

## 최근 방공식별구역 운영 개념과 현황 분석

김동수<sup>1,†</sup> · 홍성표<sup>2</sup> · 정맹석<sup>2</sup>

<sup>1</sup>아주대학교 일반대학원 NCW학과

<sup>2</sup>아주대학교 일반대학원 NCW학과

### Analysis concerning the latest operating concept and status for Air Defense Identification Zone(ADIZ)

Dongsoo Kim<sup>1</sup>, Sungpyo Hong<sup>2</sup> and Mangseok Chong<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Dept. of Network Centric Warfare, Graduate School of Ajou University,

<sup>2</sup>Dept. of Network Centric Warfare, Graduate School of Ajou University

**Abstract** : This thesis analyzes the latest operating concept and status for Air Defense Identification Zone (ADIZ) researching overseas ADIZ CONOPS, international legal basis for ADIZ, the intention & background of proclamation for China Air Defense Identification Zone(CADIZ). Firstly, ADIZ is lawful concerning international connivance for ADIZ where around 20 countries have operated, Article 56 "Rights, jurisdiction & duties of the coastal State" and Article 301 "Peaceful uses of the seas" on the United Nations Convention on the Law of the Sea(UNCLOS). Secondly, ADIZ has been regarded as a support means for national interest & policy as well as military air defense one. Thirdly, Based on legal re-interpretation for UNCLOS relating to ADIZ, China proclaimed CADIZ where can ensure national maritime policy and strategy including A2/AD(Anti-Access & Area Defence), inroad into the ocean, claim for Senkaku Islands possession, etc..

**Key Words** : Air Defense Identification Zone(ADIZ), The United Nations Convention on the Law of SEA, The Convention on International Civil Aviation, Air Space, Territorial Sea and Contiguous Zone, Exclusive economic zone, the high seas

## 1. 서 론

일반적으로 항공기의 활동을 위하여 자유롭게 개방되어 있는 장소를 공간으로 볼 때 과거에는 이 공간을 자유롭게 개방시키는 것이 관례로 되어 있었으나, 제 1, 2차 세계대전을 통해 항공기가 무기화 되면서부터 공간의 자유로운 활용은 크게 제한을 받게 되고, 특히 국경을 넘나드는 공간의 개방은 국가 단위로만 가능하게 되었다. 결과적으로 공간의 자유로운 개념에서 통제 및 관리가 행하여지는 공역의 개념으로 변화하게 되었다. 따라서 각 국가는 국역을 고려한 공역의 활용 뿐 만 아니라 자국의 국가공역 내에서도 항공기

의 안전비행을 보장하기 위한 장치로서, 법과 제도 또는 관행에 따른 일정한 통제를 가하고 있다. 그 대표적인 사례가 방공식별구역(ADIZ : Air Defence Identification Zone)이다. 그러나 방공식별구역 관련 국제조약이 존재하지 않아 방공식별구역의 설정·운영에 대한 적법성이 논란이 되고 있지만 국가 안보와 권익에 따라 동 구역은 지속적으로 신설·확장·조정 되고 있다. 따라서 본 논고에서는 방공식별구역의 운영추세와 법적 지위, 그리고 최근 선포되어 운영 중인 중국 방공식별구역에 대한 중국의 선포 의도, 정당성 확보를 위한 법리적 해석과 대응방안 등을 분석하여 발전하는 방공식별구역의 운영 현황과 개념을 고찰하고자 한다.

## 2. 방공식별구역 운영 추세

일반적으로 방공식별구역은 군사·안보상의 목적으

로 영공 외곽의 일정지역 상공에 설정되며, 영공방위를 위하여 비행물체를 식별하여 위치를 확인하고, 필요시 군사상의 위협을 평가하기 위하여 설정하는 구역으로 자국 국가 안보에 위협이 되면 공역 이탈을 요청하는 등 필요한 조치를 할 수 있다고 사전에 국제사회에 일방 선포해 놓은 구역이다.[1] 이 구역은 1950년 미국이 처음 이 제도를 채택하였으며 약 20여개 국가들이 운용하고 있다. 한국방공식별구역 또한 대한민국의 국가안보상 항공기의 식별, 위치결정 및 관제를 실시하기 위하여 설정한 방공 책임구역으로서 동 구역내로 항적이 침투하거나, 포착될 때에는 반드시 식별해야하고 국방부장관은 동 구역을 설정하여 관리한다.

방공식별구역과 관련한 제 규칙의 적용에 있어서는 합의된 국제규범이 존재하지 않아 방공식별구역을 운영하는 관행이 국가마다 다른 실정이고 일반적인 운영 추세를 정리하면 다음과 같다.[2]

첫째, 방공식별구역은 민간항공기 보다는 전투능력을 갖춘 군용기에 한정해서 적용하는 사례가 많고, 자국 영토 내에 공항을 이용하기 위해 자국의 영공을 진입하고 있는 항공기를 위주로 적용하며, 그 외 영공을 진입하지 않고 단순하게 통과(transit)하는 항공기에 대해서는 해당 방공식별구역의 제 규칙을 적용하지 않는 사례가 많다. 둘째, 필요시 민간 항공기에 대한 차단조치를 수행할 때, 승객의 안전을 위해 보다 신중을 기하여 격추 보다는 강제착륙을 시도하고 있다. 셋째, 방공식별구역의 경계는 각 국가별 안보환경에 따라 설정되고 있다. 예를 들면 한국은 140해리, 일본은 동쪽으로 200해리와 서쪽으로 300해리를 확보하고 있다. 미국은 대서양 쪽 일부 방공식별구역은 해안선으로부터 약 300해리 이상까지, 남부 캘리포니아의 경우에는 약 400해리 이상, 괌의 경우에는 250해리 반경까지 설치하고 있다.

