

## 중국의 국방·안보백서 발간의 추이와 함의

김강녕 조화정치연구원

### 논문요약

본 논문은 중국의 국방·안보백서 발간의 추이와 함의를 분석하기 위한 것이다. 이를 위해 중국의 국방·안보백서의 발간경위 및 구성, 시진핑 시기의 국방·안보백서의 요지와 함의의 순서로 살펴본 후 결론을 도출해 본 것이다. 중국 국방부는 1998년 이후 2010년까지 2년 주기로 7권의 『중국의 국방』을 발간했다. 그리고 중국 국방부는 이미 1995년 국방관련 주제의 백서 『중국의 무기통제와 군축』을 처음 발간한 데 이어, 2013년 『중국 무장역량의 다양한 운용』, 2015년 『중국의 군사전략』의 3권의 국방관련백서, 그리고 2017년 『중국의 아시아·태평양 안보협력정책』이라는 1권의 안보백서를 발간했다. 모두 중국의 전략적 계산을 반영한 프로파간다라는 공통적 특징을 지니고 있다. 중국이 전향적으로 국방백서를 발간하기 시작한 데는 ①미국 등 주변국의 군사적 투명성 요구에 대한 압력, ②‘중국위협론’의 불식, ③중국의 군사 현대화의 성과에 대한 자신감 등 복합적 요인이 작용한 것으로 보인다. “중국의 꿈은 강국의 꿈이고 강국의 꿈은 강군건설이 필수이다.”라는 시진핑의 의지가 담긴 ‘적극적 방어전략’ 및 강대강전략은 주변국에게 안보적 우려감을 증폭시키고 있다. 튼튼한 한·미 안보공조관계를 유지·강화해 나가는 한편, 한중경제협력관계도 조화롭게 추진해 나가는 헤징전략이 우리에게 요구된다.

주제어 : 국방백서, 안보백서, 중국의 군사전략, 중국위협론, 튼튼한 한미 동맹, 헤징전략

## I. 서론

중국 국방부는 1995년 전문주제형의 국방백서를 처음 발간했다. 3년 후인 1998년부터 2010년까지 중국은 ‘중국의 국방(中国的国防)’이라는 제목으로 2년 주기로 우리의 『국방백서(國防白書, Defense White Paper)』에 해당하는 종합형 국방백서를 발간해왔었다. 그러다가 2012년 11월 15일 시진핑 시대가 열린 이래 2013년과 2015년에 다시 전문주제형의 국방백서, 그리고 2017년에는 안보백서라는 새로운 형식의 백서를 각각 발간했다. 2017년 현재 총 중국 국방부는 11권의 국방 및 안보관련 주제의 백서를 발간한 셈이다.

중국의 경우, 국방관련 사안(事案)에 대해서는 공개된 것이 많지 않고 투명성이 낮다는 한계와 제약이 존재한다. 이러한 한계·제약요인을 고려해볼 때, 비록 홍보적 성격이 강하고, 공개된 내용조차도 상당히 제한적이지만 국방부와 관련하여 중국정부의 공식입장을 표명한 유일한 공개자료라는 점에서 중국의 국방관련정책을 확인해볼 수 있는 중요한 문서가 아닐 수 없다(하도형 2013, 194).

중국이 자국의 국방백서를 발간해온 같은 기간 동안 중국은 폭발적인 경제성장을 바탕으로 세계적인 강대국으로 부상했다. 이에 따라 중국의 국방백서는 중국의 국방부문의 유일한 공식문서로서<sup>1)</sup> 중국의 대외전략과 군사력의 실체를 분석하고자 하는 많은 연구기관과 연구자들의 관심을 불러일으켜 왔다.

중국의 국방백서는 장기간 동안 대체로 지속적·주기적 발간이 이어져온 유일한 국방관련 공식문서이다 그럼에도 불구하고 중국의 국방백서에 대한 연구자들의 분석은 각 년도의 단일 발간본에 대한 분석이 그 대부분을 차지하고 있다(중국 국방백서의 각 년도 단일 발간본에 대한 연구로는 하도형 2005; 황재호·이창형 2007; 박창권 2011; 박

1) 중국은 1991년 『중국 인권백서(Human Rights in China)』를 발간한 이후 다양한 영문백서들을 발간해오고 있다. 이 중 중국의 안보 및 국방정책과 직접 연관된 백서로는 국방백서가 유일하다(설인효·문성태 2012, 193).

창희 2011; 기세찬 2011; 김선호 2013; 정철호 2013; Kaufman 2009 참조). 최근(2012년)에 들어서는 일부 연구자들에 의해 다년간의 국방 백서에 대한 비교분석을 진행한 연구성과(研究成果)도 발표되고 있다. 그런데 이러한 연구들도 국가 이미지(寧卫霖·杜海紫·苏丹 2012), 투명성(Kiselycznyk et. al. 2010) 등과 같은 특정주제와 관련된 부분에 국한되어 지금까지 발간된 백서들에 대한 종합적이고 총괄적인 분석은 찾아보기가 쉽지 않다(역대 국방백서에 대한 비교적 종합적인 연구로는 Zhang 2012, 881-898; 설인효·문성태 2012, 192-225 참조).

본 연구는 중국의 국방·안보백서발간의 추이와 함의를 분석하기 위한 것이다. 이를 위해 중국의 국방백서의 발간경위 및 구성, 시진핑 시기의 국방·안보백서의 요지, 시진핑 시기의 와 함의의 순서로 살펴본 후 결론을 도출해 보기로 한다. 여기서는 1995년 이후 발간된 11개의 중국 국방백서 자체에 대한 분석에 한정할 것이다. 더불어 본 연구는 중국어본을 주 대상으로 하되 영문본 국방백서도 참조하여 분석하고자 한다. 중국은 국방 및 안보관련 백서를 영어를 포함한 8개 국어로 발간하고 있으며 영문본 국방백서 역시 중국정부가 발간한 공식문서인바 중국의 국방·안보관련 백서연구에 이해를 돕기 위해 주요 개념에는 영어와 함께 중문본 백서의 원어도 병기하도록 한다.

## II. 중국의 국방·안보백서의 발간경위 및 구성

### 1. 국방관련백서의 발간배경 및 이유

중국은 1995년 전문주제형 국방백서 『중국의 무기통제와 군축(中国的军备控制与裁军)』을 중화인민공화국 정부수립 후 처음으로 발간했다. 이어서 중국은 1998년 이후 2010년까지 2년 주기로 ‘중국의 국방(中国的国防)’을 발간해오다가 시진핑 정부 출범이후 다시 발간한 전문주제형 국방백서 및 안보백서들을 발간해오고 있는데 이러한 백서들은 기본적으로 중국의 정치적 의도를 선전하는 문서로서 실제적인

정보를 결여하고 있는 것으로 서방의 외신들에 의해 폄하(貶下)되어 온 것도 사실이다. 영국의 『이코노미스트(Economist)』지는 중국의 ‘2008 국방백서’를 ‘선의의 거짓말(white lies)’이라 지칭한 바 있다 (“White Lies.” 2009; Jhang 2012, 882). 그러나 중국의 이러한 국방·안보백서들은 중국의 공식적 대외담론 이외에도 중국 지도층 및 국방(군)당국의 인식변화와 전략적 의도도 담고 있다. 특히 최근 중국 ‘인민해방군’은 중국의 국방백서발간에 상당한 관심과 열정을 보여왔다(설인효·문성태 2012, 195).

『2008 중국국방백서』와 『2010 중국국방백서』의 경우 발간 후 중국 인민해방군은 언론간담회에 이례적으로 ‘중앙군사위원회(공산주의국가·독재국가에서 당 산하에 중앙위원회, 중앙검사위원회와 더불어 있는 기관) 4분과’의 고위 장교단을 참석시켜 기자들의 질문에 상세히 응하도록 했고 이는 중국국영 CCTV(China Central Television)를 통해 전국에 생중계되었다. 인민해방군의 고위 장교단은 주요언론들과 지속적인 인터뷰를 통해 중국국방백서의 내용을 알리는 노력도 지속했으며 중국 국방부(Ministry of National Department of the People’s Republic of China)는 76개 대사관에 주중 외국무관단(외교공관에 머무르며 군사관련 외교를 맡는 군인이자 외교관 신분의 장교단)을 초청해 국방백서의 상세한 내용을 각국에 소개하는 활동을 벌이기도 했다(Jhang 2012, 882).

2015년 전문주제형 국방백서, 즉 『중국의 군사전략(中國의軍事戰略)』이 발간된 직후인 동년 5월 26일에는 양위진(王宇軍) 중국국방부 대변인이 베이징에 있는 국가의 대내외 언론 및 홍보를 관장하고 있는 국무원(国务院) 사무기구인 국무원신문판공실(이현국, 2008, “국무원신문판공실” 참조)에서 내외신 기자회견을 통해 국방전략 등을 담은 이 국방백서의 내용을 발표했다. 그리고 2017년 중국 안보백서 즉 『중국의 아태안보협력정책백서(中國的亞太安全合作政策)』의 발간 직후인 2017년 1월 11일에는 류진민(劉振民) 외교부 부부장이 내외신 기

자회견을 통해 발표하여 눈길을 끌기도 했다(예영준 2017, 5).

중국이 그동안 전문주제형·종합형의 국방백서와 안보백서를 발간한 배경 및 이유에 대해서는 다양한 분석이 가능하다. 중국은 오랫동안 자신의 전력(戰力, military strength)을 상대에게 노출하지 않으려는 전략적 전통(strategic tradition)을 가지고 있다. 뿐만 아니라 경제 성장과정에서 군사적 부상에 대한 주변국의 우려(憂慮)를 의식하여 전력의 노출을 매우 꺼려왔다. 또한 상당기간동안 미국을 비롯한 서방세계에 비해 열등한 군사력을 외부로 드러내지 않는 것이 자국에게 유리하다는 판단을 해왔다고 볼 수도 있다.

그럼에도 불구하고 중국이 전향적(轉向的)으로 국방백서를 발간하기 시작한 데에는 다음과 같은 몇 가지 복합적인 요인이 작용했다고 볼 수 있다. 첫째는 미국을 비롯한 주변국의 군사적 투명성 요구에 대한 압력이다. 탈냉전이후 중국은 세계적 조류에 동참하여 국방전력을 외부세계에 공개하라는 압력을 지속적으로 받아왔다.<sup>2)</sup> 특히 중국의 경제력이 크게 신장되기 시작한 1990년대 중반이후 이러한 압력은 더욱 증대되었다. 따라서 중국국방백서발간은 일차적으로 이러한 외부의 요구에 대한 중국의 대응으로 볼 수 있다(설인효·문성태 2012, 196).

둘째는 주변국의 ‘중국위협론’(이와 관련해서는 박민호 2007 참조)을 불식(不熄)시키기 위한 것이다. 중국이 국방·안보백서를 발간한 데는 미국 등 군사적 투명성 요구압력에 대한 수동적인 요인만 작용하고 있는 것은 아니라 능동적인 요인도 함께 작용한 것으로 보인다. 중국이 미국을 비롯한 주변국들이 중국의 강대국 부상에 대해 우려하고 있다는 것을 인식하고서 이러한 우려를 불식시키기 위한 것이다

2) 미국은 매년 발간되는 중국 군사관련 의회보고서를 통해 중국이 군사적 능력의 실체와 예산사용의 구체적 내역 등을 투명하게 공개하여 주변국들의 의구심을 불식시켜야 함을 주장해 왔다. 한편 ‘아세안지역포럼(ASEAN Regional Forum)’은 1995년 이후 백서의 발간을 지역 내 ‘신뢰구축방안(Confidence Building Measures)’의 대표적인 한 방식으로 내세워 중국이 국방백서를 발간하도록 하는데 기여한 것으로 분석된다(Choi et. al. 1997).

