효, 문성태, 2012, 192-225; 하도형 2013, 193-212). 1985년 중앙군사위원회 확대회의에서 ‘국방건설은 경제건설에 종속돼야 한다’는 원칙이 수립되었고 이러한 원칙은 1990년대까지 지속되었다.

그런데 2000년대 들어서 이러한 기조에서 점진적인 변화가 나타났다. 예컨대 2000년 국방백서에서는 ‘경제발전과 국방강화는 중국 현대화 건설의 양대 전략 임무’ 라고 서술하기 시작했고, 2002년에는 ‘국방건설과 경제건설의 협력발전’이라는 표현이 등장했다(2002年中国的国防白皮书 2002/12). 그리고 2010년 국방백서부터는 국방건설과 경제건설의 관계 설정에 대해 더 이상 언급하지 않고 있다. 이러한 변화는 결국 경제건설의 하위변수로 취급되었던 국방건설의 위상이 점차 제고되고 있음을 의미한다. 실제로 중국이 공식 발표한 국방비 추이를 보면 경제건설에 집중하던 1980년대에는 국방비 지출을 억제해 오다가 1990년대 이후 경제성장률이 올라가면서 국방비 지출도 증가하는 양상을 보여주고 있다.

반면에 중국의 국방비와 경제성장간의 인과관계에 대한 흥미로운 연구결과도 있다. 중국 국방비 증가가 경제성장의 영향을 받을 수도 있지만 반대로 국방비 증가가 중국의 경제성장에 긍정적인 영향을 주었다는 주장이다(강명주 2015, 67-84). 즉 중국의 지속적인 국방비 증가가 세계경제 침체에도 불구하고 중국의 과학기술 개발을 촉진함으로써 장기적으로 견고한 성장세를 유지하는데 긍정적인 역할을 했다는 것이다. 중국은 최신예 군장비 도입, 군인처우 개선, 인프라 건설, 테러방지 및 치안유지 등 영역에 국방비를 많이 지출해 왔기 때문에 결과적으로 경제성장에도 긍정적인 역할을 했다고 볼 수 있다는 것이다.

그렇지만 향후 중국이 경제 성장률이 계속 하락할 경우에도 국방비 지출을 확대해 갈수 있을지는 의문이다. 우선 중국이 지금까지 경제성장을 위하여 국방비를 증가해 온 것은 아니다. 오히려 향후 국방비 증액을 제약하는 현실적인 경제사회적 요인이 적지 않다. 경제성장률 저하, 경제구조조정의 부정적 결과, 인구 노령화, 복지지출 수요의 증가 등으로 인해 국방비 지출의 감소와 국방산업의 쇠퇴가 초래될 수 있다는 것이다(신성호 2012, 8-10). 중국이 이미 뉴노멀(new normal; 新常态)이라는 중속 성장시대에 진입하고 있고, 특히 현재 중국의 국운이 걸린 새로운 성장 동력 확보를 위한 구조조정을 진행하고 있는 상황에서 고속성장기에서와 같은 두 자릿수 국방비 증가율을 유지하기는 어려울 수 있다. 실제 중국은 2016년에 이어 2년 연속 7%대의 국방비 증가율을 유지하고 있다.

요컨대 최근까지 중국의 국방비는 일관되게 중국의 경제성장률과 재정지출내의 일정한 범위에서 증가해왔다. 다시 말해 중국정부가 국방비를 경제력 범위에서 안정적으로 관리하고 조절해왔다는 의미이다. 이는 달리 말해 실제 군사력을 증강해야 할 요인이나 상황이 발생한다면 정책결정자의 정책의지 여하에 따라 현재보다 더 많은 국방비를 동원할 수 있는 경제적, 재정적 부담 여력은 확보하고 있다고 볼 수 있다. 그리고 중국은 군 개혁과 국방 현대화를 적극 추진하는 한 중국의 공식 국방예산에서는 노출되지 않지만 연구개발비와 해외로부터 획득 비용은 증가할 가능성이 높다. 중국의 국방과학 기술 수준은 대부분의 영역에서 미국 등 서구 선진국에 뒤쳐져 있기 때문에



향후에도 정도의 문제이지만 추적하기 위한 ‘별도 항목’의 국방비 지출은 있을 것이다.