그러나 상기의 방공식별구역의 일반적인 운용 추세는 현존 및 잠재적 위협 등 국제 환경과 국가권의 보장을 위한 각 국가별 국가정책에 따라 변하고 있음을 주시해야한다. 방공식별구역의 통제대상 항공기의 경우, 미국에서 발생한 9.11테러 이후 영공에서 테러리즘 활동 위협이 현저하게 증가됨에 따라 군용항공기는 물론 민간항공기도 방공식별구역과 관련된 제 규칙을 예외 없이 적용되어야 한다는 논의가 진행되고 있고, 방공식별구역이 영공 진입하는 제반 외국항공기에 대

한 방공 통제를 위한 유용한 수단으로 간주되고 있다. 또한, 방공식별구역의 설정 목적이 수세적인 방공 수단이 아니라 공세적·능동적인 방공 뿐 만 아니라 국가권의 보장과 국가정책 구현을 위한 구제적인 수단으로 진화하고 있다. 2010년 6월 25일 일본방공식별구역이 YONA 군도를 기준하여 서쪽으로 22KM 확장하여 대만방공식별구역과 중첩되었고, 2013년 11월 23일 이어도와 조어도를 포함한 중국방공식별구역의 동중국해 일부 해역이 기존 한국과 일본의 방공식별구역이 중첩되었다.



Fig. 1 한·중·일 방공식별구역 중첩도

이러한 방공식별구역의 확장 또는 신설하는 추세는 특히 역내의 경우 방공 문제에 비롯된 것이 아니고 해양경계가 획정되지 않은 동중국해에서 각 국에서 주장하는 해양경계선과 방공식별구역을 일치화 함으로써 국제 해양 분쟁과 갈등 발생시 해·공군 합동전력의 작전활동을 보장하고 군사력 투사의 우세를 확보하여 국제적 유리한 환경과 여건을 조성하기 위함이다. 즉, 방공식별구역은 이제는 단지 방공 관련 군사작전 측면 뿐 만 아니라 국가 권익을 보장하고 국가 정책을 지원하기 위한 방안으로 운영됨을 주목해야 한다.

### 3. 방공식별구역의 법적지위

방공식별구역은 한 국가가 일방적으로 선포할 수 있는 국제법적 권한을 명시한 국제법 규정 또는 조약은 존재하지 않고 공해의 상공에 국제법상 자위권에 근거해서 일방적으로 설정한 구역이다. 일반적으로 방공식별구역을 영공의 확장으로 해석하고 있지는 않지만 현재 20여 개국이 설정·운영하고 있어 동 구역의 국제법적 정당성이 논란이 되고 있다. 예를 들면, 동 구역의 국제법적 적법설 또는 위법설 여부로 국제관습법 혹은

최소한 지역관습법의 지위를 충족하는지에 대한 의견이 양분되어 있다. 방공식별구역의 국제법적 위법설에 대한 주장은 다음과 같다. 첫째, 법리적 측면으로[3] 상공 비행을 규율하는 조약은 1차 세계 대전 직후부터 발전하기 시작했고, 1919년 비행규칙을 위한 파리협약, 1944년 시카고의 국제민간항공협약과 1982년 유엔해양법협약을 들 수 있다. 상기 협약에 따라 영해 상공의 이원인 공해 상공에 ADIZ을 설정하여 일방적인 관할권을 행사하는 것이 국제법적으로 논란의 대상이 되는 주된 이유는 이것이 ‘공해 상공의 비행자유’라는 국제항공법의 기본원칙과 대립된다는 의견이다.

**Table 1** The Convention on International Civil Aviation

- 1조(주권) 체약국은 각국이 그 영토 상공의 공간에 있어서 완전하고 배타적인 주권을 보유한다는 것을 승인한다.
- 2조(영역) 본 협약의 적용상 국가의 영역이라 함은 그 나라의 주권, 종주권 보호 또는 위임통치하에 있는 육지와 그에 인접하는 영수를 말한다.
- 3조(민간항공기 및 국가항공기)
  - (a) 본 협약은 민간 항공기에 한하여 적용하고 국가의 항공기에는 적용하지 아니한다.
  - (b) 군, 세관과 경찰업무에 사용하는 항공기는 국가의 항공기로 간주한다.
  - (c) 어떠한 체약국의 국가 항공기도 특별협정 또는 기타방법에 의한 허가를 받고 또한 그 조건에 따르지 아니하고는 타국의 영역의 상공을 비행하거나 또는 그 영역에 착륙하여서는 아니 된다.
- 9조(금지구역)
  - (a) 각 체약국은 타국의 항공기가 자국의 영역내의 일정한 구역의 상공을 비행하는 것을 군사상의 필요 또는 공공의 안전의 이유에 의하여 일률적으로 제한 또는 금지할 수 있다.
- 12조(항공규칙) 공해의 상공에서 시행되는 법규는 본 협약에 의하여 설정된 것으로 한다.