(박창희 2011, 108). 중국은 국방·안보백서를 통해 미국을 비롯한 주변국이 제기하고 있는 이른바 ‘중국위협론’을 불식시킬 수 있을 것으로 기대하고 있다. 중국 인민해방군은 전통적인 ‘심리전(psychological warfare)’ 개념을 발전시킨 ‘미디어전(media warfare)’ 개념을 채용하고 있으며(Office of Secretary of Defense 2011, 26), ‘담론(談論, discourse)의 전파’를 통해 중국에게 유리한 국제환경을 적극적으로 조성해 나가야 함을 강조해왔다. 중국의 이러한 의도는 최근까지 중국의 ‘소프트 파워 외교정책(China’s soft power foreign policy)’으로 인식되어 오고 있다(이영학 2009).

셋째는 중국의 군사 현대화의 성과에 대한 자신감에서 나온 것이다. 국방·안보백서의 발간을 통해 중국의 대외인식과 국방정책뿐만 아니라 국방예산과 군구조 등에 대한 구체적인 정보까지 공개하고 있는 것은 그 자체로도 중국이 자신이 이룬 군사 현대화(military modernization)의 성과에 대해 상당한 자신감을 갖게 되었다는 반증(反證)이기도 하다. 물론 현재까지 이러한 구체적인 내용은 상당히 제한되어 있다고 볼 수 있지만 국방백서의 발간이 횡수를 거듭할수록 투명성이 향상되고 있다는 평가도 나오고 있다(Office of Secretary of Defense 2011, 18). 중국의 군사력이 취약한 수준에 머물러 있는 동안에는 ‘전략적 모호성(strategic ambiguity)’을 유지하는 것이 일종의 억제기제(deterrence mechanism)로 작용할 수 있었다. 그러다가 중국의 국력과 군사력이 급부상하면서 중국 내에서도 전략적 모호성과 관련한 소극적 태도와 적극적 태도의 선택을 둘러싼 논쟁과정을 거친 후 중국이 군사력의 확장과 현대화에 상당한 성과를 거둔 지금은 오히려 일부나마 군사전력의 실체를 드러내는 것이 일정한 억제효과를 가지게 될 것으로 판단한 것으로 보인다.

중국의 이런 자신감은 중국 내에서 국방백서를 활용하는 방식에서도 잘 드러나고 있다. 중국정부는 중국의 군사적 발전상을 중국국민에게 적극적으로 알리기 위해 다양한 노력을 전개해왔다. 최근 많은

중국인들이 군사문제에 큰 관심을 보이고 있으며 중국 국방력의 성장을 국력과 위상강화의 핵심적인 척도로 인식하고 있는 것으로 평가된다. 중국의 전국인민대표대회(NPC: China's National People's Congress)는 2001년 「국방교육에 관한 특별법」을 제정하여 국민이 국방의 중요성과 국방현황을 충분히 이해해야 할 필요가 있음을 강조해왔다. 동법에 따라 매년 9월 셋째 주 토요일은 ‘국방교육을 위한 국경일’로 지정되었으며 국방백서는 각급학교와 기업·관공서에서 이루어지는 국방교육의 주교재로 사용되고 있다(Jhang 2012, 888).

국방백서 발간의 주무기관과 발간과정도 중국의 이러한 의도를 잘 반영하고 있다. 국방백서 발간의 전 과정을 주도·조정하는 업무를 담당하고 있는 것은 국방부 외사관공실(Foreign Affairs Office)이며 백서는 최종적으로 국무원 신문관공실(the Information Office of the State Council)이라는 이름으로 발간된다. 그러나 국방백서의 내용을 실제로 작성·편집하는 것은 인민해방군 최고의 연구기관인 중국의 군사과학원(Academy of Military Science)이다. 군사과학원은 국방대학교(National Defense University)와 함께 인민해방군 최고의 두뇌집단으로 중앙군사위원회(Central Military Commission)의 의사결정에 가장 큰 영향을 미치는 기관이다(Yang 2008, 38).

백서는 기본적으로 군사과학원의 지원하에 인민해방군의 고위 장교들에 의해 작성되며 이들은 중앙군사위원회의 직접적인 통제 하에서 작업을 진행한다. 중국에서 국방백서의 작성에는 6개월여의 기간이 소요되는 것으로 알려져 있으며 이에 앞서 수개월에 걸쳐 중국 최고 지도부의 정책과 성명을 분석하는 과정을 거친다(Jhang 2012, 890-892). 요컨대 국방정책 관련백서는 중국의 최고위 지도부와 군 및 국방관련 최고기관들이 두루 참석하고 심의하는 과정에서 작성되고 있다.

## 2. 국방관련백서의 구성

앞에서도 언급한 바와 같이, 중국 국방부는 1995년 국방관련 주제의 백서『중국의 무기통제와 군축(中国的军备控制与裁军)』을 처음 발간했다. 우리의 국방백서에 해당되는 ‘중국의 국방(中国的国防)’이라는 제목으로 된 책은 1998년부터 2010년까지 2년 주기로 발간되었다. 그 후 시진핑 정부에 들어 2013년 4월에 발간된 국방백서는『중국 무장역량의 다양화 운용(中国武装力量的多样化运用)』으로 제목이 개정됨과 더불어, 형식적 측면에서도 기존의 종합형 국방백서와 달리 전문주제형 백서로 발간되는 변화가 있었다.<sup>2)</sup> 이어서 2015년 5월에 발간된 국방백서도『중국의 군사전략(中国的军事战略)』이라는 제목으로 전문주제형 국방백서로 발간되었고, 그리고 2017년 1월에 발간된『중국의 아시아태평양 안보협력정책(中国的亚太安全合作政策)』이라는 안보백서는 중국에서는 안보백서로 처음 발간된 것이다.

물론 2013년 국방백서는 중국이 발간한 최초의 전문주제형의 국방백서는 아니다. 이미 1995년 10월에 ‘중국의 군비통제와 군축’(中国的军备控制和裁军)이라는 제목으로 전문주제형 백서를 발간한 적이 있으며 바로 이 백서가 중국정부가 최초로 공개한 전문주제형 백서라 할 수 있기 때문이다(하도형 2013, 193). 따라서 1998년부터『중국의 국방(中国的国防)』이라는 제목 하에 2010년까지 발간된 7권의 종합형 국방백서와 2013년 발간된『중국 무장역량의 다양한 운용(中国武装力量的多样化运用)』과 2015년에 발간된『중국의 군사전략(中国的军事战略)』 2권의 전문주제형 국방백서를 합치면 모두 9권의 국방백서가 발간되었다고 볼 수 있다.

여기에 2017년에 발간된『중국의 아시아태평양 안보협력정책(中国

2) 중국의 언론보도에 따르면, 이러한 형식상의 변화는 종합형 백서에서 종합형과 전문주제형을 교차적으로 발간하는 다른 국가들의 방식을 참고한 데에서 기인한다(陈舟少将 2013). 이러한 견지에서 볼 때, 향후 중국 국방백서는 종합형과 전문주제형, 그리고 안보정책백서가 교차적으로 발간될 가능성이 높을 것으로 보인다.

的亚太安全合作政策)』이라는 안보백서와 1995년에 최초로 발간된 전문주제형 국방백서인 『중국의 무기통제와 군축(中国的军备控制与裁军)』까지 더하면 종합형 국방백서 7권, 전문주제형 국방백서 3권 도합 10권의 국방백서에다 처음으로 발간된 아태안보백서 1권을 합하면 총 11권의 국방·안보백서가 발간된 셈이다. 이처럼 양적인 측면에서 적지 않은 발간이 이루어진 것과 더불어, 시간적인 측면에서도 1995년 최초로 국방백서 발간 시부터 2017년 안보백서 발간 시까지 벌써 강산이 두 번 바뀌고도 남는 22년이라는 세월이 경과했다.

1998년에 처음 발간된 『중국의 국방(中国的国防)』이라는 종합형 국방백서는 분량과 체계에 있어서 가장 간단한 문서였다. 2000년 이후 국방백서는 꾸준히 분량이 늘고 세부항목도 늘었으며 각종 도표들도 부록으로 첨부되게 되었다(설인효·문성태 2012, 199). 그 동안 11차례에 걸쳐 발간되어 온 중국 국방·안보백서는 분량은 물론 <표 1>에서 볼 수 있는 바와 같이 체계와 구성 등에 있어서도 적지 않는 변화를 보여주었다.

<표 1> 1995년 이후 11개 중국 국방관련백서의 목차구성

연도	구성
1995	서언(前言), I. 인류평화와 발전의 촉진(促进人类的和平与发展), II. 군인수 100만명 감축(裁减军队员额一百万), III. 낮은 수준의 국방비 유지(维持低水平国防支出), IV. 군사기술의 평화적 이용(和平利用军工技术), V. 민감한 자재 및 군사장비 반출의 엄격한 통제(严格管制敏感材料与军事装备的转让), VI. 국제적 군비통제와 군축의 적극추진(积极推动国际军备控制与裁军), 결어(结束语)
1998	서언(前言), I. 국제안보정세(國際安全形勢), II. 국방정책(國防政策), III. 국방력건설(國防建設), IV. 국제안보협력(國際安全合作), V. 군축·군비통제(軍控與裁軍)
2000	서언(前言), I. 안보정세(安全形勢), II. 국방정책(國防政策), III. 국방력 건설(國防建設), IV. 군사력 건설(軍隊建設), V. 국제안보협력(國際安全合作), VI. 군축·군비통제(軍控與裁軍)
2002	서언(前言), I. 안보정세(安全形勢), II. 국방정책(國防政策), III. 군사력 현황(武裝力量), IV. 국방력 건설(國防建設), V. 군사력 건설(軍隊建設), VI. 국제안보협력(國際安全合作), VII. 군축·군비통제(軍備控制與裁軍)
2004	서언(前言), I. 안보정세(安全形勢), II. 국방정책(國防政策), III. 중국특색 군사혁신(中國特色軍事變革), IV. 국방비 및 국방자산(國防經費和國防資產), V. 병역제도(兵役制度), VI. 국방동원 및 예비전력 건설(國防動員和 后備力量建設), VII. 국방과학기술 및 방위산업(國防科技工業), VIII. 민군관계(軍隊與人民), IX. 국제안보협력(國際安全合作), X. 군축·군비통제 및 비확산(軍控, 裁軍與 防擴散)

2006	서언(前言), I. 안보정세(安全形勢), II. 국방정책(國防政策), III. 국방지도·관리체계(國防領導管理體制), IV. 인민해방군(人民解放軍), V. 인민무장경찰(人民武裝警察部隊), VI. 국방동원 및 예비전력(國防動員和後備力量), VII. 국경 및 연안경비(邊防海防), VIII. 국방과학기술 및 방위산업(國防科技工業), IX. 국방비(國防經費), X. 국제안보협력(國際安全合作)
2008	서언(前言), I. 안보정세(安全形勢), II. 국방정책(國防政策), III. 군사력의 개혁·발전(人民解放軍的改革發展), IV. 육군(陸軍), V. 해군(海軍), VI. 공군(空軍), VII. 제2포병(第二炮兵), VIII. 인민무장경찰(人民武裝警察部隊), IX. 국방예비전력 건설(國防後備力量建設), X. 민군관계(武裝力量與人民), XI. 국방과학기술 및 방위산업(國防科技工業), XII. 국방비(國防經費), XIII. 국제안보협력(國際安全合作), XIV. 군축·군비통제(軍控與裁軍)
2010	서언(前言), I. 안보정세(安全形勢), II. 국방정책(國防政策), III. 군사력 현대화(人民解放軍的現代化建設), IV. 군사력의 운용·임무(武裝力量運用), V. 국방동원 및 예비전력(國防動員和後備力量建設), VI. 군사법·제도(軍事法制), VII. 국방과학기술 및 방위산업(國防科技工業), VIII. 국방비(國防經費), IX. 군사적 신뢰구축(建立軍事互信), X. 군축·군비통제(軍控與裁軍)
2013	서언(前言), I. 새로운 정세, 새로운 도전, 새로운 사명(新形勢、新挑戰、新使命), II. 군사력의 건설과 발전(武裝力量建設與發展), III. 국가주권, 안보 및 영토보전의 수호(捍衛國家主權、安全、領土完整), IV. 국가경제사회발전 보장(保障國家經濟社會發展), V. 세계평화와 지역안정의 유지(維護世界和平和地區穩定), 결어(結束語), 부록(附錄)
2015	서언(前言), I. 국가안보정세(國家安全形勢), II. 군대사명과 전략적 임무(軍隊使命和戰略任務), III. 적극방어전략방침(積極防禦戰略方針), IV. 군사력 건설·발전(軍事力量建設發展), V. 군사투쟁을 위한 준비(軍事鬥爭準備), VI. 군사안보협력(軍事安全合作)
2017	서언(前言), I. 아시아-태평양 안보협력에 관한 중국의 정책제안(中國對亞太安全合作的政策主張), II. 중국의 아시아-태평양 안보개념(中國的亞太安全理念), III. 중국과 다른 주요국간의 관계(中國與地區其他主要國家的關係), IV. 중국의 지역이슈에 대한 입장과 주장(中國在地區熱點問題上的立場和主張), V. 아시아-태평양지역의 주요다자기구에 대한 중국의 참여(中國參與亞太地區主要多邊機制), VI. 비전통적 안보협력에 대한 중국의 참여(中國參與地區非傳統安全合作), 결어(結束語)

