



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

政策學 碩士學位 論文

擴張된 韓國防空識別區域의 實效的
支配 強化를 위한 對應戰略에 관한 研究

A Study on the Response Strategy for Effective Control
Enhancement of the Expanded Korea Air Defense
Identification Zone



2018年 2月

韓國海洋大學校 大學院

海洋軍事學科

張 榮 培

本 論文을 張榮培의 政策學碩士 學位論文으로 認准함.

委 員 長 鄭 暎 錫 (인)

委 員 金 容 煥 (인)

委 員 李 溶 熙 (인)



2017年 12月

韓國海洋大學教 大學院

目 次

국문요약

第1章 序 論 1

제1절 연구배경 및 목적 1

제2절 연구범위 및 방법 3

第2章 防空識別區域 概念과 國際法的 地位 5

제1절 방공식별구역의 개념과 유래 5

제2절 방공식별구역과 유사한 개념 7

제3절 국가별 방공식별구역 운영 현황 12

1. 미국의 방공식별구역 13

2. 일본의 방공식별구역 14

3. 캐나다의 방공식별구역 16

4. 필리핀의 방공식별구역 18

5. 대만의 방공식별구역 19

6. 기타 국가의 방공식별구역 20

제4절 방공식별구역의 국제법적 지위 21

1. 방공식별구역의 국제법적 위법설과 적법설 21

2. 방공식별구역의 국제법적 근거 25

第3章 中國防空識別區域 宣布와 周邊國 對應31

제1절 중국방공식별구역 선포 실태31

- 1. 중국의 방공식별구역 선포31
- 2. 중국의 방공식별구역 선포 배경32
- 3. 중국방공식별구역의 법적 근거38
- 4. 중국방공식별구역의 운용개념40
- 5. 중국방공식별구역 선포가 동북아지역 안보에 미치는 영향41

제2절 중국방공식별구역 선포의 문제점42

제3절 한국과 주변국 대응44

- 1. 한국의 대응44
- 2. 일본의 대응46
- 3. 미국의 대응47
- 4. 기타 국가의 반응(대만, 필리핀, 호주)49

第4章 韓國防空識別區域 運營 實態 分析50

제1절 확장前 한국방공식별구역 운영 실태50

- 1. 한국방공식별구역의 설정 과정50
- 2. 한국방공식별구역의 운영 절차50
- 3. 한국방공식별구역의 진입절차 위반시 조치사항52
- 4. 한국방공식별구역과 주변국방공식별구역간 운영관련 협의사항53
- 5. 확장前 한국방공식별구역의 문제점54

제2절 한국방공식별구역의 확장	57
1. 중국방공식별구역 선포時 우리정부의 입장과 대응	57
2. 한국방공식별구역의 확장 조치내용	58
3. 한국방공식별구역 확장 선포時 주변국 반응	59
4. 한국방공식별구역 확장에 대한 평가	60
제3절 확장된 한국방공식별구역의 문제점	61
1. 주변국과의 문제	61
2. 법적 문제	63
第5章 한국방공식별구역의 實效的 支配 強化를 위한 對應戰略	66
제1절 효율적인 한국방공식별구역 관리를 위한 대응방안	66
1. 대외적 대응 측면	66
2. 대내적 대응 측면	73
제2절 한국방공식별구역의 국내법적 문제 개선방안과 향후 과제	77
1. 국내법적 문제 개선방안	77
2. 향후 방공식별구역 관련 법적 과제	78
제3절 우리의 해양권익과 연계한 한국방공식별구역 확장방안	80
1. 한국의 군사력 운용범위	80
2. 한국방공식별구역 조정(안)	81
第6章 結 論	83

參考文獻87

Abstract92



【 그림 목차 】

〈그림 2-1〉	영공 · KADIZ · FIR · KLIZ · NFL 설정도	10
〈그림 2-2〉	미국방공식별구역도	14
〈그림 2-3〉	일본방공식별구역도	15
〈그림 2-4〉	캐나다방공식별구역도	17
〈그림 2-5〉	필리핀방공식별구역도	18
〈그림 2-6〉	대만방공식별구역도	19
〈그림 3-1〉	중국방공식별구역도	32
〈그림 3-2〉	한 · 중 · 일 방공식별구역 중첩도	43
〈그림 4-1〉	확장前 한국방공식별구역도	55
〈그림 4-2〉	한국방공식별구역 확장도	57
〈그림 4-3〉	A-593 항공로도	62
〈그림 5-1〉	대한민국 해양관할권역과 現 한국방공식별구역도	81
〈그림 5-2〉	한국방공식별구역 확장도(안)	82

【 표 목차 】

〈표 2-1〉	주요 국가별 방공식별구역 운영 현황(요약)	20
〈표 2-2〉	국제민간항공협약 주요내용	21
〈표 2-3〉	UN해양법협약 상 배타적경제수역 관련 주요내용	23
〈표 4-1〉	확장된 한국방공식별구역內 주변국 비행활동 현황	58
〈표 4-2〉	한국방공식별구역 관련 국내법령 개정내용	64

擴張된 韓國防空識別區域의 實效的 支配

強化를 위한 對應戰略에 관한 研究

해양군사학과 장 영 배
지도교수 이 용 희

미국이 1950년 최초로 방공식별구역(ADIZ)을 설정한 이래 현재까지 약 28여 개국에서 방공식별구역을 운영하고 있지만, 해당구역에서 국가 간 국제적인 분쟁이 발생된 사례는 없었다. 이는 관련 국가간 묵시적 합의에 의해 중첩되는 구역이 존재하지 않았을 뿐만 아니라, 국제법상 명확한 근거에 의해 설정된 구역이 아니기 때문이다. 그러나 공중에서의 구역은 해상에서와 동일하게 육지의 국경선과 같이 명확하게 그어진 선이 존재하지 않는 공간으로서 천연자원과 어족자원을 둘러싼 해양경계획정에 관한 분쟁이 일부국가 간 발생하고 있다는 점에서 공중에서도 방공식별구역을 둘러싼 국가 간의 분쟁이나 의도하지 않은 군사적 충돌이 발생할 가능성이 내재되어 있는 실정이다.

이러한 상황에서 중국이 지난 2013년 11월 23일 동중국해에 일방적으로 방공식별구역(ADIZ)을 선포함으로써, 동북아지역에서 해상뿐만 아니라 공중에서도 관련 국가간의 분쟁이 격화될 가능성이 높아지고 있다. 중국의 방공식별구역 선포는 중국의 급부상한 경제력과 이를 바탕으로 한 군사력이 강력해지면서 가능해 졌다. 이러한 중국의 ADIZ 선포는 일본과의 센카쿠 열도(중국명 : 닌오위다오, 대만명 : 닌오위타이) 영유권 분쟁에서 전략적으로 유리한 위치를 차지하고, 동북아지역에서 높아진 중국의 위상을 과시함으로써 영향력을 확대하기 위한 의도로 분석된다.

특히 중국의 일방적인 방공식별구역 선포에 따라 우리 정부도 기존 한국방공식별구역(KADIZ)에서 제외된 홍도와 마라도 남단과 이어도 상공을 KADIZ 범위에 포함

하여 확대 선포하는 등 적극적으로 대응한 바 있다. 그리고 중국이 선포한 방공식별구역 내에는 우리와 중국과 관할권 문제로 분쟁발생 가능성이 내재되어 있는 이어도와 일본과 중국이 영유권 문제로 분쟁중인 센카꾸 열도가 포함되어 있어 한·중·일 3국간의 갈등이 예상된다. 또한 기존의 일본방공식별구역(JADIZ)과 함께 한·중·일 3국의 방공식별구역이 중첩되면서 외교적 갈등뿐만 아니라 해당 지역에서의 군사적 충돌 가능성도 점차 높아지게 되었다.

또한 한국방공식별구역(KADIZ)은 세계 유일의 분단국가이자 북한과 적대적으로 대치하고 있는 우리의 안보 현실에서 매우 중요한 요소라 할 수 있다. 그리고 그 동안 방공식별구역(ADIZ) 운용을 통해 일본, 중국, 러시아 등 주변국가와 불필요한 충돌을 방지하는 역할도 수행하고 있다. 이러한 측면을 고려할 때 확장된 한국방공식별구역에 대해 보다 실효적인 지배를 강화하고 선제적으로 우리의 관할권을 유지하고 강화해 나가야 한다.

그러나 현행작전을 우선시하는 軍에서 한국방공식별구역을 운용하다 보니 국내법상으로도 2009년도에 이르러 법적인 근거가 마련되는 등 다소 소극적인 대응으로 일관해 왔다. 그리고 국제법상으로 근거가 없어 이와 관련된 연구기관이나 전문가 등도 매우 부족한 실정이다. 또한 한국방공식별구역은 1951년 美 공군에 의해 설정되어 현재까지 우리 軍에 의해 관리되어 왔기 때문에 軍 내부적으로만 방공식별구역 운용에 관한 절차가 규정화되어 있을 뿐 관련 제도의 발전과 다각적인 측면에서의 접근이 제한될 수밖에 없었다. 이러한 한계를 극복하고 확장된 한국방공식별구역에 대한 실효적인 지배 강화와 더불어 안정적 운영을 위한 대응전략을 연구할 필요성이 대두되었다.

본 연구의 목적을 달성하기 위하여 문헌조사와 전문가 의견을 수렴하는 방법을 택하였고, 참고자료는 국·내외 논문과 주요 연구기관의 간행물, 언론보도, 국내·외 학술지, 인터넷 검색자료 등 접근이 가능한 자료를 다양하게 활용하여 방공식별구역(ADIZ)에 대한 개념과 방공식별구역의 국제법적 지위와 주변국의 방공식별구역 운영 현황 등 일반현황을 살펴보고, 중국의 방공식별구역 선포 배경과 법적 근거·문제점 등을 알아본데 이어, 이에 대한 우리 정부와 주변국 대응, 확장된 한국방공식별구역(KADIZ)의 문제점 등 분석을 통해 향후 확장된 KADIZ의 실효적 지배를 강화하기 위한 대응전략을 연구하였는데, 대응전략으로

효율적인 KADIZ 관리를 위한 대응방안, KADIZ의 국내법적 문제 개선방안과 향후 과제, 우리의 해양권익과 연계한 KADIZ 확장방안 등을 제시하였다.

본 연구논문의 핵심인 확장된 한국방공식별구역(KADIZ)의 실효적 지배 강화와 안정적 운영을 위한 대응전략은 다음과 같다.

첫째, 확장된 한국방공식별구역(KADIZ)을 효율적으로 관리할 수 있는 대응방안을 강구해야 한다. 방공식별구역은 항공기의 특성을 고려하여 영공을 효과적으로 방어하기 위한 일종의 완충구역이며, 영공방위를 위한 실질적인 사전 필수 공간이다. 그러한 측면에서 중국의 일방적인 방공식별구역(ADIZ) 획정에 대해 우리 정부가 보여준 조치는 여러제약을 안고 지내왔던 한국방공식별구역의 오랜 숙원까지 한꺼번에 해결하는 성과가 있었다고 할 수 있다. 하지만 한국과 중국, 일본이 중첩된 방공식별구역을 공유하게 된 것은 우발적인 군사적 충돌 등 동북아지역의 안정과 평화에 상당한 위협요인으로 작용하게 될 것이다. 따라서 확장된 한국방공식별구역의 실효성 강화를 위한 외교안보측면의 전략 구비가 선행되어야 하고, 이와 더불어 확장된 KADIZ를 기준으로 중국과 일본의 방공식별구역 경계를 재조정하도록 지혜를 모아야 하며, 이에 앞서 중첩된 방공식별구역 내에서 군사적 충돌을 막고 안전한 비행을 보장할 수 있는 조속한 협의가 이루어져야 할 것이다. 또한 인천 비행정보구역(FIR)내 KADIZ 확장구역에 대한 관할권을 강화할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 인천 FIR내 KADIZ 관할권 강화 방안으로 A-593 항로에 대한 관제권 회복과 제주 남단 한국방공식별구역 확장구역에 훈련공역을 설정하는 방안 등이 추천된다. 아울러 중국이 서해상에 새로운 방공식별구역을 획정하더라도 우리의 방공식별구역 서쪽경계선이 절대 손상되지 않도록 군사 외교적으로 총력을 기울여야 하겠다. 또한 확장된 한국방공식별구역을 장악하고, 우리의 권리를 정당하게 주장할 수 있도록 현재의 방공작전수행체계를 면밀히 점검하여 미비한 부분은 빠른 시간 내에 보강해야 한다.

둘째, 한국방공식별구역(KADIZ)을 둘러싼 국내의 관련법령상의 미비한 요소를 수정·보완하고 국제사회에서 방공식별구역(ADIZ) 관련 국제법 형성 논의를 적극 주도해야 한다. 한국방공식별구역을 둘러싼 관련 법령은 무엇이 문제이고 어떠한 것을 보완해야 하는지 등의 KADIZ 관련 국내법령 정비는 계속 이루어져야 하며 과연 한국방공식별구역은 어떻게 운용되고 이를 위반할 시 어떤 조치가

취하여 진다는 내용을 일반법령에 공포되어 있어야 한다. 그런 의미에서 항공법과 군용항공법규 간 정비나 적용범위에 대한 조정도 필요하다고 본다.

셋째, 장기적으로 대한민국의 해양주권과 관할권이 미치는 해양관할권역과 연계되면서 우리의 군사력 운용범위도 포함된 한국방공식별구역(KADIZ)으로 추가 확장해야 한다. 대한민국의 해양주권과 관할권이 미치는 해양관할권역은 영해, 접속수역, 배타적경제수역(EEZ), 대륙붕 등 해상영역을 포함하고 있어 軍의 군사력 운용범위와 그 경계는 유사하다. 그러나 일본·중국의 방공식별구역(ADIZ)이 각국의 배타적경제수역 또는 대륙붕 경계와 일치하는 것과 달리 현재 우리 해·공군 항공전력의 主 작전경계선인 한국방공식별구역은 우리의 해양관할권역의 상공에 대한 경계를 포함하고 있지 않다. 따라서 평시 한국방공식별구역 외곽의 해양관할권역에서 해·공군 항공전력의 지속적인 해양권익보호 작전이 제한되고, 유사시 잠재적인 위협에 의한 해양 분쟁 또는 갈등시 공중전력의 신속하고 효율적인 작전대응이 보장되지 않아 국제적 안보환경에서 불리한 여건에 처하고 있는 실정이다. 즉, 주변국과의 해양 갈등·분쟁시 자국의 해양권익보장을 위해서는 해상·공중전력의 활동 영역을 수평적으로는 자국의 해양권익이 미치는 해역을 작전영역으로 확정하고 수직적으로는 그 상공까지 작전공역을 확보하여 유리한 국제적 안보환경과 여건 조성을 보장 해야 한다. 따라서 대한민국의 해양권익을 유지하고 보장하기 위해서는 해양주권과 관할권의 영향이 미치는 全 해양관할권 상공과 해·공군 항공전력의 군사력 운용영역을 한국방공식별구역 범위와 일치되도록 KADIZ를 확장할 필요가 있다.

따라서 본 연구결과는 최근 급변하는 동북아시아 정세 속에서 확장된 한국방공식별구역(KADIZ)에 대한 실효적인 지배 강화와 이어도 주변해역 관할권 보호를 위한 국가 차원의 전략과 정책 수립에 일조할 것으로 판단된다. 그러나 대다수 자료가 군사자료로 인한 보안문제로 접근 및 취급이 제한되어 연구결과에 수록하기가 힘들었으며 군사비문이 아닌 군사자료나 국내·외 연구 논문, 간행물, 언론보도 등 시사성 있는 최신자료를 최대한 활용하였으나, 심층 깊은 문제 도출에 한계점을 가지고 있다. 또한 최근 1~2년간 발표된 관련 연구 논문이 부족하다 보니 자료 최신화가 다소 부족하였고 확장된 한국방공식별구역의 실효적 지배 강화를 위한 대응전략이라는 큰 틀에서 연구하다 보니

세부적이고 구체적인 연구가 이루어지지 못한 부분도 있다. 따라서 향후 연구는 한국방공식별구역(KADIZ)에 대한 법적근거 마련을 위한 연구와 더불어 본 연구에서 제시한 우리의 해양권익과 연계한 KADIZ 확장(안)의 유효화 방안과 우리軍의 전장권역의 경계 등을 고려한 동북아시아의 해상작전공역에 대한 주변국과의 공역관리협조방안 연구도 필요하다.

결론적으로 확장된 한국방공식별구역(KADIZ)에 대하여 실효적 관할권을 유지하고 강화하기 위해서는 국가 차원에서 대응해야 하며, 이는 곧 대한민국의 해양관할권 활동 보장과 영공을 수호하는 것임을 명심해야 한다. 특히 우리나라의 안보현실은 그 어느 시기보다 국가적인 역량의 결집이 요구되고 있으며, 이를 통해서만 대한민국의 위상이 한층 높아질 것이라 판단된다.



第1章 序 論

제1절 연구배경 및 목적

21세기 들어서 국가 간에 군사력을 투사하여 영토를 점령하던 시대는 저물고 국가 간 해상과 공중 공간에 대한 중요성이 급증하고 있다. 특히 20세기 초 항공기의 개발은 공중영역에 대한 인식을 높여주는 계기가 되었다. 이러한 환경 속에서 방공식별구역(ADIZ)이 주는 의미는 국가이익과 안보에 매우 큰 영향을 미치고 있으며, 중요성도 높아지고 있다.

최근 한반도 주변의 강대국들은 영토분쟁과 관련하여 관련 국가의 이익과 맞물려 매우 첨예하게 대립하고 있는 상황이다. 한국과 일본의 독도 영유권을 둘러싼 갈등, 중국과 일본의 센카쿠 열도(중국명 : 다오위다오, 대만명 : 다오위타이) 분쟁, 러시아와 일본의 쿠릴도서 분쟁 등 갈등이 심화되거나 해결방안을 모색 중이다. 그리고 이러한 연안을 중심으로 한 주변국들의 영유권 분쟁은 해상에서 뿐만 아니라 공중에서도 발생할 가능성이 내재되어 있는 실정이다.

특히 한반도의 경우 60여 년 넘게 지속되고 있는 남·북한 정전상태, 일본과는 독도 영유권 분쟁과 관련하여 독도에 대한 일본의 해상 및 공중에서의 지속적인 문제제기 등 매우 민감한 이슈가 되고 있다. 그리고 동해상에서 일본과는 우리의 방공식별구역(ADIZ)과 일본방공식별구역(JADIZ)이 맞물려 있는 상황이다. 당시 한국방공식별구역(KADIZ : Korea Air Defense Identification Zone)은 우리 영공 일부(홍도, 제주 마라도 남쪽)가 KADIZ 범위에서 벗어나 일본방공식별구역(JADIZ : Japan Air Defense Identification Zone)에 포함됨에 따라 우리의 영공임에도 불구하고 우리가 완전하고 배타적인 주권을 행사하지 못하고 있는 실정이었다. 이러한 상황속에서 중국이 지난 2013년 11월 23일 일방적으로 제주 남서쪽에서 이어도¹⁾ 남방에 이르는 구역까지 중국방공식별구역(CADIZ : China Air Defense Identification Zone)을 선포함에 따라 주변국들의 긴장과 갈등을 초래하게 되었다. 이는 지금까지 동북아시아 지역에서 한·중·일

1) 제주도 마라도에서 서남쪽으로 149Km에 위치한 수중 암초로, 파랑도라고 불리고 있다. 이어도는 마라도 서남쪽 81해리(149Km), 중국 퉁다오 동북쪽으로 247Km, 일본 나가사키현 도리시마 서쪽으로 276Km 가량 떨어진 지점에 위치해 있다. 평균수심 50m, 길이는 남북으로 1800m, 동서로 1400m 정도의 크기에 4개의 봉우리를 가진 수중 암초이다. 2003년에는 우리 정부에서 이곳에 해양과학기지를 건설하여 태풍진로 파악, 주변수역에 대한 해양연구, 어업활동 등을 위해 활용하고 있다.

3국간에 전개된 섬의 영유권 분쟁과 해양에 존재하는 천연자원과 어족자원을 둘러싼 해양경계획정에 관한 분쟁이 상공으로 확대되는 것을 의미하는 것으로 동북아지역 분쟁의 양상이 보다 복합적으로 전개되기 시작했음을 예고하는 것이었다. 그러한 갈등의 원인이 되는 현상의 배경에는 중국이 경제적 급성장을 바탕으로 동북아지역 분쟁의 전면에 나서게 되었음을 의미하는 것이다.

이에 우리 정부는 관련국 및 미국과 충분한 사전 협의를 통해 2013년 12월 8일 기존 제주도까지만 설정되어 있던 방공식별구역(ADIZ : Air Defense Identification Zone)을 이어도 남방에 이르는 구역까지 확장하여 한국방공식별구역(KADIZ : Korea Air Defense Identification Zone)을 선포함으로써 한국, 중국, 일본 등 3국의 방공식별구역(ADIZ)이 중첩되는 상황이 되었다. 이러한 방공식별구역(ADIZ) 중첩으로 제주도 남쪽 이어도 상공에서의 한·중·일 간 영유권 분쟁 발생 가능성이 내재되어 있고, 최근 중국이 동중국 해상에서 군사훈련 등을 실시함에 따라 군사적 충돌도 예상되는 등 주변국과 이어도 주변해역의 관할권 수호를 위한 긴장감이 높아지고 있다.

또한 한국방공식별구역(KADIZ)은 6·25전쟁이 진행 중이던 1951년 3월 22일 美 태평양사 공군에 의해 극동지역 방위와 한국의 방공망 강화를 위해 선포된 이후 국가의 안전보장과 영공방위에 매우 큰 역할을 수행하고 있다. 이러한 방공식별구역(ADIZ)은 현재 한국을 포함한 일본, 필리핀 등 20여개 국가에서 운영하고 있으나, 국제법상 이를 허용하거나 금지하는 명문화된 규정이 없어 그 정당성이나 요건, 한계 등이 불명확한 실정이다.

이러한 방공식별구역(ADIZ)의 한·중·일 중첩과 국제법적 불명확성은 한반도 주변에서의 갈등과 분쟁 가능성을 내포하고 있다. 이는 남·북한 및 주변국 간의 안보환경의 변화 속에서 방공식별구역을 운영하고 있는 우리로서는 이를 보다 안정적으로 운영하기 위하여 확장된 한국방공식별구역(KADIZ)의 실효적 지배 강화를 위한 대응전략을 연구할 필요성이 대두되었다.

따라서 본 연구의 목적은 최근 급변하는 동북아지역 정세 속에서 확장된 방공식별구역에 대한 실효적인 지배 강화와 더불어 이어도 주변해역의 관할권 수호를 위한 현명한 전략과 정책을 발전시키기 위한 과정에 일조하고 국제분쟁의 제약속에서 국가 이익을 수호하기 위하여 가용한 전략적 방안을 제시하고자 한다.

제2절 연구범위 및 방법

본 논문에서는 확장된 한국방공식별구역(KADIZ)의 실효적 지배를 강화하기 위한 대응전략에 대한 포괄적인 과제에 한정하여 연구하고자 한다.

중국이 2013년 11월 23일 일방적으로 방공식별구역(ADIZ)을 선포하자, 이에 대응하여 우리 정부도 2013년 12월 5일 기존 제주도까지만 설정되어 있던 방공식별구역을 이어도 남방까지 확장하여 선포함에 따라 한·중·일 3국의 방공식별구역이 중첩되었다. 이에 따라 이 지역에서의 군사적 충돌이 예상되는 등 주변국과 이어도 주변해역의 관할권 수호를 위한 긴장감이 높아지고 있다.

또한 우리나라를 포함하여 쏠 세계 28개국 이상이 운영하는 방공식별구역(ADIZ)은 국제법상 이를 허용하는 규정도, 금지하는 규정도 없어 운용 절차나 분쟁 해결방안, 나아가 정당성에 관하여 논란이 있을 수밖에 없다. 특히 연안국의 국가안보를 위한 방공식별구역(ADIZ)이 공해상공 비행의 자유를 침해하지 않는지 문제되고 있는 실정이다.

따라서 본 연구의 범위는 방공식별구역(ADIZ)에 대한 개념과 주변국의 방공식별구역 운영 현황·방공식별구역의 국제법적 지위 등 일반적인 현황을 살펴보고, 중국의 동중국해 공해상에서의 중국방공식별구역(CADIZ) 선포 배경과 법적근거·문제점 등을 알아본데 이어, 이에 대한 우리 정부와 주변국 대응·확장된 한국방공식별구역의 문제점 등의 분석을 통해 향후 확장된 한국방공식별구역(KADIZ)의 실효적 지배를 강화하기 위한 대응전략을 제시하고자 한다.

본 논문은 총 6장으로 구성되었다. 먼저 제1장 서론에 이어, 제2장에서는 방공식별구역 개념(ADIZ)과 유래·주변국의 방공식별구역 운영 현황·방공식별구역의 국제법적 지위를, 제3장에서는 중국방공식별구역(CADIZ) 선포 실태와 문제점을 알아 본 후 이에 대한 한국과 주변국들의 대응을 살펴보았고, 제4장은 중국 방공식별구역 선포前 기존의 한국방공식별구역(KADIZ) 운영 실태와 문제점을 도출한데 이어, 중국방공식별구역 선포 후 한국의 방공식별구역 확장 조치에 따른 문제점을 분석하였으며, 제5장에서는 확장된 한국방공식별구역의 실효적 지배 강화를 위한 대응전략으로 효율적인 한국방공식별구역 관리를 위한 대응방안, 한국방공식별구역의 국내법적 문제 개선방안과 향후 과제, 我 해양권익과 연계한

한국방공식별구역 확장방안 등을 제시하였다. 마지막으로 제6장은 연구결과를 종합하여 결론을 도출하였다.

연구방법은 주로 문헌조사와 전문가 의견수렴 방법을 택하였으나, 심층 분석한 자료가 부족하거나 자료의 보안문제로 접근 및 취급이 제한되어 다소 애로가 있었다. 참고자료는 국방부와 해·공군의 내부자료, 국·내외 논문, 주요 연구기관의 간행물, 언론보도 기사, 국내·외 학술지, 인터넷 검색자료 등 접근이 가능한 자료를 다양하게 활용하였다.



第2章 防空識別區域(ADIZ) 概念과 國際法的 地位

제1절 방공식별구역(ADIZ)의 개념과 유래

1. 방공식별구역 개념

20세기 들어 해양과 접해있는 국가들이 자국의 안전보장과 국가이익을 보호하기 위한 목적으로 영해 상공에 접해있는 공해상의 공중공간의 일정구역에 대해 관할권을 주장하기 시작하였으며, 이러한 연유로 해양과 접해있는 일부 국가에서는 방공식별구역을 설정하여 운영하고 있다. 특히 최근 급변하는 항공 환경 속에서 방공식별구역에 대한 중요성이 높아지고 있는 실정이다.

방공식별구역(ADIZ : Air Defense Identification Zone)이란 군사·안보상의 목적으로 영공 외곽의 일정지역 상공에 설정되며, 영공방위를 위하여 공중항적의 탐지 및 식별과 전술항공통제임무를 수행하는 기준이 되는 공간으로 해당지역 내로 식별되지 않은 항적이나 사전 통보없이 침투한 항적에 대하여는 반드시 식별해야 하는 구역을 말한다.²⁾ 최근 항공기술이 비약적으로 발달함에 따라 각국은 빠른 속도와 높은 고도를 가진 항공기의 위협성에 대처하기 위하여 안보목적으로 방공 식별구역(ADIZ)을 설정하고 있는 추세이다. 방공식별구역(ADIZ)은 보통 영공 외곽에 설정하며 현재까지 확인된 바로는 쉰 세계적으로 약 28여 개국³⁾이 방공식별구역을 설정하여 운용하고 있는 것으로 확인된다.

현실적으로 방공식별구역(ADIZ) 운용에 대한 공통된 규정이 없지만 방공식별구역과 관련하여 대부분의 국가들은 비행계획의 통보, 무선통신 유지, 위치 보고 등을 요구하고 있는 실정이다.

2. 방공식별구역 유래

1903년 라이트 형제의 동력비행기 개발이후 항공기는 제 1·2차 세계대전을

2) 공군본부 법무실, 「전쟁법 핸드북」(충남 : 공군역사기록관리단, 2014), p.21.