둘째, 국제 관행 측면으로[4] 방공식별구역의 법적 성격은 다소 보수적이지만 국가관행에 불과한 것으로 보는 경향이다. 비록 20여 개국이 방공식별구역을 설정·운용하고 있지만, 그 적용과 운용이 일관성을 띠고 있지 않아 국제관습법의 성립요건인 관행의 일관성을 충족할 수 없고, 방공식별구역제도와 관련된 국제 조약이 존재하지 않아 동 구역의 설치 시기, 범위 등이 완전히 해당국가의 주권에 의해 일방 결정된다는 주장이다. 셋째 법적 판결사례로, 1982년 유엔해양법협약의 공해규정에 의해 영해, EEZ, 공해의 3원적 해양법질서가 구성됨에 따라 일부 연안국은 새로운 배타적경

제수역에서 타국의 군용기의 상공비행은 연안국의 허가대상이 되어야 한다고 주장한 바 있다. 특히 브라질은 국제민간항공기구(ICAO)의 법률위원회에서 배타적 경제수역의 상공의 법적 지위를 영공에 부합하는 것으로 하자는 제안도 한 바 있다. 하지만 당해 법률위원회는 이러한 브라질의 시도를 상공비행의 자유를 규정하고 있는 공해제도를 그대로 적용하고 있는 배타적 경제수역의 법적 지위를 변경하는 것이라며 반대한 바 있다.

다음은 방공식별구역의 국제법적 적법설에 대한 주장은 다음과 같다. 첫째, 법리적 측면으로 국제민간항공협약 1·2조에 따라 각 국가는 해당 영공에 대해 배타적 주권을 보유하고 있고, 동 협약 3조에 따라 민간항공기만 적용되고 군항공기를 포함한 국가항공기는 적용대상이 아니다. 그러나 ‘공해 상공의 비행 자유’라는 법적 근거는 동 협약에 명시되어 있지 않고 ‘체약국의 영공 주권’만 명시되어 있다. 단지, ‘영공 주권’의 반대급부로 유권해석상 ‘영공 이원 해역인 공해 상공에서 비행의 자유’가 너무나도 기본적으로 원론적인 국제관습법으로 인정되었다. 더욱이 당시 해양질서는 영해와 공해의 2원적 체제였고 이 해양질서에 기초해 하늘의 수평적 공간은 영공과 공해의 상공인 국제공역으로 분류되어 있어 영공 이원인 ‘공해 상공의 비행 자유’의 개념을 더욱 뒷받침 하였다. 그러나 1982년 유엔해양법협약 86조 공해규정에 따라 영해, EEZ, 공해의 3원적 해양법질서가 구성되어 기존 공해의 경계가 크게 축소되었고, 동 협약 58조 1항·87조에 ‘EEZ·공해 상공의 비행 자유’가 처음으로 언급되었다. 다른 국가는 유엔해양법협약 제58조에 따라 EEZ에서도 제87조상 항해·상공의 자유 등 공해의 자유를 동일하게 향유할 수 있지만, 이를 위해서는 ①“제58조 1항의 이 협약의 관련규정에 따를 것을 조건으로”, ②“58조 3항의 연안국의 권리와 의무를 적절하게 고려하고”, ③“제301조의 타 국가의 영토보전 또는 정치적 독립에 해가 되거나 국제법의 원칙에 부합되지 않는 방식에 의한 무력이 위협이나 행사를 삼가야 한다.”의 조건을 충족해야 한다. 즉, 유엔해양법협약의 ‘EEZ·공해의 자유’에 대한 향유는 시카고 국제민간항공협약에서 유추된 ‘공해의 자유’ 보다 더욱 제한되고 연안국의 권리와 국제법의 원칙을 고려해야 한다. 또한 공해의 자유와 관련하여 시카고 국제민간항공협약과 유엔해양법약이

대치 될 경우 법 적용의 원칙 중 「신법 우선의 원칙」에 따라 유엔해양법약상의 법령을 우선 적용해야 한다. 더불어 1982년 유엔해양법협약의 영해, EEZ, 공해의 3차원적 해양질서를 기초로 한 공역질서를 시카고 국제민간항공협약이 충족하지 못하고 있고, 동 협약에 따라 새롭게 형성된 해역인 접속수역과 EEZ를 통해 국가의 해양주권·관할권이 확대된 것처럼 공역 또한 영공 이원에 설정된 ADIZ가 국가 항공관할권의 확대 형태로 나타났다는 주장이다.[5]

**Table 2** The United Nations Convention on the Law of SEA relating to EEZ

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 56조(연안국의 권리, 관할권 및 의무) 연안국은 EEZ에서 (a) 해저의 상부수역 등 천연자원의 탐사, 개발 등 <u>주권적 권리</u>, (b) 해수 등을 이용한 에너지생산 등 경제적 개발 등 <u>주권적 권리</u>, (c) 해양환경의 보호와 보전 등 <u>관할권</u>을 행사.</li> <li>• 58조(다른 국가의 권리와 의무)             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1항 모든 국가는 이 협약의 관련규정에 따를 것을 조건으로 EEZ에서 87조에규정된 자유를 향유한다.</li> <li>- 3항 EEZ에서 권리행사와 의무를 이행함에 있어 각국은 연안국의 권리와 의무를 적절하게 고려하고 이 부의 규정과 배치되지 아니하는 한 이 협약의 규정과 그 밖의 국제법 규칙에 따라 연안국이 채택한 법령을 준수한다.</li> </ul> </li> <li>• 86조 공해는 EEZ·영해·내수 또는 군도수역에 속하지 아니하는 바다의 모든 부분</li> <li>• 87조(공해의 자유) 항행·상공비행의 자유 등</li> <li>• 301조(해양의 평화적 이용) 이 협약에 따라 권리행사와 의무를 이행함에 있어 당사국은 타 국가의 영토보전 또는 정치적 독립에 해가 되거나 국제연합헌장에 구현된 국제법의 원칙에 부합되지 않는 방식에 의한 무력이 위협이나 행사를 삼가야 한다.</li> </ul>
--