출처: 中华人民共和国国防部, “法规文献: 白皮书,” [http://www.mod.gov.cn/regulatory/node\\_47121.htm](http://www.mod.gov.cn/regulatory/node_47121.htm)(검색일: 2018/05/08); 설인호·문성태(2012), p.198을 참조하여 재작성.

1998년 이후 2010년까지 ‘중국의 국방’(中國的國防)이라는 이름의 종합형 『국방백서』의 목차구성을 보면 전술한 바와 같은 차이에도 불구하고 백서의 기본적인 골격은 계속 유지되고 있음을 알 수 있다. 먼저 국제정세에 대한 분석을 나타내는 제1장과 국방정책의 기본방향에 대한 제2장은 제목이 다소 변경되었음에도 불구하고 7개 백서에서 계속 가장 앞에 위치하고 있다. 또 국제군사협력과 군비통제 및 축소에 관한 2개 장(章)도 약간의 변경에도 불구하고 계속 유지되고

있음을 알 수 있다. 결국 국방백서의 주요 변경사항은 군 건설(military construction)과 군 현대화와 각군의 조직 및 임무를 소개하고 있는 본론부분이다. 해당 부분은 2000년 국방백서이후 꾸준히 증가해 오다가 2008년 국방백서를 정점으로 2010년에는 오히려 감소하였음을 볼 수 있다(설인효·문성태 2012, 199).

중국의 전문주제형 및 종합형 국방백서는 다양한 목적과 의도 하에 체계와 구성과 분량에 변화를 주면서 발간되어 왔다. 이러한 백서의 공통적 특징 또는 공분모적 요소는 중국의 인식변화가 투영된 것이기도 하다. 하지만 기본적으로는 중국의 전략적 계산을 반영한 프로파간다(propaganda)적 성격을 지니고 있다는 점이다. 2012년 11월 15일 중국공산당 제18기 1중전회에서 중국공산당 총서기에 시진핑이 선출되어 집권하게 된 이후 발간한 국방백서는 ‘중국의 국방’(中國的國防)이라는 제목의 국방백서가 아니라 국방·안보관련 주제의 백서로 발간되어왔는데 이것은 장(章)을 달리하여 보다 상세히 살펴보기로 한다.

### III. 시진핑 시기의 국방·안보백서의 요지

2012년 11월 시진핑 정권이 출범한 이래 2018년 현재까지 시진핑 시기에 ‘중국의 국방(中國的國防)’이라는 제목의 종합형 국방백서는 발간되지 않고 있다. 2013년 4월에 ‘중국 무장역량(군사력)의 다양한 운용’(中國武裝力量的多样化运用), 2015년 5월에 ‘중국의 군사전략’(中國的軍事戰略), 2017년 1월에 ‘중국의 아시아-태평양 안보협력정책’(中國的亞太安全合作政策)이라는 제목으로 형식적 측면에서도 기존의 종합형 국방백서와는 달리 발간된 전문주제형 백서 2권과 안보백서가 전부이다. 여기서는 세 권의 국방·안보백서의 요지와 특징을 중심으로 살펴보기로 한다.

## 1. 2013년 발간 국방관련백서: ‘중국 무장역량(군사력)의 다양한 운용’

시진핑 정부가 출범한지 5개월만인 지난 2013년 4월 16일 중국 국방부가 발표한 2013년 중국 국방백서는 1995년 10월 최초로 발표된 전문주제형 국방백서부터 9번째의 국방백서이다. 이 백서는 그동안 사용한 ‘중국의 국방(中國的國防)’이라는 제목과는 다른 ‘중국 무장역량(군사력)의 다양한 운용(中國武裝力量的多樣化運用)’이라는 제목을 갖고 있음은 전술한 바와 같다. 또한 통상 연말에 발표했던 것과는 달리 해를 넘겨 2013년의 경우 4월에서야 발표되었다. 2013년 4월로 국방백서의 발표시기가 조정된 것은 지난 2012년 11월 ‘중국공산당 제18차 전국대표대회(黨大會)’와 2013년 3월에 열린 ‘전국인민대표대회(全國人民代表大會: 全人代)’를 통한 지도부 교체에 따른 것으로 판단된다(김선호 2013).

2013년 국방백서는 중국이 전래적으로 국방백서에서 언급해오던 국방정책, 국방개혁, 군사력 현대화, 국방예산, 군축에 관한 항목이 제외되고 ‘중국무장역량의 다양한 운용(中國武裝力量的多樣化運用)’이라는 특정분야에 관한 전문주제로 책정되었는데, 이러한 배경에는 몇 가지 사안이 고려된 것으로 볼 수 있다. 첫째는 시진핑 정부출범이후 중국의 새로운 지도부와 군사지도부가 안보정세 인식, 국방정책 변화, 인민해방군 건설, 그리고 군사개혁 등과 관련한 정책방향에 관해서 새로운 개념을 정립하지 못했거나 상호간에 구체적인 합의에 도달하지 못했기 때문이었던 것으로 보인다. 둘째는 종합적 국방백서 발표에 따른 ‘중국 위협론’을 비롯하여 인민해방군의 투명성에 대한 의문 등 외국의 부정적 평가에 대비하여 고의적으로 재난구호, 평화유지활동(PKO: Peace Keeping Operation) 참여 등 중국군의 평화 지향적 성격을 부상시키기 위한 의도가 있었던 것으로 보인다. 이와 관련해서 일부 외국의 전문가와 언론들은 중국이 전문주제형 국방백서에 대한 국내외의 반응을 고려한 후 종합형과 전문주제형 국방백서를 교

대로 발표했으며 앞으로도 그러할 것으로 전망하고 있다(정철호 2013, 12).

중국이 2013년 전문주제형 국방백서를 통해 인민해방군의 전투서열을 최초로 공식 발표한 것은 대외적으로 군사력에 관한 투명성 제시노력을 보인 것으로 평가할 수 있다. 특히, 7개 군구(軍區)별로 구성된 집단군(集團軍, Army Group)의 편성에 대한 내용은 공식적 자료에서 최초로 밝힌 내용으로서 의미가 있다(박병광 2015, 12). 중국 군사력에 관하여 2010년부터 2013년까지 영국국제전략연구소(IISS: International Institute for Strategic Studies)가 ‘각국 군사력 현황(Military Balance)’에서 제시한 기존의 인민해방군의 병력(228.5만여 명)(IISS 2010; IISS 2011; IISS 2012.2; IISS 2013 참조)과 중국의 국방백서가 발표한 병력규모는 다소 차이가 있음을 알 수 있다. 영국국제전략연구소(IISS)의 『각국 군사력 현황(Military Balance)』(2010~2013)에서 육군(PLAA)은 기존에 160만 명인 것으로 평가해왔으나 2013년 전문주제형 국방백서 즉 『중국 무장역량의 다양화 운용(中國武裝力量的多樣化運用)』는 18개 집단군과 독립합동작전사(여)단을 포함한 기동작전부대 85만 명만을 명시하고 육군의 총병력에 대해서는 언급하고 있지 않다. 또한 해군(PLAN)은 기존 25만 5천명보다 적은 23만 5천명으로, 공군(PLAAF)은 기존 33만 명보다 많은 39만 8천명으로 발표하였다(中华人民共和国国防部 2013).

그러나 약 10만 명 규모의 제2포병에 대해서는 타국의 핵무기 사용을 억제하고 핵반격 및 재래식 미사일 정밀타격 임무를 위해 핵 및 재래식 미사일부대로 구성되었다고만 제시하고 병력규모에 대해서는 언급하고 있지 않다. 중국이 인민해방군의 제2포병 전력과 국방비를 공개하지 않은 것은 여전히 중국의 군사력에 대한 투명성에 신뢰를 가질 수 없는 요인이라 할 수 있다.

중국은 비록 제2포병 임무에 ‘핵반격(核反擊, nuclear counterattack)’이라고 명기하여 적의 선제공격에 대응한다는 개념을 제시하고 있다.

그러나 그동안 중국이 국방백서에 명시해왔던 ‘핵무기 선제 불사용’에 관한 내용은 2013년 국방관련백서에서는 언급되어 있지 않아 중국의 새로운 지도부의 종래 핵정책 변경에 대한 의구심을 불러일으키기도 했다. 중국 외교부 군축사(국) 사장 팡션(龐森, Pang Sen)이 지난 2014년 4월 22일 콜롬비아 네이바(Neiva)에서 열린 ‘핵확산금지조약(NPT: Nuclear nonproliferation treaty)’ 제9차 심의회에서 중국이 핵무기를 사용하지 않는다는 원칙을 준수할 것이라고 언급한 내용을 중국 국제재선(國際在線, CRDI)이 보도하였다. 그러나 미국의 일부 군사전문가들은 중국이 미국과의 군사충돌이 야기될 상황에서 핵무기 선제공격에 대한 의지를 시사한 것으로 보고 있다. 중국은 미국의 핵 선제공격 전략개념에 대응하여 우선 ‘핵무기 선제 불사용’이란 정책을 철회한 후 핵공격능력을 상당수준 향상시킨 이후 핵무기 선제공격 의지를 내세우는 전략을 제시할 개연성을 시사해주고 있다(정철호 2013, 13).

또한 2013년 국방백서 『중국 무장역량(군사력)의 다양한 운용(中國武裝力量的多樣化運用)』은 종래 중국이 견지해왔던 미국에 대한 전략적 방어입지에서 벗어나 미국에 대한 도전적인 입장을 제시하고 있다. 중국은 이 백서에서 ‘미국’이라고 지명하고 있지는 않았지만 미국을 겨냥하여 ‘어떤 국가(有的國家)’라고 표현하며 이 국가가 “아태군사동맹을 심화시켜 자국의 군사적 존재감을 확대해 나가고 있고 이 지역에서 긴장국면을 자주 조성하고 있다(有的國家深化亞太軍事同盟, 擴大軍事存在, 頻繁製造地區緊張局勢).” 고 명시하고 있다(儲百亮 2013). 중국은 미국의 직접적인 대응을 회피하기 위해 우회적 표현을 사용하고 있지만 미국을 위협으로 간주하고 적대적 시각에서 전략을 수립하기 위한 전제로 삼고 있음을 알 수 있다(김선호 2013).