3) 미국, 캐나다, 일본, 대만, 필리핀, 인도, 미얀마, 아이슬란드, 영국, 스웨덴, 오만, 핀란드, 리비아, 헝가리, 파나마, 쿠바, 파키스탄, 페루, 태국, 중국, 인도네시아, 스리랑카, 호주, 폴란드, 노르웨이, 프랑스, 이란, 대한민국 등(2015. 2. 25. 기준)

거치면서 비약적으로 발전을 거듭하였다. 항공기는 속도와 고도를 이용한 무기로써 거의 모든 국가가 항공기에 의한 잠재적인 위협에 대처하기 위해 자국의 영공은 물론 인접한 공해 상공도 어떤 종류의 권한을 부여 받을 필요가 있게 되었다. 특히 이러한 권한의 필요성은 국가안보를 위해 공해 상공에 고려되었고, 접속수역이라는 국가에 의한 해양관할권 확대와 마찬가지로 방공식별구역이라는 일방적인 항공관할권의 확대라는 형태로 나타났다.⁴⁾

방공식별구역은 미국이 1950년 12월 최초로 설정하게 되었는데, 그 유래는 진주만 공습의 충격에 기인하는 것으로 볼 수 있다. 1941년 12월 7일 오전 7시 55분, 총 183기의 공격기로 이루어진 일본 해군항공대는 미국 태평양함대 기지이자, 육군항공대 집결지인 진주만을 폭격하였다. 이로 인해 미국은 총 8척의 전함을 잃었고, 항공전력 또한 완파 198기·대파 159기의 손실을 입으면서 사실상 와해되었다. 당시 하와이에 배치되어 있던 이동식 레이더기지에서는 공습을 1시간 이상 앞둔 1941년 12월 7일 오전 6시 45분경 일본 공군기들을 탐지하였으나, 당직장교는 이를 레이더 이상이나 아군 항공기로 속단하고 아무런 조치를 취하지 않았던 것으로 알려져 있다. 만약 정체불명의 항공기와 비행계획을 통보하지 않은 채 미국 영공을 향하여 접근하여 오는 이상 물체에 대하여 즉각적인 요격에 나설 수 있는 절차와 대비태세가 완비되어 있었다면 진주만의 비극을 막을 수 있었을 지도 모른다. 이와 같은 반성적 고려가 미국이 방공식별구역을 설정하게 된 계기가 된 것이다.⁵⁾

그로부터 6일이 지난 1941년 12월 13일, 미국 의회와 대통령은 민간항공위원회(CAB : Civil Aeronautics Board)에 민간항공공역을 직접 조정하고 통제할 수 있도록 권한을 집중시켰으며, 뒤이어 1950년 6월 25일 한국전쟁이 발발하자 같은 해 9월 9일 대통령령 10197호를 제정하여 민간항공위원회에 ‘미국의 국가안보가 위협을 받는 경우 항공교통을 통제할 수 있는 권한’을 부여하였다.⁶⁾ 그리하여 미국은 1950년 12월, 세계 최초의 방공식별구역을 설정하기에 이르렀다.

4) 권경훈, “해양상공의 법적성격에 대한 국제법적 고찰 : 1982년 UN해양법협약의 결과를 중심으로”, 고려대학교 석사학위논문, 1996, p.29.

5) 서영득, “한국방공식별구역(KADIZ)의 법적지위와 문제점”, 「저스티스」, 통권 제86호(2005), p.175.

6) Henry N. Arruda, “The Extension of The United State Territorial Sea : Reason and Effect” 『*Conneticut Journal of International Law*』, Spring/Summer, 1989, p.712.

제2절 방공식별구역(ADIZ)과 유사한 개념

1. 영공

영공이란 국가의 주권이 미치는 영토와 영해의 상부공간을 지칭한다. 우리나라는 헌법 제3조⁷⁾가 영토의 범위를 규정하고 있고, 영해 및 접속수역법 제1조⁸⁾가 영해의 범위를 정하고 있다. 그러므로 우리 영공의 수평적 한계는 위 조항들이 규정하는 영토와 영해의 상부공간을 의미한다.

영공에 대한 법적지위는 1919년 파리 평화회의에서 체결된 항공규칙에 관한 협약 제1조에 “체약국은 각국이 자국의 영역상의 공간에 있어서 완전하고도 배타적 주권을 보유할 것을 인정한다.”라고 규정하면서 영공주권의 원칙을 명문화하였다. 이후 1944년 시카고 협약에서도 그 내용을 재승인하여 “국가영역은 특정국가의 주권이나 종주권의 보호 또는 위임통치하에 있는 육지와 그에 인접한 내수를 말한다.”라고 명시하고 있어 내수와 영해의 상공도 연안국의 배타적 권리가 미치고 있음을 밝히고 있다. 우리나라는 「군용항공기 운용 등에 관한 법률」 제10조에서 영공을 침범한 항공기 등에 대한 조치를 규정하고 있는데, 강제퇴거·강제착륙 또는 무력사용 등 필요한 조치를 취할 수 있다고 명시하고 있다.⁹⁾

2. 비행정보구역(FIR : Flight Information Region)

비행정보구역(FIR)은 비행 중에 있는 항공기에 안전하고 효율적인 운항에 필요한 각종 정보를 제공하고, 항공기 사고가 발생할 때는 수색 및 구조업무를 책임지고 제공할 목적으로 국제민간항공기구(ICAO)에서 분할하여 설정한 공역으로 비행정보구역의 명칭은 국명을 사용하지 않고 비행정보업무를 담당하는 센터의 명칭을 그대로 사용한다.

국제민간항공기구가 정하는 비행정보구역은 국제법상 각국의 준수 및 존중 의무가 강제되는 공역이기도 한데, 모든 국가는 자국의 비행정보구역으로 들어온 민간항공기에 운항정보를 제공하고 사고시 수색 및 구조 활동을 해야 한다. 한국의 비행정보구역은 1963년 5월 9일 국제 민간항공기구에 의해 설정될

7) 헌법 제3조, “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.”

8) 영해 및 접속수역법 제1조, “대한민국의 영해는 기선으로부터 측정하여 그 바깥쪽 12해리의 선까지 이르는 수역으로 한다.”

9) 군용항공기 운용 등에 관한 법률 제10조, 영공을 침범한 항공기 등에 대한 조치

① 국방부장관은 이 법, 「항공법」, 항공기의 운항에 관한 국제법 중 대한민국이 당사자로 가입한 조약과 일반적으로 승인된 국제법규(이하 “국제법규”라 한다), 그 밖의 관계법률을 위반한 항공기로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 항공기에 대하여 강제퇴거·강제착륙 또는 무력사용 등 필요한 조치를 취할 수 있다.(이하 생략)

당시 대구의 중앙항로관제소에서 비행 정보업무를 제공하였으므로 대구 비행 정보구역으로 명명됐지만 대구 항로교통관제소의 장비와 위치를 인천으로 옮기게 됨에 따라 2002년 9월 1일 부로 인천 비행정보구역으로 이름이 바뀌었다. 인천국제공항에 위치한 항공교통관제센터에서 비행정보업무를 제공받는 인천 FIR(IFIR : Incheon Flight Information Region)은 북쪽으로 휴전선, 동쪽으로는 속초 동쪽 약 210마일, 남쪽으로는 제주 남쪽 약 200마일, 서쪽으로는 인천에서 서쪽으로 130마일 떨어진 동경 124도 지점까지 뻗어있어 개략적으로 삼각형을 이루고 있다. 인천 FIR 의 임무는 한반도의 공역으로 지나가는 외국 민간항공기의 안전운항을 위한 정보제공과 항공기 사고 발생시 수색 및 구조 활동을 해야 하는 책임이 있다. 비행정보구역은 인접국 간 협의를 바탕으로 국제민간항공기구 이사회의 승인을 통해 설정되며 한국과 인접한 나라별 비행정보구역 면적을 보면 한국(인천 FIR) 43만km², 북한(평양 FIR) 32만km², 중국(상해 FIR, 심양 FIR 등) 960만km², 일본(후쿠오카 FIR) 930만km² 등이다.¹⁰⁾

비행정보구역은 영공과는 직접적인 관련이 없고 항공교통관제 및 비행 정보를 제공할 능력이 있는 국가에 대하여 국제민간항공기구가 지역항공 항행협정을 통해 결정하므로 국가의 경계선을 기준으로 구획되기보다는 항공로의 형태와 효율적인 항공교통업무 제공을 감안하여 구획된다. 그러나 현실적으로 독자적인 FIR을 갖고 있지 않은 국가는 FIR을 설치하려고 하는 경향이 있는데, 이는 FIR이 장래에 특정한 관할권을 부여받을 수 있다는 막연한 국제 정치적 사고가 작용한 것으로 FIR이 설치되면 비행정보제공에 따른 경제적 수입을 얻을 수 있기 때문이다.¹¹⁾ 그러나 이보다도 더 중요한 혜택은 자국 영공에 연이어 있는 공해상공역을 FIR 구역으로 책임지고 있을 경우 공중방어와 군사훈련 목적으로 매우 유용하게 사용할 수 있다는 점이다.¹²⁾

FIR를 비행하는 데에 관련된 통일규정은 아직 없으나, 대부분의 국가에서 주권 수호가 아닌 항공교통 안전보호의 목적으로 비행계획을 미리 제출하도록 하고 있다. 다만 국제민간항공협약 제3조에 의하여 군용기는 이러한 협약의 규칙 및 운영 절차에 법적으로 구속을 받지 않는다.¹³⁾

10) 위키백과, “비행정보구역” 참조, 2017. 7. 8.

11) 박원화, 「항공법」(서울 : 명지출판사, 1997), p.198 ; 황동민, “한국의 공역관리 개선방안 연구 : 조직 및 법·제도 중심으로”, 동국대학교 석사학위 논문, 1999, p.18.

12) 박원화, 「국제항공법」, 제2판(경기 : 한국학술정보, 2012), p.176.

13) 국제민간항공협약 제3조, 민간항공기 및 국가항공기

(a) 본 협약은 민간항공기에 한하여 적용하고 국가의 항공기는 적용하지 아니한다.

(b) 군, 세관과 경찰업무에 사용하는 항공기는 국가의 항공기로 간주한다.

비행정보구역은 국제민간항공기구에 의하여 설정되었고, 해당국가에 정보제공과 탐색 및 구조의무를 부여하고 있을 뿐 어떠한 권한을 주고 있는 것은 아니어서 영공이나 방공식별구역과는 본질적인 차이가 있다. 그러나 비행정보구역은 실질적으로 당해 국가의 관할권이 미치는 공역이라는 성격을 띠고 방공식별구역과 절차상 유사한 점을 갖고 있기 때문에 방공식별구역과 관련성을 갖기도 한다.

3. 작전구역(AO : Areas of Operations)

방공식별구역은 방공구역 관련 용어로 ‘작전구역’(AO)과 구별된다. 한국방공식별구역(KADIZ) 확대기준으로 한때 검토되었던 작전구역은 평시 아군의 해상 및 공중 전력을 효과적으로 통제하기 위해 합참의장이 설정해 놓은 구역으로 국적불명 선박이나 불법무기를 선적한 것으로 의심되는 선박들이 우리 영해로 진입하는 것을 감시하기 위해 설정해 놓은 구역이기도 하다.

기존 한국방공식별구역(KADIZ)과 비행정보구역(FIR)의 중간에 위치한 작전구역(AO)은 대외에 공포하지 않는 한국군의 작전선이라는 점에서 한국방공식별구역(KADIZ) 확대기준으로 적용되지 않은 것으로 알려졌다.¹⁴⁾ 작전구역은 방공식별구역(ADIZ)과 구별되는 것은 ADIZ가 외국항공기를 대상으로 하는 반면, 작전구역은 자국군 구성원의 전력에 대한 효과적인 통제를 목적으로 하는 데에 있으며¹⁵⁾ 작전구역의 범위는 군사기밀에 해당한다.

4. 한국제한식별구역(KLIZ : Korea Limited Identification Zone)

우리나라는 방공식별구역(ADIZ) 내곽에 제한식별구역을 설정하여 운용하고 있는데, 한국제한식별구역(KLIZ)은 평시 항공기 운항의 편의를 도모하고 방공작전의 효율성을 높이기 위하여 일정요건을 갖춘 항공기의 비행이 동 구역내에서 시작하여 이를 이탈함이 없이 종료될 경우 우군 항공기로 식별된 것으로 간주하는 공역을 의미한다. 한국제한식별구역이 없을 경우에는 한국제한식별구역 내에서 이륙하는 모든 항공기에 대해서 비행계획서와 대조하여 식별해야 하는 애로사항이 생기게 된다.

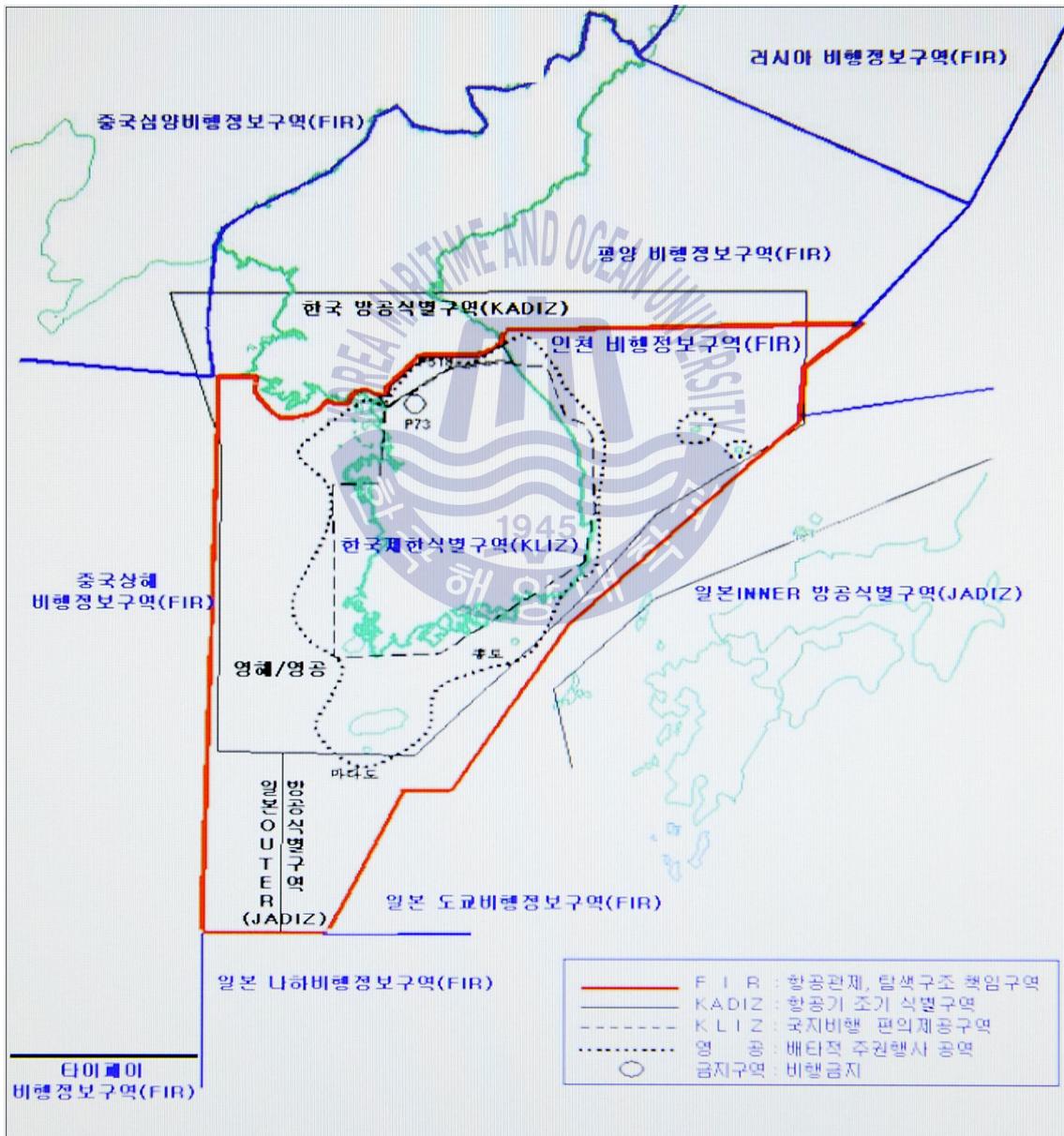
5. 비행금지구역(NFL : No-Fly Zone)

방공식별구역(ADIZ)은 비행금지구역(NFL)과도 구별되는데, 비행금지구역은

14) 경향신문, “방공식별구역(ADIZ)은 뭐고, 비행정보구역은 뭘까?”, 2013. 12. 8. 8. 字 기사

15) 양희철, “중국 ADIZ의 국제법적 해석과 동북아 안보에서의 함의”, 『국제법학회논총』, 제59권 제4호 (2014), p.174.

항공기의 비행이 허가되지 않은 구역을 말한다. 흔히 군사적인 이유로 지정되며, 공중에서의 비무장지대와 같은 성격을 띤다. 비행금지구역을 위반 하는 항공기는 격추될 수도 있다. 예를 들면 1991년부터 2003년까지 미국이 영국, 프랑스, 터키와 함께 쿠르드 반군과 분쟁이 있었던 이라크 상공에 설정하였던 비행금지구역을 들 수 있다. 비행금지구역은 UN을 통해서도 설정되는데, UN 안전보장이사회가 2011년 3월 17일 ‘UN헌장 제42조 군사적 강제조치’에 근거하여 리비아에 비행 금지구역을 설정하였고. 또한 안전보장이사회 결의 781을 통해 1993년 부터 1995년간 보스니아 상공에 비행금지구역을 설정 한 바 있다.¹⁶⁾



(그림 2-1) 영공·확장前 KADIZ·FIR·KLIZ·NFL 설정도

출처 : 인터넷 검색자료(<http://www.bodaeream.co.kr/view.php?code=national&No371514#inline Content>)

16) 위키백과, “비행금지구역” 참조, 2017. 7. 8.

6. 공해상공의 추적권(Right of Hot Pursuit)

방공식별구역(ADIZ)은 공해상에서 추적권과도 구별되는 개념인데, 추적권이란 나포되지 않기 위해 공해상으로 도주하는 선박을 추적하기 위해 마련된 제도이다. 1958년 공해에 관한 제네바협약의 제23조를 본 1982년 UN해양법협약 제111조는 추적권에 관하여 상세하게 규정하고 있다. 주요한 내용을 보면, “외국선박에 대한 추적은 연안국의 관련 당국이 문제의 선박에 대해 연안국의 법률과 제반규정을 위반했다는 충분한 이유가 있을 때에 행하여 질 수 있다. 이러한 추적은 외국선박 또는 그 일부가 추적하는 국가의 내수, 군도수역, 영해 또는 접속수역 내에 있을 때에 시작되어야 하며, 만일 중단되지 아니하는 경우에만 영해나 접속수역 밖에서 계속될 수 있다.”라고 명시되었으며 또한 UN해양법협약 제111조 제5항에 의하면 “추적권은 군함이나 군용항공기 또는 기타 정부업무에 종사함이 명백히 표시되고 식별되며 이에 대한 권한이 부여된 선박이자 항공기에 의해서만 행사되어질 수 있다.”라고 명시하고 있다.

또한, 추적권은 외국선박이 연안국의 배타적경제수역 내에서 불법적으로 어업 행위를 한 경우에도 그 배타적경제수역 내에서 시작될 수 있다. UN해양법협약 제111조 제2항은 이러한 배타적경제수역 내에서 행하여지는 추적권을 위한 일정한 규정을 두고 있다. 그러므로 UN해양법협약 제111조 제5항과 제2항에 의거 군용항공기에 의한 추적의 경우에도 추적권이 적용되어야 할 것이다.¹⁷⁾ 1952년 2월 2대의 소련 전투기가 쿠릴제도 쪽으로 진입하여 비행하다가 일본 홋카이도 섬 상공에서 미국의 썬더제트기에 의해서 요격된 바 있는데, 미국 전투기는 소련 영공을 침범하는 것을 피하기 위해 이들 전투기들에 대한 추적권을 포기한 바 있다.¹⁸⁾

7. 배타적경제수역(EEZ : Exclusive Economic Zone)

배타적경제수역(EEZ)은 영해에 접속된 특정수역으로서 연안국이 당해수역의 상부수역, 해저 및 하층토에 있는 천연자원의 탐사·개발 및 보존에 관한 주권적 권리와 당해수역에서의 인공섬 및 시설의 설치·사용, 해양환경의 보호·보존 및 과학적 조사의 규제에 대한 관할권을 행사할 수 있는 수역을 말한다.

17) N. M. Poulantzas, “The Right of Hot Pursuit in International Law”, 『The Hague’ Martinus Nijhoff Publishers』, 2002, pp.302·347.

18) 김한택, “공해의 상공비행에 관한 국제법”, 『항공우주법학회지』, 제26권 1호(2011), pp.10~11.

연안국 이외의 타국도 이 수역에서 항행의 자유, 상공 비행의 자유 및 관선 부설의 자유를 누리며, 일정한 조건하에 생물자원개발에 참여할 수 있으며 1982년 UN 해양법협약 발효에 따라 배타적경제수역(EEZ)은 연안국의 외측에 인접한 기선으로부터 200해리까지의 범위 수역에 설정할 수 있다.

UN해양법협약은 배타적경제수역 상공에서의 연안국가의 민간항공관할권에 대한 제3국의 권리나 국제민간항공기구 (ICAO)협약의 부속서인 「Rules of the air」의 적용 가능성에 관해서 언급 하지 않고 있으나, 배타적경제수역에서 연안국은 이 수역의 경제적 탐사와 이용을 위해서만 제한된 관할권을 가지며 그 상공에서는 연안국가의 관할권을 부여 하지 않고 있다. 그러나 배타적경제수역에서의 해양권의 또는 관할권의 확보가 방공식별구역의 설정의 부수적인 동기가 되기도 한다. 특히 중국은 방공식별구역을 설정함에 있어 배타적경제수역을 기준으로 삼은 것으로 보이는데, 이에 따라 배타적 경제수역과 방공식별구역 (ADIZ)이 연관되게 되었다.

이와 같이 배타적경제수역은 연안국이 일정한 관할권을 갖고 있다는 점에서 공중에서의 관할권 확대 경향으로 나타나는 방공식별구역에 관한 정당화 근거로 작용하기도 한다. 특히 영토와 영해의 상공이 영공이듯이 지금까지 공중에서의 경계는 해양에서의 경계에 의존해 왔으므로 이러한 경향에 따라 방공식별구역이 배타적경제수역(EEZ) 내에서 운영된다면 인접국가가 반발할 소지가 줄어들어 사실상의 영향력을 기대할 수 있다.

그러나 원칙적으로 배타적경제수역에서의 관할권은 경제적 탐사와 이용을 위한 제한된 관할권에 불과하고, 국가안보를 목적으로 하는 방공식별구역과는 그 목적, 범위, 기능에 있어서 연관성이 없다고 할 것이다. 특히 배타적경제수역과 방공식별구역(ADIZ)을 연계시킬 경우 명문으로 인정된 배타적경제수역에서의 상공 비행의 자유가 심각한 위협에 직면하게 되므로 이는 경계해야 한다.

제3절 국가별 방공식별구역(ADIZ) 운영현황

방공식별구역은 1950년 12월 미국이 최초로 설정한 이래 현재 우리나라를 포함하여 캐나다, 일본, 아이슬란드, 미얀마, 필리핀, 스웨덴, 대만, 인도, 영국, 오만 등 28여 개국이 방공식별구역을 설정하여 운용하고 있다. 다음은 우리나라와 상황이 유사한 연안국가들이 방공식별구역을 설정하여 운영하는 사례이다.

1. 미국의 방공식별구역

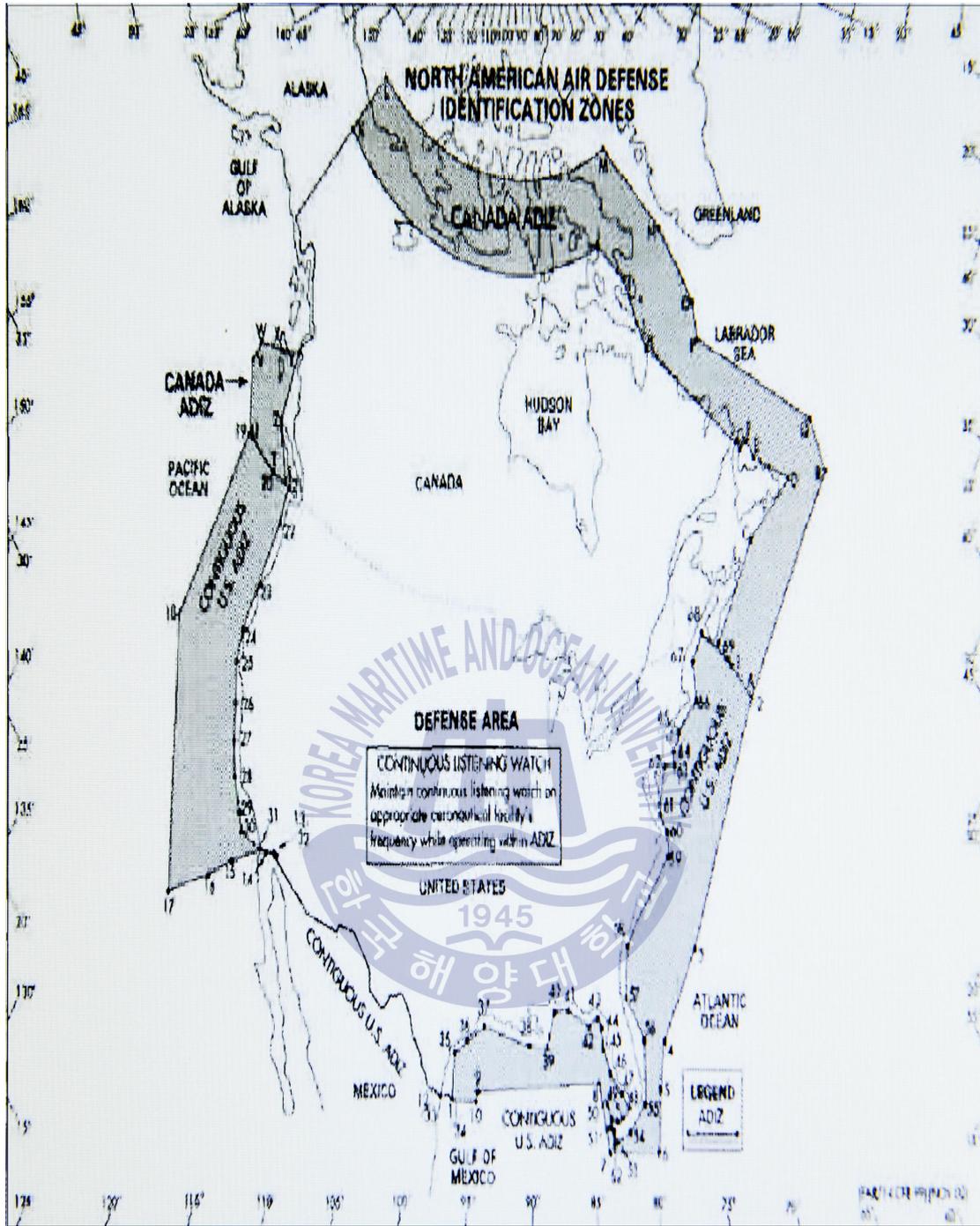
1958년에 제정된 미국의 연방항공법(USC TITLE 49.)은 연방항공청장이 국가안보의 관점에서 일정구역을 설정하여 식별, 추적 및 관제를 할 수 있도록 규정하고(49 USC §40103 b(3) 참조), 그 구체적인 내용은 우리나라의 대통령에 해당하는 연방규정집(CFR : Code of Federal Regulation)¹⁹⁾에 위임하고 있다. CFR의 TITLE 14 ‘Aeronautic and Space’는 방공식별구역의 정의, 요구사항, 범위 등을 규정하고 있으며, 그 구체적인 내용을 연방규정집에 근거하여 대륙의 동·서해안, 멕시코만 및 알래스카지역에 광범위한 방공식별구역(ADIZ)을 설정하였다. 이 구역으로 들어오는 항공기는 비행계획을 제출하고, 작동 가능한 송수신 겸용 라디오 탑재와 조종사가 관련 항공관서의 주파수를 지속적으로 듣고 있어야 하며, 레이더 비컨 트랜스폰더를 작동시켜 적당한 코드로 응답하면서, ADIZ 진입前과 ADIZ 내에서 운항 중에 위치보고를 해야 한다. 그 범위는 대서양 연안의 경우 약 310해리, 태평양 연안에 약 310해리, 멕시코만에 약 120해리, 하와이에 약 335해리, 괌에 약 225해리를 규정하고 있고²⁰⁾ 미국을 목적지로 하는 공해 상공의 항공기만 해당되며, 진입고도에 관하여는 별도의 제한을 두지 않는다. 이러한 방공식별구역에 관한 규정을 위반하는 경우 1년 이하의 징역 또는 연방법원행정처장이 정한 벌금을 부과할 수 있는 규정(49 USC §46307 및 18 USC Sec. 3611 참조)을 두고 있다. 미국의 경우 <그림 2-2> 에서와 같이 본토, 하와이, 괌, 알래스카에 방공식별구역을 설정하여 운용하고 있다.