다만 비용 투입의 증가가 반드시 중국군의 질적 성장을 담보한다고 단정할 수만은 없다. 군의 질적 성장을 추진하는데 있어 핵심은 역시 첨단 국방 과학기술의 획득이다. 중국이 근현대화를 추진하고 있지만 여전히 4세대 무기체계 기반에 군사력 건설을 진행하고 있으며 5세대 무기체계에 필요한 국방과학기술을 획득하는데 상당한 어려움을 겪고 있는 것으로 평가하고 있다(백재욱, 정희원 2014, 1-7). 이러한 기술발전과 획득의 어려움은 의외로 비용 외의 문제에서도 초래되고 있다. 즉 중국의 연구개발, 획득체계는 개혁 조치에도 불구하고 경쟁체계 미흡, 연구개발, 획득 관리체계 낙후, 관료 이기주의, 칸막이주의 등의 단점이 있다고 지적되고 있다(Tai Ming Cheung 2014, 53).

3. 위협요인: 미국의 견제와 주변정세 악화

중국은 냉전시기 외부로부터의 안보 위협에 지속적으로 시달려 왔다. 중국이 소련과 동맹, 미국과 관계개선을 도모했던 가장 중요한 동기도 안보위협이었다. 그러나 현재 중국은 더 이상 외부로부터의 직접적인 안보 위협이 국방비 증강의 직접적인 동기가 되고 있지는 않다. 오히려 중국의 군사력 증강이 주변국들의 안보 불안을 자극하여 다시 중국의 안보 딜레마를 초래할 가능성이 커졌다.

특히 2010년 이후 중국의 가파른 부상, 해양강국 추진 그리고 미국의 아시아 재균형 전략이 중첩되면서 남중국해에서의 미국과 중국간 갈등이 고조되었다. 중국의 해양으로의 진출 확대는 남중국해에서의 미국과의 갈등이라는 불필요하지만 불가피한 상황을 초래하고 있으며 이로 인해 아세안을 비롯한 주변 국가들의 경계와 우려를 야기하고 있다. 중국이 2010년 이후 해양 영유권 분쟁에서 이전과 달리 강경한 태도를 견지하는 배경에도 주권과 영토 보전이라는 핵심이익 수호 차원을 넘어서 해양진출이 중국의 부상이라는 국가 목표와도 직결된 것이라는 인식이 자리하고 있었다.

반면에 미국은 중국의 해양강국 전략을 미국의 해양 패권에 대한 중대한 도전으로 간주하게 되었으며, 이러한 중국의 도전을 견제하면서 역내 주도권을 회복하기 위해 아시아 재균형 전략을 전개하게 되었다. 그 동안 동아시아 해양 영토 분쟁에 대한 개입에 유보적이었던 미국이 2010년을 전후하여 ‘항행의 자유(freedom of navigation)’ 라는 국제규범을 내세우며 중국 견제에 나서기 시작했다. 이는 필리핀, 베트남 등 동남아의 분쟁 당사국들이 중국과의 남중국해 분쟁에 이전보다 대담한 태도를 취하게 하는 계기가 되면서 이 해역에서의 영유권 분쟁이 고조되었다.

중국은 미국의 아시아 재균형 전략이 중국의 부상, 특히 해양으로의 진출을 저지하는데 집중하고 있다고 판단하고 있다. 미국이 사실상 중국과 갈등 요인을 내재하고 있는 아시아 동맹 또는 준동맹국들을 전면에 내세워 중국의 부상을 ‘대리 견제’하는 방식으로 재균형 전략을 구체화하고 있는 것으로 중국은 인식하고 있다. 중국은 미국의 재균형 전략에 대해 미국과의 직접적인 군사적 충돌을 회피하면서 부상을 지속할 수 있는 방안을 강구하고 있다.