2013년 국방백서는 국방정책 가운데 국가주권과 안보·영토보전의 수호를 최우선 과제로 삼고 있음을 강조하고 있다. 중국은 베트남(Vietnam)과 필리핀(Philippines) 등을 염두에 두고 이를 지목하여

“일부 인접국가들이 현재 중국의 영토주권(territorial sovereignty)과 해양권익(marine interest)에 관련하여 문제를 복잡하게 확대시키는 행동을 하고 있다.”고 지적하고 있다. 특히 일본을 지목하여 “일본이 다오위다오(釣漁島, 센카쿠열도) 문제에 있어서 말썽을 조성하고 있다.”고 비난하며 일본에 대한 적대적 의지를 강하게 나타내고 있다. 중국은 주권과 영토차원에서 동·남중국해에서 벌어지고 있는 영토분쟁에 단호하게 대응하는 군사적 의지를 표시하여 상대국에 대한 위협적 태도를 보이고 있다(정철호 2013, 14).

중국은 영토수호와 해양권익 확보를 위하여 ‘중국무장역량(군사력)의 다양한 운용’이란 제목에 부합되게 제3장 ‘국가주권, 안보 및 영토보전의 수호(捍卫国家主权, 安全, 领土完整)’중 ‘국경과 해안방어 안보보위’ 그리고 제4장 ‘국가경제사회발전 보장’중 ‘해양권익 보호’에 관하여 중국의 국익을 위한 적극적인 군사력 운용에 대하여 강조하고 있다. 이를 위하여 중국은 군사전략의 기본원칙을 ‘정보화 조건 하 국지전쟁(局地戰爭)승리’에 두고 동·남중국해에서 야기될 수 있는 국지전쟁에 대비하여 군사투쟁 준비를 확대·심화하는데 중점을 두고 있어 오히려 중국의 공세적 군사전략(China’s offensive military strategy)이 동아시아의 위협으로 등장하고 있음을 보여주고 있다(김선호 2013; 정철호 2013, 14).

중국이 2013년 국방관련백서『중국무장역량의 다양한 운용(中國武裝力量的多樣化運用)』에서 주권과 영토수호에 대하여 우선을 두고 무장역량(군사력 또는 군사전력)을 다양화하여 운용하겠다는 의지를 밝힌 것은 해양 영유권 분쟁과 관련하여 한반도의 안보에도 영향을 미칠 수 있음을 시사해주는 요인이기도 하다. 오바마 행정부의 ‘아시아 회귀(Pivot to Asia)’ 전략에 이은 트럼프 대통령의 인도-태평양 전략(India-Pacific Strategy)은 중국의 부상과 군사력 팽창에 대응하기 위한 것이다(이서향 2017; 2; 최우선 2014 참조). 즉 중국의 영토수호 및 남·동중국해에서에서 영향력 행사 및 해상패권을 추구하려는 중국

의 팽창적·공세적 대응과 관련된 것이라 할 수 있다.

중국의 남·동중국해에 제1 도련선과 제2도련선의 설정과 외부세력 접근차단, 그리고 중국 인근지역 침입거부를 위한 ‘반접근/지역거부(A2/AD)전략’에 대응한 미국의 ‘합동작전적 접근전략’은 양국간 군사적 갈등과 충돌을 야기할 수 있는 개연성을 내포하고 있다. 다오위다오(釣魚島)/센카쿠열도(尖角列島) 분쟁을 두고 중국에 대한 일본-미국의 군사적 연합대응이 야기될 수 있기 때문이다. 또한 남중국해 스프레틀리(Spratly)/남사(南沙)군도를 둘러싼 지역 국가들 간의 영유권 분쟁과 관련하여 중국 대 미국을 비롯한 베트남, 필리핀과 인도네시아 등 인근국가들과의 대결국면이 조성될 가능성도 있기 때문이다(김선호 2013).

중국이 남중국해 국제해상교통로(SLOC: Sea Lanes of Communication)의 자유항행통제 등 영향력을 행사하고 한국과의 배타적 경제수역(EEZ: Exclusive Economic Zone) 경계확정과 이어도 관할권에 대한 도전적 분쟁을 야기할 개연성에 대해 예의주시하고 경계해야 함을 잘 시사해주고 있다. 중국의 공세적 군사전략과 전략군사력(戰略軍事力) 증강은 우리에게 잠재적 위협으로 작용하게 될 것임에 분명하다.

## 2. 2015년 발간 국방백서: ‘중국의 군사전략’

중국이 지난 2015년 5월 26일 시진핑 주석의 집권 3년차를 맞아 『중국의 군사전략(中國的軍事戰略)』이라는 제목의 전문주제형 국방백서를 발표했다. 9,000자로 알려진 이 국방백서는 영어, 일본어, 프랑스어 등 7가지 외국어로 번역되었다. 중국정부가 ‘군사전략’이라는 이름으로 국방백서를 발표한 것은 2015년 국방백서가 처음이다(성연철 2015).

1995년 발간한 국방관련백서부터 치면 10번째이고 시진핑 시대 출범이후부터 치면 두 번째로 발간된 2015년 전문주제형 국방백서 『중국의 군사전략』(中國的軍事戰略)은 새로운 역사적인 시기에 진

입한 중국인민해방군의 사명과 전략적 임무를 체계적으로 기술하고 있다는 점에서 과거의 국방백서와 차별성을 보이고 있다. 중국의 팽창하는 군사력과 대외확장행보로 전 세계 국가들의 경계심이 높아지고 있는 가운데 그 대상과 목표를 뚜렷이 하고 있다는 점에서 주목을 받은 국방백서이기도 하다(박병광 2015, 14).

중국이 자국의 핵심이익(核心利益, core interest)에 대해서는 적극적·공세적으로 대응하겠다는 의지를 공개적으로 천명한 것이 2015년 국방백서의 골자(骨子)이다. 기존의 방어위주전략을 공격·방어겸비로 선회하고 남중국해 분쟁에 적극적으로 대응하겠다는 것이다. 비단 북한문제뿐만 아니라 남중국해와 대만 등을 둘러싸고 미중간 갈등과 대립이 고조되면 한반도 안보의 불안정한 상황은 증폭될 수밖에 없는 구조라서 한국은 각각의 사안마다 군사동맹국인 미국과 최대경제교역국인 중국의 사이에서 어려운 선택을 강요받을 가능성이 높다.

2015년 국방백서는 앞에서 제시한 <표 1>에서도 언급한 바와 같이, ①국가안보정세, ②군대사명과 전략임무, ③적극방어전략방침, ④군사력 건설발전, ⑤군사투쟁을 위한 준비, ⑥군사안보협력 등 6개의 장으로 구성되어 있다. 먼저 이 백서는 서문에서 “국방을 공고히 하고 강한 군대를 건설하는 것은 중국 현대화 건설의 전략적 임무이고 국가의 평화발전과 안정보장을 이루는 길(建设巩固国防和强大军队是中国现代化建设的战略任务, 是国家和平发展的安全保障)”이라고 설명하면서 “군사전략은 군사역량 건설과 운용의 총 방략이고 국가전략 목표에 복무하고 복종하는 것(军事战略是筹划和指导军事力量建设和运用的总方略, 服从服务于国家战略目标)”(中华人民共和国国防部, 2015)으로 규정하고 있다. 아울러 이 백서에서는 “중국의 군사 현대화를 가속화하며 국가주권과 안정, 발전이익을 수호함으로써 ‘2개의 백년’<sup>3)</sup>과 중화민족의 위대한 부흥인 중국의 꿈을 실현할 것임(加快推进国防

3) 중국 정부가 말하는 ‘2개의 백년’이란 ①1921년 중국공산당 창당 100주년 그리고 ②1949년 중화인민공화국 창립 100주년이 되는 해를 의미한다.

和军队现代化, 坚决维护国家主权, 安全, 发展利益, 为实现‘两个一百年’奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦提供坚强保障)”을 천명하고 있다(中华人民共和国国防部 2015).

다음으로 이 백서는 ‘국가안보정세’를 기술한 부분에서 세계경제 및 전략의 축이 아시아-태평양 지역으로 이동하면서 미국이 지속적으로 아시아 재균형 전략을 추진해 온 점에 주목하고 있다. 특히 중국은 자국이 다양한 안보위협에 노출되어 있다면서 ①미국의 아시아 재균형 전략(U.S Asian rebalancing strategy), ②일본의 전후체제 탈피 시도 및 군사안보정책의 대규모 조정, ③중국영토에 대한 개별국가의 도발행위, ④한반도 및 동북아의 불안정 요소, ⑤테러리즘, 분열주의, 극단주의 활동 등이 중국안보에 악영향을 미치는 것으로 명시하고 있다(박병광 2015, 14).

중국이 안보상황을 평가하면서 중국의 국방백서에 한반도의 불안정(instability on the Korean Peninsula)에 대한 우려(憂慮)를 안보위협요인의 하나로 명시한 것은 2015년 국방백서가 처음이다. 그만큼 중국이 인식하는 북한의 핵위협과 미사일 개발 등이 한반도는 물론 동북아의 안보불안을 가중시키고 있다는 위기감을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 이와 더불어 중국은 북한의 핵위협에 대처하는 한국의 군사력 증강 및 한·미 군사훈련, 사드(THAAD: Terminal High Altitude Area Defense, 고고도미사일방어체계)배치, 한·미·일 정보공유협정 등 다양한 사안이 포함된 한미동맹에 대해서도 간접적 우려를 표명하고 있는 것으로 볼 수 있다(中华人民共和国国防部, 2015).

한편 이 국방백서에서는 미국과 일본을 직접 언급하면서 미국이 역내 군사력 증강과 더불어 군사동맹을 강화하고 있으며, 일본이 적극적으로 전후체제를 탈피하고 국방정책의 변화 등을 통해 군사위협으로 등장하고 있다는 점을 언급하고 있다. 이는 2013년 국방백서에서 센카쿠(중국어명: 다오위다오)열도 분쟁과 관련하여 일본을 거론한 바 있으나 미국을 직접 거론하지 않았던 점과 비교되는 대목이라 할 수

있다. 그만큼 중국은 미국의 심화되는 재균형 전략(rebalancing strategy)을 대중국 봉쇄의 일환으로 받아들이는 한편 군사안보적 관점에서의 부담감이 증대되는 것으로 파악했음을 알 수 있다.

또한 2015년 국방백서는 “국가주권과 안전, 국가해양권익 수호를 강화하고 무장충돌과 돌발사건에 대한 준비태세를 강화할 것” 이라고 주장하고 있다. 이 백서는 “일부국가가 남중국해 문제에 개입하고 중국에 대해 정찰활동을 벌여 해상에서의 권리수호를 위한 투쟁이 발생할 가능성이 존재하고 있다.” 면서 “해상군사 투쟁준비를 최우선으로 하고 영토주권을 단호히 지키겠다.” 고 강조하고 있다. 또한 이 백서는 “바다는 중국의 장기적 지속발전과 불가분의 관계” 라면서 “중국해군은 향후 기존 연근해(沿近海) 방어에서 원양방어로 적극적인 작전개념을 넓혀 해양주권과 권익을 수호할 것이다.” 라며 해군작전범위 확대방침을 강조하고 있다. 이처럼 이 백서에서 국가해양권익의 수호를 강조하는 한편 해군력 증강의 중요성을 강조하고 있는 것은 남중국해 문제에 대한 중국정부의 강력한 의지를 표명한 것으로 해석된다(박병광 2015, 15). 2015년 중국 국방백서 상의 각군별 전략대응방향은 <표 2>와 같다.

<표 2> 2015년 중국 국방백서의 각군별 전략대응방향

군종	전략대응방향
육군	각 군별 지역방어 개념 탈피하여 군구 합동 연합작전 강화
해군	근해방어에서 탈피해 적극적 원양방어로 전환
공군	방어위주에서 공격·방어 겸용전략으로 전환
제2포병	중장거리 핵무기 정밀타격성 제고
무장경찰부대	반테러 역량강화

출처: [http://www.mod.gov.cn/regulatory/2015-05/26/content\\_4617812\\_5.htm](http://www.mod.gov.cn/regulatory/2015-05/26/content_4617812_5.htm)  
(검색일: 2018.5.12).