둘째, 국가안보 측면이다. 시카고 국제민간항공협약 ‘9조 군사상의 필요에 따라 타국 항공기의 영공 비행 금지와 12조 공해상 실효적 규칙은 동 협약을 기초하여 수립’과 유엔해양법 ‘301조 타 국가의 영토보전을 전제로 한 권리 이행 가능’이 각각 명시되어 있어 국가안보의 중요성에 따라 상공 비행의 자유에 대한 제한이 가능하고, 국가 안보에 대한 고려는 각 협약의 취지에 맞는 것이다. 더욱이 최근 항공기술의 발달에 따라 항공기는 그 자체가 속도와 고도를 가진 무기의 성격을 강하게 내포하고 있어 각 국가는 항공기에 대한 잠재적 위협에 대응하기 위해 자국의 영공은 물론 인접한 공해상공에 대한 국가안보를 고려하게 되었다. 유엔해양법협약 제 58조 1항 EEZ에서 모든 국가의 상공비행의 자유를 규정하고 있지만, 이 수역에 대한

상공비행의 자유는 최근 항공과학의 발달로 인하여 단순히 운송 업무는 물론 타국의 전략적·작전적 중심과 핵심노드에 대한 정찰 감시 등 안보문제와 관련된 군사 비행과 밀접한 연관을 가지므로 이에 대한 세심한 고찰이 필요하다. 즉, 각 국의 ADIZ은 대체적으로 200해리의 EEZ보다 먼 거리의 지역에 설정되지만, ADIZ에서의 민간 항공기에 대한 규제가 자국의 주권적 관할권을 향유할 수 있는 EEZ 및 기타 협약 약정보다 훨씬 엄격하게 통제되고 있으므로 EEZ에서 국가의 안위와 관련된 군사적 목적을 지닌 상공비행에 대한 제한은 당연한 귀결이다. 예를 들면 브라질, 이란, 북한 등은 이 수역에서의 외국의 군사 활동 제한을 명문화하였으며, 이는 자국의 안보와 더불어 자국의 관할권을 확대하려는 측면으로 이해 될 수 있다.[6] 셋째, 국제 관행 측면에서 공해 상공은 연안국가든 내륙국가든 간에 모든 국가에 개방되어 있어 이 구역 내에서의 외국 항공기는 등록국가 이외에는 어떤 국가의 관할권도 받지 않는다. 그러나 국제관습법은 아주 특별한 상황 하에서는 공해상공의 외국항공기에 대하여 예외적이고 제한된 관할권과 실행권리를 인정하고 있다. 현재 ADIZ은 1950년 처음 미국에 의해 설정된 이래 세계 약 20여 개국이 이를 설정 운영해 오고 있는 실정이다. 이는 ADIZ가 최초 설정된 이래 국제적인 묵인에 의해 또는 국제법 주체들의 실행에 의해 국제관습법으로서의 지위를 형성 중에 있는 것으로 간주되고 있다는 것이다. 또한 ADIZ에 대한 다른 견해로서 Bin Chen 교수는 “이 제도의 합법성은 엄격한 법보다는 다른 국가들의 관용에 의해서 이루어진다”고 주장하고 있다. 이와 같은 ADIZ의 법적인 근거에 관한 긍정적인 학설로는 묵인설 외에 접속공역설, 자위권 또는 자조권설, 연속 추적권설 등이 있다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 1982년 UN 제 3차 해양법협약에 의해 공해상공은 영해의 확대와 군도수역 및 EEZ의 설정으로 공해의 법적 지위에 상당한 변화를 가져왔다. 특히 EEZ의 인정은 공해의 범위를 축소 시켰고, 유엔해양법협약 상 연안국의 국가안보·권리와 국제법의 원칙을 보장하기 위하여 상공비행의 자유 등 EEZ·공해의 자유를 제한할 수 있어 연안국의 해상에 대한 주권적 권리와 관할권 확대는 그 상공인 공해상공의 법적지위에도 상당한 영향을 미쳤다. 또한 ADIZ은 국제적인 묵인 또는 국제법 주체들의 실행에 의한

국제관습법을 근간으로 접속수역이라는 국가의 해양으로의 관할권 확대와 마찬가지로 해당구역에 대한 연안국의 일방적인 항공관할권의 확대 형태로 나타나고 있다. 이러한 경향을 고려시 방공식별구역은 국제법적으로 적법하다.