남중국해 문제에 대해서 중국 내에서 주로 논의 되고 있는 대응책은 ‘국제화, 다자화, 확대화’에 반대한다는 것이다. 중국은 남중국해 문제는 중국과 동남아 일부 국가간의 영토와 해양권익을 둘러싼 분쟁이지, 중국과 아세안간의 문제가 아니며, 국제적 문제는 더더욱 아니라는 입장이다. 이것은 결국 미국 등 역외 강대국의 개입을 막겠다는 의지의 표현이라 할 수 있다. 그런데 중국은



미국의 개입에 민감하고 강하게 반대할수록 오히려 미국이 개입할 수 있는 여지를 제공하게 되는 딜레마에 직면해 있다. 즉 중국이 미국의 개입을 막기 위해 강경하게 대응할수록 상대 국가들인 일본, 베트남, 필리핀은 더더욱 미국에 의존하려는 경향을 보여 주고 있다.

중국은 해양강국을 지향하고 해양 영유권에 대한 주장을 강화하는 것이 국력의 증강에 따른 ‘정상화의 과정’이라고 주장해온 만큼 해양 주권 수호에 대한 확고한 의지를 후퇴시키지는 않을 것이다. 그럼에도 중국외교에서 해양 영유권 분쟁이 중국외교를 압도하면서 중국이 소위 ‘일대일로(一帶一路)’와 운명공동체를 전면에 내세우며 전개하고 있는 지정제적 접근이 희석되고 주변 국가들에게 중국위협인식이 확장되어 오히려 중국 부상의 걸림돌로 작용할 수 있다는 딜레마에 직면해 있다.

요컨대 시진핑 정부는 주권을 양보하지 않는다는 명확한 메시지를 전달하면서 동시에 중국이 위협적인 국가가 아니라는 이미지를 생산하는 두 마리의 토끼를 잡아야 하는 과제를 안고 있다. 그러면서 중국의 일관된 핵심 과제인 점진적이고 장기적인 부상 일정, 해양강국화를 진행해가야 한다. 중국은 이러한 복잡한 현실을 감안하여 미국과의 직접적인 대결, 특히 군사영역에서의 대결은 가능한 우회하면서 상대적 우위에 있다고 판단하는 다양한 경제수단을 동원해 주변 국가들을 견인하여 미국의 견제에 대응하면서 점진적 부상을 진행해 가고자 하는 것이다.

그리고 중국은 현재 직면한 국내적 과제와 경제상황을 고려할 때 단기적인 집중 투자를 통해 미국과의 해공군력의 열세를 만회하기는 현실적으로 어렵다는 것을 인지하고 있다. 미국 해군 정보국(Office of Naval Intelligence: ONI)에서도 중국 해군이 경제성장 둔화에 따른 국방예산 획득의 어려움과 불투명한 장비획득과정으로 인해 향후 10-15년 사이에 현대화 계획이 어려움에 직면할 수 있다고 전망하고 있다(김덕기 2015, 7). 요컨대 향후 10여 년 이후에 중국의 해공군력은 질적인 측면에서 미국과 경쟁할 수 있는 위치에 올라서기는 어려울 것이라는 일반적 평가와도 맥이 닿아 있다. 중국이 최근 최초의 국산 항모 산둥호를 건조하여 랴오닝 항모에 이어 두 대를 보유하게 되었지만 그럼에도 항공모함 전단을 구성하는 순양함, 구축함, 원자력잠수함 등의 기능과 무장을 고려한다면 중국이 미국의 전력 투사력에 필적하기는 쉽지 않을 것이다. 공군력에서도 중국은 실질적인 전략폭격기 배치에서 열세를 면하기 어려우며 전략적 능력의 구현에 필수적인 급유기와 조기경보기에서도 중국은 여전히 미국에 열세에 있다.