중국 국방부는 그 동안 주장해오던 이른바 ‘적극방어전략’에 대해서도 이 2015년 국방백서를 통해 구체적으로 언급하고 있다. 이 백서는 적극방어전략을 ‘공산당 군사전략사상의 기본점’이라고 설명하는

한편, “중국군의 방어, 자위원칙은 변함이 없다.” 면서도 마오쩌둥(毛澤東)이 강조한 “남이 나를 범하지 않으면 나도 남을 범하지 않으며, 남이 나를 범하면 나도 반드시 남을 범한다(人不犯我, 我不犯人, 人若犯我, 我必犯人).” 는 원칙<sup>4)</sup>을 유지할 것이라고 밝히고 있다. 결국 이는 적극방어전략이라는 것이 중국군의 공세적 방어전략을 내포하고 있는 것임을 보여주는 것이며, 최근 남중국해 내에 중국이 건설한 인공섬 문제와 관련하여 미국이 ‘항해의 자유’를 내세우면서 해군력 투입도 시사한 데 대해 ‘강대강(強對強)’ 전략으로 맞서겠다는 의지를 표시한 것으로 볼 수 있다(박병광 2015, 15).

요컨대 2015년 발표된 중국의 국방백서는 “중국의 꿈은 강국의 꿈이고 강국의 꿈은 강군 건설이 필수이다(中国梦是强国梦, 对军队来说就是强军梦).” 라는 점을 명시하고 있는 바와 같이, 시진핑 시기의 ‘강군몽(強軍夢)’을 구체화하고 있는 것으로 평가할 수 있다(中华人民共和国国防部, 2015). 다만 이를 바라보는 주변국들의 안보적 우려감(安보의 憂慮感) 역시 증대되고 있다는 점에서 중국과 주변국들 사이의 안보문제에 대한 상호이해와 신뢰의 형성이 중요한 과제로 남아 있다.

### 3. 2017년 발간 안보백서: ‘중국의 아시아태평양 안보협력정책’

지난 2017년 1월 중국이 처음으로 ‘중국의 아태안보협력정책백서’를 발표한 것은 도널드 트럼프(Donald Trump) 미 대통령 당선자가 중국에 대한 맹공을 퍼부으며 각 분야에서 미중간 갈등과 대결구도가 이루어질 것이라는 우려가 높아진 시점에서였다(박세영 2017). 특히 류진민(劉振民) 외교부 부부장이 내외신 기자회견을 통해 이 백서를 공식 발표해 눈길을 끌었다(문예성 2017).

39쪽 16,000자 분량의 이 백서는 아태지역에서 다국간 협력과 양자

4) 이는 ‘눈에는 눈, 이에는 이(An eye for an eye, a tooth for a tooth)’를 강조한 함무라비 법전(Code of Hammurabi)의 내용과 유사한 점을 지니고 있다.

관계를 통해 중국이 펼쳐온 안보정책을 총망라했다. <표 1>에서 기술한 바와 같이, 서언과 결어를 제외하고 ①아시아-태평양 안보협력에 관한 중국의 정책제안, ②중국의 아시아-태평양 안보개념, ③중국과 다른 주요국간의 관계, ④중국의 지역이슈에 대한 입장과 주장, ⑤아시아-태평양지역의 주요다자기구에 대한 중국의 참여, ⑥비전통적 안보협력에 대한 중국의 참여 등 6개 부분으로 구성되어 있다.

중국 시진핑(習近平) 정부가 발간한 아태안보백서(중국의 아시아-태평양 안보협력정책)로는 이 백서가 처음이다. 트럼프의 취임을 앞두고 아시아-태평양 정세의 변화가 예상되는 가운데 중국이 자국의 입장을 대내외에 강력하게 알리려 한 것으로 해석된다. 중국 국무원(中國國務院)은 지난 2017년 1월 11일 이 안보백서를 통해 한반도 비핵화와 사드(THAAD) 배치문제, 해상영유권 분쟁 등에 대한 입장을 발표하고 있다. 이 백서는 아태지역이 세계정세에서 중요한 전략적 지위(strategic position)를 갖고 있다면서 중국이 이 지역안정을 위해 노력하겠지만, 핵심이익은 양보할 수 없다는 점을 강조하고 있다. 또 한반도 비핵화(Denuclearization of the Korean Peninsula)는 중국의 일관된 입장이고 이를 위해 평화·안정, 대화를 통한 문제해결노력은 물론 6자회담 복원을 추진해 왔다고 주장하고 있다. 중국이 말하는 한반도 비핵화는 북한의 비핵화와 주한미군의 핵자산도 모두 거부하는 것을 의미한다. 주한미군 철수도 함축하고 있다고 볼 수 있다. 중국은 국제사회와 함께 한반도 비핵화와 동북아의 평화를 위해 부단히 노력할 것이라고 2017 안보백서에 기술하고 있다(박세영 2017).

이 안보백서는 한반도 핵문제 항목에서는 ①한반도 비핵화 실현, ②한반도 평화안정 유지, ③대화협상을 통한 문제해결이란 3대 원칙을 재확인한 뒤 “중국은 오랫동안 한반도 비핵화 프로세스를 추진하고 최대한 이른 시기에 6자회담이 재개될 수 있도록 노력을 아끼지 않았다.” 고 자평하고 있다. 이어 “북한은 2016년 1월과 9월 두 차례 핵실험 및 여러 차례의 각종 탄도미사일 시험발사로 유엔안전보장이

사회 결의를 위반하고 국제사회의 기대를 저버렸다.” 고 기술한 뒤 “중국정부는 결연히 이에 반대하며 안보리에서 통과된 관련결의를 지지하고 북한의 핵무기 개발이 점점 멀리 나아가는 것을 막을 것” 이라고 밝히고 있다(中华人民共和国国防部 2017).

이와 동시에 대화를 강조하는 기존입장도 빠뜨리지 않고 있다. 이 백서는 “중국은 국제사회와 한길에 서서 한반도 비핵화와 한반도·동북아의 장기안정을 만들어 내기 위해 노력을 아끼지 않는다. …(중략). 각국이 회담복귀노력을 포기해선 안 되며 한반도 평화안정에서 맡고 있는 책임도 방기해선 안 된다.” (예영준 2017, 5)고 언급하고 있다. 대화를 강조하는 입장은 이 백서발표에 이은 일문일답에서도 드러나고 있다. 류전민 외교부 부부장은 “중국이 안보리 제재를 지지하는 이유는 북한으로 하여금 대화협상과 6자회담의 길로 돌아오게 하기 위한 것으로 제재는 목적이 아니라 수단” 이라고 강조한 뒤 “(도널드 트럼프 행정부 출범 후) 북·미가 대화를 시작할 수 있기를 바란다.” 고 말했다(예영준 2017, 5; 李艳伟 2017).

이 안보백서를 통해 중국은 미사일방어(MD: Missile Defence)체계와 관련해서 줄곧 신중한 처리를 요구해 왔으며 냉전식 군사동맹으로 세계와 지역 MD체계를 구축하는 것이 전략적 안정과 상호신뢰에 이롭지 않다는 점을 강조해 왔다고 밝히고 있다. 그러면서 각국이 자국의 안보이익과 함께 다른 국가의 안보이익을 함께 고려해야 하며 손실을 끼치지 않는 방향으로 협력해야 한다고 재차 강조하고 있다. 이와 함께 미국과 한국이 관련국가의 명확한 반대에도 사드배치를 선언한 것은 지역내 전략균형을 해치는 것이라며 일체의 과정을 중단하라고 촉구하는 내용도 담고 있다(진병태 2017).

사드반대 입장은 북핵문제 바로 다음 항목으로 소개되고 있는데, 사드문제를 북핵문제에 버금가는 우선순위에 두고 있다는 의미이다. 중국은 “미사일방어는 세계의 전략안정과 대국의 상호신뢰에 관한 문제이며 마땅히 신중하게 처리되어야 할 문제로서 냉전식의 군사동맹에 의존해 미사일방어 시스템을 구축하는 것은 전략안정과 상호신

뢰, 포용적인 정세안정을 만들어 나가는 데 도움이 안 된다. …(중략). 각국은 자국의 안보이익을 고려할 때는 동시에 다른 나라의 안보이익을 존중해야 한다.” 고 강조한 뒤 한국과 미국을 함께 거명하고 있다(예영준 2017, 5; 中华人民共和国国防部 2017).

이 안보백서는 “한국과 미국이 중국을 포함한 역내 관련국가의 명확한 반대입장에도 불구하고 한국에 사드체계를 배치키로 선포했다. …(중략). 이러한 방식은 지역의 전략균형을 엄중하게 파괴하고 중국을 포함한 역내국가의 전략안보이익을 엄중하게 손상하며 한반도 평화안정을 지키려는 노력에도 배치된다. …(중략). 중국은 한·미가 사드를 한국에 배치하는 데 반대하며 한·미가 관련 프로세스를 중지할 것을 강렬하게 촉구한다.” 는 사드배치 반대이유와 이러한 프로세스를 중지할 것을 권고하고 있다(예영준 2017, 5).

영유권분쟁을 빚는 남중국해에 대해서는 “중국이 주권을 갖고 있다.” 고 주장하고 다오위다오(釣魚島, 센카쿠열도)와 그 부속도서에 대해서도 중국의 고유영토라는 역사와 법리적 근거가 있다고 주장하고 있다(박세영 2017). 중국정부는 이 안보백서에서 핵심이익은 양보할 수 없다며 영유권 분쟁지역에 대한 투쟁의지를 내비침으로써 동북아 해양안보의 위협요인임을 재차 확인시켜주고 있다. 중국의 지속적 부상과 상대적으로 미국의 경제적 쇠퇴환경에서 양국간 분쟁적 상호작용은 중국이 스스로의 정체성을 변화시키도록 하는 요인으로 작용하고 있다.

한편 이 안보백서는 중국은 중화민족의 위대한 부흥을 위해 노력하고 아태지역에 더 많은 협력과 발전기회를 창출하며 아태지역국가와 함께 공영의 원칙을 견지하여 아태안보대화를 추진하고 새로운 국제관계를 구축해 아태지역의 밝은 미래를 개척해야 한다고 중국의 입장을 밝히고 있다. 하지만 중국의 위대한 부흥에 대해서는 많은 주변국들이 우려하고 있는 것도 사실이다. 이 안보백서는 중국이 재난구조, 반테러, 다국적 범죄척결, 사이버 안보, 해상안전, 대량살상무기 확산방지 및 군축 등 지역 비전통적 안보협력에도 참여하고 있다고 소개하고 있

다(人民日報 2017/01/12, 2). 또한 중국과 미국, 러시아, 인도, 일본 등 주요 국가와의 관계도 소개하면서 중국은 아태지역 국가와의 우호협력 관계를 발전시켜 정치, 경제, 인문, 국방 등 분야에 교류를 강화하여 아태지역의 평화안정을 추진해야 한다고 주장하고 있다. 중국의 ‘아태안보협력정책백서’에 나타난 주요국가관계는 <표 3>과 같다.

<표 3> 중국의 ‘아태안보협력정책백서’에 나타난 주요 국가관계

국가	국제관계
미국	충돌·대항하지 않고 상호 존중하며 협력공영원칙 견지
러시아	전면적·전략적 협력·협동동반자관계
인도	평화번영을 향한 전력적 협력동반자관계
일본	2014년말이후 관계개선추세. 민감한 역사·영해문제 잔존
한국	사드배치 강력반대. 한반도 비핵화 실현 등 평화안정 추구

출처: 中华人民共和国国防部, “法规文献: 白皮书,” [http://www.mod.gov.cn/regulator/y/2017-01/11/content\\_4769725.htm](http://www.mod.gov.cn/regulator/y/2017-01/11/content_4769725.htm) (검색일: 2018/05/08) 참조.