### 3. 중국방공식별구역 선포 분석

중국의 방공식별구역은 조어도 영유권 주장 강화, 중국의 대외전략 변화에 따른 대양으로의 진출, 군사수역과 배타적 경제수역을 통한 영공방어의 한계인식, 해양권익 확보 등의 국제정치적 배경과 중국이 대외적 정치 공작 추구시 수행하는 三戰 전략 중 법률전 적용이라는 법리적 배경 속에 선포되었다. 三戰 전략은 중국 정치공작조례('03.12.) 제 18조에서 유래한 것으로 전·평시 무력 이외의 수단으로 적군에 대하여 와해공작을 전래하는 전략으로 여론전·심리전·법률전으로 구성된다. 동중국해의 해양안보와 해양권익 갈등 구조 속에 중국과 대치하고 있는 대한민국의 입장에서는 중국방공식별구역 선포에 내포된 중국의 의도를 파악하는 것과 방공식별구역의 선포의 정당성을 확보하기 위해 관련된 법령들을 재해석하여 적용한 것을 분석하여 우리의 해양안보·권익 보장을 공고히 하고 중국의 방공식별구역의 대응논리를 확인하여 한국방공식별구역의 운용 방향을 개선하는 것이 급선무라 하겠다.

#### 3.1 중국방공식별구역 설정 관련 문헌 분석

중국의 방공식별구역 설치 논의 중에서 법적·정치적 측면에서 가장 관심을 끄는 문헌으로는 궈웨이광과 쉬위엔이 2007년 발표한 “방공식별구역 설치의 법리적 분석”이란 논문을 들 수 있다.[7] 이 논문에서는 다음과 같은 네 가지 동기에 기초해 동중국해는 물론 대만 인근에 방공식별구역을 설치해야 한다고 주장하고 있다.

첫째, 방공식별구역을 설치하는 것은 중국 국방건설을 강화하기 위함이라고 주장하고 있다. 중국의 2004년 국방백서에 “중국의 국방정책은 국가의 근본이익을 출발점으로 두며 국가의 발전전략과 안보전략에 따르며 이를 위해 힘쓰고, 나아가 “국가주권과 영토의 완전성과 해양권익을 보위한다.”고 명시되어 있다. 이에 기초하여 저자들은 방공식별구역을 설치하는 것이 중국의 근본이익을 출발점으로 하여 국가의 발전전략과

안보전략을 따르는 것이며 근본 목적이 침략에 대비하며 저항하고 국가주권과 영토의 완전성과 해양권익을 보호하는 데에 있다고 주장하고 있다.

둘째, 방공식별구역을 설치하는 것은 2001년 4월 1일 중·미 항공기간의 하이난섬 충돌사건의 교훈에 기초하고 있다고 주장하고 있다. 저자들은 미국 주장이 잘못되었다는 결론에 이르기 위해 1982년 유엔해양법 협약 제 58조 1항과 3항 그리고 제 301조를 원용하여 해당 협약의 법리적 해석을 달리하고 있다. 제 58조 3항에 규정된 “연안국의 권리와 의무를 적절하게 고려” 하는 것은 바로 해양의 평화적 이용을 규율하고 있는 협약 제 301조에 근거하여 해석되어야 하므로 “협약 당사국은 EEZ에서 권리행사와 의무이행에 있어서 연안국의 영토보전 또는 정치적 독립 등에 해가 않도록 무력이나 행사를 삼가야 한다.”는 단서를 연결시켜 연안국의 군사정보를 정탐하는 등의 활동을 해서도 안되며, 영토보전과 평화질서, 정치적 독립성에 손해를 끼쳐서는 안 된다고 주장하고 있다. 따라서 중국이 이미 방공식별구역을 설치했다면 미국은 공해 상공에서 상공비행의 자유를 누린다는 이유로 중국의 방공식별구역에 진입하기 전에 반드시 중국 관련부서에 비행정보를 제공해야 하고, 항공기의 기종과 목적지를 통보해야만 한다는 점을 부각시키고 있다. 또한 방공식별구역에 진입한 후에는 반드시 수시로 비행 상황과 그 위치를 보고해야만 하므로 충돌사건과 같은 미군 정찰기의 불법 진입사건 발생을 효과적으로 방지할 수 있다고 주장하고 있다. 이는 유엔해양법협약의 해석론만으로 군용 정찰기의 정찰활동을 방지할 수 없다는 인식에 기초하고 있음을 잘 보여주는 대목이다.

셋째, 중국 방공식별구역 설치하는 중국 관할 해상 항공에서의 도발행위를 효과적으로 억제하는 억제력을 지니고 있음을 주장하고 있다. 이러한 동기는 2013년 11월 29일자 환구시보의 사설에서 중국이 동중국해에서 방공식별구역을 선포한 가장 중요한 목표는 일본이라고 보도한 것과 일맥상통하는 동기로 파악해 볼 수 있다. 저자들은 미군에 의해 일방적으로 설정되었다가 일본 방위청이 다시 설정한 일본의 방공식별구역의 부당성에 대한 비판에 집중하고 있다. 따라서 방공식별구역을 설치한 다른 국가의 관행과 비교하면서, 일본의 구역은 구분방법과 범위에도 문제가 있고, 방공식별구역의 방어가 중국에 대한 도발의 수단으로 작용한

다는 점을 지적하고 있다. 또한 범위와 관련하여 중국과 일본 간의 중간선 이상으로 일본의 방공식별구역의 방어가 중국에 대한 도발의 수단으로 사용한다는 점을 지적하고 있다. 따라서 중국 군용기가 중간선 안쪽에서 비행을 하더라도 일본의 방공식별구역 내에 있게 되면 일본은 어김없이 차단조치를 시행하여 2005년에는 30여 차례나 차단조치를 경험했다고 소개하면서 이는 결국 일본 방위대에게 “교전의 권리”가 있는 것과 다를 바 없다고 비난하고 있다.