중국은 현재 직면한 국내적 과제와 상황을 고려할 때 미국에 대한 해공군력의 열세를 만회하기 위해 미국과 무리한 군사력 경쟁에 돌입하지는 않을 것으로 예상된다. 요컨대 중국은 분명 중국의 꿈 실현을 위해 ‘강한 군대 건설’의 필요성을 인지하고 있지만 강군몽은 장기적인 맥락에서 경제발전 우선 전략하에 점진적으로 추진하는 것이 현실적이라는 판단을 갖고 있는 것으로 보인다. 따라서 중국은 미국과의 갈등이 불가피한 측면이 있지만 그럼에도 불필요하게 확장시키지 않기 위해 상황을 관리하려는 노력도 병행하고 있는 것이다. 즉 중국은 강국화의 정책의지는 분명하지만 부상이라는 목표를 실현하기 위한 전략적 접근이 요구되고 있는 것이다. 주변 정세에 대한 판단과 전략적 접근은 중국의 공격적인 국방비 증액을 억제하는 요인이 될 수 있다.



IV. 중국 국방비 증가 전망

1990년 후반 중국의 전반적인 예산 개혁과 국방백서의 출간 등으로 국방비 관련 자료들이 공개되고 있어 국방비 연구에도 새로운 기회가 제공되고 있다. 그럼에도 중국의 국방비는 여전히 서방의 기준에 따르면 투명성에 한계를 보이고 있다. 특히 중국이 2010년 이후 상대적 부상이 가파르게 이루어지면서 중국 국방비에 대한 논란은 더욱 가열되고 있다. IISS는 2013년 'Military Balance' 에서 2040년대 초·중반에 중국의 국방예산은 미국의 국방예산과 규모가 같아진다고 전망한바 있다 (International Institute for Strategic Studies 2013, 256). 중국 국방비 증가는 지금까지 장기적인 계획과 관리하에 경제력의 범위에서 진행되고 있다. 따라서 향후 중국의 경제성장률은 2020년대 초반까지 6~7%대, 2020년 말까지는 5%대로 하락세를 보일 것으로 전망하고 있어 성장률 하락이 일정 부분 국방비에도 영향을 줄 것으로 예측된다.

세계의 주요 연구기관의 보편적 인식은 중국 군대의 현대화 수준이 미국과 비교할 때 20-30년의 격차가 있다는 것이다. 초점은 중국 정책결정자들이 현재와 같은 경제성장률 하락세 속에서 이러한 격차를 추격하기 위해 국방비를 증액하는 선택을 계속할 것인가 하는 것이다. 요컨대 향후 중국의 국방비에 영향을 주는 변수는 위협요소, 정책의지, 그리고 부담능력을 통해 검토한 결과를 정리하면 다음과 같다. 중국은 국방비를 대폭 증대시켜야 할 만큼 위급한 안보 위협요소가 있지는 않다. 오히려 중국이 이른바 강군몽을 얼마나 강도 높게 집중적으로 추진할 것인가 하는 정책 의지의 문제가 남아있다. 중국은 경제성장률 하락에도 불구하고 아직은 국방비 부담 여력은 있다. 국내총생산(국민총생산(GDP)) 대비 공식 국방비 비중은 1.3% 내외이고, 재정 대비 비율은 5.3% 내외로 경제에 부담을 주는 수준이 아니다. 따라서 향후 성장률이 하락하더라도 국방비는 최소한 유지하거나 성장률 범위 내에서 증액해 갈 여력이 있다. 그렇지만 이것이 충분하다고 볼 수는 없기 때문에 이 또한 선택의 문제이다. 결국은 정책결정자의 정책 의지의 문제로 귀결된다.