특이점은 미국은 방공식별구역의 설정 근거를 영공 진입을 위한 합리적인 요건을 설정할 권리에서 찾고 있어 영공에 진입하고자 하는 항공기만을 대상으로 규율한다는 것이다. 이에 따라 미국은 영공 진입계획이 없는 항공기에 대하여는 방공식별구역 절차를 적용하지 않고, 반대로 타국 영공 진입계획이 없는 미국 군항공기도 타국이 설정한 방공식별구역 절차를 준수하지 않는다. 또한, 미국은 방공식별구역(ADIZ)에 관한 규정을 고의로 위반하는 경우 1년 이하의 징역 또는 연방법원행정처장이 정한 벌금을 부과할 수 있는 규정을 두고 있다.²¹⁾

19) FAA, 「美연방규칙 ; CFR 99」, p.309.

20) 김한택, 전계논문, p.19.

21) 정철, “군용항공기 운용의 작전법적 검토”, 「공군법률논집」, 통권 제23호(2004), p.74.



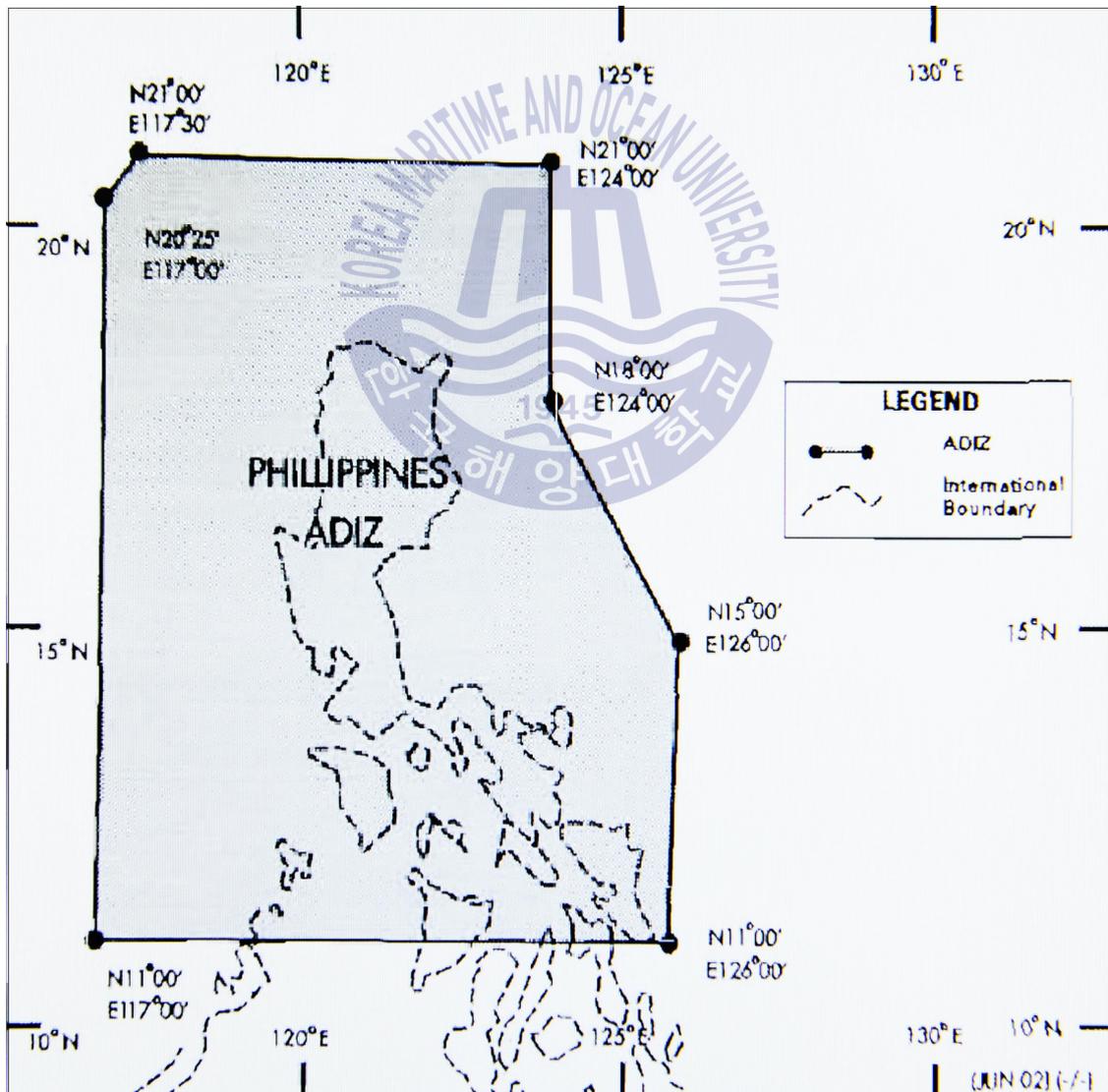
(그림 2-4) 캐나다방공식별구역도

출처 : 서영득·송인석, 「확장된 방공식별구역의 안정적 운영을 위한 법적 과제」, p.104.

특이한 것은 캐나다의 경우 민간항공기 뿐만 아니라 군용기에도 적용되며 연안으로부터 30해리 이상 공해로 확대하지 않는다는 것이다. 이는 미국의 방공식별구역이 태평양과 대서양 상공의 광범위한 지역에 걸쳐 설정된 것에 비하면 규모면에서 작은 범위임을 알 수 있다. 그러나 캐나다방공식별구역이 규모면에서는 작으나, 보다 엄격한 규칙을 채택하여 적용하고 있다.

4. 필리핀의 방공식별구역

필리핀의 경우는 지리적으로 타국과 격리되어 있는 군도국가임에도 불구하고 방공식별구역을 설정하여 운용하고 있다. 필리핀의 경우는 항공기 식별 조치는 거의 취하지 않고 있으며, 미국과 소련의 냉전기에 구소련 정찰기가 필리핀방공식별구역 내에 진입하여 당시 美 SUBIC 및 CLARK 공군기지를 정찰하는 경우에 대비하여 美공군이 설정하였는데 현재에도 계속 운용하고 있다. 즉 미군의 기지를 보호하기 위한 목적으로 필리핀방공식별구역을 운영하고 있다고 보면 될 것이다. 또한 필리핀방공식별구역은 쏘 국토에 걸쳐 설정되어 있지 않고 <그림 2-5> 에서와 같이 수도 마닐라의 루손 섬 중심으로만 설정되어 있는 것이 특징이다.



(그림 2-5) 필리핀 방공식별구역도

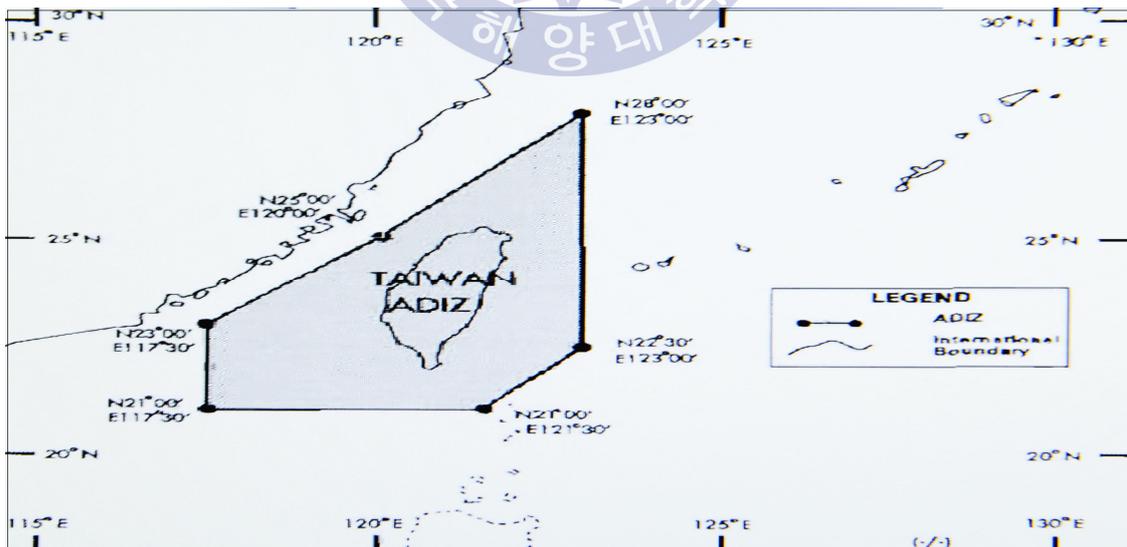
출처 : 서영득·송인석, 「확장된 방공식별구역의 안정적 운영을 위한 법적 과제」, p.111.

5. 대만의 방공식별구역

대만의 방공식별구역도 우리나라와 일본의 방공식별구역과 마찬가지로 2차 세계대전 후인 1953년에 미국의 주도로 설정되었다. 대만의 방공식별구역과 일본의 방공식별구역이 중첩됨으로써 양국 간 시비가 발생함에 따라 1955년에는 양국 간의 협의를 거쳐 대만 측 방공식별구역의 동남단 일부를 축소하였다.²⁶⁾

대만 방공식별구역의 남측은 필리핀방공식별구역과 인접하고 있으며, 동측은 일본방공식별구역과 인접하고 있다. 대만방공식별구역에는 일본의 영토인 요나구니 섬의 3분의 1가량이 포함되어 있는데, 대만은 자발적으로 요나구니 섬 반경 12해리 부분을 방공식별구역에서 제외하였다.²⁷⁾

한편, 방공식별구역의 서측과 북측은 중국 영공 내에 설정되어 있는데, 중국 측이 대만을 자국 영토의 일부로 보고 있는 상황에서 이에 대해 문제를 제기한 바는 없다. 대만의 입장에서 방공식별구역의 북서부 쪽은 실질적으로 의미가 없다고 판단하여 대만 섬 서해안으로부터 70마일 떨어진 공역 상에 대만해협 방공경보선을 설정하여 운영하는데 보다 더 주안점을 두고 있으며²⁸⁾ 방공식별구역 범위는 <그림 2-6>에서 보듯이 대만 섬을 중심으로 25~100해리 내외의 구역에 설정하여 운영하고 있다. 대만은 비행절차를 위반한 항공기와 비행계획을 벗어난 항공기뿐만 아니라 적성기로 식별된 항공기가 경고방송 및 가시신호를 따르지 않을 시 무력공격을 한다고 규정하고 있다.²⁹⁾



(그림 2-6) 대만 방공식별구역도

출처 : 서영득·송인석, 「확장된 방공식별구역의 안정적 운영을 위한 법적 과제」, p.108.

26) 도경구, 「KADIZ 종합자료집」(서울 : 국방부 정책실 기본정책과, 2014), p.40.

27) 동경신문, “요나구니 분단의 방공식별권 대만측 해상에 신경계선”, 2010. 5. 26. 字 기사

28) 도경구, 전계서, pp.40~41.

29) 공군작전사령부, 「각국 방공식별구역 출입 절차 : 미국방성 비행정정보간행물(DoD FLIP)을 중심으로」(오산 : 공군작전사령부 항공관제과, 2013), p.16.

6. 기타 국가의 방공식별구역³⁰⁾

프랑스의 경우는 방공식별권이라 불리는 구역을 알제리 분쟁 중에 알제리 연안으로부터 약 70~90해리의 공해 상공에 설정하였다. 이는 알제리 분쟁 중 반란군이 항공기를 이용하여 공중에서 원조 받는 행위를 방지하기 위한 것으로 미국이나 캐나다 등 여타 국가의 규칙보다 엄격하게 적용하고 있다. 프랑스의 방공식별권에 대한 비행규칙은 비행계획서의 제출, 승객의 식별, 지정된 항로 내에서의 비행, 지상 관제소와의 연락 등을 요구하고 있으며, 이 규칙을 준수하지 않고 방공식별구역으로 진입하는 항공기에 대해서는 프랑스 요격기에 의한 사격을 허용하고 있다.

방공식별구역(ADIZ)을 영토 국경에 설정한 국가들이 있는데 인도방공식별구역은 파키스탄과 국경에, 태국방공식별구역은 베트남과 국경에, 미얀마 방공식별구역은 중국·태국 국경에 설정하였으며, 오만, 스웨덴, 아이슬란드 등은 영해 밖으로 연장된 방공식별구역을 설정하여 운용하고 있다.

이상 살펴본 바와 같이 각국이 방공식별구역(ADIZ)을 운영하는 관행을 통해 방공식별구역의 성격을 보다 명확히 이해할 수 있었고, 이를 국제법적 지위의 판단근거로 활용할 수 있으며, 주요 국가별 방공식별구역(ADIZ) 운영 현황을 <표 2-1> 과 같이 요약할 수 있다.

구 분	내 용	범 위 (설정시기)
미 국	<ul style="list-style-type: none"> · 광범위하게 방공식별구역을 설정하여 진입하는 항공기의 즉각적인 식별, 위치확인 및 관제 실시 · 모든 항공기는 구역진입前 의무적으로 위치보고 및 비행계획 제출 	대 서 양 : 200NM 태평양 : 75~100NM
캐나다	<ul style="list-style-type: none"> · 미국의 선례를 따르며, 위반하는 항공기는 군용기로 비행제지 · 민간항공기 뿐만 아니라 군용기에도 적용 	연안 : 30NM
일 본	<ul style="list-style-type: none"> · JADIZ 내에 위치보고를 하지 않는 항공기 진입시 국적불명의 항공기로 간주하여 항공자위대의 전투기로 추적 	- (1969. 9.)
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> · 알제리와 분쟁 중 알제리 연안 공해상에 설정하여 미국과 캐나다 보다 엄격하게 적용 · 절차 미준수 항공기에 대해서는 프랑스 요격기에 의한 사격을 허용하는 등 강력한 관할권을 행사 	알제리 연안 70 ~ 90NM (1956년/분쟁중)
필리핀	<ul style="list-style-type: none"> · 도서국가로 주변국 위협이 상대적으로 약하기 때문에 구역 내에서 절차는 민간 항공당국에서 담당 · 안보적 측면보다는 항공교통 측면에서 설정 	-

(표 2-1) 주요 국가별 방공식별구역 운영 현황(요약)

30) 상계서, p.17.

제4절 방공식별구역의 국제법적 지위

1. 방공식별구역의 국제법적 위법설과 적법설

방공식별구역은 “어느 국가가 일방적으로 선포할 수 있다.”라는 국제법적 권한을 명시한 국제법 규정 또는 조약은 존재하지 않고 제2차 세계대전과 한국전쟁 이후 각국이 안보적 목적으로 설정한 구역이다. 일반적으로 방공식별구역을 영공의 확장으로 해석하고 있지는 않지만 현재 28여 개국이 설정하여 운영하고 있어 동 구역의 국제법적 정당성이 논란이 되고 있다.

가. 국제법적 위법설

방공식별구역(ADIZ)의 국제법적 위법설에 대한 주장은 다음과 같다.

첫째, 법리적 측면으로 상공비행을 규율하는 조약은 1차 세계대전 직후부터 발전하기 시작했고, 1919년 비행규칙을 위한 파리협약과 1944년 시카고의 국제민간항공협약, 1982년 UN해양법협약을 들 수 있다. 아래 협약에 따라 영해 상공의 이원인 공해 상공에 방공식별구역을 설정하여 일방적인 관할권을 행사하는 것이 국제법적으로 논란의 대상이 되는 주된 이유는 ‘공해 상공의 비행 자유’라는 국제항공법의 기본원칙과 대립된다는 의견이다.³¹⁾

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• 제1조(주권) 체약국은 각국이 그 영토 상공의 공간에 있어서 완전하고 배타적인 주권을 보유한다는 것을 승인한다.• 제2조(영역) 본 협약의 적용상 국가의 영역이라함은 그 나라의 주권, 종주권 보호 또는 위임 통치하에 있는 육지와 그에 인접한 영수를 말한다.• 제3조(민간항공기 및 국가항공기)<ul style="list-style-type: none">(a) 본 협약은 민간항공기에 한하여 적용하고 국가의 항공기에는 적용하지 아니한다.(b) 군, 세관과 경찰업무에 사용하는 항공기는 국가의 항공기로 간주한다.(c) 어떠한 체약국의 국가항공기도 특별협정 또는 기타방법에 의한 허가를 받고 또한 그 조건에 따르지 아니하고는 타국의 영역의 상공을 비행하거나 또는 그 영역에 착륙하여서는 아니된다.• 제9조(금지구역)<ul style="list-style-type: none">(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. |
|---|

(표 2-2) 국제민간항공협약 주요내용

둘째, 국제관행 측면으로 방공식별구역의 법적성격은 다소 보수적이지만, 국가

31) 김동수, “한국의 공역관리 발전방안 : 동북아 해상작전공역을 중심으로”, 『해군 전투발전지』, 제15호 (2008), p.9.

관행에 불과한 것으로 보는 경향이다.³²⁾ 비록 28여 개국이 방공식별구역을 설정하여 운영하고 있지만, 그 적용과 운용이 일관성을 띠고 있지 않아 국제 관습법의 성립요건인 관행의 일관성을 충족할 수 없고, 방공식별구역제도와 관련된 국제조약이 존재하지 않아 방공식별구역의 설치시기, 범위 등이 완전히 해당 국가의 주권에 의해 일방적으로 결정되었다는 주장이다.

셋째, 법적 판결사례로 1982년 UN해양법협약의 공해규정에 의해 영해, 배타적 경제수역, 공해의 3원적 해양법 질서가 구성됨에 따라 일부 연안국은 새로운 배타적경제수역에서 타국 군용기의 상공비행은 연안국의 허가대상이 되어야 한다고 주장한 바 있다. 특히 브라질은 국제민간항공기구의 법률위원회에서 ‘배타적경제수역 상공의 법적지위를 영공에 부합하는 것’으로 하자는 제안을 했지만 당해 법률위원회는 이러한 브라질의 시도를 ‘상공 비행의 자유를 규정하고 있는 공해제도를 그대로 적용하고 있는 배타적경제수역의 법적지위를 변경하는 것’이라며 반대하였다.³³⁾

나. 국제법적 적법설

방공식별구역(ADIZ)의 국제법적 적법설에 대한 주장은 다음과 같다.

첫째, 법리적 측면으로 국제민간항공협약 제1·2조에 따라 각 국가는 해당 영공에 대해 배타적 주권을 보유하고 있고, 동 협약 제3조에 따라 민간항공기만 적용되고 軍항공기를 포함한 국가항공기는 적용대상이 아니다. 그러나 ‘공해 상공의 비행자유’라는 법적 근거는 동 협약에 명시되어 있지 않고 ‘체약국의 영공 주권’만 명시되어 있다. 단지, ‘영공 주권’의 반대급부로 유권해석상 ‘영공 이원해역인 공해 상공에서 비행의 자유’가 너무나도 기본적인 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 비행자유’의 개념을 더욱 뒷받침 하였다.

그러나 1982년 UN해양법협약 제86조 공해규정에 따라 영해, 배타적경제수역, 공해의 3원적 해양법 질서가 구성되어 기존 공해의 경계가 크게 축소되었고,

32) 신창훈, “중국의 방공식별구역 선포와 역내 안보적 함의”, 「Strategy 21」, 통권 제33호 vol.17 (2014), p.154.

33) 상계서, p.153.

동 협약 제58조 제1항과 제87조에 ‘배타적경제수역·공해 상공의 비행자유’가 처음으로 언급되었다. 다른 국가는 UN해양법협약 제58조에 따라 배타적경제수역에서도 제87조 상 “항해·상공의 자유 등 공해의 자유를 동일하게 향유할 수 있지만, 이를 위해서는 ① 제58조 제1항의 모든 국가는 이 협약의 관련 규정을 따를 것을 조건으로, ② 제58조 제3항의 연안국의 권리와 의무를 적절하게 고려하고, ③ 제301조의 타 국가의 영토보전 또는 정치적 독립에 해가 되거나 국제법의 원칙에 부합되지 않는 방식에 의한 무력의 위협이나 행사를 삼가해야 한다.”는 제반조건을 충족해야 한다. 즉, UN해양법협약의 ‘배타적경제수역·공해의 자유’에 대한 향유는 시카고 국제민간항공협약에서 유추된 ‘공해의 자유’보다 더욱 제한되고 연안국의 권리와 국제법의 원칙을 고려해야 한다. 더불어 1982년 UN해양법협약의 영해, 배타적경제수역, 공해의 3차원적 해양질서를 기초로 한 공역질서를 시카고 국제민간항공협약이 충족하지 못하고 있으며 동 협약에 따라 새롭게 형성된 해역인 접속수역과 배타적경제수역을 통해 해양주권과 관할권이 확대된 것처럼 공역 또한 영공 이권에 설정된 방공식별구역(ADIZ)이 국가 항공관할권의 확대 형태로 나타났다는 주장이다.³⁴⁾

- 제56조(연안국의 권리, 관할권 및 의무) 연안국은 EEZ에서 (a) 해저의 상부수역 등 천연자원의 탐사, 개발 등 주권적 관리, (b) 해수 등을 이용한 에너지 생산 등 경제적 개발 등 주권적 권리, (c) 해양환경의 보호와 보전 등 관할권을 행사
- 제58조(다른 국가의 권리와 의무)
 - 1항 모든 국가는 이 협약의 관련규정에 따를 것을 조건으로 EEZ에서 87조에 규정된 자유를 향유한다.
 - 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.
- 제86조 공해는 EEZ·영해·내수 또는 군도수역의 속하지 아니하는 바다의 모든 부분
- 제87조(공해의 자유) 항행·상공비행의 자유 등
- 제301조(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 무력의 위협이나 행사를 삼가해야 한다.

(표 2-3) UN해양법협약상 배타적경제수역 관련 주요내용

둘째, 국가안보 측면이다. 시카고 국제민간항공협약 상 ‘제9조 군사상의 필요에 따라 타국 항공기의 영공 비행금지’와 제12조 공해상 실효적 규칙은 동 협약을 기초하여 수립’과 UN해양법협약 상 ‘제301조 타 국가의 영토보전을 전제로 한 권리 이행 가능’이 각각 명시되어 있어 국가안보의 중요성에 따라 상공비행의

34) 권경훈, 전계논문, pp.47~49.

자유에 대한 제한이 가능하고, 국가안보에 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 공해 상공까지 국가안보를 고려하게 되었다. UN해양법협약 제58조 1항 배타적경제수역(EEZ)에서 모든 국가의 상공비행의 자유를 규정하고 있지만, 동 수역에 대한 상공비행의 자유는 최근 항공과학의 발달로 인하여 단순히 운송업무는 물론 타국의 전략적·작전적 중심과 핵심노드에 대한 정찰·감시 등 안보문제와 관련된 군사비행과 밀접한 연관을 가지므로 이에 대한 세심한 고찰이 필요하다. 즉, 각국의 방공식별구역은 대체적으로 200해리의 배타적경제수역보다 먼 거리의 지역에 설정되지만, 방공식별구역에서의 민간항공기에 대한 규제가 자국의 주권적 권리와 관할권을 향유할 수 있는 배타적경제수역과 기타협약 약정보다 훨씬 엄격하게 통제되고 있으므로 배타적경제수역에서 국가의 안위와 관련된 군사적 목적을 지닌 상공 비행에 대한 제한은 당연한 귀결이다. 예를 들면 브라질, 이란, 북한 등은 이 수역에서의 외국의 군사활동 제한을 명문화 하였으며, 이는 자국의 안보와 더불어 자국의 관할권을 확대하려는 측면으로 이해될 수 있다.³⁵⁾

셋째, 국제관행 측면에서 공해 상공은 연안국가든 내륙국가이든 간에 모든 국가에 개방 되어 있어 同 구역 내에서의 외국항공기는 등록국가 이외에는 어떤 국가의 관할권도 받지 않는다. 그러나 국제관습법은 아주 특별한 상황 하에서는 공해 상공의 외국항공기에 대하여 예외적이고 제한된 관할권과 실행권리를 인정하고 있다. 방공식별구역은 1950년 처음 미국에 의해 설정된 이래 현재 세계 20여 개국이 설정하여 운영해 오고 있는 실정이다. 이는 방공식별구역이 최초 설정된 이래 국제적인 묵인에 의해 또는 국제법 주체들의 실행에 의해 국제관습법으로서의 지위를 형성 중에 있는 것으로 간주되고 있다는 것이다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 1982년 제3차 UN해양법회의에 의해 공해 상공은 영해의 확대와 군도수역 및 배타적경제수역의 설정으로 공해의 법적 지위에 상당한 변화를 가져왔다. 또한 방공식별구역은 국제적인 묵인 또는 국제법 주체들의 실행에 의한 국제관습법을 근간으로 접속수역이라는 국가의 해양

35) 최선형, “우리나라 ADIZ의 법적지위에 대한 고찰”, 국방대학교 석사학위 논문, 2007, p.28.

관할권 확대와 마찬가지로 해당구역에 대한 연안국의 일방적인 항공관할권의 확대 형태로 나타나고 있다. 이러한 경향을 고려시 방공식별구역은 국제법적으로 적법하다.³⁶⁾

2. 방공식별구역의 국제법적 근거

가. 자위권설

방공식별구역(ADIZ)의 국제법적 근거를 UN헌장 제2조 제4항과 제51조가 부여하고 있는 자위권의 개념에서 찾는 견해이다. 이는 방공식별구역의 최초 설정 목적이 빠른 속도를 가진 전투기에 의한 공격의 위협에 대처하기 위하여 자국의 영공을 향하는 미식별항공기를 가능한 빨리 식별하고 대응하고자 함이었다는 점에 기초한다.

자위권은 UN헌장 상의 개념으로서 同 헌장 제2조 제4항에서 ‘무력에 의한 위협 또는 무력의 행사’를 일반적으로 금지하고, 제51조에서는 ‘회원국에 대하여 무력공격이 발생한 경우’에 자위권을 행사할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 자위권이 무력공격의 발생을 요건으로 하는 이상, 방공식별구역(ADIZ)은 同 헌장 제51조의 자위권 행사요건에 해당하지 않는다. 그래서 이 견해는 주로 선제적 자위권을 긍정하는 견해에서 주장된다.³⁷⁾

방공식별구역은 연혁적으로 국가안보를 목적으로 설정되었고 여전히 영공의 방위를 목적으로 운영되는 이상 방공식별구역은 이념적으로 자위권과 필요 불가결한 관계에 있다고 할 수 있다. 그러나 방공식별구역은 단순히 미식별 비행체의 식별을 목적으로 하는 구역이고, 결과적으로 미식별 비행체가 방공식별구역에 진입하여 국가안보에 위협이 된다고 판단이 되면 자위권에 의한 무력사용 등의 조치가 취해질 것인데, 이는 자위권상의 조치이지 방공식별구역(ADIZ) 그 자체의 개념에 따른 필연적인 조치는 아니다. 특히 방공식별구역은 평시에 설정되어 운영되는데 설령 선제적 자위권의 개념을 긍정한다고 하더라도 자위권은 필연적으로 긴급성을 요건으로 하고 있으므로 방공식별구역의 국제적 근거를 자위권에서 찾는 것은 부적절하다고 할 것이다. 또한 국가안보를 목적으로 한다고 해서 그 근거를 자위권에서 찾는다면 대부분의 軍 작전이 자위권

36) 김동수, 전계논문, p.37.