종합건대 이번에 발표된 중국의 방공식별구역의 설치는 1) 국가주권과 영토의 완전성 및 해양권익을 보호하고, 2) 2001년 4월 1일 중·미간의 하이난 섬 충돌사건의 교훈에 기초하여 더 이상 관련 국제법의 해석론만으로 국가안보의 목적을 달성할 수 없다는 것을 인지하면서, 3) 중국 관할 해역 상공에서의 일본이나 미국 등의 도발행위를 효과적으로 억제하는 억제력을 강화하겠다는 동기에서 비롯된 것이라는 점을 중국문헌을 통해 확인할 수 있다.

### 3.2 설정 배경 분석

중국이 방공식별구역을 선포한 배경은 다음과 같다. 첫째, 1982년 유엔해양법협약 제 58조 1항과 3항 그리고 제 301조를 원용하여 해당 협약의 법리적 해석을 달리하는 유엔해양법협약의 해석론에만 의존하거나 해양강국의 해석과 너무 충돌하여 다른 정당화 방안을 국가 관행에서 찾은 결과 특히 조어도를 포함하는 상공에 방공식별구역을 선포한 것이라 평가할 수 있다. 중국은 1982년 유엔해양법협약이 채택된 이후 배타적경제수역의 법적 성격과 관련 조문의 해석을 이용해 특히 군용기의 군사활동을 규제하고자 하였다. 이런 과정에서 2001년 4월 1일 중·미 항공기간의 하이난섬 충돌사건시 연안국의 배타적경제수역 상공에서의 타국 군용기의 정찰비행까지 금지시킬 수 있는 법적 권한에 대해 당시 미국과 중국은 관련 국제법의 해석에서 이견을 견지했다. 또한 이전에 발생했던 배타적경제수역에서의 군사적 측량(military survey)이 과연 외국 선박이 누리는 항행의 자유에 해당하느냐를 놓고 다툰 2001년 3월 미국 해양조사선 Bowditch호 사건과 2009년 3월 Impeccable호 사건을 통해 양국의 입장을 명확히 알 수 있다. 그러나 조어도를 두고 중·일간의 갈등이 심화되는 과정에서 영토보전의 목적상 육해공군의 합동작전은 필수적이 되다보니, 공해의 자

유로 규정된 항행의 자유는 물론 상공비행의 자유가 배타적경제수역에서도 명문의 규정에 의해 엄연히 인정되고 있다는 점을 고려할 경우 유엔해양법협약에 대한 해석론에 기초해 국방이나 영토 안보하는 목적을 달성하기에는 미흡하다는 인식이 중국 군부 등에게는 불만으로 자리 잡고 있었을 가능성이 높다.[8]

둘째, 일본의 조어도 영유권을 무력화하고 이를 분쟁화하며, 중국의 주장을 강요하고자 하는 의지를 과시 하고자는 것이다.[9] 조어도 분쟁은 2010년 이후 격화되어 왔다. 2010년 일본이 이 영해에 진입한 중국 어선을 나포하고 이에 대한 대응으로 중국이 일본에 대한 회토류 금수 조치를 취하면서 양국 간의 긴장이 고조되었다. 2010년 9월 일본의 조어도 국유화 조치는 중국의 조직적, 본격적인 대응을 촉발시켰다. 중국은 9월 10일 조어도 주변에 영해기선 설정을 발표하였으며, 관공선과 함정을 이 해역에 파견하여 영해에 진입하거나 인근 해역 초계 활동 등을 적극 전개하고 있다. 또한 항공기들이 조어도 상공을 직접 비행하는 등 긴장을 증대 시키고 있다. 방공식별구역의 설정은 영해기선 선포와 함께 중국이 조어도에 대해 해양과 공중을 통제하고 관리하며, 일본의 영유권을 힘으로 거부하겠다는 의지를 보여주는 조치라고 할 수 있다. 또한 동중국해에 방공식별구역을 선포하고 남중국해에 새로운 “어업법 시행령”을 적용한 것은 복합적인 목적을 갖고 있다. 우선은 미국의 아시아 선회 정책, 특히 동중국해와 남중국해의 개입정책에 대한 대응이고, 조어도 해역을 분쟁 지역화하여 일본을 협상 테이블로 끌어내려는 시도이다.[10]

셋째, 중국의 방공식별구역 설정은 중국이 서태평양으로의 해양출구를 확보하고 동중국해 지역의 해양에 대한 지배를 강화하기 위한 장기적인 포석이다. 시진핑 주석은 중국의 강대국화 전략의 하나로서 해양강국이 될 것을 선언하고 있다. 해양강국이 되기 위해서는 해양의 자유로운 활용을 위한 해상출로와 활동 영역이 매우 중요하다. 조어도 일대는 중국 해군의 서태평양 출로로서 매우 중요한 전략적 지역이다. 조어도 해역에 대한 통제권은 중국이 일본의 감시를 크게 우려하지 않고 서태평양으로 진출하여 해양우세권을 확보하기 위한 자유로운 해·공군 작전을 수행할 수 있도록 보장해 준다. 비록 방공식별구역은 국제법적으로 어떠한 권한을 부여하지 않지만 자신의 공중방위 활동 영

역을 명시하기 때문에 해양관할권 분쟁 뿐만 아니라 해·공군의 작전범위 확대를 위한 중요한 의미를 갖는다.