시진핑 정부의 강군을 향한 의지는 이미 여러 차례의 공개 발언을 통해 충분히 확인되고 있다. 그런데 문제는 중국의 강군을 통한 중국의 꿈 실현이 여전히 미국의 견제와 주변국의 경계를 촉발할 경우 어려움에 직면할 가능성이 높다는 것이다. 중국의 전략적 관심은 결국 이러한 장애와 제약을 여하히 우회하면서 안정적으로 강대국으로의 부상을 실현하는가 하는 것이다. 중국은 중국몽 실현을 2049년에 설정하고 있듯이 국방 현대화 역시 2050년까지 장기 플랜으로 진행하고 있다. 중국은 미국의 견제와 주변국의 경계를 우회하는 것이 부상의 비용을 최소화하는 선택이라는 판단을 하고 있는 만큼 매우 신중하고 점진적인 부상과 군사력 증강을 시도하려는 것이다.

그런데 중국 국방비 분석 결과의 가장 큰 한계는 국방 현대화의 핵심인 연구개발비와 해외 첨단 무기 획득비를 검증할 수 없다는 것이다. 중국정부가 역풍을 의식한 까닭에 국방비에 노출되지 않는 비용을 동원하여 군사전략 강화에 집중할 수 있다는 의구심이 해소되지 않았다. 시진핑 정부에서 국방비를 경제성장률의 범위 내에서 적극적으로 관리하고 있음에도 불구하고 오히려 더 국방비 논란이 가중되고 있는 이유이다. 결국은 이러한 국방비 분석의 한계를 보완하기 위해서는 중국에서 진행되고 있는 해외에서 획득하는 첨단 무기 내역과 해·공군에서의 무기체계의 발전 추이 등을 함께 관찰할 필요가 있다. 그리고 중국이 부상에 따른 안보딜레마를 해소하기 위해서는 보다



적극적이고 선제적인 국방비 투명성 제고 노력이 중요해 질 것이다.■

[표1] 중국 국방비 증감 추이

년도	국내총생산 (억 위안)	재정지출 (억 위안)	국방비 (억 위안)	증가율* (%)	국내총생산 점유율 (%)	예산점유율 (%)
1978	3,645.22	1,122.09	167.84		4.60	14.96
1979	4,062.58	1,281.79	222.64	32.65	5.48	17.37
1980	4,545.62	1,228.83	193.84	-12.94	4.26	15.77
1981	4,891.56	1,138.41	167.97	-13.35	3.43	14.75
1982	5,323.35	1,229.98	176.35	4.99	3.31	14.34
1983	5,962.65	1,409.52	177.13	0.44	2.97	12.57
1984	7,208.05	1,701.02	180.76	2.05	2.51	10.63
1985	9,016.04	2,004.25	191.53	5.96	2.12	9.56
1986	10,275.18	2,204.91	200.75	4.81	1.95	9.10
1987	12,058.62	2,262.18	209.62	4.42	1.74	9.27
1988	15,042.82	2,491.21	218.00	4.00	1.45	8.75
1989	16,992.32	2,823.78	251.47	15.35	1.48	8.91
1990	18,667.82	3,083.59	290.31	15.45	1.56	9.41
1991	21,781.50	3,386.62	330.31	13.78	1.52	9.75
1992	26,923.48	3,742.20	377.86	14.40	1.40	10.10
1993	35,333.92	4,642.30	425.80	12.69	1.21	9.17
1994	48,197.86	5,792.62	550.71	29.34	1.14	9.51
1995	60,793.73	6,823.72	636.72	15.62	1.05	9.33
1996	71,176.59	7,937.55	720.06	13.09	1.01	9.07
1997	78,973.03	9,233.56	812.57	12.85	1.03	8.80
1998	84,402.28	10,798.18	934.70	15.03	1.11	8.66
1999	89,677.05	13,187.67	1,076.40	15.16	1.20	8.16
2000	99,214.55	15,886.50	1,207.54	12.18	1.22	7.60
2001	109,655.17	18,902.58	1,442.04	19.42	1.32	7.63
2002	120,332.69	22,053.15	1,707.78	18.43	1.42	7.74