37) 권경훈, 전계논문, p.60.

에 근거하게 되는 결론에 이르게 됨에 따라 요건의 엄격한 판단을 요하는 자위권 이념의 무제한적 확장이 초래될 수 있다.

그러므로 방공식별구역(ADIZ)이 실질적으로 국가안보를 위한 자위권 행사의 전제조건으로서 무력공격 여부를 적시에 판단하기 위한 보조장치의 기능을 한다고 하더라도 방공식별구역의 법적근거를 자위권에서 찾는 것은 적절하지 않다.³⁸⁾

나. 묵인설

방공식별구역의 합법성 근거를 “국제법 주체들의 묵인에 의해 정당성이 인정된다.”라는 견해이다. 이는 미국이 1950년 12월 처음으로 대서양과 태평양 상공의 광범위한 지역에 방공식별구역을 설정한 이래로 다른 국가나 국제민간항공기구로부터 이 구역의 합법성에 대해 어떠한 이의도 제기되지 않았다는 것에 근거를 두고 있다. 따라서 이의를 제기하는 국가가 없다면 이는 국제법상 묵시적 동의에 해당되며 현재 약 28여 개국 이상에서 이를 설정하여 운영하고 있으므로 방공식별구역은 국제관습법적 지위를 형성하고 있다는 견해이다. 이에 대하여는 국제민간항공기구가 그 역할상 적절한 조치를 취하지 않는 것이 체약국들로 하여금 국제법에 반하는 국가규칙을 부가하도록 허용하는 것은 아니라는 반론도 있다.³⁹⁾

우선 방공식별구역(ADIZ)이 국제관습법인지 여부에 대하여 살펴보면, 국제관습법이 성립하기 위해서는 우선 국가들의 ‘일반 관행’이 존재해야 하고, 국가들이 이러한 일반 관행을 법적 구속력이 있는 것으로 인정하는 ‘법적 확신’이 있어야 한다. 그리고 일반 관행은 지속되고, 획일성과 일관성을 유지하며 반복적으로 행해지면서 일반적이어야 한다.⁴⁰⁾

방공식별구역(ADIZ)은 미국이 1950년 최초 설정한 이래 약 20여 개국에서 선포하고 있기는 하나 이를 행사하는 국가가 일부에 그치고, 러시아나 북한 등 이를 인정하지 않는 나라들도 있어 일반적인 관행이라고 인정하기는 어렵다. 또한 각 국의 ADIZ 관련 규칙이 대체로 유사하기는 하나, 그 범위나 운영방식에 있어서 획일성과 일관성이 있다고 보기도 어렵다. 게다가 1961년 프랑스가

38) 서영득·송인석, “확장된 방공식별구역의 안정적 운영을 위한 법적 과제”, 「공군법률논집」, 통권 제44호 (2014), pp.123~125.

39) Jean Carroz, “Internation Legislation on the Air Navigation Over the High seas”, 「J.A.L.C.」, vol. 26(1959), p.90. ; 권경훈, 전개논문, p.63에서 재인용.

40) 정인섭, 「新국제법강의 : 이론과 사례」, 제5판(서울 : 박영사, 2014), p.36.

설정한 알제리방공식별구역에서 프랑스 전투기가 브레즈네프 서기장이 탑승한 소련의 항공기를 향해 발포한 사건이 있었는데, 이에 대하여 소련 측이 “누가 프랑스에게 공해상에서 비행하는 외국항공기를 식별할 권리를 부여 하였는가?”라며 강력하게 항의하여 프랑스 정부가 유감을 표명한 사건이 있었다. 2013년 선포한 중국의 방공식별구역에 대하여도 우리나라, 일본, 미국 등 많은 국가가 반대를 표명하였으며 미국과 일본은 국제민간항공기구(ICAO)에 중국방공식별구역(CADIZ)을 취소해 달라는 서한을 제출하는 등 아직까지 방공식별구역이 법적 확신을 갖는 일반 관행이라고 보기는 어렵다. “방공식별구역이 공해상공 비행의 자유나 국제민간항공협약에 위반된다.”라는 주장도 존재하는 만큼 방공식별구역(ADIZ)이 법적 확신을 갖는 일반 관행으로서 국제관습법이 되었다고 하는 것은 무리가 있고, 방공식별구역(ADIZ)은 국제관습법으로의 형성과정에 있다고 보는 것이 타당하다.⁴¹⁾

다. 접속공역설

접속공역설은 방공식별구역을 UN해양법협약상의 접속수역과 유사한 개념으로 보고, 영해에 인접한 접속수역에서 연안국에 인정된 해양관할권을 그 상공에 유추 적용함으로써 연안국의 상공에도 유사한 조치를 취할 수 있다는 견해이다.

영국은 18세기 이래 밀수 감시를 위한 조치의 일환으로 감시조례를 제정하였고, 1719년 6해리, 1794년 12해리를 감시수역으로 선포하여 관세감시조치를 취하였다. 또한 미국도 1876년 비슷한 법령을 제정하고 12해리 해역에서 미국으로 향하는 선박에 대하여 감시 관리하였고, 1925년 금주법 시행 이후 밀수의 급증으로 1922년 관세법에 의하여 미국 연안으로부터 12해리 이내에 들어오는 모든 선박에 대하여 임검수사권을 주장하게 되었다. 이러한 해양에서의 밀수감시조치는 미국 뿐만 아니라 발트 연안국의 다수 나라에서 조약과 각국의 국내법에 의하여 자국의 영해 한계를 넘는 수역까지 행해졌다. 결국 1958년 제1차 UN해양법회의에서 채택된 ‘영해 및 접속수역에 관한 협약’에서 12해리의 접속수역이 규정되었고, 1982년 제3차 UN해양법회의에서 24해리로 확대되었다. 위와 같이 영해에서 접속수역으로의 관할권 확대는 영공에서 방공식별구역으로의 관할권 확대 경향과 유사하므로 이를 유추하자는 것이다.

41) 서영득·송인석, 전제논문, p.126.

Gidel은 “항공기의 속도, 고도 및 사진에 의한 스파이 활동 위험성을 취하지 않으면 안되며, 따라서 연안국은 선박에 대한 접속수역상의 공역뿐만 아니라 이보다 더 넓은 시계의 공역에서 외국으로부터 가해지는 위해에 대하여 안전을 지키기 위한 필요한 규제 또는 금지조치를 취하지 않으면 안된다. 그리고 이와 같은 공역을 확대하는 것은 연안국의 권리이다.”라고 주장하면서 접속수역과 같은 상공에 대한 연안국의 관할권을 주장하였다.⁴²⁾

한편, 1958년 ‘영해 및 접속수역에 관한 협약’ 제24조는 “연안국은 영해에 접속한 공해의 일정구역에 있어서 영해 내에서의 관세, 재정, 출입국 관리 및 위생법규의 위반을 방지하고 연안국의 영토 및 영해 내에서 발생한 전기법규의 위반에 대한 처벌에 필요한 통제를 행사할 수 있다.”라고 규정하고 있는데, 위 협약의 준비과정에서 UN 국제법위원회는 ‘연안국의 보호’라는 개념이 모호하고, 국가의 안전은 자위권으로 보호될 수 있다고 하여 국가의 안전을 이유로 하는 접속수역의 확대를 부인한 바도 있다.⁴³⁾

그러나 항공기는 선박보다 훨씬 빠른 속도를 가지고 있어 무력공격의 발생을 요구하는 자위권만으로는 영공을 충분히 방어할 수 없고, 국가의 안보는 접속수역에서 요구하는 사유들보다 훨씬 중요한 문제이다. 또한 영공외곽에 방공식별구역을 설정하는 것은 과거 영해에만 미치던 연안국의 관할권이 접속수역으로 확대되었던 접속수역의 연원과도 유사하므로 이를 유추할 수 있다. 물론 방공식별구역과 접속수역은 그 목적에 있어서는 차이가 있지만 영해, 접속수역, 배타적경제수역, 공해로 세분화된 해양법의 발전역사에 비추어 보면 방공식별구역은 항공법에서의 접속공역이라고 할 수도 있을 것이다.⁴⁴⁾

라. 추적권설

이 학설은 UN해양법협약 제111조에서 규정하고 있는 “공해 안으로 외국 선박의 계속추적은 연안국의 권한이 있는 당국이 외국선박이 연안국의 법과 규칙을 위반했다고 믿을 만한 충분한 이유가 있을 때 행해 질 수 있다.”라는 조항에 의거 연안국의 영해 또는 내수에서 발생한 자국법령 위반에 대하여 공해까지

42) 권경훈, 전계논문, p.64.

43) 박상현, “한국방공식별구역에 관한 연구 : 전술조치의 타당성을 중심으로”, 조선대학교 석사학위 논문, 2003, p.44.

44) 서영득·송인석, 전계논문 p.128.

관할권을 행사 할 수 있도록 하는 추적권 개념을 유추하여 방공식별구역의 근거를 찾는 견해이다.

UN해양법협약 제111조는 선박에 대해서만 계속 추적을 언급하고 있고, 영해나 접속수역을 넘은 항공기에 대한 계속 추적은 규정하고 있지 않다. 그러나 연안국의 권한 아래에 있는 영역에서 그 법과 규칙을 위반한 이상 그 법규를 시행하기 위하여는 상공에 대해서도 추적이 가능하다고 보는 것이 타당하다.

그러나 추적권설은 ‘연안국의 법과 규칙을 위반했다고 믿을 만한 충분한 이유’를 요구하여 방공식별구역의 목적에도 부합하지 않고 추적의 방향도 방공식별구역(ADIZ)과는 반대이며, 일정한 구역을 설정하여 이를 감시하는 방공식별구역과는 그 작용 방식에 있어서도 다르므로 이를 유추하여 방공식별구역의 근거로 삼는 것은 부적절하다고 할 것이다.⁴⁵⁾

마. 영공진입요건설

국가영역 진입을 위한 합당한 요건을 설정할 수 있는 국가의 권리에서 방공식별구역의 근거를 찾는 견해이다. 즉, 영공진입에 필요한 요건을 설정하는 것은 국가의 권리이므로 영공에 진입하는 항공기에 대하여 식별을 요구할 수 있다는 것이다. 국제민간항공협약 제11조⁴⁶⁾는 이러한 입장의 근거가 될 수 있다.

美해군 작전법 지휘관 핸드북은 방공식별구역에 관하여 “국제법상 특정국가의 영공에 인접한 국제공역 내에 해당국가가 방공식별구역을 설정하는 것을 금지하지 않는다. 방공식별구역 설정은 국가영역 진입을 위한 합당한 요건을 해당 국가가 설정할 수 있는 권리에 법적 근거가 있다.”라고 규정하고 있다.⁴⁷⁾

그러나 이러한 입장은 대부분의 국가가 그리하듯이, 영공에 진입하지 않는 항공기에 대하여도 일괄적으로 적용하는 경우에는 적절하지 않다. 또한 현실적으로 미식별 항공기가 영공에 진입할지 여부를 예측할 수 없기 때문에, 결과적으로는 미국도 탐지된 모든 항공기에 대하여 방공식별구역의 규제를 적용

45) 서영득·송인석, 전제논문, p.129.

46) 국제민간항공협약 제11조, 항공에 관한 규제의 적용

“국제항공에 종사하는 항공기의 체약국 영역에의 입국 혹은 그 영역으로부터의 출국에 관한 또는 그 항공기와 동 영역 내에 있어서의 운항과 항행에 관한 체약국의 법률과 규칙은 본 협약의 규정에 따를 것을 조건으로 하여 국적의 여하를 불문하고 모든 체약국의 항공기에 적용되고 또 체약국의 영역에의 입국 혹은 그 영역으로부터의 출국시 또는 체약국의 영역내에 있는 동안은 전기의 항공기에 의하여 준수된다.

47) Department of the Navy Office of the Chief of Naval Operations Headquarters et al., “The Commander’s Hand book on The Law of Naval Operations”, 2007, pp.2~13.

하고 있는 것으로 보인다.

결론적으로 앞서 언급한 학설과 같이 방공식별구역은 자국의 필요에 따라 영공 외곽의 일정한 공역에 일종의 완충지대를 설치한 것인데 이는 해양법에 있어서의 접속수역의 설치와 연혁상 유사하다고 할 것이다. 물론 방공식별구역은 국가안보의 필요에서 나온 개념이므로 관세, 재정, 출입국관리 및 위생법규 위반을 방지하기 위한 해양법상의 접속수역과는 목적이 다르다. 또한 앞서 언급한 바와 같이 국가안전률 이유로 한 접속수역의 확대는 부인된 바 있다. 그러나 현대 항공기의 속도와 위험성을 고려할 때 무력공격의 발생을 요하는 구체적인 자위권의 행사만으로는 국가안전을 확보할 수 없다. 게다가 방공식별구역의 근거를 자위권에서 찾기에는 자위권의 행사요건과 한계 등이 지나치게 추상적이고 불명확하다. 영해에서 접속수역, 배타적경제수역으로 관할권이 점차 넓어진 해양법의 발전역사, 방공식별구역의 탄생 이전부터 존재하던 접속수역의 연원 등을 고려할 때 방공식별구역의 설정은 그 필요성의 관점에 있어서 해양에서의 접속수역의 설정과 유사하다고 할 수 있어 그 상공에도 이를 유추할 수 있다고 할 것이다. 그러나 항공법이 해양법만큼 발전하지 않은 관계로 방공식별구역은 접속수역처럼 협약 등 국제법적으로 명확하게 정당화된 개념이 아닌 이상 그 정당성의 근거는 목인설에서 찾아야 할 것이다. 즉, 미국이 최초로 설정한 이래 약 28여 개국이 방공식별구역을 설정하여 운영하고 있는 국제사회의 현실에 비추어 방공식별구역은 국제법 주체들의 목인에 의해 정당화된 개념이고, 점차 국제관습법을 형성해 나가는 중이라고 보아야 할 것이다. 그러므로 접속수역공역설의 필요성과 목인설의 정당성을 근거로 종합하여 방공식별구역의 근거를 찾는 것이 바람직하다.⁴⁸⁾

48) 서영득·송인석, 전제논문, pp.130~131.

第3章 中國防空識別區域(CADIZ) 宣布와 周邊國 對應

제1절 중국방공식별구역 선포 실태

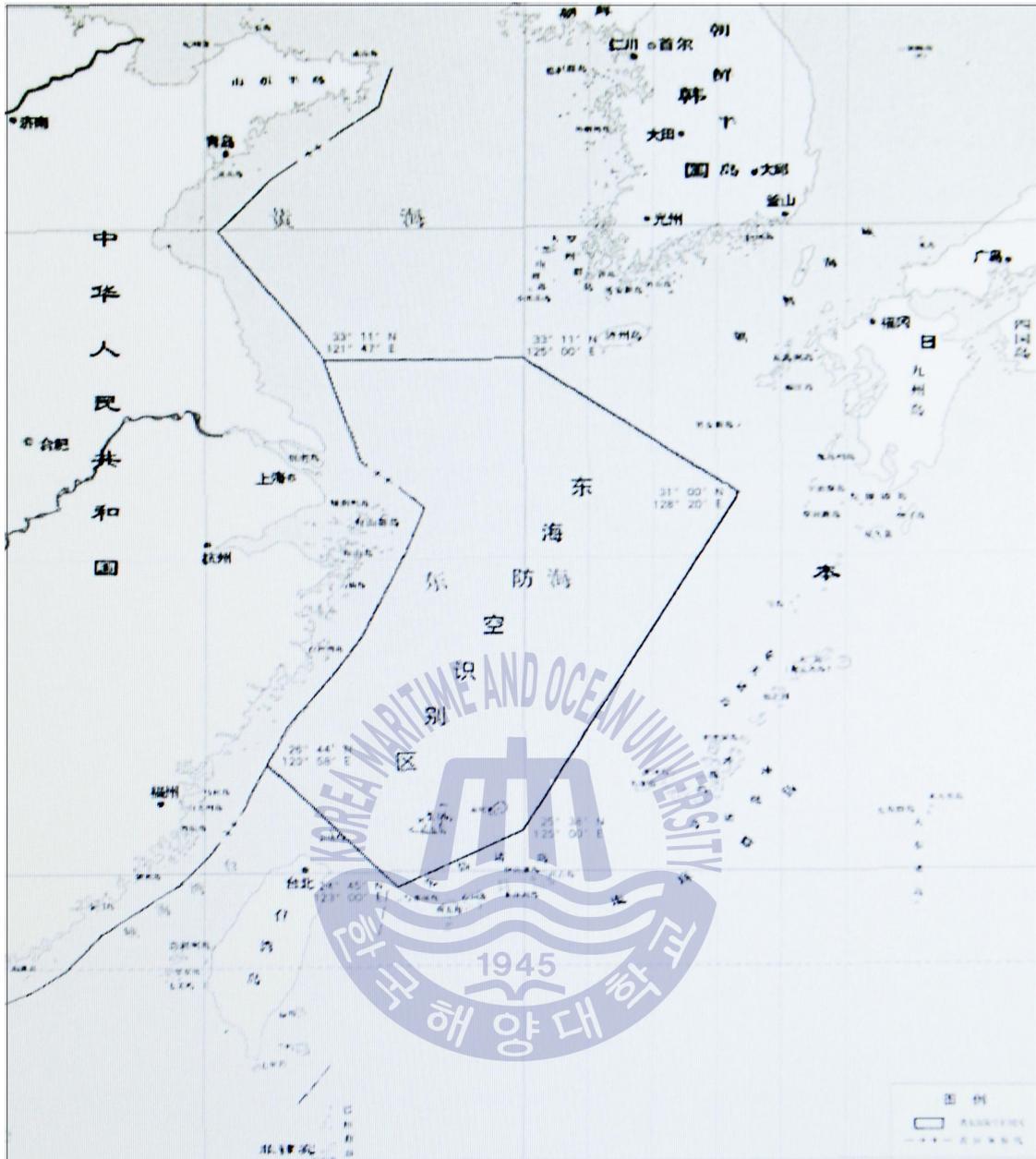
1. 중국의 방공식별구역 선포

중국 국방부는 2013년 11월 23일 오전 10시 국가주권과 영토·영공의 안전과 보위 및 공중비행질서의 수호를 위하여 <그림 3-1> 동중국해 방공식별구역(CADIZ : China Air Defense Identification Zone)을 선포하고 방공식별구역(ADIZ) 내에서 비행하는 항공기가 준수하여야 할 사항 등을 규정한 「동해방공식별구 항공기 식별 규칙」⁴⁹⁾을 공포하였다.

그 법적 근거로는 「중화인민공화국 국방법」, 「중화인민공화국 민용항공법」, 「중화인민공화국 비행기본규칙」 등 국내법과 UN헌장 등 국제법 및 국제관례를 들었다. 그 내용은 “① 동중국해 방공식별구역을 통과하는 항공기는 중국 외교부나 민간항공국에 비행계획을 보고해야 한다. ② 이 지역을 통과하는 항공기는 쌍방향 통신을 할 수 있도록 준비해야 하고, 중국 당국의 식별요구에 적시에 정확한 방식으로 응답해야 한다. ③ 이 지역을 통과하는 항공기는 설치된 양방향 레이더 트랜스폰더를 작동하여야 한다. ④ 관련 국제규정에 따라 국적표시를 해야 한다. ⑤ 이 지역을 진입하는 항공기는 중국 당국의 지시에 따라야만 하며, 이러한 지시에 응하지 않을 경우 중국당국은 방어적 긴급조치를 취할 것이다. ⑥ 중국 국방부가 이 방공식별구역의 행정관리 기구이며, 이러한 규칙을 설명하기 위한 책임을 갖는다.”라고 명시하였다.

49) 「동해방공식별구 항공기 식별 규칙」

1. 중화인민공화국 동해방공식별구(이하 ‘동해방공식별구’라 함) 내에서 비행하는 항공기는 반드시 본 규칙을 준수하여야 한다.
2. 동해방공식별구 내에서 비행하는 항공기는 반드시 식별방법을 제공하여야 한다.
3. 동해방공식별구 내에서 비행하는 항공기는 동해방공식별구 관리기구 또는 그 수권을 받은 단체의 지시에 따라야 한다. 식별에 협조하지 않거나 지시를 거부하는 항공기에 대하여는 중국 군대가 방어적 비상조치를 취한다.
4. 동해방공식별구 관리기구는 중국 국방부이다.
5. 본 규칙의 해석은 중국 국방부의 책임하에 있다.
6. 본 규칙은 2013년 11월 23일 10시부터 시행한다.



(그림 3-1) 중국방공식별구역도

출처 : 인터넷 검색자료(<http://image.search.naver.com>. 2017. 5.14.)

2. 중국의 방공식별구역(ADIZ) 선포 배경

가. 센카쿠 열도 영유권 주장 강화와 일본에 대한 대응 일환

중국이 동중국해 방공식별구역을 선포한 주된 원인은 센카쿠 열도 분쟁에 기인한 것으로 보인다. 즉 센카쿠 열도의 영유권을 분쟁화 시키고 일본 항공기들에 대한 대응 명분을 확보하기 위하여 센카쿠 열도를 포함한 방공식별구역(ADIZ)을 선포한 것이다.

또한 중국 국방부는 공식적으로는 “자위권을 위한 필요조치로서 어떠한 특정 국가도 대상으로 삼지 않았다.”라고 주장하여 왔으나, 일본방공식별구역(JADIZ) 중 중국에서 가장 가까운 지점이 저장성 연안으로부터 약 103Km 떨어져 있는 것과 마찬가지로 중국방공식별구역(CADIZ)의 동쪽 경계선을 일본 규슈로부터 약 130Km 떨어진 곳으로 설정하였다.

원래 중국방공식별구역의 원안은 2013년 5월 공군의 간부양성기관 겸 중요 연구기관인 공군지휘학원이 군 상부에 제출하였는데, 그 범위는 영해기선에서 200해리의 배타적 경제수역을 기준으로 삼았고, 이를 실현하기 어려울 경우에는 일본이 주장하는 배타적경제수역과 중간선 부근까지 축소하는 방안도 제안했다.⁵⁰⁾ 그러나 결국은 일본을 겨냥하여 일본 규슈 연안방향으로 뻗어 있는 형태로 방공식별구역(ADIZ)을 설정한 것으로 보인다.

나. 군사수역과 배타적경제수역 활용을 통한 영공방어의 한계 인식

중국은 종래 군사수역을 활용하여 방공식별구역의 목적을 어느 정도 달성하고 있었으나, 군사수역은 사실 평시에 유지하기에는 국제 정치적으로 매우 부담스럽다고 할 수 있다. 따라서 중국은 1982년 UN해양법협약이 채택된 이후에는 배타적경제수역의 법적 성격과 관련된 조문의 해석을 통해 군용기의 군사 활동을 규제하고자 하였다.⁵¹⁾

그러던 2001년 4월 1일 오전 9시경 조종사 및 승무원 24명을 태운 美해군 소속 정찰기 EP-3기가 남중국해 하이난섬 동남쪽 상공에서 임무수행 중 이를 저지하려는 중국 J-8 전투기 2대 중 1대와 공중 충돌하는 사고가 발생하였다. 美정찰기 조종사는 충돌 후 무선으로 15차례 긴급 조난신호를 보냈으나, 중국 측으로부터 아무런 응답이 없는 가운데 중국측의 허가 없이 중국 영공에 진입하여 오전 9시 33분경 하이난섬 남동부에 위치한 링수이 비행장에 긴급 착륙하였고 중국 전투기 조종사는 바다에서 실종되어 사망하였다.

이 사고에 대하여 중국과 미국은 상이한 주장을 내세웠다. 중국 외교부 대변인은 美정찰기가 중국 영공에 지속적인 침범을 하였고, 이에 중국이 전투기를 출격시켜 美정찰기와 400m 거리를 유지하며 감시 비행을 하던 중 美정찰기의 갑작

50) 아사히 신문, “China overturned draft air defense zone, expand it toward Japan”, 2014. 1.12.字 기사

51) 신창훈, “이어도 상공의 한·중·일 방공식별구역 중첩 문제와 대응책”, 「2014 KIM-KIMS 공동해양학술 세미나 ‘이어도 문제의 재조명’」(서울 : 한국해양수산개발원·한국해양전략연구소, 2014), p.4.

스런 선회비행으로 인하여 충돌이 일어났다고 주장한 반면, 미태평양사령부는 충돌시간은 중국이 제시한 9시 7분이 아닌 15분이며 사고해역 또한 하이난섬 남동쪽 130Km 떨어진 공해상 이었고 정찰기가 자동항법방식으로 직진비행 도중 중국 전투기 2대가 정찰기 주변 1m 이내로 접근하는 위협비행을 하여 사고가 발생한 것으로 발표하였다. 결국 이 사건은 10여 일이 지난 2001년 4월 12일 양국 간의 협상을 통해 EP-3기에 탑승해 있던 승무원 24명 전원이 미국으로 송환되었으며, EP-3기는 이후 7월 5일 분해되어 미국으로 반환됨으로써 사건은 마무리되었다.⁵²⁾

그 동안 중국은 관련 조문의 해석을 통해 “배타적경제수역에서 연안국의 안보를 해치는 행위는 금지된다.”는 입장을 취함으로써 배타적경제수역에서의 타국의 군사활동을 규제하고자 하였다. 그밖에 브라질, 우루과이, 인도 등도 배타적경제수역의 공해적 성격을 배제하여 배타적경제수역에서의 군사훈련·작전활동은 연안국의 동의 없이는 불가하다는 입장이다. 그러나 대다수의 UN해양법협약 가입국들은 배타적경제수역에서 연안국의 경제적 권리만을 인정하고 있어 UN헌장의 법적 해석만을 가지고 배타적경제수역 상공에서의 타국의 군사활동을 저지하기는 현실적으로 어려웠다.

그래서 이 사건은 양 국가의 국제법적 책임을 명확히 가리지 못한 채 외교적 협상으로 종결되었는데, 만일 중국이 이미 방공식별구역을 설치했다면 미국은 공해 상공에서 상공비행의 자유를 누린다는 핑계로 식별구역에 마구 진입하는 행위를 할 수 없을 것이며, 비행계획과 위치를 보고해야 하므로 위와 같은 사건을 효과적으로 방지할 수 있었을 것이다.⁵³⁾

그러므로 중국은 종전처럼 배타적경제수역의 법적 해석에만 의지하기 보다는 공개적으로 방공식별구역(ADIZ)을 설정함으로써 영공방어를 효율적으로 달성하고자 한 것이다.

다. 중국의 해양권익을 확보하기 위한 포석

중국의 방공식별구역 설정이 기존의 방공식별구역과 다른 특징적인 점은 방공식별구역을의 범위가 자신들이 주장하는 배타적경제수역의 범위와 거의 유사

52) 박현진, “美 EP-3 정찰기와 중국 전투기간 남중국해상 공중충돌사건 : 영공주권 원칙과 조난군용기의 법적 지위를 중심으로”, 「서울국제법 연구」, 제9권 1호(2002), pp.79~80.

53) Xue Guifang & Xiong Xuyuan, “A Legal Analysis of the Establishment of Air Defense Identification Zones”, 「중국해양대학학보 사회과학판」, 2007, pp.38~39. : 신창훈, 전개논문, p.7.에서 재인용

하다는 점이다. 앞서 언급한 바와 같이 중국방공식별구역(CADIZ)의 동쪽 끝은 배타적경제수역의 범위를 넘어 일본의 규슈 연안방향으로 뻗어있으나, 당초 중국방공식별구역(CADIZ)의 원안은 배타적경제수역(EEZ)을 기준으로 삼았다. 중국이 처음으로 방공식별구역(ADIZ)과 배타적경제수역을 직접적으로 연결시킨 것이다. 방공식별구역이 순수하게 방공을 위해 설정된 구역이 아니라 해양권의 확보를 위한 포석의 역할을 하게 된 것이다.

방공식별구역(ADIZ)을 설정하도록 제안한 공군지휘학원 간부는 “방공식별구역이 없는 현 상황에서는 해양자원의 효과적인 관리가 어렵고 바다와 접해 있는 주변국이 우리나라에 불리한 해역경계를 주장하고 있다.”며 방공식별구역을 서둘러 설정해 방공작전 능력을 강화해야 한다고 건의했다.⁵⁴⁾

특히 중국방공식별구역(CADIZ)에는 우리가 관할하고 있으나, 중국이 관할권을 주장하고 있는 이어도가 포함되어 있는데, 1997년부터 계속되어 온 우리나라와의 배타적경제수역 협상에서의 유리한 위치를 점하려는 의도가 엿보인다.