넷째, 미국의 아시아 중시정책, 대중국 견제정책에 대한 공세적 대응전략을 반영하고 있다. 미국은 동맹국 및 우방국들과 미국 중심의 새로운 안보협력체제를 구축하고 군사적 우위를 바탕으로 지역 안보질서의 주도권을 유지하고자 한다. 이에 중국은 미국의 아시아 중시정책에 수동적으로 대응하기보다는 지역 해양 분쟁에서 보다 공세적인 정책을 통해 유리한 위치를 선점하여 지역내 정치·군사적 영향력을 확대하고 미국의 주도권을 약화시키고자 한다. 이를 통해 미국의 경찰기 활동을 막기 위한 명분으로도 활용될 가능성이 높아지는 등[11] 조어도 분쟁은 단순한 해양 분쟁이 아니라 중국이 미국을 극복하고 강대국으로 발돋움하기 위한 시험대로 작용한다.

### 3.3 안보적 평가

중국의 방공식별구역 설정에 대한 안보적 평가는 다음과 같다. 첫째, 동북아 해역에서 1982년 유엔해양법협약 채택 후 한·중·일 모두 1996년 당해 협약을 비준하고 200해리 배타적경제수역을 선포함으로써 주변국간의 도서 영유권 분쟁과 해양경계획정의 갈등이 2차원적 갈등으로 발전하였고, 더구나 대륙붕의 외측한계를 두고 해저공간의 확보라는 3차원적 갈등으로 발전했는데, 이제는 그 분쟁이 상공으로까지 확대되어 하늘마저 갈등의 공간이 되어버렸다. 또한, 해양경계획정 관련하여 주변국간 어업협정을 체결하여 잠정적으로 설정한 여러 선들이 존재하였으나, 하늘에는 해양에서 처럼 합의의 달성을 위한 노력 없이 한·중·일 모두가 방공식별구역이라는 선을 일방적으로 설정함으로써 분쟁의 양상이 보이지 않는 분쟁(invisible dispute)에서 가시적 분쟁(visible dispute)으로 바뀌게 되어 갈등이 심화되고 있다고 평가할 수 있다.[12] 둘째, 미국이 우려하고 있는 바와 같이 한·미·일 3국 간 오해와 오산에 의해 무력충돌 또는 군사적 긴장을 고조시키고, 중·일간의 조어도 분쟁과 방공식별구역에서의 군사적 활동은 자칫 과도한 군사행동과 군사긴장을 촉발시키고 원하지 않는 무력충돌로 비화될 가능성을 내포하고 있다. 셋째, 중국의 방공식별구역 선포와 한국의 방공식별구역 조정은 동중국해 해양 분쟁을 보다 대립적 형태로 변화시키고 있다. 넷째, 현재 지역 강대국들은

해양문제에 대해 서로 타협하고 협상하기보다는 공세적 전략과 정책을 통한 힘에 의한 해결방법을 추진하고 있다. 이러한 경향은 중국과 일본의 국력 증대뿐만 아니라 상호 힘의 역학관계 변화, 그리고 국내 정치적 요구에 의해 보다 커질 것이다. 이는 상대적으로 힘이 열세인 한국의 대응을 보다 어렵게 한다. 미국의 지역 질서에 대한 영향력과 미국 주도의 해양질서가 약화됨에 따라 미국의 해양안보 우산에 의존하였던 많은 국가들은 독자적으로 해양문제의 해결 방법을 찾아야 하는 도전에 직면하고 있다. 무엇보다 미국은 지역 해양 분쟁에 있어 중국이 직접적인 군사력을 사용하지 않을 경우, 개입을 하지 않겠다는 정책을 유지하고 있다. 따라서 중국은 직접적인 군사적 공격이 아닌 방공식별구역 설정과 같이 다양한 수단을 동원하여 지역 해양문제를 유리하게 해결하고자 할 것이다. 특히, 방공식별구역 설정과 같은 조치는 자신의 힘을 과시하고 해양권익에 대한 주장을 강화할 뿐만 아니라 상대의 군사적 도발을 유발시켜 군사적 충돌을 야기하고 군사적 충돌의 책임을 회피할 수 있는 방책을 제공할 수 있다.[13]

## 4. 결 론

앞에서 살펴본 바와 같이 방공식별구역의 법적지위는 유엔해양법협약 상 연안국의 국가안보·권리 보장과 국제법의 원칙 실행을 위해 상공비행의 자유 등 EEZ·공해의 자유를 제한할 수 있고 20여 개국의 설정·운영에 대한 국제적인 묵인 등을 고려시 국제법적으로 적법하고, 접속수역·EEZ이라는 국가의 해양으로의 관할권 확대와 마찬가지로 해당구역에 대한 연안국의 일방적인 항공관할권의 확대 형태로 나타나고 있다. 방공식별구역의 최근 운영 추세는 현존 및 잠재적 위협 등 국제환경과 국가권익 보장을 위한 국가정책의 수단으로 활용되고 있고, 특히 역내의 경우 각 국에서 주장하는 해양경계선과 방공식별구역의 일치화를 통해 국제 해양 분쟁과 갈등 발생시 해·공군 합동전력의 작전활동을 보장하고 군사력 투사의 우세를 확보하여 국제적 유리한 환경과 여건을 조성하고 있다. 특히, 동중국해에 선포된 중국방공식별구역은 정당성 확보를 위한 법리적 해석을 기반으로 해양영토 영유권 주장 강화, 대양으로의 진출과 미국 대견제 및 지역안보질서 주도권 확보 등의 국가 정책·전략을 지원하기 위해 활용되고 있다.