2003	135,822.76	24,649.95	1,907.87	11.72	1.40	7.74
2004	159,878.34	28,486.89	2,200.01	15.31	1.36	7.72
2005	183,217.45	33,930.28	2,474.96	12.50	1.34	7.29
2006	211,923.46	40,422.73	2,979.38	20.38	1.40	7.37
2007	257,305.56	49,781.35	3,554.91	19.31	1.32	7.14
2008	314,045.00	62,592.66	4,187.76	17.50	1.33	6.68
2009	349,030.00	76,299.93	4,951.10	18.50	1.45	6.49
2010	408,903.00	89,874.00	5,335.0	7.5	1.33	5.94
2011	484,124.00	109,247.00	6,011.0	12.7	1.27	5.50
2012	534,123.00	125,952.00	6,702.7	11.2	1.29	5.32
2013	588,019.00	140,212.00	7,201.7	10.7	1.27	5.15
2014	636,462.00	151,661.00	8,082.3	12.2	1.30	5.28
2015	676,708.00	175,768.00	8,869.0	10.1	1.31	5.04



참고문헌

- 강명주. 2015. “중국의 군사비 지출과 경제성장의 인과관계에 대한 연구: 오차수정모형 분석,” <한국동북아논총> 74.
- 김덕기. 2015. “미국 해군정보국 보고서를 통해서 본 중국 해군.” <주간국방논단> 1590.
- 김종열. 2015. “중국의 무기수출 증가 현상에 대한 분석.” <한국동북아논총> 76.
- 박창희. 2011. “중국국방백서를 통해 본 중국의 국방정책.” <국방정책연구> 27, 3..
- 백재옥 외. 2015. “국방예산 분석·평가 및 중기 정책 방향(2014/2013).” 한국국방연구원.
- 백재옥·정희원. 2014. “중국 군사력 건설의 기반요인 분석- 국방예산과 국방연구개발, 획득체계를 중심으로.” <주간국방논단>.
- 설인효·문성태. 2012. “중국 국방백서 분석: 평화공세와 군사적 부상의 정당화.” <新亞細亞> 19, 4.
- 신성호. 2012. “인구노령화와 동북아 안보.” <EAI 국가안보패널 연구보고서>.
- 이동률. 2012/2013. “시진핑 체제 외교정책의 변화와 지속성: 제18차 전국대표대회 보고를 중심으로.” <중소연구> 36, 4.
- 하도형. 2013. “중국의 국방백서와 국방정책의 변화에 대한 고찰.” <중국연구> 58.
- <중앙일보>. 2017. “중국 국방비 사상 첫 1조 위안 돌파 ... 일본의 세 배 넘어.” 3월 6일.
- Bitzinger, Richard. 2017. “What does China really spend on its military?”
- Blasko, Dennis J. 2012. *The Chinese Army Today: Tradition and Transformation for the 21st Century*. New York: Routledge.
- International Institute for Strategic Studies. 2011. *The Military Balance 2011*.
- International Institute for Strategic Studies. 2013. *The Military Balance 2013*.
- International Institute for Strategic Studies.. 2014. “Forging China’s Military Might.” ed. Cheung, Tai Ming. *The Military Balance 2014*. London: International Institute for Strategic Studies.
- Kiselycznyk, Michael and Phillip C. Saunders. 2010. “Assessing Chinese Military Transparency,” *China Strategic Perspectives 1*, June 4.
- Kurashige, Nanae. 2016. “China committed to being a major presence in the South China Sea,” *The Asahi Shimbun*. March 31.
- Liff, Adam P. and Andrew S. Erickson. 2013. “Demystifying China’s Defense Spending: Less Mysterious in the Aggregate,” *The China Quarterly*. March. 812.