라. 중국의 대외전략 변화와 동중국해의 영향력 확대 의도

세계적 강대국으로 부상한 중국은 군사력을 급속도로 증강시키고 있으며, 특히 해군력의 증강에 힘쓰고 있다. 중국은 막강해진 해군을 통해 이전보다 적극적인 해양정책을 전개하고 있는데, 미국은 중국의 해양전략을 ‘A2/AD (Anti-Access/Area Denial)’ 개념⁵⁵⁾으로 정리한다. 즉 중국은 서태평양 수역에 두 개의 선, 제1도련선과 제2도련선을 획정한 후 2010년까지는 제1도련 이내, 2015년까지 제2도련 이내의 수역에서 중국의 이익에 해가 되는 세력의 접근을 금지(Anti-Access)하고 이를 축출할(Area Denial) 수 있는 능력을 갖춘다는 것이다.⁵⁶⁾ 이를 통해 미국과 일본의 해상 및 공중전력이 동중국해로 접근 하는 것을 차단하고 서태평양으로 진출하고자 중국방공식별구역을 선포한 것으로 보인다.

이와 관련하여 오바마 美대통령의 보좌관은 ‘중국은 그것이 우리가 그들을 봉쇄하려는 시도에 대한 대응이라고 하지만, 그들의 목적은 우리를 태평양

54) 교도통신, “中, 방공식별구역 설정 검토.....日과 겹쳐 긴장고조 될 듯”, 2013. 11. 10.字

55) A2/AD란 반접근/지역 거부전략으로 도련, 비대칭 무기, 스페이스와 사이버 스페이스 등 여러가지 복합적 요소로 구성되는데, 그 중 도련개념이 핵심요소이다. 도련은 바다의 만리장성과 같은 것으로 적의 접근을 차단하고 적으로 하여금 접근에 많은 비용을 지불하게 하는 것이다.

56) 이춘근, “이어도 해역과 한국의 해양안보”, 「2014 KMI-KIMS 공동해양학술세미나」 (서울 : 한국해양수산개발원 · 한국해양전략연구소, 2014), p.86.

저 멀리 밀어내려는 데 있다는 것이 우리의 분석'이라고 말했고, 로버트 게이츠 前국방장관은 2011년 아시아 방문 때 중국의 목표가 미국을 사이판-괌-인도네시아를 잇는 제2도련선 밖으로 밀어내려는 데 있다고 말한 바 있다.⁵⁷⁾

사실 중국의 방공식별구역(ADIZ)의 설정은 오래 전부터 준비가 되고 있었다. 2007년 3월 중국의 군사잡지 「군사문적(軍事文摘)」에 최초로 방공식별구역을 언급한 것이 확인되었고, 꾸웨이광과 쉬위엔은 같은 해 ‘방공식별구역 설치의 법리적 분석’이라는 논문을 통해 ‘동중국해는 물론 대만 인근에 방공식별구역을 설치해야 한다’고 주장하였다.⁵⁸⁾ 당시 9·11테러와 베이징 올림픽 개최를 기회로 테러로부터 안전한 올림픽을 앞두고 국제여론 및 양안관계 악화를 의식해 방공식별구역을 선포하지 않은 것으로 보인다. 그 후, 2011년 5월 14일부터 5월 15일까지 베이징에서 열린 중국국제전략연구기금회(비공식회합)에서 일본 방위성 관계자에게 최초로 방공식별권의 존재를 설명하였고, 일본 관계자는 “중국은 국제적으로 방공식별권을 공표하지 않았기 때문에 이에 대해 코멘트 할 수 없다.”라고 답변했다고 한다.⁵⁹⁾ 그 후 2012년 9월 일본이 센카쿠 열도 3개 섬에 대하여 국유화를 결정하자, 중국은 2013년 11월 23일 방공식별구역(ADIZ)을 선포하기에 이른 것이다.

이와 같은 사실에 비추어 중국은 오랜 기간 방공식별구역 설정을 준비했고, 충분한 해군력과 공군력을 갖추게 되자, 방공식별구역을 설정한 것으로 보인다.

마. 서해 및 남중국해 방공식별구역 추가 선포를 위한 경험 축적

중국은 국방부 및 외교부 대변인을 통해 “적당한 시기에 다른 방공식별구역을 설정할 것.”이라고 공공연하게 예고해 놓은 상황이다. 이에 따라 주변국들은 중국이 서해 및 남중국해에 방공식별구역(ADIZ)을 선포할 것을 우려하고 있다.

다만 남중국해에는 영유권 분쟁 중에 있는 도서들이 복잡하게 얽혀 있어 필리핀, 베트남 등 동남아 국가들이 뭉쳐서 대응할 수도 있고 양안관계도 문제가 되기 때문에 자칫 중국이 고립될 염려가 있어, 남중국해에 방공식별구역을 설정하기 이전에 동중국해에 먼저 방공식별구역을 설정하여 주변국가들의 반응을 살피고 그러한 경험 축적을 통해 추후 대응논리를 준비하고자 하는 것으로 보인다.

57) 경향신문, “바이든 순방 ‘동중국해 해법’ 찾을까”, 2013. 12. 2. 字 기사

58) 신창훈, “이어도 상공의 한·중·일 방공식별구역 중첩 문제와 대응책”, p.6.

59) 도경구, 전계서, pp.22~23.

또한 중국은 CADIZ를 한국방공식별구역(KADIZ)과 일부(20×112Km)가 겹치게 설정하였는데, 이는 CADIZ가 특정국가(일본)을 겨냥한 것이 아니라는 점을 강조하고, 향후 서해상에 방공식별구역(ADIZ)을 추가로 설정 할 때에 대비하여 우리 정부의 반응을 사전에 파악하기 위한 포석으로 평가된다.⁶⁰⁾

바. 중국의 삼전(三戰) 전략 중 ‘법률전’의 일환

중국은 전·평시에 무력 외에도 非무력수단으로 적군에 대하여 와해공작을 전개하는 삼전(三戰)전략을 적용하고 있다. 삼전(三戰)이란 여론전·심리전·법률전을 일컫는 것으로 2003년 12월 「중국인민해방군 정치공작조례」⁶¹⁾에서 최초로 등장한 용어이다.⁶²⁾

이 중에서 법률전이란 ‘법률을 무기로 하여 이루어지는 전쟁’으로 정의를 내릴 수 있는데, 법률전은 아군의 무력행사와 작전행동의 합법성을 확보하고 적의 위법성을 폭로하여 제3국의 간섭을 저지하고 국제적인 지원을 얻으며, 중국의 군사행위가 가져올 수 있는 잠재적인 정치적 영향을 관리하기 위해 국제법과 국내법을 활용하는 것을 의미한다.

중국의 법률전 일환으로써 중국은 2005년 3월 대만이 독립을 감행할 경우 무력사용을 합법화하는 「반국가분열법」⁶³⁾을 제정한 바 있고, 그 외에도 남중국해의 영유권을 확보할 목적으로 2012년에 해남성에 남사·서사·중사 군도를 관할하는 행정구역인 ‘삼사시(三沙市)’를 별도로 설립하고 사단급 규모의 삼사 경비구를 창설하였다. 또한 2014년 1월 1일 ‘해남성 어업법 시행조례’를 공포하여 외국인·외국어선을 규제하였으며, 2009년 5월 7일에는 남중국해 대부분을 영해로 주장하는 문건을 UN에 제출하였다. 동중국해에 대하여는 2012년 9월 10일

60) 도경구, 전계서, p.24.

61) 「중국인민해방군 정치공작조례」는 중국 공산당 내부법규이며 군대정치 건설의 기본규정이자 정치공작 관리의 근거문서로서 중국군의 성격, 목표, 임무, 건설목표와 군대에 대한 당의 절대 영도를 규정함과 동시에 군대 정치공작의 근본방침을 천명하는 문서이다.

62) 「중국인민해방군 정치공작조례(2003. 12.)」 중 三戰 관련내용
제14조 중국인민해방군 정치공작의 주요내용은 아래와 같다.
제18조 戰時 정치공작 : 여론전·심리전·법률전을 진행하고 적국에 대해 와해공작을 전개한다. 反심리전, 反책동, 反공작을 전개하고, 군사사법 및 법률 복무 공작을 전개한다.

63) 「반국가분열법」 주요내용
제3조 - 대만문제 해결, 조국통일 실현은 중국 내부의 일로서 어떠한 외국세력의 간섭도 받지 않음.
제8조 - 대만독립 분열세력이 어떠한 명의, 어떠한 방식으로든 대만을 중국에서 분열해 나가려는 사실을 조성하거나, 대만이 중국에서 분열해 나가려는 중대한 사변을 야기하려 하거나, 평화통일의 가능성이 완전히 상실될 때, 비평화적 수단 및 기타 필요한 조치를 취해 국가주권과 영토의 완전을 수호할 수 있음.

센카쿠 열도(조어도)를 포함한 17곳을 영해기점으로 선포하고, 같은 해 10월 13일 관련내용을 UN에 제출하는가 하면, 같은 해 12월에는 오키나와 근해까지 뺀 200해리를 초과하는 대륙붕 외측한계 설정에 관한 신청서를 UN에 제출한 바 있다.

앞에서 언급한 바와 같이 중국은 「국방법」, 「민용항공법」, 「비행기본규칙」에 의거하여 동중국해 방공식별구역을 획정하여 선포하였는데, 이를 통하여 중국은 동중국해에서 미국과 일본 등 타국의 군사 활동을 통제할 수 있는 법적 근거를 마련함과 동시에 법적 근거를 바탕으로 작전을 수행함으로써, 국민과 군의 사기를 고양하고 국제사회에서 이를 인정받도록 하는 법률전 또는 심리전의 성격을 띠고 있다.

특히 「동해 방공식별구 항공기 식별규칙」 제3조는 “동해 방공식별구 내에서 비행하는 항공기는 동해 방공식별구 관리기구 또는 그 수권을 받은 단체의 지시에 따라야 한다. 식별에 협조하지 않거나 지시를 거부하는 항공기에 대하여는 중국 군대가 방어적 비상조치를 취한다.”라고 규정하여 군사반격권리를 분명히 함으로써 무력사용의 법률적 근거를 마련하고 있으므로 ‘법률 위협’을 그 전범으로 한 법률전을 전개하였다. 또한 법률전의 궁극적 목표는 적절한 ‘법률제재’를 구사할 수 있도록 관련 법규와 조직 정비에 들어가 있는 상태로서, 중국의 동해 방공식별구역 설정은 중국이 해·공군을 통해 적극적인 법률전을 전개하기 위한 포석인 것이다.⁶⁴⁾

3. 중국방공식별구역(CADIZ)의 법적 근거

중국 국방부는 자국의 「국방법」, 「민용항공법」, 「비행기본규칙」 등 국내법 및 UN헌장 등 국제법과 국제관례에 따라 동중국해 방공식별구역을 설정했다고 발표하였으나, 그 구체적인 조문이나 내용까지는 발표하지 않았다.

이에 대하여 푸샤오등 중국인민해방군 중국해군 군사법원장(계급 : 중국인민해방군 해군 대교)은 국내법적 근거로 「국방법」 제26조⁶⁵⁾, 「민용항공법」 제2조⁶⁶⁾, 「비행기본규칙」 제112조⁶⁷⁾와 ‘영해 및 접속수역법’, ‘배타적경제수역 및

64) 이지훈, “중국의 새로운 방공식별구역 정책 : 법률전을 위한 포석”, 「국방정책연구」, 제30권 2호 (2014), p.24.

65) 국방법 제26조, “중화인민공화국의 영토와 내수, 영해, 그리고 영공은 신성불가침한 것이다. 국가는 국경방어와 해상방어, 그리고 공중 방어 건설을 강화하고 효과적인 방위와 관리 조치를 취해 영토와 내수, 영해, 그리고 영공의 안보를 수호하여 국가의 해양 권익을 수호한다.”

66) 민용항공법 제2조, “중화인민공화국은 영공에 대해 완전하고 배타적 주권을 보유한다.”

67) 비행기본규칙 제112조, “외국 항공기는 중국 영토에 진입 혹은 이탈하거나 중국 국경 내에서 비행 또는 체류하려면 반드시 중국의 관련 규정에 따라 비준을 획득해야 한다.”

대륙붕법' 등 중국 영공 주권과 해양권익에 관한 법적 규정을 들고 있다. 또한 국제법적 근거로는 UN 헌장의 자위권 행사에 관한 규정에 따르면 방공식별구역 설정은 국가의 고유방어 및 자위 등 자국 보호권리를 나타낸 것이고, 이는 국가가 영해 밖에 접속수역을 설정한 것과 같은 것이며 해당 공역은 '접속공역'이라고 할 수 있다고 주장하였다.⁶⁸⁾

구체적으로 살펴보면 「국방법」은 1997년 3월 14일 제정된 것으로 공고한 국방건설과 사회주의 현대화 건설의 순리적 진행을 보장하기 위하여 헌법에 근거하여 제정된 법률로 모두 12장 70조문으로 구성되어 있다. 동 법 제26조는 “중화인민공화국의 영토와 내수, 영해, 그리고 영공은 신성불가침한 것이다. 국가는 국경방어와 해상방어, 그리고 공중방어 건설을 강화하고 효과적인 방위와 관리 조치를 취해 영토와 내수, 영해 그리고 영공의 안보를 수호하여 국가의 해양권익을 수호한다.”라고 규정하고 있는데 이는 원론적인 수준의 규정으로 방공식별구역과 관련된 직접적인 근거 규정으로 보기는 어렵다.

「민용항공법」은 1995년 10월 30일 제정되어 1996년 3월 1일부터 시행된 법률로 모두 16장 214조문으로 구성되어 있다. 우리나라가 민용항공기와 군용항공기를 별개로 규율하는 것과 달리, 중국 「민용항공법」은 민용항공기와 군용항공기를 모두 규율하고 있다. 동 법 제2조는 “중화인민공화국은 영공에 대한 완전하고 배타적인 주권을 보유하고 있다.”라고 하며 영공 주권을 명시하고 있다. 동 법 제70조는 “국가는 공역에 대하여 통일적인 관리를 실시한다.”라고 규정하여 국가가 공역 관리의 주체임을 명시하고, 제71조는 “공역의 계획은 민용항공과 국방안전의 수요 및 공중의 이익에 부합하도록 하여야 하고, 공역의 사용은 합리적이고, 충분하며, 효과적으로 이루어져야 한다.”라고 규정하여 공역 관리의 원칙을 정하고 있으며, 제72조는 “공역관리의 구체적인 방법은 국무원과 중앙군사위원회가 제정한다.”라고 하여 공역의 관리를 위임하고 있다.

「민용항공법」 제72조의 위임에 따라 2000년 7월 24일 국무원과 중앙군사위원회령 제288호로 공포한 규정이 「비행기본규칙」이다. 동 규칙 제11조는 “공역의 관리는 국가안전을 수호하고, 민용·군용 항공의 수요와 공중의 이익에 부합하도록 통일적으로 계획하여야 하며, 합리·충분·유효하게 공역을 이용하여야 한다.”, 제12조는 “공역의 설정은 국가안전, 비행수요, 비행관리 능력 등의 소요를 고려하여 설정하여야 한다.”, 제13조는 “공역의 설정·조정은

68) 봉황위성, “中 해군 군사법원장, 방공식별구역(ADIZ)에 대해 언급해”, 2013, 11. 25. 字 기사

국가 관련규정에 의거 심사·비준·등록절차를 따라야 한다.”라고 각각 규정함에 따라 중국 국방부는 동중국해 방공식별구역을 설정하였다.⁶⁹⁾

4. 중국방공식별구역(CADIZ)의 운용개념

중국은 방공식별구역 선포 당일 센카쿠 열도를 포함하여 최초로 초계비행 실시하였고, 2013년 11월 29일 최초로 방공식별구역에 진입한 미·일 항공기에 대하여 긴급발진으로 대응하였다. 이에 대하여 미국은 중국의 방공식별구역(ADIZ) 선포 직후 매일 같이 사전 통보 없이 군용기를 출격시키며, 중국의 방공식별구역을 무력화하고자 하였다.

그러나 미국 정부는 국무부 성명을 통해 “민간 항공사들이 사전에 비행계획을 제출할 것을 기대한다.”라고 하여⁷⁰⁾ 사실상 민간 항공사들에게 비행계획을 통보하도록 권고하였다. 우리 정부도 같은 해 12월 10일 “민간 항공사는 항공기 운항 안전에 필요한 조치를 스스로 취할 수 있다.”라고 발표⁷¹⁾함에 따라 비행계획의 통보 여부를 민간 항공사의 자율에 맡김으로써 사실상 허용하였다. 이에 따라 민간 항공사들은 항행의 안전 및 항공교통의 편의를 위하여 중국에 비행계획을 통보하고 있는 실정이다.⁷²⁾

이후 중국은 인민해방군 기관지인 해방군보를 통해 2014년 2월에는 방공식별구역에 진입한 정체불명의 비행물체를 실탄까지 사용하며 쫓아냈다고 발표하는 등 방공식별구역에 대한 경계를 강화하여 왔다. 또한 중국 국방부는 방공식별구역 1주년을 맞아 “중국이 방공식별구역 설정을 선포한 이후 동중국해에서의 정찰과 조기경보 능력을 강화했고, 해당공역에서의 동향을 면밀하게 통제했으며, 침입한 외국 정찰기에 대하여는 즉각적으로 식별하고 대처했다.”라고 밝혔다.⁷³⁾

결과적으로 중국은 주변국과의 갈등과 긴장 속에서 강경한 자세를 유지하여 현실적으로 중국방공식별구역(CADIZ)을 기정 사실화 한 것으로 보인다. 그러나 한국방공식별구역(KADIZ) 또는 일본방공식별구역(JADIZ)이 중첩되는 지역에서는 한·중·일 3국은 서로 비행계획을 통보하지 않고 있는 실정이다.

69) 이지훈, 전개논문, pp.4~5.

70) 동아일보, “美, 민항기 비행계획 통보, 日에 물 끼얹은 격”, 2013. 12. 2. 2. 字 기사

71) 국민일보, “민항기 중국 방공구역 통과시 중국에 통보 허용”, 2013. 12. 11. 字 기사

72) 중국 측은 2013. 12. 27. 미국 포함 23개국 56개 항공사가 중국에 비행계획을 사전 통보하고 있다고 발표 한 바 있다.(뉴시스, “中 국방부, 방공식별구역 설정 한 달간 군용기 87대 출동”, 2013. 12. 27. 字 기사 참조)

73) 뉴시스, “中 국방부, 동중국해 방공식별구 설정 1년.....정찰·조기경보 능력 강화”, 2014. 11. 27. 字 기사

5. 중국방공식별구역(CADIZ) 선포가 동북아지역 안보에 미치는 영향

중국은 동중국해 방공식별구역 설정이 자국의 주권과 영토 및 영공안전을 수호하기 위한 것이며, UN헌장 등 국제법과 국제관례에 적합한 조치로서 주변국의 존중을 희망한다는 입장이다. 그러나 한·미·일 등 주요국이 이를 인정하지 않고 중국이 설정한 규칙을 거부⁷⁴⁾한다고 밝히면서 동북아지역 정세는 지속적으로 긴장상태가 유지되고 있는 실정이다.

먼저, 한·중·일 간 동중국해 방공식별구역 중첩에 따른 안보긴장 상황이 조성되고 있다. 중국의 동중국해 방공식별구역 선포로 이어도 상공을 중심으로 3국간 중첩구역이 발생했으며, 특히 중·일 간에는 절반에 이르는 구역이 중첩되어 향후 위기관리 및 우발 충돌예방체제의 구축이 시급한 실정이다. 현실적으로 방공식별구역 중첩지역에서의 관련국 간 직접적인 무력 충돌 가능성은 낮지만 우발적 충돌 및 오판 가능성이 높아지면서 역내 안보 긴장추세의 증대가 지속되고 불가피하다.

둘째, 미·중간 동북아지역의 안보질서 주도권을 둘러싼 경쟁이 격화되고 있다. 중국의 동중국해 방공식별구역 선포는 중국의 급부상과 미국의 ‘아시아 재균형전략’이 격돌하는 과정에서 발생한 동북아지역 안보질서 주도권을 둘러싼 미·중 경쟁의 결과이다. 특히 중국이 2006년 해양강국 목표 선언 이후 공세적인 해양정책을 추진해 온 가운데 시진핑 체제 출범이후 국가해양국 확대 개편, 국가안전위원회 신설 등 해양 권익보호가 본격화되면서 미·중간 경쟁이 보다 격화되고 있다. 일각에서는 중국이 미·중간 상호 핵심이익을 존중한다는 ‘신형 대국관계 합의를 바탕으로 자국의 핵심이익 존중을 촉구함과 더불어 이에 대한 미국의 의지를 탐색하기 위한 시도로 분석하고 있다. 즉 미국의 대응 수위에 따라 향후 직접적인 충돌을 피할 수 있는 수준으로 위기를 관리하면서 점진적으로 자국 핵심이익 영역을 확대하려는 의도인 것이다. 또한 중국이 이러한 반응을 토대로 향후 서해(황해)지역, 나아가 남중국해지역으로의 방공식별구역 확대시기를 검토할 것이라는 분석이 나오고 있다.⁷⁵⁾

74) 한국은 중국방공식별구역이 우리의 방공식별구역 및 이어도 관할권을 포함하고 있는 것에 대한 유감 표명과 더불어 2013년 11월 28일 한·중 국방전략대화에서 방공식별구역 분계선의 시정을 요구, 일본은 동중국해의 현상을 일방적으로 변경함으로써 예측할 수 없는 사태를 초래할 수 있는 위험한 일이라고 지적하고 중국의 조치가 일본에 어떠한 효력도 가지지 않는다고 강조, 미국은 존케리 국무장관이 동중국해의 현상을 일방적으로 변경하려는 행위로 지역의 긴장을 높이고 충돌 위험을 높일 뿐이라고 강도 높게 비난한데 이어, 바이든 부통령도 2013년 12월초 한·중·일 순방을 통해 중국방공식별구역 선포에 반대 의사 표명.

75) 박문진, “중국의 동중국해 방공식별구역 설정과 동북아 안보”, 『독도연구저널』, 제26호(2014), pp.54~55.

셋째, 중·일간 센카꾸 열도 영유권을 둘러싼 갈등이 고조되고 있는 실정이다. 이번 동중국해 방공식별구역 선포는 센카꾸 열도의 인근해역에 대한 통제에 이어, 이들 상공에 대한 통제를 주요 목표로 하고 있다. 즉 센카꾸 열도에 대한 일본의 영유권 주장을 무력화하는 반면, 자국의 영유권 주장을 강화하기 위한 것이다. 그러나 일본정부가 이번 조치의 인정을 거부하고, 지역에 대한 경계 및 감시를 강화함과 더불어 그동안 해왔던 자위대의 활동을 유지한다는 강경 대응 방침을 지속 밝히고 있어 향후 중·일 간의 갈등이 점차 고조될 전망이다.

제2절 중국방공식별구역(CADIZ) 선포의 문제점

1. 주변국 주권 및 관할권 침해

중국방공식별구역(CADIZ)은 민감한 영유권 분쟁지역이며, 일본이 현재 실효적으로 지배하고 있는 센카꾸 열도 등 일본방공식별구역(JADIZ)과도 상당부분 중첩되어 설정되어 있을 뿐만 아니라, 우리나라의 일부 방공식별구역(제주서남방공구역(20×115Km)과 우리가 관할권을 주장하고 있는 수중 암초인 이어도도 포함하고 있다. 이는 군사·외교적 분쟁을 격화시키는 도발적인 행위이다.

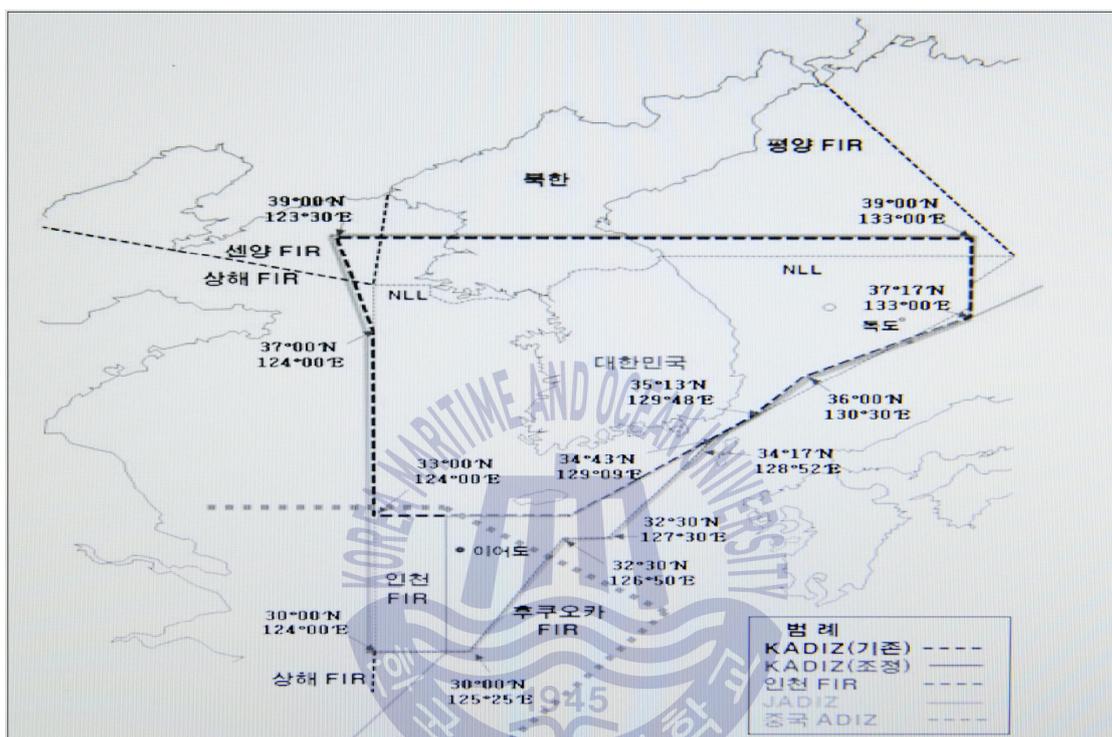
일반적으로 방공식별구역은 영공방위를 위한 완충구역 개념으로 자국이 설정한 구역내로 타국 항공기가 진입할 경우 신속한 식별과 함께 필요시에는 전투기를 출격시켜 감시 및 대응비행을 수행하며 퇴각시키는 작전을 수행한다. 따라서 군용 항공기가 2개국 이상의 방공식별구역이 중첩된 곳에서 비행할 경우 우발적인 충돌 가능성이 상존하게 된다. 이는 역내 긴장을 고조시켜 동북아 평화와 안정에 심각한 위협이 될 수 있는 것이다.

2. 한·중·일 방공식별구역의 중첩구역 존재와 잠재적 공중 충돌 가능성 내포

중국의 방공식별구역 선포로 인한 한국방공식별구역(KADIZ)의 확장으로 한·중·일의 방공식별구역은 <그림 3-2> 와 같이 상당부분 중첩되게 되었다. 방공식별구역(ADIZ)은 영공 방위를 위해 설정된 것이므로 영공 방위에 반드시 필요하다면 중첩되는 부분이 생겨날 수도 있지만 지나친 방공식별구역의 중첩은 오히려 인한 잠재적 공중 충돌의 위험성을 내포한다.

또한 중국은 “자신들이 요구한 절차를 지키지 않을 경우 무력을 동원하여 방어적 긴급조치를 취하겠다.”고 하며 위협적인 태도를 보였는데, 실제로 중국이

어떤 조치를 취할지는 여전히 분명하지 않다. 이러한 명확성의 결여와 센카쿠 열도, 이어도 주변해역을 둘러싼 갈등은 향후 중첩구역에서의 충돌 위험을 배가시키고 있다. 특히 앞서 언급하였듯이 2014년 2월에는 실탄까지 사용하며 정체불명의 비행물체를 쫓아냈다고 주장하였는데, 방공식별구역에서는 특별한 사정이 없는 한 무력공격은 허용되지 않는다는 점에서 방어적 긴급조치의 일환으로 실탄을 사용한 것은 잘못된 조치라고 할 것이다.