이에 우리는 방공식별구역 관련 법령 체계를 구축하기 위해 방공식별구역은 군용기 포함 모든 항공기에 적용되는 일반 공역의 문제이므로 전술조치를 제외한 일반 규정은 입법체계를 정비하고, 유엔해양법과 국제항공법 간의 괴리 일치화와 국제관행의 통일성을 위해 방공식별구역 관련 국제법 형성에 노력을 경주해야 한다. 우리의 해양안보·권익 보장을 위해서는 해양 분쟁에 대한 관심을 제고하고 이에 대처하기 위한 해양정책과 전략을 재점검하고 체계적으로 발전시켜야 한다. 예를 들면 한국방공식별구역과 대한민국의 해양권익의 경계선간 일치화를 통해 유사시 해·공군 합동작전이 가능하도록 우리의 해양권익이 미치는 해저·해상·공중 영역까지 군사활동의 영역을 보장토록 해야 한다.

### 참고 문헌

[1] 합동참모본부, 합동·연합작전 군사용어사전, 서울, 합동참모본부, 2010. 12., p.134,  
 [2] 신창훈, “중국의 방공식별구역 선포와 역내 안보적 함의”, Strategy 21, 한국해양전략연구소, 통권 제33호 vol.17, 2014.5.22., pp.151~152,  
 [3] 김동수, “한국의 공역관리 발전방안(동북아 해상작전공역을 중심으로)”, 전투발전지 제 15호, 해군본부, 2008.12., p.9.  
 [4] 신창훈, “중국의 방공식별구역 선포와 역내 안보적 함의”, Strategy 21, 한국해양전략연구소, 통권 제33호 vol.17, 2014.5.22., pp.153~154.  
 [5] 권경훈, 해양상공의 법적 성격에 대한 국제법적 고찰 (1982년 유엔해양법 중심으로), 고려대학교 대학원, 서울, 1993, pp.47~49.  
 [6] 최선형, 우리나라 ADIZ의 법적지위에 관한 고찰, 국방대학교, 서울, 2006, p.28.  
 [7] 신창훈, “중국의 방공식별구역 선포와 역내 안보적 함의”, Strategy 21, 한국해양전략연구소, 통권 제33호 vol.17, 2014.5.22., pp.163~166.  
 [8] 신창훈, “중국의 방공식별구역 선포와 역내 안보적 함의”, Strategy 21, 한국해양전략연구소, 통권 제33호 vol.17, 2014.5.22., p.164.  
 [9] 박창권, “방공식별구역 문제와 지역해양분쟁의 안보적 시사점”, 주간국방논단 제1496호(14-1), KIDA, 2014.1.6., p.3.  
 [10] 조영남, “시진핑 시대 중국의 외교적 과제와 전

망” 「Strategy 21, 한국해양전략연구소, 통권 제33호 vol.17, 2014.5.22., p.19.  
 [11] 한석희, “중국의 공세적 대외행태와 동아시아 안보” 「Strategy 21, 한국해양전략연구소, 통권 제33호 vol.17, pp.151~152, p.51.  
 [12] 신창훈, “중국의 방공식별구역 선포와 역내 안보적 함의”, Strategy 21, 한국해양전략연구소, 통권 제33호 vol.17, 2014.5.22., p.149.  
 [13] 박창권, “방공식별구역 문제와 지역해양분쟁의 안보적 시사점”, 주간국방논단 제1496호(14-1), KIDA, 2014.1.6., pp.4~5.  
 [14] The United Nations Convention on the Law of SEA  
 [15] The Convention on International Civil Aviation  
 [16] 항공법, 법률 제12256호, 2014.1.14.  
 [17] 배타적경제수역법, 법률 제10524호, 2011.4.4.  
 [18] 군용항공기 운용 등에 관한 법률, 법률 제11690호, 2013.3.23.  
 [19] 군용항공기 운용 등에 관한 법률 시행령, 법률 제23294호, 2011.11.16

### 저자 소개



**김 동 수**

1994년 해군사관학교 경영과학과 졸업.  
 2005년 국방대학교 무기체계 석사.  
 2013년~현재 아주대학교 NCW학과 박사과정. 관심분야는 국가 해양권익과 국가공역관리.



**홍 성 표**

1980년 공군사관학교 항공공학과 졸업.  
 1988년 한국외국어대학교 노어노문학 석사. 1995년 영국 HULL UNIVERSITY 국제정치학 박사. 2012년~현재 아주대학교 NCW학과 특임교수. 관심분야는 국제정치, 국가안보, 국방/군사전략 등



**정 맹 석**

1997년 부산대 경영학과 졸업. 2008년 뉴욕시립대 대학원 석사. 2013년~현재 아주대학교 NCW학과 박사과정. 관심분야는 국가위기관리 및 안보정책