- O'Rourke, Ronald. 2016. "China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities — Background and Issues for Congress." Congressional Research Service.
<http://chinapower.csis.org/military-spending/> (검색일: 2017.5.17).
- Perlo-Freeman, Sam. 2014. "Mar. 2014: Deciphering China's Latest Defense Budget Figures." SIPRI.
<http://www.sipri.org/media/newsletter/essay/perlo-freeman-mar-2013> (검색일: 2017.4.17).
- SIPRI. 2015. *SIPRI Yearbook 2015*. <https://www.sipri.org/yearbook/2015/10> (검색일: 2017.5.17).
- 倪光辉. 2016. "中国国防费增幅处于合理空间." <http://lianghui.huanqiu.com/2016/roll/2016-03/8657426.html> (검색일: 2017.5.17).
- 国防部新闻发言人. 2016. "中国不存在隐性国防费." http://www.81.cn/xwfy/2016-03/31/content_6987269.htm (검색일: 2017.4.17).
- 侯磊. 2016. "为国家发展提供坚强的安全保障—就我国国防预算开支话题专访军队人大代表、军事科学院研究员陈舟." http://www.81.cn/2016zgjf/2016-03/04/content_6942988.htm (검색일: 2017.5.17).
- 中华人民共和国 国防部. 2017. "原海军政委刘晓江上将: 海军编制人员将扩大." <国防白皮书: 中国武装力量的多样化运用>. <http://news.163.com/17/0306/11/CERDTBHB000181KT.html>. (검색일: 2017.5.17). 2013. http://www.mod.gov.cn/regulatory/2013-04/16/content_4617811.htm (검색일: 2017.6.18).
- 中國共產黨第十八次全國代表大會上的報告. 2012. "堅定不移沿著中國特色社會主義道路前進 爲全面建成小康社會而奮鬥." http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/17/c_113711665.htm (검색일: 2012.12.23).
- 中华人民共和国国务院新闻办公室. 2015. 《中国的军事战略》5월.
http://news.mod.gov.cn/headlines/2015-05/26/content_4586693.htm (검색일: 2017.5.15).
- 习近平在视察国防科学技术大学时强调深入贯彻落实党在新形势下强军目标 加快建设具有我军特色世界一流大学. 2013
http://www.legaldaily.com.cn/leader/content/2013/11/07/content_5000511.htm?node=34072. 11월 7일. (검색일: 2017.5.17).
- 中华人民共和国 国防部. 2002. <2002年中国的国防白皮书>. 12월.
http://www.mod.gov.cn/regulatory/2011-01/06/content_4617806.htm (검색일: 2017.5.17).



<国防部网>. 2017. “傅莹：2017年中国国防费增长幅度为7%左右.”. 3月 4日.

http://www.mod.gov.cn/topnews/2017-03/04/content_4774386.htm (검색일: 2017.5.4.).

<新浪财经>2014. “总理报告的巨大信息量.” 3月6日.

<http://finance.sina.com.cn/zt/bank/20140306/140918426451.shtml> (검색일: 2017.5.17).

<新华网>. “2017年中国国防费增长7%左右 主要用于满足国家安全“刚性需求.” 2017. 3月 5日.

http://www.npc.gov.cn/npc/dbdhhhy/12_5/2017-03/05/content_2010577.htm (검색일:
2017.4.17).



필자약력

EAI 중국연구센터 소장, 동덕여자대학교 교수. 중국 북경대학교 국제관계학원에서 정치학 박사학위를 취득하였으며, 통일부 정책자문위원과 한중전문가 공동연구위원회 집행위원을 역임하였다. 주요 연구 분야는 중국 대외관계 및 중국 소수민족, 중국의 민족주의 등이다. 최근 연구로는 “시진핑체제 외교정책의 변화와 지속성,” “China’s policy and influence on the North Korea nuclear issue: denuclearization and/or stabilization of the Korean peninsula?,” 《중국 미래를 말하다》(편저), 《중국의 영토분쟁》(공저) 등이 있다.



보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

- 본 연구 보고서는 EAI 국가안보패널 (National Security Panel: NSP / 위원장 : 하영선 EAI이사장)의 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [EAI 출판]과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.
연구기획실 나지원 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 108) jiwonra@eai.or.kr