## IV. 시진핑 시기의 중국국방·안보백서의 함의

### 1. 중국의 국방백서에 대한 평가

중국의 국방백서는 국방부문과 관련된 중국의 유일한 공식문서로서 많은 관심을 불러일으켜 왔다. 중국의 이러한 백서들은 중국의 공식적 세계관과 안보에 관한 담론을 담고 있을 뿐만 아니라 그 이면에 향후의 행보를 예측할 수 있도록 하는 행위와 사고의 논리적 단초들도 내포하고 있다. 중국이 세계적 강대국으로 부상한 지난 20여 년간 10여개의 국방백서가 발간됨에 따라 이에 대한 종합적이고 체계적인 분석을 통해 중국의 전략적 사고와 외부세계에 대한 인식의 변화를 읽을 수 있게 되었다(하도형 2013, 194).

중국의 국방백서는 기본적으로 실제적인 정보를 전달하기보다는 중국 측의 정치적 의도를 선전하는 일종의 선전(propaganda)적 문서인 것으로 평가된다. 중국의 국방백서의 투명성을 분석한 많은 연구들이

백서의 투명성이 세계 주요국들의 국방백서와 비교하여 매우 열악한 수준인 것으로 결론짓고 있음을 볼 때 더욱 그러하다(Kiselyczynk and Saunders 2010; Center for Naval Analysis 2011). 국방예산 등 국방체계에 대한 투명성에 있어서도 초기 백서에 비해 많은 진전이 있다고 볼 수 있다. 하지만 여전히 군사전력의 실체와 능력의 전모를 공개하지 않는 등 미비한 수준에 머물고 있다. 매년 발간되는 중국 군사력 관련 미 의회 보고서는 중국백서가 많은 부분에서 사실과 다르다는 점도 지적해왔다(매년 발간되는 미 국방부 보고서의 가장 최근 판으로는 Office of the Secretary of Defense 2017 참조). 중국의 국방백서는 중국당국의 발표나 언론상에 보도되는 수준의 내용조차도 정확히 반영하지 못하는 경우가 많기 때문이다.<sup>5)</sup>

그러나 이처럼 중국 국방백서가 정치적 선전의 색채가 강하다 해도 전혀 무의미한 것은 아니다. 중국 국방백서는 기본적으로 세 부류의 독자를 상정(想定)하고 있다고 볼 수 있다. 첫째는 미국을 비롯한 주요 강대국들이다. 미국을 비롯한 주변국은 경제·군사적으로 G2로 성장하면서 야기한 중국의 위협성에 대해 문제를 제기해 왔다. 중국은 국방백서를 통해 이들 국가들이 가지고 있는 ‘중국 위협론’을 불식시키고자 하고 있다. 그동안 중국국방백서에 대한 보다 면밀한 분석은 아직도 중국의 국방·안보백서의 내용이 비공개적인 면이 많고 외부의 위협을 해소하기에는 미흡하다는 지적이 많지만, 시간이 지남에 따라 경제와 군사의 관계, 국방의 역할, 외부위협에 대한 인식이 서서히 변화해가는 면도 전혀 없지는 않다(박병광 2015, 12).

둘째는 중진국과 개발도상국들이다. 중국의 국방백서는 중진국과 개발도상국들을 대상으로 미국이 구축한 세계질서의 부당성을 알리고 중국이 제시하는 새로운 질서에 동참할 것을 촉구하고 있다. 이러

5) 대표적인 예로 백서는 2011년 6월 공식적으로 공개된 항공모함의 건조 및 출항 계획에 대한 사항을 2010년 백서에서는 전혀 언급하지 않았다. [http://europe.chinadaily.com.cn/china/2011-07/28/content\\_13000176.htm](http://europe.chinadaily.com.cn/china/2011-07/28/content_13000176.htm)(검색일: 2018.6.26).

한 점에서 백서가 1차적으로 중국의 평화적 의도를 선전하는 기능을 하고 있는 것은 분명하다(하도형 2013, 193-194; 박병광 2015, 12). 중국의 이러한 의도는 ‘국제정세’와 ‘국방정책’에 관한 장에서는 긍정적 평가와 부정적 평가의 교차적 제시를 통해서, 그리고 ‘국방건설’에 관한 장에서는 인민해방군의 평화적 역할을 강조하는 것을 통해서, 그리고 ‘국제안보협력’과 ‘군축 및 군비통제’에 관한 장에서는 안보협력과 국제기구에 대한 참여, 군축노력을 과시하는 것을 통해서 나타나고 있고 실제로 이러한 국가들에 대한 중국의 프로파간다적 효과도 실제 나타나고 있다(설인효·문성태 2012, 192).

셋째는 중국국민들이다. 중국 국방백서는 미국을 비롯한 주변국과 중진국·개발도상국을 의식·겨냥한 것이면서도 동시에 내국인을 의식·겨냥한 것이기도 하다. 즉 중국 국내에서 정부에 대한 정보가 상당히 제한된 상황에서 중국국민들에게 중국의 발전상을 알리고 미래에 대한 비전을 제시하여 중국군 현대화에 필요한 사회적 동원의 정당성을 마련하는 기능도 하고 있다. 또 해당기간 동안 이루어져 온 일련의 공격적·군사적 조치들에 대한 해명과 그에 대한 논리적 근거의 제시도 이루어지고 있다. 요컨대 중국의 국방백서는 대외관계 및 군사문제에 대한 중국측의 ‘공식적인 담론’으로서 기능을 할뿐만 아니라 일정부분 자신들의 현실적 필요를 반영하는 ‘전략적 의도’도 포함하고 있는 것이다(하도형 2013, 194; 박병광 2017, 12-13 참조).

중국정부는 매년 국방백서가 발간될 때마다 군사적 투명성을 제고하는 차원에서 정보공개 수준과 범위를 조금씩이나마 확대해오고 있으나, 이를 평가하는 많은 전문가들은, 앞에서도 언급한 바와 같이, 그 수준과 범위가 여전히 제한적이어서 새로운 것이 별로 없다고 비판하고 있다(“China’ Military, Under Fire over Transparency, Seeks to Build Trust with Neighbors,” 2011). 그럼에도 불구하고, 중국의 국방백서는 군사·안보와 관련하여 중국정부가 공개하고 있는 유일한 공식문서로서 중국의 국제정세 평가, 대내외 위협인식, 국방정책 및 군

사전략, 그리고 최근 군사동향을 파악할 수 있는 소중한 자료라는 점에서 그 의미가 여전히 크다고 요약·정리해 볼 수 있다(박창희 2011, 108).

## 2. 시진핑 시기 국방·안보백서의 함의

전술한 바와 같이, 중국의 국방백서는 중국측의 ‘공식적 담론’으로서 프로파간다(propaganda)적이면서도 중국의 ‘전략적 의도’도 또한 포함하고 있다. 그렇기는 하지만 그동안 중국의 국방백서의 축적으로 중국이 국방백서를 발간해온 20여 년간의 중국의 세계에 대한 인식의 변화를 그나마 읽을 수 있게 된 것도 사실이다. 최근 세계적인 국가로 부상하면서 주변국들에게 안보불안과 위기의식을 지속적으로 표출해온 중국은 국방·안보백서를 통해 주변국의 의심을 불식시키고 그 위상에 걸맞은 책임을 다하는 강대국임을 선전하려 하는 한편, 자국의 국방건설과 군 현대화 노력을 정당화하려 하고 있다(설인효·문성태 2012, 192).

중국은 ‘싸워 승리할 수 있는(能打胜仗)’ 강한 군대건설차원에서 ‘정보화조건하 국부전쟁승리능력의 제고’를 핵심으로 하는 다양한 임무능력완성을 주요과제로 제시해왔다. 시진핑 시기를 중심으로 국방백서의 내용을 살펴보면, 중화민족의 부흥을 위한 ‘능타승장(能打胜仗)’의 강군몽(强軍夢) 실현을 염두에 두고서 현 국제정세관과 안보관, 군사력 건설과 운용의 목적과 방향, 군사력 현대화, 무기체계 발전방향 등을 제시하고 있음을 볼 수 있다. 시진핑 시기의 중국의 국방백서가 시사해주는 안보정세적·전략적 함의는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다(이상국 2015, 30).

첫째는 중국의 무장역량(武装力量) 즉 군사력 사용·대비영역의 확대와 주요지역과 세계안보 이슈에서 중국군의 존재감의 강화이다. 이것은 우선 시진핑 시기 중국군의 임무가 기존의 ‘전쟁승리’에서 벗어나

‘전쟁 이외 군사작전(MOOTW),’ ‘억지(deterrence)’등으로 확대되었을 뿐만 아니라, 중국군의 군사력 사용과 대응범위도 영토·영해·영공과 같은 지리적 경계를 벗어나 해양(심해·원해·극지), 우주, 네트워크, 전자공간 등 전략적 경계로 확장되고 있는 것과 관련된다. 그리고 이들 영역에서 중국군의 존재감 강화는 미국과 일본 등 다른 주변 강대국을 자극하면서, 이들 간 전략경쟁이 한층 심화할 것으로 예상된다(이상국 2015, 30).

둘째는 중국의 직·간접적인 군사력 사용빈도의 증가와 사용방식의 세련화에 따른 중국과 일부 강대국·주변국들 간에 예상되는 경쟁과 갈등의 복잡한 전개이다. 이는 우선 시진핑 시기 중국은 국제체제가 극성변화과정에 있고 이러한 상황에서 무장충돌과 전쟁 가능성이 과거에 비해 높아진 것으로 인식하고 있고, 군사전략지도도 이에 대비해 임전태세를 강조하고 있기 때문이다. 새롭게 해석되는 적극적 방어개념 중 인지공간(認知空間)의 확대와 투쟁수단의 강화는 중국군의 운용빈도 증가와 운용방식의 세련화를 낳게 할 것이다. 중국은 강대국 간 전략경쟁과정 등에서, 여론전과 심리전차원에서 경제·정치적 수단 등과 함께 군사력을 다양한 방식으로 동원하려 할 것인바 미국과 일본을 포함한 동남중국해 영토분쟁 관련국 등의 대응을 초래하면서 동아시안보 정세는 한층 더 복잡해질 것으로 예상된다(이상국 2015, 30).

셋째는 중국의 진행 중인 군사력의 증대 및 향후전망이 주변국 안보에 작지 않은 부담으로 작용할 가능성이 크다. 중국의 지속적인 군사력 현대화 노력에도 현시점에서 중국의 군사력은 전반적으로 미국 등 다른 군사강국에 크게 뒤쳐져 있다는 것이 일반적 평가이다(Michael S. Chase, et al. 2015; 杜超 2012, 229). 그럼에도 불구하고 중국은 비대칭전략에 기초해 핵과 재래식미사일의 증장거리 정밀타격능력을 크게 강화하였고, 미군의 ‘반(反)접근/지역거부’(A2/AD) 개념과 ‘공해전투(AirSea Battle)’<sup>6)</sup> 개념이 시사하고 있는 것처럼, 미국도 중국의 이러한

6) 공해전(AirSea Battle)은 미국의 군사전략의 핵심구성요소를 구성하는 통합전투교

능력을 크게 우려하고 있는 것은 사실이다.<sup>7)</sup>

향후 중국은 자국의 우주자산 등을 활용해 주요강대국과 주변지역에 대한 군사감시시스템을 대폭 강화할 예정이다. 이에 더해 중국군은 전략조기경보, 군사항공우주, 방공미사일방어, 정보공방, 전략투사, 원해방위 등의 신형군사역량강화를 서두르고 있고, 신개념 무기의 실전활용에도 적극적이어서 시진핑 집권기간 중국의 군사력은 크게 강화될 것으로 예상된다. 그리고 중국군의 이러한 군비확장은 주변국 및 주요 강대국의 군사력 강화요구를 부채질하면서 동아시아지역에서 군비경쟁을 더욱 격화시킬 것으로 예상된다(이상국 2015, 31).