(그림 3-2) 한·중·일 방공식별구역 중첩도

출처 : 서영득·송인석, 「확장된 방공식별구역의 안정적 운영을 위한 법적 과제」, p.158.

3. 일방적 방공식별구역 선포로 한·일과 갈등 내재

중국은 CADIZ를 선포하기 불과 30분 前에서야 주중 국방무관과 공군무관을 국방부에 초치하여 방공식별구역(ADIZ) 선포 관련사항을 통보하였다.⁷⁶⁾ 그러나 중국은 CADIZ 선포가 국제관례에 부합한다고 주장한다. 즉 한국과 일본도 과거 협의없이 일방적으로 선포했다는 것이다.

그러나 한국방공식별구역(KADIZ)은 6·25전쟁 중에 미국에 의해서 설정된 것이고 일본방공식별구역(JADIZ)도 1951년 미국에 의해서 설정되었다가 1969년에 이르러서야 미군이 설정한 방공식별구역(ADIZ)의 범위를 거의 답습하는 형태로 재설정되었다. 이에 반해 중국방공식별구역(CADIZ)은 전지도 아니고 그 범위에 있어서 KADIZ·JADIZ와 중첩되며, 심지어는 일본이 실효 지배하는

76) 도경구, 전계서, p.29.

센카쿠 열도와 우리가 관할권을 주장하는 이어도를 포함하고 있으면서도 사전 협의 없이 선포하기 30분전에 일방적으로 통보를 한 것은 외교적으로 주변국을 자극할 수 있는 행위이다. 또한 방공식별구역 선포와 동시에 발효되어 주변국이 대응할 시간조차 주지 않았으며, 주변국의 반발에 대하여도 ‘간섭하지 말라’고 하는 등의 무시하는 태도를 보였다.

물론 이러한 절차상의 문제점으로 인하여 중국의 방공식별구역이 효력이 없다고 볼 수는 없지만, 주변국과 중첩되는 방공식별구역을 일방적으로 선포한 것은 외교적 갈등의 소지가 있다.

4. 공해 자유의 원칙 제한

중국은 방공식별구역을 지나는 모든 항공기에 대하여 사전에 비행계획을 제출할 것을 요구하고 있다. 이는 우리나라의 경우도 마찬가지이나, 우리나라는 방공식별구역의 대부분을 비행정보구역(FIR)과 일치시킴으로써 민간 항공기에 대하여 기존의 비행계획 제출 외에 별도의 부담을 부과하지 않는다.

반면에 CADIZ는 상해 비행정보구역(FIR)에 비하여 광범위하게 설정되어 있어 인천 비행정보구역(FIR)과 후쿠오카 비행정보구역(FIR)을 침범하고 있다. 이에 따라 민간 항공기가 기존 비행정보구역의 관제소에 비행계획을 제출하는 외에 중국 측에도 비행계획을 제출하고 지휘소의 통제를 받아야 하는 등 추가적인 부담이 있다. 앞서 살핀 바와 같이 국가안보의 중요성에 의하여 공해 상공의 비행 자유도 제한될 수 있지만, 그 제한은 최소한에 그쳐야 하는데, 중국방공식별구역(CADIZ)은 그 범위나 제한의 정도, 위반 시의 조치에 있어서 과도한 측면이 있다.

5. 국내법적 근거의 부재

중국은 국내법적 근거로 국방법, 민용항공법, 비행기본규칙 등을 들고 있으나 위 법규들은 모두 중국방공식별구역(CADIZ) 선포 이전에 제정된 것으로서 방공식별구역(ADIZ)과 관련한 직접적인 규정들은 포함하고 있지 않다. 모두 영공 주권과 해양 권익에 관한 추상적인 규정들 뿐이다.

제3절 한국과 주변국 대응

1. 한국의 대응

우리 정부는 기존의 한국방공식별구역(KADIZ)이 영공 일부(마라도, 홍도 남방 4마일)와 이어도가 미포함 되고, 비행정보구역(FIR)과 불일치하는 등 많은 문제점을 내포함에 따라 한국방공식별구역을 비행정보구역과 일치하여 확장시키기 위해 다방면으로 노력하여 왔다.

우리 정부는 1963년부터 1979년까지 한국방공식별구역(KADIZ)과 일본방공식별구역(JADIZ)을 설정하여 운영하던 미국 공군에 KADIZ와 FIR을 일치시키도록 5차례에 걸쳐 요구하였는데, 이에 대하여 미국은 “KADIZ 확장에 노력하겠다”고 하다가 일본이 1969년 JADIZ를 설정한 이후에는 ‘한·일 정부 외교 경로로 해결할 문제’라고 회신하였다. 그 후 1980년부터 1983년까지는 외무부를 통해 일본 측에 2회에 걸쳐 협상을 제의하였으나, 일본 측에서 이를 거부하였고⁷⁷⁾ 1986년부터 1995년까지 4회에 걸쳐 軍 차원에서 협상을 추진하였으나, 일본 측은 “배타적 주권이 적용되지 않는 지역이므로 군사적 협상이 불필요하다.”라고 하며 협상을 계속 거부하여 왔다. 그 후 1999년에도 제2차 한·일 안보정책협의회에서 한국방공식별구역 확장과 관련하여 별도로 협의하기로 합의 하였으나, 그 후 더 이상 진전이 없었다.

그러던 중 중국이 이어도를 포함하여 중국방공식별구역(CADIZ)을 선포하자, 우리 정부는 2013년 12월 8일 軍 항공작전의 특수성, 항공법에 따른 비행정보구역(FIR)의 범위, 국제관례 등을 고려하여 기존에 포함되지 않았던 이어도, 마라도, 홍도 등이 포함되도록 방공식별구역(ADIZ) 범위를 확장하여 조정하였다. 자세한 내용은 후술하기로 한다.

우리 정부는 중국이 CADIZ를 선포하기 30분 前인 2013년 11월 23일 9시 30분경 중국 측으로부터 방공식별구역(ADIZ) 선포관련 내용을 통보받았다. 중국 측으로부터 이를 통보 받은 주중 공군무관은 10시 10분경 국방정보본부 중국과장에게 관련 사실을 통보하였고 중국과장은 보고계통을 거쳐 국방정보본부 및 국방부 주요직위자에게 이를 보고하였다.

이에, 정부는 다음날인 11월 24일 15시에 긴급 국가안보정책조정회의를

77) 일본 외무성은 1980년 KADIZ 확장안을 거부하며 다음과 같이 주장하였다.

“일본의 방공식별구역에 관한 규제는 그 성격상 내부적인 것이므로, 외국에 대하여는 규제성격을 가지지 않는다. 따라서 한국의 항공기에 영향이 없고, 제주공항에도 지장이 있다고 생각되지 않으며, 일본의 방공식별구역을 축소하게 된다면 일본의 요격기 배치상황에 비추어 방공 및 영공침범에 대한 조치가 어려워지며, 일본은 항공자위대의 훈련을 위하여 훈련구역이 설정되어 있기 때문에 한국의 방공식별구역을 확대하는 경우 훈련비행에 지장을 초래하게 되며, 이는 분쟁의 원인이 될 가능성이 있다.”(외무성, 亞日700-536 한국방공식별구역 확장, 1980. 5. 1.)

열고 우리의 대응방향을 논의하였다. 11월 25일 국방부 정책실장은 주한 중국 무관을 국방부로 초치하여 우리 정부의 입장을 전달하였고, 11월 26일 유관기관 실무자 회의(1차)를 개최하여 상황을 전파하고 대책을 논의하였으며, 11월 28일에 국방부에서 개최된 한·중 차관급 국방전략대화에서는 공식입장을 전달하였다. 그 내용은 “첫째, 중국의 일방적인 방공식별구역 선포는 매우 유감이며, 인정할 수 없다. 둘째, 이어도와 주변 수역에 대한 우리의 관할권은 영향을 받지 않을 것이다. 셋째, 우리 한국방공식별구역(KADIZ)과 중첩되는 부분은 시정을 요구할 것이며, 우리도 국익보호를 위해 KADIZ 확장을 검토 중에 있다. 넷째, 금번 중국의 조치로 역내 군사적 긴장이 조성되는 것을 우려하며, 역내 신뢰증진 및 긴장완화를 위해 관련국간 협의가 필요하다.” 등 이었다. 이에 대해 중국은 한국의 시정요구를 거부하며, 방공식별구역 선포 철회의사가 없음을 강력하게 피력하였다.⁷⁸⁾

2. 일본의 대응⁷⁹⁾

일본 아베 총리는 중국이 방공식별구역을 선포하자, 공휴일임에도 불구하고 즉각 요네무라 내각위기관리감(부장관급) 등을 총리 공관으로 불러 대응책을 협의하고 관계부처 회의를 개최하는 등 긴박하게 대응하고, 중국대사관을 통해 “센카쿠를 둘러싼 중·일 대립사태를 격화시키는 조치라 엄중 항의했다.” 또한 일본 정부는 2013년 11월 12일 일본항공(JAL)과 쏠일본항공(ANA)이 중국 정부에 비행계획서를 제출하기로 결정하자, 이들에 대하여 중국 측의 조치는 아무런 효력이 없고 기존 비행규칙에 따라 계속 비행할 것을 권고하여 상기 항공사들이 비행계획서를 제출하지 못하도록 하였다.⁸⁰⁾

한편, 중국의 방공식별구역(ADIZ) 선포를 통해 외견상 가장 많은 타격을 입은 관련국은 일본이었다는 점에 이견이 존재하지 않는다. 센카쿠 열도를 실효적으로 지배해 온 일본은 당해 섬에 대해 기본적으로 분쟁이 존재하지 않는다는 것이 기본 입장이었다. 그런데 국제법상 영유권을 결정하지도, 실효적 지배를 강화하지도 못하는 중국의 방공식별구역 때문에 국제사회에서 당해 섬은 명확한 분쟁의 섬으로 인식되게 되었다. 중국이 현상을 타파한 것이라고 주장하기에도

78) 김종길, “중국의 동중국해 방공식별구역 선포에 따른 대응방안”, 「국방대학교 안보과정 정책보고서」(2014), p.26.

79) 신창훈, 전계논문, pp.171~173.

80) 중앙일보, “중국, 방공식별구역에 센카쿠 포함.... 일·미 반발”, 2013. 11. 25. 字 기사

곤란한 측면이 있는데, 왜냐하면 중국은 일본이 2012년 9월에 취한 국유화 조치를 현상타파라 주장하기 때문이다. 즉 일본은 국유화 조치라는 섬의 영유권과 직접 관련이 있는 조치를 취했지만, 중국은 방공식별구역을 선포하여 국제법상으로는 이 섬과 직접 관련이 없는 조치를 취해 이 섬에 명백한 분쟁이 존재한다는 점을 국제사회에 각인시킬 수 있어서 중국의 이번 전략은 매우 계산적이며 전략적으로 접근하였다는 높은 평가를 받을 수 있을 것이다.

더구나 일본은 중국의 방공식별구역 선포 후 자국 내에서 제기된 독도 상공까지로의 방공식별구역 확대가 당장 곤란하게 되었다. 그 이유는 앞서 설명한 바와 같이 독도 상공까지로 확대할 경우 중국이 한 행위와 똑같아서 중국을 비난할 수 없는 입장이 되어 버리기 때문이고, 향후 중국을 상대로 한 한·미·일 공조는 전혀 기대할 수 없기 때문이다. 결국 중국의 방공식별구역은 사실 한국에게도 반사이익을 가져다 준 측면이 존재한다. 그 반사이익이란 중국이 방공식별구역을 철회할 때까지 일본이 방공식별구역을 독도까지 확대할 가능성은 희박하기 때문이다.

또한 중국의 방공식별구역(ADIZ) 선포로 인해 UN해양법협약 발효 후 마땅히 조정되어야 했던 한·일간의 방공식별구역 문제가 과거 일본의 비타협적 태도로 조정되지 못하였다는 점이 부각되어 일본의 이미지에 손상을 가하게 되었다. 이는 결국 일본의 공식적 입장 표명이 없었지만 한국의 방공식별구역 확대를 일본으로 하여금 조용히 수용할 수밖에 없도록 만들어 버렸다.

3. 미국의 대응⁸¹⁾

미국 백악관 부대변인은 “중국의 방공식별구역 선포를 ‘불필요한 선동적 행위’라고 하며 중국의 방공식별구역을 인정하지 않고 지역내 미국의 작전수행에 아무런 영향을 주지 않을 것.”이라고 밝혔고 케이틀린 헤이든 미국 백악관 국가안보회의(NSC) 대변인도 “중국의 방공식별구역 선포는 미국과 동맹국들의 이익에 영향을 미치고 지역 긴장을 고조시키는 일로 미국은 중국 측에 강한 우려를 전달했다.”고 밝혔다. 이에 대해 중국은 주중 미국대사에게 ‘엄중 항의’를 하고 “미국이 잘못을 시정하고 중국에 이래라 저래라 하는 것을 중지할 것.”을 요구했다고 밝혔다.⁸²⁾

81) 신창훈, “이어도 상공의 한·중·일 방공식별구역 중첩 문제와 대응책”, pp.172~173.

82) 연합뉴스, “美 ‘중국 방공식별구역 선포 역내 안정 해쳐’ 반발”, 2013. 11. 24. 4차 기사

또한 미국은 2013년 11월 25일~26일 간 B-52 폭격기를 비무장으로 비행하도록 하여 중국의 방공식별구역을 무력화하려고 하였다. 그러면서도 미국은 바이든 부통령의 방중을 예정대로 진행하고, 자국 민간 항공사들에게 비행계획 통보를 사실상 권고하는 등 유연한 태도를 취하기도 하였다.

한편, 미국은 오래전부터 배타적경제수역에서의 항행의 자유와 상공비행의 자유에 대한 해석을 놓고서 중국과 대립했다. 2001년 4월 1일 하이난 섬에서 발생한 충돌사건에서 중국은 외교부 대변인의 공식성명을 통해 사과를 거절하고 “중국의 배타적경제수역 상공에서의 정찰활동은 중국 안보에 대한 위협으로 이러한 정찰활동을 즉각 중단할 것을 미국에 요청하면서 정찰활동은 자유의 범위를 넘어선 것.”이라고 주장한 바 있다. 그런데 이후 美국방부 장관 도널드 럼스펠트는 한 기자회견에서 새로운 사실을 국제사회에 알려 주었다. 럼스펠트 장관은 2000년 12월부터 2001년 4월까지 중국연안에서 중국인민해방공군에 의해 차단된 미국 정찰기의 수가 무려 44건에 해당된다고 발표하였는데,⁸³⁾ 이는 중국이 UN해양법협약의 관련규정 해석을 통해 자국의 배타적경제 수역을 이미 방공식별구역(ADIZ)처럼 사용해 왔다는 점을 실증해 주고 있다. 이러한 대립의 중심에는 군함과 군용기가 있었다. 그런데 이번 논쟁에서 미국은 일본과 달리 군용기와 민항기를 분리시켜 민항기의 경우 안전을 이유로 비행정보를 제공하는 것을 금지하는 조치를 취하지 않았다. 이는 중국과의 관계에서 오랫동안 치른 군함 및 군용기에 대한 논쟁에만 집중하겠다는 의지를 분명히 한 것으로 해석할 수 있다. 또한 방공식별구역(ADIZ)이 갖는 순수한 목적에 집중하여, 즉 영유권과는 무관하다는 차원에서 중국의 전략적 의도를 무시하겠다는 의지가 명백히 보였다. 이는 바이든 부통령이 방일시 중국에 대해 방공식별구역을 철회를 강하게 요구하기 보다는 위기관리 메커니즘을 강조한 대목에서 찾을 수 있다. 결국 미국은 바이든 부통령의 순방외교를 통해 미국의 존재감을 동북아시아의 국가들에게 확인시키는 성과를 거둔 셈이다.

반면, 미국과 달리 일본은 일본 국적 민항기의 비행정보 통보조치에 대해 정부가 이를 만류한 것은 정부의 행위와 민간의 행위에 분명한 선을 긋겠다는 의도의 천명으로 이해할 수 있다. 즉 일본은 앞으로 발생할지도 모를 안전사고와 관련해 정부와 개인행위 간에 분명한 선을 그어 둠으로써 일본 민항기가

83) Peter A. Dutton, “Caelum Liberum : Air Defense Identification Zone outside Sovereign Airspace”, 『*American Journal of International Law*』, vol.103(2009), p.705.

중국에게 비행계획을 앞으로 통보하더라도 이는 일본 정부의 만류에도 불구하고 오로지 민간항공기의 안전을 위한 자발적 조치로 일본 정부가 묵인하는 것으로 추정될 수 없다는 점을 명확히 한 것이라 주장할 수 있기 때문이다.

사실 우리의 경우에도 중국이 방공식별구역에 관한 조치를 선포한 직후 민항기의 안전을 걱정하는 성명이 먼저 나왔더라면 하는 안타까움이 있었다, 즉 우리 민항기가 중국방공식별구역(CADIZ)을 평소에 어느 정도 통과하고 있는지를 파악하면서 민항기의 안위를 걱정하는 분위기를 조성해 주고, 이어도 상공에서는 중·일 양국의 방공식별구역을 무시하면서 우리의 이익을 챙기고 그 나머지 상공에서는 민항기의 안위를 위해 자발적으로 비행계획을 제출하라는 권고를 하는 등 양자를 분리하는 정책을 취하면서 한국방공식별구역(KADIZ)을 인천 비행정보구역(FIR)과 일치시키는 방식으로 확대했더라면 하는 아쉬움도 존재한다.⁸⁴⁾

4. 기타 국가의 반응(대만, 필리핀, 호주)

대만은 국방부 대변인을 통해 “우리와 사전에 어떠한 논의도 없었으며 이 같은 움직임은 서로 간 관계에 긍정적으로 작용하지 않을 것.”이라며 중국의 방공식별구역 설정에 유감을 표시하고 “대만군은 국가안전 및 주권 수호를 위해 법과 규정이 허용하는 범위 내에서 모든 조치를 취할 것.”이라고 반응하였다.⁸⁵⁾

필리핀의 경우는 외교부 대변인을 통해 “중국이 방공식별구역(ADIZ) 선포로 국제공역에서의 운항자유를 침해하고 관련 국가들의 안보를 위태롭게 하고 있다.”며 중국이 주변 공역을 자국의 공역으로 만들고 있다고 비난했다. 또한 필리핀 국방부장관은 “중국이 동중국해에 이어 남중국해 상공에도 방공식별구역을 선포할 수 있다.”며 우려를 표명하였다.⁸⁶⁾

한편, 호주는 자국주재 중국대사를 초치해 중국방공식별구역(CADIZ)에 대한 우려를 전달하며, “호주는 동중국해 해역에서 현재의 상황을 바꾸려는 어떠한 강압적이고 일방적인 행동에 대해서도 반대한다.”라는 반응을 보였다.⁸⁷⁾

84) 신창훈, “이어도 상공의 한·중·일 방공식별구역 중첩 문제와 대응책”, pp.172~173.

85) 아시아경제, “中, ‘방공식별구역’ 설치 놓고 주변국 반발”, 2013. 11. 24. 字 기사

86) 연합뉴스, “필리핀, ‘중국, 남중국해에서도 방공식별구역 선포 가능’”, 2013. 11. 29. 字 기사

87) 연합뉴스, “호주, 방공식별구역 관련 중국대사 초치”, 2013. 11. 27. 字 기사

第4章 韓國防空識別區域(KADIZ) 運營 實態 分析

제1절 확장前 한국방공식별구역 운영 실태

1. 한국방공식별구역의 설정 과정

한국방공식별구역은 6·25전쟁 중 중국 공군이 MIG-25와 IL-28폭격기를 운용함에 따라 美태평양사 공군에서 1951년 3월 22일 태평양 방공체계의 일환으로 한국방공망을 강화하기 위해 설정되었다. 이렇게 설정된 한국방공식별구역(KADIZ)은 대한민국의 국가안보에 많은 역할을 담당하여 현재에 이르고 있다.

한국방공식별구역은 설정 당시 어떤 근거로 확정되었는지 확인할 수 없지만 당시의 상황을 고려하여 경계선이 확정되었을 것으로 유추 된다.⁸⁸⁾ 당시 북서지역은 중국 공군의 침투위협이 많은 지역으로 중국과의 지리적 여건을 고려하여 산둥반도와 옹진반도의 중간선으로 설정했을 것으로 추정된다. 그리고 남서지역은 적의 특별한 위협도 없고 레이더 범위 외곽지역으로 설정했을 것으로 사료된다. 제주 남부지역은 당시 북한군과 중공군의 위협이 전혀 없는 지역으로 대공감시의 필요성이 없었을 뿐만 아니라, 미국이 일본을 통치하고 있을 때이므로 훗날의 일본 자주권을 의식하지 않고 제주도에 대한 해안방위만을 고려하여 설정한 것으로 추정된다. 동해지역은 북한군과 당시 소련 공군의 침투 위협이 많은 지역이었으므로 황병산에 설치한 레이더 장비를 이용할 수 있는 범위를 최대한 고려하면서 울릉도와 독도가 포함된 구역까지 확장하여 설정된 것으로 추정하고 있다. 이렇게 설정된 한국방공식별구역은 2013년 12월 7일까지 운영되어 오다가 60여년 만인 2013년 12월 8일 이후 기존 방공식별구역 범위에 제주도 남부 이어도를 포함, ADIZ를 확장하여 설정하게 되었다.

2. 한국방공식별구역의 운영 절차⁸⁹⁾

한국방공식별구역은 “대한민국의 안보목적상 비행물체의 조기식별을 위해

88) 공군대학, 「국제법과 영공」(청주 : 공군교재창, 1988), p.187.

89) 합동군사교범(3-7), pp.26~27. : 서영득·송인석, 전개논문, pp.151~152.에서 재인용

영공외곽 상공에 설정하여 운용하는 공중의 일정한 구역을 말한다.”라고 명시하고 있으며, 한국방공식별구역 내를 출입하는 모든 항공은 영공방위를 위하여 반드시 식별되어야 하며, 필요시 군사상의 위협도 평가되어야 한다. 따라서 비행의 전부 또는 일부가 한국방공식별구역 내에서 수행되는 경우 모든 조종사는 이륙 1시간前까지 비행계획서를 제출하여 비행인가를 얻어야 하며 비행할 때는 다음과 같은 절차를 따르도록 하고 있다.

첫째, 관제구역 내에서 인가된 비행계획에 따라 비행하는 경우 항로 지도상에 필수 보고지점으로 설정되어 있지 않거나, 혹은 민간항공관제기구가 요구하지 않는 한 한국방공식별구역(KADIZ) 내에 있거나, KADIZ 내로 들어오는 경우 위치보고를 할 필요가 없다.

둘째, 외국으로부터 비 관제구역으로 비행하여 들어오는 경우 한국방공식별구역(KADIZ)에 들어오기前에 KADIZ 통과 예상시간을 사전에 보고하여야 한다.

셋째, 관제구역 밖에서 비행하다가 한국방공식별구역(KADIZ)을 통과하게 될 경우 KADIZ의 경계선 통과 예상시간, 통과지점 및 비행고도를 경계선 통과 15분 내지 30분前 사이에 반드시 관련 민간항공통제기구에 통보하여야 한다.

넷째, 육지로부터 100해리 이상 떨어진 곳에서 들어올 때에는 해당지점 및 방공식별구역(ADIZ) 선상에서 위치를 보고해야 하며, 한국방공식별구역(KADIZ) 내에서는 매 30분마다 위치를 보고해야 한다.

다섯째, 확인암호와 피아식별장비(IFF/SIF : Identification Friend or Foe/Selective Identification Feature)를 탑재한 항공기만이 항로 밖에서 시계비행을 할 수 있다.

여섯째, 사전 통보 없이 항공교통관제소(ACC : Area Control Center)에 제출된 비행계획서와 다른 비행을 해서는 안 된다.

일곱째, 비행계획서 및 민간항공교통관제기구 인가내용과 실제 비행시 허용되는 오차의 범위는 통과시간 상 5분 이내이며, 좌우 폭은 10~20해리 이내이다.

한국방공식별구역(KADIZ)의 관리는 모든 관·군 항공관련 기구의 긴밀한 협조와 신속한 운항정보의 교환으로 이루어지며, 항공통제체제는 국토교통부 항공교통관제소(ACC)의 항공교통관제체제와 비행정보체제가 협력하여 영공방위 임무를 수행하게 되는데, 이에 대한 통제기구는 공군작전사의 항공우주작전본부(KAOC)와 중앙항공통제소(MCRC) 등이 있다.

특히 한국은 한반도의 특수한 안보상황으로 한국방공식별구역(KADIZ) 내의 비행절차에 관한 규칙을 엄수할 것을 요구하고 있다. 휴전 이후 무력도발을 계속해 온 북한 항공기의 MDL/NLL과 KADIZ 침범 가능성이 높기 때문에 사전 예고 없이 침범한 미식별 항공기는 적대행위를 할 가능성이 매우 높다고 할 수 있다. 더구나 KADIZ를 설정하여 운용하고 있다고 하나 무기로 사용되는 군용항공기의 경우 대응할 수 있는 시간적 여유가 매우 부족 할 수밖에 없다.

그리고 그 동안 방공식별구역(ADIZ)이 국내법상 명문화 되어 있지 않아 법적인 근거면에서 논란이 되었으나, 지난 2009년 9월 10일 「군용항공기 운용 등에 관한 법률」이 제정되어 시행됨에 따라 방공식별구역이 설정되어 운용된 지 50여년 만에 국내법의 근거가 마련되었다. 위의 법률 제9조 방공식별구역의 관리 제1항에서 “국방부장관은 방공식별구역을 설정하여 관리한다. 이 경우 이를 설정함에 있어서는 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다.”라고 명시하고 있다. 또한 동 법률 제10조에는 영공을 침범한 항공기에 대한 조치 사항⁹⁰⁾이 명시되어 있다.

3. 한국방공식별구역의 진입절차 위반시 조치사항⁹¹⁾

한국방공식별구역(KADIZ) 진입 시에는 사전에 비행계획을 통보하게 되어 있으므로 사전에 통보한 비행계획에 따라 비행하는 항공기에 대하여는 비행 계획과의 대조 외에 별도의 조치를 취할 필요는 없다. 그러나 사전에 비행계획을 통보하지 않은 항공기가 방공식별구역(ADIZ)에 진입하거나, 방공식별구역에서의 비행절차를 준수하지 않을 경우에는 어떻게 할 것인지 문제된다. 우리나라는 「군용항공기의 운용 등에 관한 법률」 제10조에서 영공을 침범한 항공기 등에 대한 조치를 규정하고 있는데, 방공식별구역을 침범한 항공기에 대한 조치는 세부적으로 규정하고 있지 않았다.

방공식별구역에서 어떠한 조치가 가능한지를 검토하기 위하여는 우선 방공

90) 군용항공기 운용 등에 관한 법률, 제10조(영공을 침범한 항공기 등에 대한 조치) ①국방부장관은 이 법, 「항공법」, 항공기의 운항에 관한 국제법 중 대한민국이 당사자로 가입한 조약과 일반적으로 승인된 국제법규(이하 “국제법규”라 한다.), 그 밖의 관계 법률을 위한 항공기로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 항공기에 대하여 강제퇴거·강제착륙 또는 무력사용 등 필요한 조치를 취할 수 있다. 이 경우 군용·경찰용·세관용 항공기를 제외한 항공기에 대하여는 국제법규에 정하는 바에 따라야 한다.

1. 대한민국의 영공을 침범하거나 침범하려는 항공기
2. 대한민국의 영공을 비행하는 항공기 중 비행목적이 의심스러운 항공기로 국가안보에 위협이 된다고 인정되는 항공기

91) 서영득·송인석, 전계논문, pp.152~154.

식별구역의 본연의 개념에서부터 출발하여야 할 것이다. 방공식별구역이란 미식별 비행체의 식별 및 위협성의 판단을 위한 것으로서 그 목적에 부합하는 최소한의 범위에서만 국제법적 정당성이 인정된다고 할 수 있다. 그러므로 원칙적으로 항공기의 식별 및 위협성 판단에 필요한 최소한의 조치만 가능하고 그 이상의 조치는 불가능하다고 할 것이다.