시진핑(習近平) 중국 국가주석은 지난 2015년 11월 중앙군사위원회 개혁공작회의에서 위대한 중화민족의 부흥을 위한 강군몽(強軍夢)을 목표로 중국군 개혁방안을 제시했고, 2017년 제19차 공산당 대회를 통해 2035년까지 중국군 현대화를 이루고, 건국 100주년이 되는 2049년에 세계 일류군대를 만들겠다는 야심찬 계획을 발표한 바 있다. 중국 지도부는 당면한 북한 핵 문제(이와 관련해서는 박봉규 2017; 김주삼 2017 참조)와 남중국해·동중국해를 둘러싼 갈등, ‘하나의 중국(一國兩制)’ 정책, 즉 대만문제와 홍콩·마카오의 안정적 관리 등의 국제안보환경 속에서 실질적 G2국가로 부상하기 위해서는 질적으로 우수하고 현대화된 군사력 건설이 필요하다는 판단 하에 국방개혁을 추진하고 있다(문용석 2018).

시진핑 시기 중국의 군사력 건설과 운용을 보면, 부국강병(富國強兵, material prosperity and military power)을 위한 기존의 ‘평화발전’의 대전략을 기본적으로 계승하면서도 군사력 현대화에 기반하여 군사력 운용목적은 더욱 확대되고, 운용방식은 더욱 세련되며, 운용행태는

---

리이다. 이 교리는 2010년 2월에 공식화되었으며 2015년에 ‘국제공역에서 접근과 기동을 위한 합동개념(JAM-GC: Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons)’으로 개명(변경)되었다(“AirSea Battle” 2018).

7) 펜타곤은 최대 크로스 도메인 시너지(cross-domain synergy)의 효과를 창출함으로써 항행의 자유(freedom of navigation)에 도전하려는 중국의 의지가 좌절될 것이라고 믿고 있다(남창희 2012).

더욱 적극적·공세적 방향으로 나아가고 있다. 한편 중·단기적으로 중국군의 합동작전능력의 향상에 따른 중국군의 군대편제영역에서의 변화가 예상된다. 향후 시진핑 집권기 중에 중국군의 무기체제도 급속히 현대화·정보화하는 한편, 신개념 무기가 대거 투입될 가능성이 있다. 만일 이러한 작업이 순조롭게 진행될 경우 향후 중국군은 지역 군사강국의 지위 공고화와 세계군사강국 실현을 적극 추진해 나갈 것으로 전망된다. 이는 기존의 지역과 세계군사강국을 자극하면서 이들 사이에 경쟁과 갈등은 향후불가피할 것으로 보인다(이상국 2015, 31).

이상에서 살펴본 바와 같이, 최근 중국의 군사정세의 변화 및 미중 경쟁관계로의 발전은 우리가 중국의 종합형 및 전문주제형 국방·안보 백서 등에 대한 심층분석 및 고찰을 통해 중국의 군사적 의도와 역량의 파악은 물론, 중국의 군사력 팽창 특히 해군력 증강과 미국과 중국의 동·남중국해에서의 패권경쟁에 대비한 우리의 대응책을 착실히 모색·강구해 두어야 함을 잘 시사해주고 있다(김강녕 2018, 120-123). 우리에게서는 튼튼한 한·미 안보공조관계를 유지·강화해 나가는 한편, 한국의 최대의 수출입국가인 중국과의 경제협력관계도 조화롭게 추진해 나가는 헤징전략(hedging strategy)이 요구되는 상황(이수형 2012)이라고도 볼 수 있다.

사드문제는 현재는 일단 봉합된 상태지만 향후 사드문제가 머지않은 장래에 경제적 제재 및 군사적 압박으로 다시 다가올 개연성도 배제할 수 없다. 한반도 안보위협을 억제해 나가기 위해서는 미국과의 동맹관계를 안정적으로 발전시켜 나가는 가운데 특히 우리의 자조적 전력의 강화노력이 중요함은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 우리는 방위충분성전력(지·해·공 우주·사이버 등에 있어서)과 튼튼한 한미동맹을 바탕으로 하면서도 동아시아 다자간 안보협력강화를 위한 노력도 함께 병행해 나가야 할 것이다. ‘유비무환(有備無患)’은 국방·안보와 관련해서 불변의 역사적 교훈임을 우리는 항상 잊어서는 안 될 것이다.

## V. 결론

중국은 지난 20여 년 동안 총 11권의 국방·안보백서를 발간해왔다. 중국은 1995년 처음 전문주제형 국방백서를 발간했으며 1998년 이후 2010년까지는 2년 주기로 7권의 『중국의 국방』이라는 제목의 종합형 국방백서를 발간했다. 이어 2013년 『중국 무장역량의 다양한 운용』과 2015년 『중국의 군사전략』의 2권의 전문주제형 국방백서, 그리고 2017년 『중국의 아시아태평양 안보협력정책』이라는 1권의 안보정책백서를 발간했다.

중국의 국방·안보백서는 모두 중국의 정치적 의도를 선전하고 중국의 전략적 요구 및 계산을 반영하려는 선전(propaganda)적 특징을 지니고 있다. 동아시아 역내 안보불안과 위기의식을 지속적으로 표출해 온 중국은 국방·안보백서를 통해 주변국의 의심을 불식시키고 그 위상에 걸맞은 책임을 다하는 강대국임을 선전함과 동시에 중국의 국방건설과 군 현대화 노력을 정당화하려 하고 있다. 그러면서 다른 한편으로 중국의 국방·안보백서는 1990년대 이후 세계적 강대국으로 부상하는 과정에서 중국의 외부세계에 대한 인식의 변화와 전략적 사고의 단면도 보여주고 있다. 그럼으로써 중국의 국방·안보백서는 해당주제와 관련된 중국의 유일한 공식문서로서 중국의 대외전략과 군사력의 실체를 분석하는 데 유용성을 제공하고 있다(설인효·문성태 2012, 220).

초기의 국방백서는 경제와 군사의 관계에 있어서 군사의 경제에 대한 종속을 철저히 강조했다. 국방건설과 군의 현대화와 관련해서도 국가의 경제발전과 전반적 사회발전의 자연스런 결과라는 점을 강조하면서 공세적 측면은 최대한 감추고 평화적이고 방어적인 측면을 부각하기 위해 노력했다. 하지만 중국 국방백서는 시간이 흐를수록 군사의 적극적 역할을 부각하기 시작하여 중국에는 경제발전을 위해서도 군사적 대비태세의 강화가 반드시 필요하다는 점을 강조하기에 이르렀고 국방의 역할도 점차 적극적이고 공세적인 측면이 차츰 부각되고 있다(설인효·문성태 2012, 221).

중국이 전향적으로 국방백서를 발간하기 시작한 데는 ①미국 등

주변국의 군사적 투명성 요구에 대한 압력, ② ‘중국위협론’의 불식, ③ 중국의 군사 현대화의 성과에 대한 자신감 등 복합적인 요인들이 작용한 것으로 보인다. ‘중국의 꿈은 강국의 꿈이고 강국의 꿈은 강군건설이 필수이다.’라는 시진핑의 ‘적극적 방어전략’ 및 강대강전략에 대해 주변국들의 안보적 우려감 역시 증대되고 있다(박병광 2015, 12). 더욱이 시진핑은 마오쩌둥과 덩샤오핑과 같은 지배성향도 보이고 있다(정태일·쑤이페이 2017, 129).

향후 중국은 대외적으로 자국의 이익을 적극적으로 표출하고 이를 구현하기 위해 증강된 힘을 활용하며 이 과정에서 국제사회나 관련국가와 갈등이 초래되는 것을 불사하는 공세적 형태를 노정시킬 것으로 우려된다(김재철 2012, 29). 처음에는 영토방위에 한정된 국방의 목적이 점차 적극적인 전쟁억지기능에 대한 강조와 국가이익 실현의 적극적인 수단으로의 의미부여를 하고 있다. 국제안보협력과 군축문제에 있어서는 협력적 안보와 평화에 대한 의지를 과시하면서도 자국의 이익이 직결된 분야에 대해서는 단서를 달아 행동의 반경을 확보하려는 의도를 감추지 않고 있다(설인호·문성태 2012, 221).

오늘날 국제사회에 있어서 미국은 여전히 대부분의 분야에서 중국에 대해 우월한 역량과 위상을 견지하고 있고 이러한 역량이 급격히 약화될 가능성은 크지 않은 것으로 평가되는 가운데, 여전히 미국은 국제질서를 지켜 나가고 있다. 하지만 다른 한편으로 중국은 미국질서에 대해 거세게 도전하고 있다. 중국의 국방·안보백서를 통해 알 수 있는 것은 ‘중국 위협론’이 현실화되고 있다는 점이다. 특히 중국해군의 경우 근해방어에서 탈피해 적극적·공세적 원양방어로 전환을 추진하고 있다.

중국의 국방백서가 시사해주는 군사적 위협 특히 해양안보위협은 결코 남의 일이 아니다. 우선 우리는 중국의 군사전략과 관련해서 국제해양레짐을 준수하는 미국을 포함한 인근국가들과의 군사협력을 강화해 나가야 한다. 중국의 서해 내해화의 방지, 이어도 관할권 수호를 비롯하여 동·남중국해에서<sup>8)</sup> 자유로운 무역활동을 위한 해상교통

로의 보호를 위해서는 해군의 대형 전투헬기탑재 수송함과 공군의 장거리 공수 항공기 및 공중급유기 보유가 필요하다. 또한 이러한 전력 수용을 위해 제주해군기지의 확충과 병행하여 제주 공군전략기지의 건설이 요구된다. 이와 더불어 한미공조의 바탕위에서 중국과의 직접적인 무력분쟁이나 확산발생을 방지하기 위한 양국간 전략적 군사교류관계의 구축도 함께 요구된다.

라틴 속담에 “현자는 미래를 보는 사람” (Sapiens qui prospicit: Wise is he who looks ahead)이라는 말이 있다. 중국의 해상교통로 위협 및 서해 내해화 기도가 날로 심해지고 있고 향후 이어도 관할권 주장과 도발도 심해질 것으로 우려된다. 미중간 그리고 한중간 사드로 인한 갈등은 현재 임시로 봉합된 상태지만 간단히 풀리기는 어려운 사안인바 이를 전화위복시킬 수 있는 우리의 대응전략이 요구되고 있다. 한국의 안보에 결정적인 사안에 대해서는 확실한 우리의 입장을 견지하고 중국을 설득해야 하며, 남중국해 해양안보문제 등에 있어서는 다자협력체제를 통해 해결을 모색해 나가는 전략을 펴나가는 것이 G20 중견국 한국의 국익에 부합될 것으로 판단된다. 우리는 미중관계에 있어서 ‘코리아 패싱(Korea passing)’이 나오지 않도록 튼튼한 한·미 안보공조관계를 유지·강화해 나가는 한편, 한중경제협력관계도 조화롭게 추진해 나가는 헤징전략(hedging strategy)이 요구된다.

요컨대 중국의 군사정세의 변화와 관련해서 위기와 함께 기회로 증대되고 있다. 우리의 외교안보적 과제는 현존하는 국가안보·외교적 위협은 물론 불확실한 안보·외교환경변화에 능동적이면서도 유연하게 대처할 수 있는 자조적·공조적 대응의지와 능력을 구축·강화해 나가는 일이다. 한국의 군사·외교적 전략은 한미동맹에 기초하여 이를 더욱 굳건하게 발전시켜 나가면서 중국과의 군사적 충돌의 방지와 한반도의 평화와 동북아의 다자안보·공동번영을 적극 모색·추진해 나가야 할 것이다.