우선 비행계획을 통보하지 않거나 방공식별구역(ADIZ)에서의 비행절차를 준수하지 않는 미식별 항공기가 레이더에 탐지된 경우에는 라디오 또는 직통전화를 통하여 연락을 취하고 이를 통하여 항공기를 식별하고, 위협성을 판단할 수 있다. 만일 주파수 또는 직통전화를 통한 식별이 불가능하거나 위협성의 판단이 불가능하다면 육안 식별을 위하여 전투기를 출격시켜 요격할 수 있다. 다만 요격은 식별 및 위협성 판단을 위한 목적에 한정되어야 하고 강제퇴거 또는 강제착륙을 위한 요격조치는 원칙적으로 허용되지 않는다. 또한 항공기의 정체를 식별하였더라도 군사상의 위협을 판단하기 위한 최소한의 추적 및 감시는 추적하는 항공기의 비행의 자유를 과도하게 침해하지 않도록 안전거리를 유지하고 위협을 주어서는 안된다. 그럼에도 불구하고 미식별 항공기가 우리 영공을 향해 비행을 계속할 경우 경고방송, 등거리 비행 등을 통하여 임의적인 퇴거를 유도할 수 있다.

그러나 어떠한 경우에도 방공식별구역에서는 그 자체의 개념에 따른 강제적인 퇴거조치나 무력사용은 허용되지 않는다. 물론 경고방송에도 불구하고 우리 영공에 진입하려고 한다든지 위협성이 인정되는 경우에는 경고사격이나 나아가 강제조치 또는 무력사용까지도 가능한 경우도 있겠지만, 이는 「군용항공기의 운용 등에 관한 법률」 제10조 제1항 또는 자위권에 따른 조치일 뿐 방공식별구역 그 자체에 따라 허용되는 것은 아님에 유의하여야 한다. 그러므로 방공식별구역에서는 탐지·식별·위협성 판단에 필요한 최소한의 행위만이 허용될 뿐 강제조치나 무력사용은 허용되지 않으며, 다만 영공침범 또는 적대행위 시 즉각 대응에 나설 수 있는 요격태세를 갖추 수 있을 뿐이다.

4. 한국방공식별구역과 주변국방공식별구역간 운영관련 협의사항

일본방공식별구역(JADIZ)의 경우 동해상으로부터 마라도 남단까지 한국방공식별구역(KADIZ)과 맞닿아 있다. 일본방공식별구역은 1969년 일본이 본토

방위를 위해 연안으로부터 400~600Km를 연하여 설정되었고 한국방공식별구역 진입시 비행계획 및 위치를 통보하는 등 한·일간의 방공식별구역을 존중하여 왔다. 또한 일본과는 1991년부터 현재까지 공군본부 주관으로 한·일 방공실무회의를 실시하고 있으며, 1995년 6월 5일에는 「대한민국 군용기와 일본 자위대 항공기 간의 우발사고 방지에 관한 서한」을 서로 교환하여 자국의 군용 항공기가 상대국의 방공식별구역으로의 우발적 침범 방지에 노력하고 있다. 이와 더불어 일본 항공자위대 소속의 서부방면대와 한국 공군의 제2MCRC와 직통전화를 설치하여 동해와 남해 상공에서의 한·일간 우발사고 방지를 위해 상호 노력하고 있으며 한·일 방공실무회의를 통해서도 양국의 방공식별구역에 대하여 상호 존중하여 인정하고 있는 분위기가 형성되었다.

중국과는 2008년도에 한·중 방공실무회의가 시작되어 한국 공군의 제1MCRC와 중국 제남군구와 직통전화를 설치하여 서해 상공에서의 항공기에 대한 정보를 교환하는 등 군용 항공기에 의한 우발사고 방지를 위한 초석이 마련되었다.

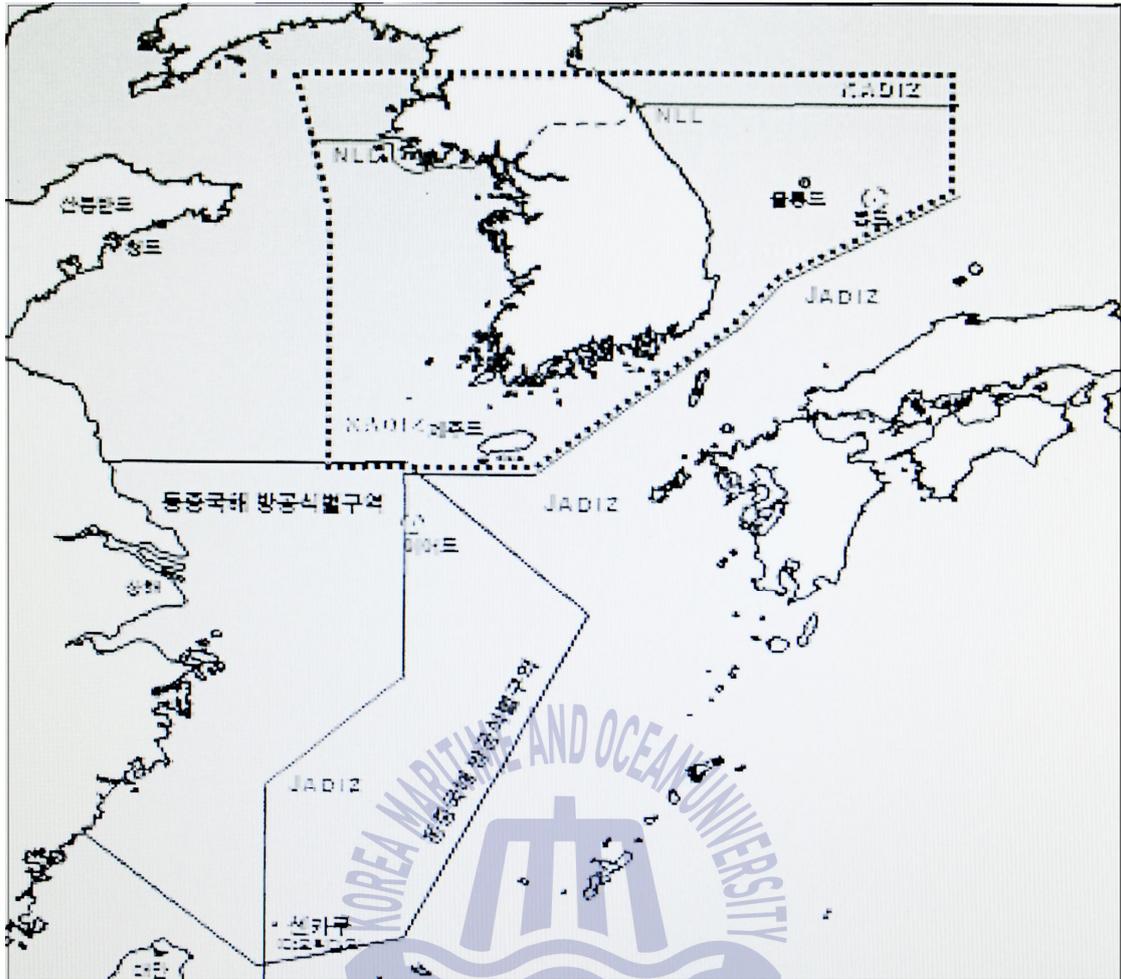
반면, 일본 및 중국과 우발사고 방지 서한을 교환하고 매년 회의를 통해 의제를 선정하여 관련내용을 발전시키고 있으나, 방공식별구역(ADIZ) 운영과 관련된 국제법 및 항공법에 관한 전문인력과 이에 대한 연구가 매우 부족한 실정이다. 그리고 회의 의제를 선정함에 있어 일본과 중국은 민감한 사항을 의제로 선정하는데 꺼려하고 있어 의제선정에도 제한이 있다.

5. 확장前 한국방공식별구역의 문제점

가. 영공 일부(마라도, 홍도 남방 4마일) 및 이어도 미포함

1951년 설정된 우리 방공식별구역(ADIZ)은 중공군의 공습에 대비하는 군사적 목적에 따라 남쪽보다는 북쪽의 경계에 주목하였기 때문에 남쪽지역은 불충분하게 설정되었다. 이에 따라 우리 방공식별구역은 <그림 4-1> 과 같이 마라도 및 홍도 남방의 영공 일부와 우리의 배타적경제수역(EEZ)에 속하는 이어도를 포함하지 못하게 되었다.

이는 일본이 1969년에 미국이 설정한 방공식별구역을 그대로 답습하는 형태로 일본방공식별구역(JADIZ)을 설정하였는데, 이후 UN해양법협약에 따라 영해가 3해리에서 12해리로 늘어나게 되었고, 200해리 이내의 배타적경제수역(EEZ)이 인정되었기 때문이다.



(그림 4-1) 확장前 한국방공식별구역도

출처 : 인터넷 검색자료(<http://image.search.naver.com>, 2017. 5.18.)

즉 기존의 한국방공식별구역(KADIZ)은 우리 영공을 모두 포함하고 있었으나, 1994년 발효된 UN해양법협약에 의거 영해가 3해리에서 12해리로 늘어남에 따라 마라도 남단의 영해 일부(약 6.5마일)와 거제도 남단 홍도의 영해 일부(약 4마일)가 일본방공식별구역과 중첩하게 됨에 따라 우리의 영공 주권이 침해받게 되는 문제가 발생하였다.

한편, 이어도는 마라도 서남쪽 149Km 위치해 있는 수중 암초인데 우리 어민들은 그 존재를 이전부터 알고 있었지만, 국내·국제적으로 큰 주목을 받지 못하였다. 한국방공식별구역(KADIZ)이 설정된 이후인 1951년 9월 10일에서야 국토규명사업의 일환으로 한국해군·한국산악회가 이어도를 탐사한 후 ‘대한민국 영토 이어도’ 라는 동판 표지를 설치하였고, 1984년 KBS-제주대학교 파랑도 탐사반의 현장 탐사를 거쳐 1987년 해운항만청이 구조물인 부표를 설치함으로써 이어도가 우리 관할임을 국제적으로 공표하였다.

또한 이어도는 UN해양법협약에 의해 우리의 배타적경제수역(EEZ)에 속하게 되었으며, 2000년부터 해양과학기지 건설공사를 시작하여 2003년 6월에 이를 완공함으로써 이어도에 대한 관할권을 행사하기 시작하였다.⁹²⁾ 다만 이어도는 중국과의 배타적경제수역 획정 협상이 이루어지지 않음에 따라 아직 관할권 중첩수역에 포함되어 있으나, 지리적으로 우리나라에 훨씬 가까워 중간선 원칙에 따라 우리의 배타적경제수역 범위 내에 속하고 우리가 해양과학기지를 운영하면서 관할권을 행사하고 있는 이상 한국방공식별구역(KADIZ)에 포함 되어야 할 필요성이 제기되어 왔다.

나. 我 비행정보구역(FIR)과 불일치로 수색·구조 임무수행 제한

앞서 살핀 바와 같이 비행정보구역(FIR)이란 비행 중에 있는 항공기가 안전하고 효율적으로 운항할 수 있도록 필요한 각종 정보를 제공하고, 항공기 사고가 발생할 경우에 수색·구조업무를 책임지고 제공할 목적으로 국제민간항공기구에서 분할하여 설정한 공역을 의미한다.

그런데 우리 관할인 인천 비행정보구역의 남방 일부가 일본방공식별구역(JADIZ)에 포함되어 있어 이 지역에서 조난사고가 발생하여 수색·구조업무를 할 때에도 원칙적으로 일본 측에 비행계획을 통보한 후에야 비로소 일본방공식별구역에 진입할 수 있다. 그런데 항공기 사고는 많은 인명피해가 동반되고 긴급을 요하는 상황이 통례이므로 위 임무를 수행하고자 일본방공식별구역과 중첩되는 비행정보구역에 진입할 때 마다 일본의 허가를 필요로 하여 비행정보구역 관리국에 부여된 국제적 임무인 탐색·구조 임무수행에 제한을 받게 되는 문제가 있었다.

다. 작전구역(AO)과 불일치로 해·공군 합동작전 지장 초래

작전구역(AO)은 평시 아군의 해상 및 공중전력을 효과적으로 통제하기 위하여 합참의장이 설정해 놓은 구역을 말한다. 통상 해상전력의 경우 작전구역(AO)에 맞추어 운용되는 반면, 공중전력의 경우에는 「군용항공기 운용 등에 관한 훈령」 제24조⁹³⁾에서 방공식별구역(ADIZ)의 진입·이탈시 합참의장

92) 이춘근, 전개논문, pp.80~84.

93) 군용항공기 운용 등에 관한 훈령 제24조, 방공식별구역 이탈·진입

- 방공식별구역을 진입·이탈하고자 하는 항공기는 방공식별구역을 진입·이탈하기 최소 24시간 전까지 합참의장의 승인을 받아야 한다. 다만, 민간항공기가 사전에 항공교통업무기관에 비행계획서를 제출하고 항공로를 따라 비행하는 경우나 합참의장이 특별히 정하는 경우에는 예외로 한다.

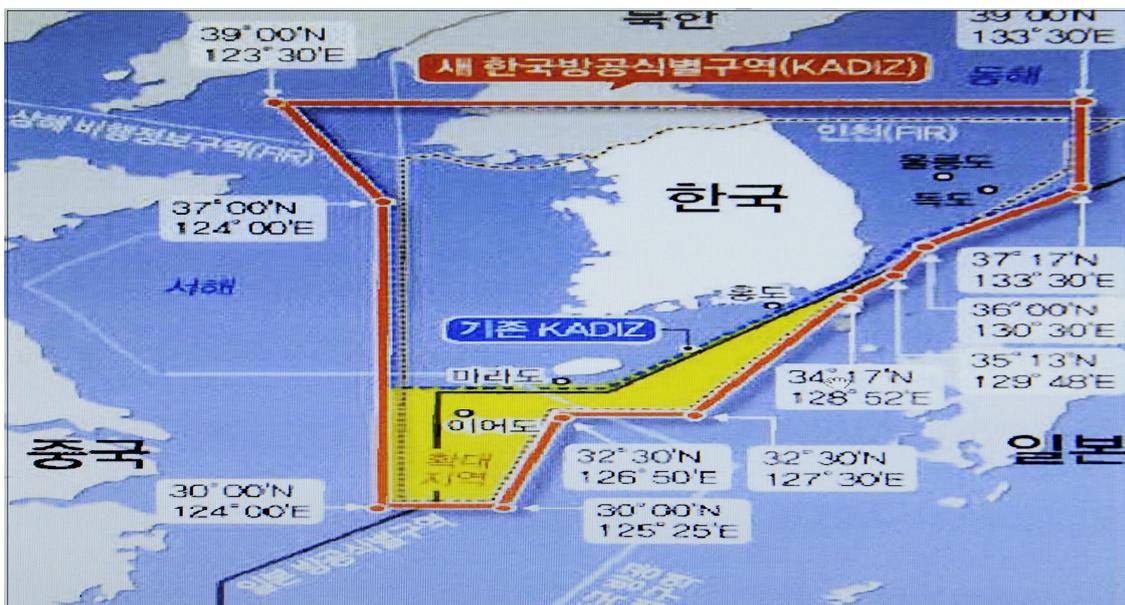
의 승인을 받도록 규정하고 있어 실질적으로는 한국방공식별구역(KADIZ)이 전력 운용의 경계선으로 작용하기 때문에 해·공군의 작전구역이 일치하지 않는다.

그 결과 해상전력의 경우에는 AO가 공해상이므로 작전수행에 아무런 문제가 없으나, 공중전력의 경우에는 작전수행에 제한이 있어 해·공군의 합동작전 수행이 원활 하게 이루어지지 못하는 문제가 있다.

제2절 한국방공식별구역(KADIZ)의 확장

1. 중국방공식별구역 선포時 우리정부의 입장과 대응

정부 입장에서는 우리의 국익보호를 위해 실질적으로 시급하게 조치해야 할 과제는 한국방공식별구역(KADIZ) 확장이었다. 국방부를 중심으로 KADIZ 확대 검토가 이루어지고, 청와대·외교부·국토교통부·해양수산부 등 유관기관 간 협업체계가 가동되었다. 국방부는 최적으로 KADIZ를 현재의 인천 비행정보구역(FIR)과 일치시키는 방향으로 검토하였고, 민·관·군 전문 분야별 KADIZ 확장에 대한 외교적 영향평가, KADIZ 확장을 위해 요구되는 외교적 노력, 이어도 실효적 지배방안 등 쟁점사안을 중심으로 체계적인 검토를 병행하여 KADIZ 확대 조정방안을 마련하였다. 이어, 12월 2일부터 6일 까지 관련국들과 협의 과정을 진행한데 이어, 12월 6일 국가안보정책회의(3차)에서 KADIZ 조정안이 결정되었고 이 조정안을 대통령이 승인함에 따라 최종 확정되어 국방부가 2013년 12월 8일 14시에 <그림 4-2> 와 같이 KADIZ 확대 조정안을 발표하였다.



(그림 4-2) 한국방공식별구역(KADIZ) 확장도

출처 : 한국일보, 「한국방공식별구역 확대, 일·중 방공식별구역과 중첩, 충돌 우려」, 2013.12. 8.

한국방공식별구역(KADIZ) 확장 선포 후 조정된 KADIZ 내에서의 주변국들의 비행활동이 빈번하였는데, KADIZ 조정 후 10개월간의 군용항공기 비행활동은 <표 4-1> 과 같다.

('13. 12. 15.~ '14. 9. 3.)

구 분	중 국	일 본	러시아	미식별
계	80회	381회	3회	98

(표 4-1) 확장된 KADIZ內 주변국 비행활동 현황

결론적으로 한국방공식별구역의 확대를 통해 제주도 남방구역에 대한 영공 수호를 위한 방공의 완충공간을 확보하고 남방 해상교통로와 민간항공기 항로보호가 가능함으로써 대한민국의 위상제고와 비행안전 확보가 가능하게 되었다.⁹⁴⁾

2. 한국방공식별구역의 확장 조치내용

KADIZ 조정을 위한 우리 정부의 원칙과 기준은 ‘국익우선과 신뢰구축’이었다. 주권국가로서 우리 국가이익을 최대한 보장하고, 국제규범과 관례에 부합하며 관련국들과의 상호신뢰 및 협력증진을 중점적으로 고려하였다는 의미이다.

우선 국방부는 KADIZ 확대를 위한 3개 검토안을 마련하였고, 국가안보정책조정회의를 거쳐 정부 조정안을 결정하게 되었다. 제1안은 “한·미·일 공조로 중국의 방공식별구역 철회 압박을 지속한다.”는 것으로 이상적인 대안이지만 중국의 태도로 볼 때 실현 가능성은 낮다고 평가하였다. 제2안은 “인천 비행정보구역(FIR)과 중첩되는 영역으로 중국 군용기가 진입하는 경우 비행정보를 사전에 통보하도록 요구하는 것”이나, 중국의 방공식별구역(ADIZ)을 인정해 준다는 의미가 있었다. 제3안은 “現인천 비행정보구역(FIR)과 일치하도록 KADIZ 확장을 추진한다.”는 것으로 제반 상황을 고려하였을 때 가장 합당한 조치로 평가되어 제3안으로 결정하였다. 아울러 이러한 추진과정에서 우리 국방부와 외교부는 미국, 중국, 일본 등 관련 국가를 대상으로 사전 설명과 협의를 병행해 나갔다.

우리 정부가 KADIZ 확장 방침을 세우고 검토하는 과정에서 고려한 사항은 다음과 같다. 첫째, 마라도와 홍도 남단 영공과 이어도 주변 해역을 포함한다. 둘째,

94) 비행정보구역은 UN산하 국제민간항공기구 협약에 의해 해당구역의 해상 등에서 국가의 탐색구조를 할 수 있는 책임이 있다. 그러나 그동안 한국방공식별구역(KADIZ)과 인천 비행정보구역(FIR)이 일치하지 않음에 따라 탐색구조 상황이 발생하더라도 우리의 항공기 활동이 자유롭지 못했다. 비행정보구역 일부구역인 제주도 남방구역이 일본방공식별구역(JADIZ)에 속해 있어 우리의 항공기가 해당구역 진입 시에는 일본에 통보해야 하는 문제점이 있었다. 한국방공식별구역 확대 이후 우리의 관할권에 대한 통제권을 확보할 수 있게 되었다.

기존 KADIZ의 남쪽구역을 인천 비행정보구역 남단과 일치시킨다. 셋째, 제주도 남방 구역에 대한 방공 완충공간을 확보한다. 등이다.⁹⁵⁾ 즉, 확장된 KADIZ는 기존 KADIZ에 이미 포함되어 있어야 할 마라도와 홍도 남단 영공과 이어도 등 실효적 관리가 지속되어야 할 구역 등을 망라하여 국제적으로 공인된 비행정보구역(FIR)과 일치시키는 범위로 조정된 것이다. 이는 우리의 국가 이익만을 고집하여 억지 주장을 펼친 것이 아니라, 전란중 미군이 당시의 전쟁 상황만을 고려하여 설정한 비정상적인 KADIZ 범위를 시정하고 KADIZ를 국제적 규범과 주변국과의 신뢰 유지에 중점을 두고 재조정하여 정상화한 것이라고 보아야 한다.

국방부는 「군용항공기 운용 등에 관한 법률 시행령」에 의거 2013년 12월 12일 국방부 고시 2013-449호를 발표하며, 확대 조정된 KADIZ 범위와 함께 2013년 12월 15일 14시를 기해 유효화 한다고 공표하였다.⁹⁶⁾

3. 한국방공식별구역 확장 선포時 주변국 반응

한국방공식별구역 확대를 위하여 우리 정부는 미국과 일본 정부 뿐만 아니라 중국 정부와도 긴밀한 협조와 설명을 통하여 중국방공식별구역(CADIZ) 선포 이후 2013년 12월 5일 확대된 방공식별구역을 설정하게 되었다. 미국은 한국 방공식별구역(KADIZ)의 확대 발표와 관련하여 “미국과 일본, 중국 등 주변국과 사전 협의를 진행하는 등 책임 있고 신중하게 다루어 왔으며, 한국이 국제관례와 국제공역에서의 자유비행 원칙 및 적법한 사용원칙을 존중하는 가운데 방공식별구역(ADIZ)을 조정할 것.”이라고 약속한데 대해서도 긍정적인 평가를 내렸다. 또한 미국은 “역내 동맹국들과 우방국들의 조치가 지역의 안전성과 예측가능성을 증진시키고 국제관례에 보다 더 부합되도록 하기 위해 앞으로도 긴밀히 협력해 나갈 것.”이라고 하였다.⁹⁷⁾

일본 측의 경우 정부 대변인인 스가 요시히데 관방장관도 2013년 12월 9일 기자회견에서 한국의 방공식별구역 조정안에 대하여 “당장 문제가 되는 것은 없다고 생각한다.”라고 밝히기도 하였다. 그러면서 중국의 방공식별구역(ADIZ)에 대해서는 한·미 정부와 동일하게 인정하지 않고 있다.⁹⁸⁾

95) 국방부 발표자료, 2013. 12. 8.

96) 한국일보, “한국방공식별구역 확대, 일·중 방공구역과 중첩, 우발충돌 우려”, 2013. 12. 8. 8. 14. 15. 16. 17. 18. 19. 20. 21. 22. 23. 24. 25. 26. 27. 28. 29. 30. 31. 32. 33. 34. 35. 36. 37. 38. 39. 40. 41. 42. 43. 44. 45. 46. 47. 48. 49. 50. 51. 52. 53. 54. 55. 56. 57. 58. 59. 60. 61. 62. 63. 64. 65. 66. 67. 68. 69. 70. 71. 72. 73. 74. 75. 76. 77. 78. 79. 80. 81. 82. 83. 84. 85. 86. 87. 88. 89. 90. 91. 92. 93. 94. 95. 96. 97. 98. 99. 100. 101. 102. 103. 104. 105. 106. 107. 108. 109. 110. 111. 112. 113. 114. 115. 116. 117. 118. 119. 120. 121. 122. 123. 124. 125. 126. 127. 128. 129. 130. 131. 132. 133. 134. 135. 136. 137. 138. 139. 140. 141. 142. 143. 144. 145. 146. 147. 148. 149. 150. 151. 152. 153. 154. 155. 156. 157. 158. 159. 160. 161. 162. 163. 164. 165. 166. 167. 168. 169. 170. 171. 172. 173. 174. 175. 176. 177. 178. 179. 180. 181. 182. 183. 184. 185. 186. 187. 188. 189. 190. 191. 192. 193. 194. 195. 196. 197. 198. 199. 200. 201. 202. 203. 204. 205. 206. 207. 208. 209. 210. 211. 212. 213. 214. 215. 216. 217. 218. 219. 220. 221. 222. 223. 224. 225. 226. 227. 228. 229. 230. 231. 232. 233. 234. 235. 236. 237. 238. 239. 240. 241. 242. 243. 244. 245. 246. 247. 248. 249. 250. 251. 252. 253. 254. 255. 256. 257. 258. 259. 260. 261. 262. 263. 264. 265. 266. 267. 268. 269. 270. 271. 272. 273. 274. 275. 276. 277. 278. 279. 280. 281. 282. 283. 284. 285. 286. 287. 288. 289. 290. 291. 292. 293. 294. 295. 296. 297. 298. 299. 300. 301. 302. 303. 304. 305. 306. 307. 308. 309. 310. 311. 312. 313. 314. 315. 316. 317. 318. 319. 320. 321. 322. 323. 324. 325. 326. 327. 328. 329. 330. 331. 332. 333. 334. 335. 336. 337. 338. 339. 340. 341. 342. 343. 344. 345. 346. 347. 348. 349. 350. 351. 352. 353. 354. 355. 356. 357. 358. 359. 360. 361. 362. 363. 364. 365. 366. 367. 368. 369. 370. 371. 372. 373. 374. 375. 376. 377. 378. 379. 380. 381. 382. 383. 384. 385. 386. 387. 388. 389. 390. 391. 392. 393. 394. 395. 396. 397. 398. 399. 400. 401. 402. 403. 404. 405. 406. 407. 408. 409. 410. 411. 412. 413. 414. 415. 416. 417. 418. 419. 420. 421. 422. 423. 424. 425. 426. 427. 428. 429. 430. 431. 432. 433. 434. 435. 436. 437. 438. 439. 440. 441. 442. 443. 444. 445. 446. 447. 448. 449. 450. 451. 452. 453. 454. 455. 456. 457. 458. 459. 460. 461. 462. 463. 464. 465. 466. 467. 468. 469. 470. 471. 472. 473. 474. 475. 476. 477. 478. 479. 480. 481. 482. 483. 484. 485. 486. 487. 488. 489. 490. 491. 492. 493. 494. 495. 496. 497. 498. 499. 500. 501. 502. 503. 504. 505. 506. 507. 508. 509. 510. 511. 512. 513. 514. 515. 516. 517. 518. 519. 520. 521. 522. 523. 524. 525. 526. 527. 528. 529. 530. 531. 532. 533. 534. 535. 536. 537. 538. 539. 540. 541. 542. 543. 544. 545. 546. 547. 548. 549. 550. 551. 552. 553. 554. 555. 556. 557. 558. 559. 560. 561. 562. 563. 564. 565. 566. 567. 568. 569. 570. 571. 572. 573. 574. 575. 576. 577. 578. 579. 580. 581. 582. 583. 584. 585. 586. 587. 588. 589. 590. 591. 592. 593. 594. 595. 596. 597. 598. 599. 600. 601. 602. 603. 604. 605. 606. 607. 608. 609. 610. 611. 612. 613. 614. 615. 616. 617. 618. 619. 620. 621. 622. 623. 624. 625. 626. 627. 628. 629. 630. 631. 632. 633. 634. 635. 636. 637. 638. 639. 640. 641. 642. 643. 644. 645. 646. 647. 648. 649. 650. 651. 652. 653. 654. 655. 656. 657. 658. 659. 660. 661. 662. 663. 664. 665. 666. 667. 668. 669. 670. 671. 672. 673. 674. 675. 676. 677. 678. 679. 680. 681. 682. 683. 684. 685. 686. 687. 688. 689. 690. 691. 692. 693. 694. 695. 696. 697. 698. 699. 700. 701. 702. 703. 704. 705. 706. 707. 708. 709. 710. 711. 712. 713. 714. 715. 716. 717. 718. 719. 720. 721. 722. 723. 724. 725. 726. 727. 728. 729. 730. 731. 732. 733. 734. 735. 736. 737. 738. 739. 740. 741. 742. 743. 744. 745. 746. 747. 748. 749. 750. 751. 752. 753. 754. 755. 756. 757. 758. 759. 760. 761. 762. 763. 764. 765. 766. 767. 768. 769. 770. 771. 772. 773. 774. 775. 776. 777. 778. 779. 780. 781. 782. 783. 784. 785. 786. 787. 788. 789. 790. 791. 792. 793. 794. 795. 796. 797. 798. 799. 800. 801. 802. 803. 804. 805. 806. 807. 808. 809. 810. 811. 812. 813. 814. 815. 816. 817. 818. 819. 820. 821. 822. 823. 824. 825. 826. 827. 828. 829. 830. 831. 832. 833. 834. 835. 836. 837. 838. 839. 840. 841. 842. 843. 844. 845. 846. 847. 848. 849. 850. 851. 852. 853. 854. 855. 856. 857. 858. 859. 860. 861. 862. 863. 864. 865. 866. 867. 868. 869. 870. 871. 872. 873. 874. 875. 876. 877. 878. 879. 880. 881. 882. 883. 884. 885. 886. 887. 888. 889. 890. 891. 892. 893. 894. 895. 896. 897. 898. 899. 900. 901. 902. 903. 904. 905. 906. 907. 908. 909. 910. 911. 912. 913. 914. 915. 916. 917. 918. 919. 920. 921. 922. 923. 924. 925. 926. 927. 928. 929. 930. 931. 932. 933. 934. 935. 936. 937. 938. 939. 940. 941. 942. 943. 944. 945. 946. 947. 948. 949. 950. 951. 952. 953. 954. 955. 956. 957. 958. 959. 960. 961. 962. 963. 964. 965. 966. 967. 968. 969. 970. 971. 972. 973. 974. 975. 976. 977. 978. 979. 980. 981. 982. 983. 984. 985. 986. 987. 988. 989. 990. 991. 992. 993. 994. 995. 996. 997. 998. 999. 1000.