---

8) 중국은 남중국해 일대에 9개의 가상 기준선을 연결한 ‘남해 9단선(Nine Dash Line)’을 제시하고 남중국해 80~90%를 자국소유라고 주장하고 있다 (김강녕 2017, 176).

## <참고문헌>

- 기세찬. 2011. 『21세기 새로운 위협과 중국의 대응; 2010년 중국 국방백서를 중심으로』. 서울: 국방대학교 안보문제연구소.
- 김선호. 2013. “2013, 중국백서의 전략적 의미.” 성우안보전략연구원. 『월간 자유』 (10월).
- 김강녕. 2017. “남중국해를 둘러싼 미·중간의 갈등과 한국의 대응.” 『Strategy 21』 Vol.20, No.2 (통권 제42호), 154-195.
- 김강녕. 2018. “미중관계의 전개와 현안문제 및 시사점.” 한국정치사회연구소. 『한국과 국제사회』 제2권 제2호(가을), 89-130.
- 김재철. 2012. “중국의 공세적 외교정책.” 경남대학교 극동문제연구소. 『한국과 국제정치』 제28권 제4호, 29-50.
- 김주삼. 2017. “북핵과 한반도 통일에 대한 한·미·중 3국 공조체제와 협력.” 한국정치사회연구소. 『한국과 국제사회』 제1권 창간호(봄), 71-95.
- 남창희. 2012. “미국의 공해전투(AirSea Battle) 개념과 미일동맹.” 『한일군사문화연구』 제14권, 31-58.
- 문예성. 2017. “중 전문가 ‘中 정부의 아·태 안보백서, 사드 등 레드라인 명시.’ ” 『뉴시스』 (1월 12일).
- 문용석. 2018. “<3> 중국 국방개혁의 현주소와 전망.” 『국방일보』 (1월 21일).
- 박민호. 2007. “중국의 위협과 한국에의 함의에 관한 연구.” 경희대학교 대학원 석사학위논문, 2007).
- 박병광. 2015. “2015 중국 국방백서 ‘안보위협에 강대강전략으로.’ ” 『통일한국』 (7월), 12-16.
- 박봉규. 2017. “북한 핵의 맥락적 이해.” 한국정치사회연구소. 『한국과 국제사회』 제1권 창간호(봄), 97-114.
- 박세영. 2017. “中, ‘아태안보협력’ 백서 첫 발간… ‘핵심이익 양보 못해.’ ” 『문화일보』 (1월 12일).
- 박창권. 2011. “미국의 중국 국방정책에 대한 평가: 2010 국방백서를 중심으로.” 『주간국방논단』 제1375호 (8월 29일), 1-11.
- 박창희. 2011. “‘중국 국방백서’ 를 통해 본 중국의 국방정책.” 한국국방연구원. 『국방정책연구』 제27권 제3호 (통권 제93호), 107-133.
- 설인효·문성태. 2012. “중국 국방백서 분석: 평화공세와 군사적 부상의 정당화.”

- 『신아세아』 제19권 제4호, 192-225.
- 성연철. 2015. “중국 국방백서 ‘해양주권 수호…무장 충돌 대비.’” 『한겨레』 (5월 15일).
- 예영준. 2017. “중국 첫 안보백서 ‘사드반대’ …북핵만큼 중요하게 다뤘다.” 『중앙일보』 (1월 12일).
- 이상국. 2015. “시진핑 시기 중국의 ‘강군몽(強軍夢) 구상과 군사안보적 함의.” 한국국방연구원. 『국방정책연구』 제31권 제3호 (통권 제109호, 가을), 9-35.
- 이서향. 2017. “미국의 ‘인도-태평양’ 구상과 한국의 과제.” 한국해양전략연구소. 『KIMS Periscope』 제105호 (12월 1일), 1-3.
- 이수형. 2012. “동아시아 안보질서에서 강대국과 중견국의 해징전략.” 『한국과 국제정치』 제28권 제3호, 1-29.
- 이영학. 2009. “중국 소프트 파워 외교의 전개, 성과 및 한계: 제2차 북핵 위기를 중심으로.” 『동서연구』 제21권 제1호, 139-181.
- 이현국. 2008. 『중국시사문화사전』. 인포차이나.
- 정철호. 2013. “2013년 중국 국방백서의 대 한국전략 함의.” 세종연구소. 『정세와 정책』 (7월), 12-15.
- 정태일·쑤이페이. 2017. “시진핑의 정치적 리더십에 관한 연구: 막스 베버의 정치적 지배유형을 중심으로,” 한국정치사회연구소. 『한국과 국제사회』 제1권 제2호(가을), 129-148.
- 진병태. 2014. “中, 아태안전협력백서 첫 발간… ‘사드배치 중단촉구’ 주장 포함.” 『연합뉴스』 (1월 11일).
- 최우선. 2014. 『미국의 해양전략과 인도와의 협력』 (2014-13 정책연구과제). 서울: 국립외교원 외교안보연구소.
- 하도형. 2005. “중국 2004 국방백서 분석.” 세종연구소. 『정세와 정책』 (2월), 9-12.
- 하도형. 2013. “중국의 국방백서와 국방정책의 변화에 관한 고찰.” 한국외국어대학교중국연구소. 『중국연구』 제58권, 193-212.
- 황재호·이창형. 2007. “2006년 중국 국방백서 분석 및 평가.” 한국국방연구원. 『주간 국방논단』 제1138호 (2월 12일), 13-16.
- Center for Naval Analysis. 2011. CNA China Studies: Panel Discussion on China’ Defense White Paper (April 24).
- Choi, Kang and Wattanayagorn, Panitan. 1997. “Development of Defense White Papers in the Asia-Pacific Region,” in Bates Gill and J. N. Mak. eds..

- Arms, Transparency and Security in South-East Asia*. Oxford: Oxford University Press.
- IISS. 2010. *The Military Balance 2010*. London: IISS (February).
- IISS. 2011. *The Military Balance 2011*. London: IISS (February).
- IISS. 2012. *The Military Balance 2012*. London: IISS (February).
- IISS. 2013. *The Military Balance 2013*. London: IISS (February).
- Jhang, Jian. 2012. "China's Defense White Papers: A Critical Appraisal." *Journal of Contemporary China*.
- Kaufman, Alison A. 2009. "China's National Defense in 2008—Panel Discussion Report." Center for Strategic Research. Institute for National Strategic Studies, National Defense University (February 6).
- Kiselycznyk, Michael and Saunders, Phillip C.. 2010. "Assessing Chinese Military Transparency," *China Strategic Perspectives I*. Institute for National Strategic Studies, National Defense University (June).
- Office of Secretary of Defense. 2011. *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the Republic of China*.
- Office of the Secretary of Defense. 2017. *Annual Report to Congress: Military and Security Development Involving the People's Republic of China*.
- Yang, Andrew N. D.. 2008. "China's Revolution in Military Affairs(RMA): Transforming the PLA by Feeling Stones in the Riverbed." 『전략연구』 제 43호, 38-57.
- Zhang, Jian. 2012. "China's Defense White Papers: A Critical Appraisal," *Journal of Contemporary China*, Vol. 21, Issue 77, 2012, 881-898
- "AirSea Battle." 2018. *Wikipedia* (June 19).[https://en.wikipedia.org/wiki/AirSea\\_Battle](https://en.wikipedia.org/wiki/AirSea_Battle)(최종검색일: 2018/06/24).
- "China's Military, Under Fire over Transparency, Seeks to Build Trust with Neighbors." 2011. *The Washington Post* (March 31).
- 中國國防部. 2015. 『中國的軍事戰略』 (5月).
- 陈丹少将. 2013. "国防白皮书增信释疑 海军运用方式出现变化." 『中文國際』 (4月 27日).
- 窦卫霖·杜海紫·苏丹. 2012. "中美政府国防白皮书与国家身份的构建." 『华东师范大学学报(哲社版)』, 2012年 第3期. 上海: 华东师范大学出版社.
- 儲百亮. 2013. "中國國防白皮書暗指美國製造亞太緊張局勢." 『紐約時報中文網』 (4月 17日).

“White Lies.” 2009. *The Economist* (January 22).

李艳伟, 2017. 『中国的亚太安全合作政策(全文)』 (1月 11日). [http://www.mod.gov.cn/regulatory/2017-01/11/content\\_4769725\\_4.htm](http://www.mod.gov.cn/regulatory/2017-01/11/content_4769725_4.htm)(검색일: 2018/06/24).

中华人民共和国国防部. 2013. “法规文献: 白皮书” (4月 16日).[http://www.mod.gov.cn/regulatory/2013-04/16/content\\_4617811\\_3.htm](http://www.mod.gov.cn/regulatory/2013-04/16/content_4617811_3.htm)(검색일: 2018/06/23).

中华人民共和国国防部. 2015. “法规文献: 白皮书: 中国的军事战略(全文)” (5月 26日).[http://www.mod.gov.cn/regulatory/2015-05/26/content\\_4617812.htm](http://www.mod.gov.cn/regulatory/2015-05/26/content_4617812.htm)(검색일: 2018/08/24).

中华人民共和国国防部. 2017. “法规文献: 白皮书: 中国的亚太安全合作政策(全文)” (1月 11日).[http://www.mod.gov.cn/regulatory/2017-01/11/content\\_4769725\\_4.htm](http://www.mod.gov.cn/regulatory/2017-01/11/content_4769725_4.htm) (검색일: 2018/06/24).

[http://www.economist.com/world/asia/PrinterFriendly.cfm?story\\_id=12987574](http://www.economist.com/world/asia/PrinterFriendly.cfm?story_id=12987574)(검색일: 2018/06/25) .

[http://europe.chinadaily.com.cn/china/2011-07/28/content\\_13000176.htm](http://europe.chinadaily.com.cn/china/2011-07/28/content_13000176.htm)(검색일: 2018/06/26).

『人民日报』 (2017/01/12).

투고일 : 2019년 1월 28일 · 심사일 : 2019년 2월 21일 · 게재확정일 : 2019년 3월 11일

\* 김강녕은 동국대학교 정치학박사를 취득하고, 현재 조화정치연구원 원장으로 재직 중이다. 저서로는 『세계속의 한국: 외교·안보·통일』 등 다수가 있으며, 논문으로는 “문재인 정부의 국방·군사정책의 방향과 과제,” , “미중관계의 전개와 현안문제 및 시사점,” 의 다수가 있다.

<Abstract>

## The Trend and Implications of the Publication of China's Defense and Security White Papers

Kim, Kang-nyeong  
(Institute of Global Harmony)

This paper is to analyze the trend and implications of the publication of China's defense and security white papers. To this end the paper is composed of 5 chapters titled instruction; publication details and composition of China's defense and security white paper; the gist of the white paper on national defense and security during the Chinese president Xi Jinping era; the implications of Chinese white paper on national defense and security during the Chinese president Xi Jinping era; and conclusion. The Chinese Ministry of National Defense had published seven books every two years since 1998 to 2010. In 1995, the ministry published a white paper titled 'China's arms control and disarmament' for the first time. In 2013, it published a white paper titled 'The Diversified Employment of China's Armed Forces' and 'China's Military Strategy' in 2015. All have the common characteristic of being a propaganda policy reflecting China's strategic calculations. It seems that China has begun to publish defense white papers in a proactive manner, due to the following factors: ①pressure on China to demand military transparency from neighboring countries such as the United States; ②the erosion of the 'China threat.' and ③confidence in the achievement of China's military modernization. The 'active defensive strategy' and the 'strong defense strategy' of Si Jinping are implied in the words "China's dream is a dream of a powerful country and dream of a strong nation is essential to construct a strong nation." His these strategies have raised security concerns for neighboring countries. We need to maintain and reinforce strong ROK-US security cooperation, and hedging strategies to harmoniously promote ROK-China economic cooperation.

**Key words** : Defense White Paper, Security White Paper, Chinese Military Strategy, Chinese Threat Theory, Strong Alliance with the United States, Hedging Strategy