97) 미 국무부 대변인 논평(국방부 정책관실), 2013. 12. 8.

98) 연합뉴스, “일본, 한국방공식별구역 확대 문제없어”, 2013. 12. 9. 8. 9. 10. 11. 12. 13. 14. 15. 16. 17. 18. 19. 20. 21. 22. 23. 24. 25. 26. 27. 28. 29. 30. 31. 32. 33. 34. 35. 36. 37. 38. 39. 40. 41. 42. 43. 44. 45. 46. 47. 48. 49. 50. 51. 52. 53. 54. 55. 56. 57. 58. 59. 60. 61. 62. 63. 64. 65. 66. 67. 68. 69. 70. 71. 72. 73. 74. 75. 76. 77. 78. 79. 80. 81. 82. 83. 84. 85. 86. 87. 88. 89. 90. 91. 92. 93. 94. 95. 96. 97. 98. 99. 100. 101. 102. 103. 104. 105. 106. 107. 108. 109. 110. 111. 112. 113. 114. 115. 116. 117. 118. 119. 120. 121. 122. 123. 124. 125. 126. 127. 128. 129. 130. 131. 132. 133. 134. 135. 136. 137. 138. 139. 140. 141. 142. 143. 144. 145. 146. 147. 148. 149. 150. 151. 152. 153. 154. 155. 156. 157. 158. 159. 160. 161. 162. 163. 164. 165. 166. 167. 168. 169. 170. 171. 172. 173. 174. 175. 176. 177. 178. 179. 180. 181. 182. 183. 184. 185. 186. 187. 188. 189. 190. 191. 192. 193. 194. 195. 196. 197. 198. 199. 200. 201. 202. 203. 204. 205. 206. 207. 208. 209. 210. 211. 212. 213. 214. 215. 216. 217. 218. 219. 220. 221. 222. 223. 224. 225. 226. 227. 228. 229. 230. 231. 232. 233. 234. 235. 236. 237. 238. 239. 240. 241. 242. 243. 244. 245. 246. 247. 248. 249. 250. 251. 252. 253. 254. 255. 256. 257. 258. 259. 260. 261. 262. 263. 264. 265. 266. 267. 268. 269. 270. 271. 272. 273. 274. 275. 276. 277. 278. 279. 280. 281. 282. 283. 284. 285. 286. 287. 288. 289. 290. 291. 292. 293. 294. 295. 296. 297. 298. 299. 300. 301. 302. 303. 304. 305. 306. 307. 308. 309. 310. 311. 312. 313. 314. 315. 316. 317. 318. 319. 320. 321. 322. 323. 324. 325. 326. 327. 328. 329. 330. 331. 332. 333. 334. 335. 336. 337. 338. 339. 340. 341. 342. 343. 344. 345. 346. 347. 348. 349. 350. 351. 352. 353. 354. 355. 356. 357. 358. 359. 360. 361. 362. 363. 364. 365. 366. 367. 368. 369. 370. 371. 372. 373. 374. 375. 376. 377. 378. 379. 380. 381. 382. 383. 384. 385. 386. 387. 388. 389. 390. 391. 392. 393. 394. 395. 396. 397. 398. 399. 400. 401. 402. 403. 404. 405. 406. 407. 408. 409. 410. 411. 412. 413. 414. 415. 416. 417. 418. 419. 420. 421. 422. 423. 424. 425. 426. 427. 428. 429. 430. 431. 432. 433. 434. 435. 436. 437. 438. 439. 440. 441. 442. 443. 444. 445. 446. 447. 448. 449. 450. 451. 452. 453. 454. 455. 456. 457. 458. 459. 460. 461. 462. 463. 464. 465. 466. 467. 468. 469. 470. 471. 472. 473. 474. 475. 476. 477. 478. 479. 480. 481. 482. 483. 484. 485. 486. 487. 488. 489. 490. 491. 492. 493. 494. 495. 496. 497. 498. 499. 500. 501. 502. 503. 504. 505. 506. 507. 508. 509. 510. 511. 512. 513. 514. 515. 516. 517. 518. 519. 520. 521. 522. 523. 524. 525. 526. 527. 528. 529. 530. 531. 532. 533. 534. 535. 536. 537. 538. 539. 540. 541. 542. 543. 544. 545. 546. 547. 548. 549. 550. 551. 552. 553. 554. 555. 556. 557. 558. 559. 560. 561. 562. 563. 564. 565. 566. 567. 568. 569. 570. 571. 572. 573. 574. 575. 576. 577. 578. 579. 580. 581. 582. 583. 584. 585. 586. 587. 588. 589. 590. 591. 592. 593. 594. 595. 596. 597. 598. 599. 600. 601. 602. 603. 604. 605. 606. 607. 608. 609. 610. 611. 612. 613. 614. 615. 616. 617. 618. 619. 620. 621. 622. 623. 624. 625. 626. 627. 628. 629. 630. 631. 632. 633. 634. 635. 636. 637. 638. 639. 640. 641. 642. 643. 644. 645. 646. 647. 648. 649. 650. 651. 652. 653. 654. 655. 656. 657. 658. 659. 660. 661. 662. 663. 664. 665. 666. 667. 668. 669. 670. 671. 672. 673. 674. 675. 676. 677. 678. 679. 680. 681. 682. 683. 684. 685. 686. 687. 688. 689. 690. 691. 692. 693. 694. 695. 696. 697. 698. 699. 700. 701. 702. 703. 704. 705. 706. 707. 708. 709. 710. 711. 712. 713. 714. 715. 716. 717. 718. 719. 720. 721. 722. 723. 724. 725. 726. 727. 728. 729. 730. 731. 732. 733. 734. 735. 736. 737. 738. 739. 740. 741. 742. 743. 744. 745. 746. 747. 748. 749. 750. 751. 752. 753. 754. 755. 756. 757. 758. 759. 760. 761. 762. 763. 764. 765. 766. 767. 768. 769. 770. 771. 772. 773. 774. 775. 776. 777. 778. 779. 780. 781. 782. 783. 784. 785. 786. 787. 788. 789. 790. 791. 792. 793. 794. 795. 796. 797. 798. 799. 800. 801. 802. 803. 804. 805. 806. 807. 808. 809. 810. 811. 812. 813. 814. 815. 816. 817. 818. 819. 820. 821. 822. 823. 824. 825. 826. 827. 828. 829. 830. 831. 832. 833. 834. 835. 836. 837. 838. 839. 840. 841. 842. 843. 844. 845. 846. 847. 848. 849. 850. 851. 852. 853. 854. 855. 856. 857. 858. 859. 860. 861. 862. 863. 864. 865. 866. 867. 868. 869. 870. 871. 872. 873. 874. 875. 876. 877. 878. 879. 880. 881. 882. 883. 884. 885. 886. 887. 888. 889. 890. 891. 892. 893. 894. 895. 896. 897. 898. 899. 900. 901. 902. 903. 904. 905. 906. 907. 908. 909. 910. 911. 912. 913. 914. 915. 916. 917. 918. 919. 920. 921. 922. 923. 924. 925. 926. 927. 928. 929. 930. 931. 932. 933. 934. 935. 936. 937. 938. 939. 940. 941. 942. 943. 944. 945. 946. 947. 948. 949. 950. 951. 952. 953. 954. 955. 956. 957. 958. 959. 960. 961. 962. 963. 964. 965. 966. 967. 968. 969. 970. 971. 972. 973. 974. 975. 976. 977. 978. 979. 980. 981. 982. 983. 984. 985. 986. 987. 988. 989. 990. 991. 992. 993. 994. 995. 996. 997. 998. 999. 1000.

반면, 중국은 홍콩이 중국 외교부 대변인의 정례브리핑에서 관련 질문에 대해 “중국은 한국의 방공식별구역 확대 방침에 유감을 표시하고 중국 외교부와 국방부를 통해 한국에 입장을 표명하였고, 한국이 타당하고 신중하게 관련 문제를 처리해야 한다고 요구했다.”라고 밝혔다.⁹⁹⁾

이상에서 살펴보았듯이 미국과 일본은 중국의 동중국해 방공식별구역 선포에 대해서는 인정하지 않으면서 한국의 방공식별구역 확대는 긍정적인 입장을 보이고 있다. 그러나 미국은 방공식별구역의 국제법적 근거가 미약한 만큼 해당되는 관련 국가 간에 긴밀히 협조하면서 관련 문제를 해결해 나가야 한다는 입장도 표명하고 있다. 일본 또한 한국의 방공식별구역 확대에 대해 부정적이진 않지만 앞으로 관련 문제를 계속해 협의해 나가야 한다는 입장이다.

4. 한국방공식별구역(KADIZ) 확장에 대한 평가

우리나라가 1963년 이후 수차례 시도하였던 한국방공식별구역(KADIZ) 확장 조치는 중국이 이어도를 포함하여 방공식별구역(ADIZ)을 선포한 것에 대한 대응조치의 성격으로써 방공을 위한 최소한의 공역을 확보하였으며, 제주 남방항로를 보호할 수 있게 되었다.

특히 그 확장의 범위에 있어서 국제적으로 통용되고 중첩되지 않는 비행정보구역(FIR)을 선택함으로써 주변국의 영공과 해당 이익을 침해하지 않아 반발을 최소화하였고, 민항기와 군용기의 식별과 통제를 단일화함으로써 민항기의 공해상공 비행의 자유에 추가적인 부담을 주지 않았다. 그리고 기존의 한국 방공식별구역(KADIZ)이 홍도 및 마라도 남단의 영공 일부와 이어도를 포함하지 못하던 문제도 일거에 해결하였으며, 인천 비행정보구역(FIR) 내에서의 신속하고 용이한 탐색·구조 활동이 가능하도록 보장하였다.

확장절차에 있어서도 2013년 11월 28일 한·중 국방전략 대화시 중국 측에 방공식별구역 확장을 검토 중이라는 사실을 미리 알리고, 12월 2일에는 주한 미국대사와 연합사령관에게, 12월 6일에는 주한 중·일 무관에게 한국방공식별구역(KADIZ) 조정안에 대하여 사전 설명하고 협의하여 절차적 정당성을 갖추었다.

또한 방공식별구역의 근거 법률인 「군용항공기 운영 등에 관한 법률」 제9조 제2항의 위임에 따라 공포된 동 법 시행령 제2조 제1항은 방공식별구역을 설정

99) 내일신문, “중국 외교부 대변인 정례 브리핑...”, 2013. 12. 10. 字 기사

또는 변경하는 경우에는 ① 방공식별구역에 관한 국제조약과 국제관습을 비롯한 국제법규, ② 軍 항공작전 수행의 특수성, ③ 「항공법」 제2조 제12호에 따른 비행정보구역(FIR)의 범위를 우선적으로 고려해야 한다고 규정하고 있어 이번 한국방공식별구역(KADIZ) 확장 조치는 위 조항에서 규정하는 요소들, 특히 비행정보구역(FIR)의 범위를 우선적으로 고려함으로써, 법령에 명확한 근거를 두고 이루어져 중국의 ‘법률전’에 대항하는 反법률전의 일환으로서 높이 평가된다.

제3절 확장된 한국방공식별구역의 문제점

1. 주변국과의 문제

가. 중국과의 문제

1) 한·중 방공식별구역의 중첩구역 처리방안 미비

중국과의 관계에서는 앞에서 본 <그림 3-2> 과 같이 중첩된 방공식별구역(ADIZ)의 처리방안이 문제가 된다. 기존에는 서해상 한국방공식별구역(KADIZ) 경계선을 기준으로 20해리 이내에 접근할 경우에 상호 항적정보를 교환하고 있었으나, 현재 중첩지역에 관하여 처리방안이 미비한 실정이다. 또한 중국은 이어도에 대한 관할권을 주장하면서 이어도 주변 상공에 빈번히 진입하여 이어도 상공에서의 방공식별구역의 실효적 운영에 문제가 되고 있다.

2) 인천 비행정보구역(FIR) 내의 A-593 항로 이용 민항기 식별 지연

특별한 경우를 제외하고 모든 민간 항공기는 지정된 항로를 통해 비행하며, 관할 비행정보구역(FIR) 내의 항로에서 비행하는 모든 항공기는 해당 ACC (Area Control Center)에서 관제를 수행한다. 우리나라도 마찬가지로 인천 비행정보구역(FIR) 내에 있는 모든 항로는 인천 ACC에서 관할하고 식별 및 관제 업무를 제공해야 한다. 하지만 <그림 4-3> 과 같이 중국과 일본을 연결하는 인천 비행정보구역(FIR) 내의 A-593 항로는 인천 ACC의 관제 없이 중국 상해 ACC와 일본 후쿠오카ACC 간 직접 이양관제를 하고 있다.



(그림 4-3) A-593 항공로도

출처 : 김종길, 「중국의 동중국해 방공식별구역 선포에 따른 대응방안」, p.37.

중국 상해에서 일본 후쿠오카 간을 연결하는 A-593 항로는 제주 남단의 KADIZ 확장구역 내에 설정되어 있다. A-593 항로에 대한 관제권을 중국과 일본으로 이관하는 결정은 1983년도에 이루어 졌으며, 당시 한국과 중국이 미수교 상태였고 중국이 우리의 FIR을 A-593 항로 이북으로 축소 조정(동경 124도→동경 125도)하려는 의도를 무산시키기 위한 중재안으로 A-593 항로의 일부 고도에 관한 관제권한을 이양하게 되었다. A-593 항로를 이용하여 일본에서 중국 방면으로 비행할 경우에는 후쿠오카 ACC와 합의서가 있어 민항기 식별에 문제가 없으나, 중국에서 일본 방면으로 비행할 경우에는 중국과 일본 간의 관제권 이양지점인 SADLI 통과 시까지는 자동식별이 곤란하고 수동으로 비행계획서상의 속도, 고도 등을 확인하여 식별하여야 한다. 그러므로 중국에서 일본 방면으로 비행하는 민항기의 경우 한국방공식별구역(KADIZ)을 진입한 후 후쿠오카 ACC로 관제권이 이양되는 SADLI 도착 前까지의 약 50해리 구간(약 7~8분 정도 소요)에서는 정확한 항적식별이 지연되는 문제가 있다.

3) 서해상 중국의 방공식별구역(ADIZ) 선포 가능성 내재

중국은 국방부 및 외교부 대변인을 통해 “적당한 시기에 다른 방공식별구역(ADIZ)을 설정하겠다.”라고 공언한 점을 감안, 중국이 서해 및 남중국해에 추가적으로 방공식별구역을 설정할 가능성도 배제할 수 없다. 이에 따라 한국과 일본을 포함한 주변국들은 ‘중국이 서해 및 남중국해에 방공식별구역을 추가 선포

할 것'을 우려하고 있다.

특히 중국방공식별구역(CADIZ)의 동북단 끝은 동경 125도에 맞추어져 있다. 그런데 중국은 1991년 2월부터 1994년 12월까지 서울과 북경 직항로 신설 등을 위한 제8차 항공회의에서 상해 비행정보구역(FIR)과 인천 비행정보구역의 경계선인 동경 124도 선이 지나치게 중국 측에 가깝다는 이유로 이를 동경 125도 선으로 조정하려는 시도를 계속 한 적이 있다.¹⁰⁰⁾ 따라서 향후 중국이 서해에 동경 125도에 맞춘 방공식별구역(ADIZ)을 추가로 설정할 가능성을 배제 할 수 없는 상황이다.¹⁰¹⁾

나. 일본과의 문제

일본도 마찬가지로 방공식별구역(ADIZ)의 중첩구역 처리방안이 문제된다. 일본과는 기존에는 북위 37도 이남의 한·일 방공식별구역에 진입할 때에는 30분 前까지 비행계획을 사전에 통보하여 왔으나, 한국방공식별구역(KADIZ) 확장 후에는 중첩된 ADIZ 진입시 서로 통보를 하지 않고 상대국이 요청할 경우에만 정보를 제공하고 있는 실정이다.

다. 러시아와의 문제

러시아는 방공식별구역(ADIZ)을 인정하지 않는 입장이다. 그래서 사전 통보 없이 한국방공식별구역(KADIZ)을 빈번히 진입하고 있는데, 이에 대한 대응 간 충돌 위험성과 방공식별구역의 실효성 측면에서 문제가 있다.

2. 법적 문제¹⁰²⁾

가. 국내법적 문제

한국방공식별구역(KADIZ) 확장前 「군용항공기 운용 등에 관한 법률」상 방공식별구역(ADIZ)에서 항공기 식별을 위한 전술조치의 근거 및 한계를 제시하지 못하거나, 「군용항공기 운용 등에 관한 시행령」·「군용항공기 운용 등에

100) 서영득, “한반도 인근 공역의 국제분쟁 가능성과 대처방안”, 「공군법률논집」, 통권 제29호(2006), p.93.

101) 다만, 동경 125도 선으로 방공식별구역을 추가 설정할 경우 우리의 소흑산도 및 홍도 영공이 포함되어 우리의 영공주권을 침해하게 되므로 동경 124.5도 선으로 방공식별구역을 추가 선포할 가능성도 배제할 수 없다.

102) 서영득·송인석, 전제논문, pp.163~165.

관한 시행규칙」·「군용항공기 운용 등에 관한 훈령」 등이 상호 위배되어 충돌되는 조항이 있는 등 관련 법령상의 문제가 있었으나, 2016년 국무회의 심의를 거쳐 한국방공식별구역 관련 법령을 <표 4-2> 과 같이 개정하여 대부분 법령상의 문제를 수정·보완하였다.

구 분	개 정 前	개 정 後
「군용 항공기 운용 등에 관한 법률」	· 제3조 제5항상 국방부장관에게 비행하는 모든 항공기에 대해 식별의무를 부과하고 있었으나, 방공식별구역에서의 항공기 식별을 위한 전술조치의 근거와 한계 미명시	· 동법 제9조의 2에 방공식별구역을 비행하는 항공기의 비행 및 식별절차 삽입
「군용 항공기 운용 등에 관한 법률」 · 「군용 항공기 운용 등에 관한 시행령」 · 「군용 항공기 운용 등에 관한 훈령」	· 「군용항공기 운용 등에 관한 훈령」 제23조는 합참의장이 방공식별구역의 범위를 정하도록 하고 있으나, 「군용항공기 운용 등에 관한 법률」 제9조 제1항은 방공식별구역의 설정·관리를 국방부장관의 권한으로 정하고 동시행령 제5조 제1항 제1호에서 방공식별구역의 관리만을 합참의장에게 위임하고 있었는데, 이는 방공식별구역의 범위를 정하는 것은 국방장관의 권한으로 유보되어 있고 위 훈령 제23조는 위임 근거가 없어 상위법령에 위배	· 동법 시행령 제9조 제1항을 동법 제9조로, “관리”를 “설정·변경”으로 정정 · 동법 시행령 제5조에 합참의장에게 위임하는 근거 삽입

(표 4-2) 한국방공식별구역 관련 국내법령 개정내용

반면, 개정된 「군용항공기 운용 등에 관한 법률」은 한국방공식별구역(KADIZ)을 진입하는 항공기에 대한 식별 절차를 명확히 제시하지 못하고 있을 뿐만 아니라 평시 우리 軍의 해상 및 공중전력을 통제하기 위해 설정한 작전구역(AO)과 한국방공식별구역 범위도 불일치하여 軍 작전수행상 문제가 되고 있다.

1) 한국방공식별구역 진입 항공기에 대한 식별절차에 관한 문제

「군용항공기 운용 등에 관한 법률」 제3조 제5항¹⁰³⁾은 국방부장관에게 한국방공식별구역을 비행하는 모든 항공기에 대하여 식별의무를 부과하고 있다. 그러나 2014년 1월부터 10월초까지 중국 항공기가 88회, 러시아 항공기가 24회 한국방공식별구역을 침범하였는데, 우리 공군이 실제로 출격한 것은 중국 항공기에 대하여 2차례, 러시아 항공기에 대하여 3차례에 불과하였다. 우리 공군은 300노트 이하로 운행하는 항공기의 경우 적대적 비행이 아닌 걸로 보아

103) 군용항공기 운용 등에 관한 법률 제3조 제5항

- 국방부장관은 방공식별구역을 비행하는 모든 항공기에 대하여 비행계획과 일치하는지를 확인하여 식별하여야 한다. 다만, 비행계획과의 대조가 어려운 경우에는 전자적 장치에 의한 확인 등 적절한 방법을 통하여 식별하여야 한다.

대응하지 않는 것으로 나타났는데,¹⁰⁴⁾ 이는 위 조항의 문언과 맞지 않고 대응 기준이 명확하지 않으며 상위법령에 반하는 문제가 있다.

또한 한국방공식별구역에서의 항공기 식별을 위한 전술조치는 비행의 자유를 제한하기 때문에 법령에 근거를 두어야 하는데, 「군용항공기 운용 등에 관한 법률」은 한국방공식별구역을 진입하는 항공기를 식별하기 위한 전술조치의 근거 및 한계를 명확히 제시하지 못하고 있어 관련 수권규정을 법률적 차원에서 입법화하는 것이 필요하고 더불어 합참예규에 규정되어 있는 식별절차의 정보를 공개하는 방안을 검토할 필요도 있다.

2) 한국방공식별구역과 작전구역(AO)의 불일치로 인한 작전수행 제한

작전구역은 평시 아군의 해상 및 공중전력을 효과적으로 통제하기 위하여 합동참모의장이 설정해 놓은 구역을 말한다. 통상 해상전력의 경우 작전구역에 맞추어 운용되는 반면, 공중전력의 경우에는 「군용항공기 운용 등에 관한 훈령」 제24조¹⁰⁵⁾에서 한국방공식별구역의 진입·이탈시 합동참모의장의 승인을 받도록 규정하고 있어 실질적으로 KADIZ가 전력운용의 경계선으로 작용하고 있기 때문에 해군과 공군의 작전구역이 일치하지 않는다. 그 결과 해상전력의 경우에는 AO가 공해상이므로 작전수행에 아무런 문제가 없는 해역이나, 공중전력의 경우는 작전수행에 제한이 있어 해·공군의 합동작전 수행이 원활하게 이루어지지 못하는 문제가 있다.¹⁰⁶⁾

나. 국제법적 문제

현실적으로 전세계 주요 28여 개국이 방공식별구역을 운영하고 있음에도 국제사회는 이를 묵인하고 있을 뿐, 이에 대한 논의가 충분히 이루어지지 않아 아직 방공식별구역의 정당성, 요건, 한계 등이 여전히 불명확하다. 중국의 방공식별구역 선포와 그에 따른 파장은 이러한 국제법적 불확실성에 기인한다고 볼 수 있다. 그러므로 방공식별구역에 관한 국제법이 정리되지 않는다면 방공식별구역은 언제나 분쟁의 소지를 내포할 수 밖에 없다.

104) 한국일보, “軍, 주변국 방공식별구역 침범에 소극 대응”, 2014. 10. 16. 字 기사

105) 군용항공기 운용 등에 관한 법률 제24조, 방공식별구역 진입·이탈

- 방공식별구역을 진입·이탈하고자 하는 항공기는 방공식별구역을 진입·이탈하기 최소 24시간前까지 합동참모의장의 승인을 받아야 한다. 다만 민간항공기가 사전에 항공교통업무기관에 비행계획서를 제출하고 항공로를 따라 비행하는 경우나 합동참모의장이 특별히 정하는 경우에는 예외로 한다.

106) 서영득·송인석, 전계논문, p.156.

第5章 韓國防空識別區域의 實效的 支配 強化를 위한 對應戰略

중국이 일방적으로 동중국해 방공식별구역(ADIZ)을 선포함에 따라 우리 정부는 기존 한국방공식별구역(KADIZ)에서 제외된 홍도와 마라도 남단과 이어도 상공을 KADIZ 범위에 포함하여 확장 조정하는 등 적극적으로 대응한 바 있다.

반면, 중국이 선포한 방공식별구역 내에는 관할권 문제로 중국과 갈등중인 이어도와 일본과 중국이 영유권 문제로 분쟁 중인 센카꾸 열도가 포함됨에 따라 한·중·일 3국 간의 갈등이 지속 나타날 것으로 예상된다. 또한 한국과 일본, 중국의 방공식별구역이 중첩되면서 군사적인 충돌 가능성도 높아지게 되었다.

이런 상황에서 확장된 한국방공식별구역(KADIZ)에 대한 우리의 관할권을 안정적으로 유지하고 실효적인 지배를 강화하기 위해 다음과 같이 대응전략을 제시하였다.

제1절 효율적인 한국방공식별구역 관리를 위한 대응방안

1. 대외적 대응 측면

가. 확장된 KADIZ의 실효성 강화를 위한 외교안보전략 구비

우리 정부의 KADIZ 확대 설정은 방공식별을 위한 군사적 조치의 일환이지만 국제적 역학관계가 작용된 사안이다. 그러므로 확장된 KADIZ 관할에 관한 실효성을 강화하기 위해서는 이를 뒷받침 할 수 있는 외교안보전략을 우선 마련해야 한다.

첫째, 우리의 안보정책 방향을 분명하게 설정하여야 한다. 한·미 동맹에 기반을 두면서 중국의 경제적 영향력을 고려하여 중국과의 관계를 중시한다는 ‘헤징(hedging)전략’으로 ‘연미연중(聯美聯中)’이라는 모호한 안보전략 방향을 설정하는 것은 양측으로부터 소외 당할 수 있는 안보상 결정적인 위험성을 내포하게 된다. 그러므로 한국은 중국의 패권 팽창과 해양 및 공중 영향력 행사에 대응하는 안보전략에 분명한 방향을 설정해야 한다. 중국은 한·미동맹으로 결속된 한국이 미국으로 부터의 군사력 지원을 통해 안보를 유지하기 때문에 한국을 상대하는 것이다. 한국이 미국의 동맹국가가 아닐 경우 중국이 한국을 어떤 식으로 자국의 영향권 아래 두기 위한 전략을 구사할 것인가 예측해 보는 것은 북한과 중국과의 관계를 고려 할 때 그렇게 어려운 일이 아니다. 중국 일각에서는 북한

정권이 붕괴할 경우 북한에 침입할 구상을 공공연하게 매체에 게재하고 있다. 그러므로 한국의 영토와 영공을 수호하기 위해서는 한·미 동맹을 강화해 중국에게 틈을 주지 말아야 된다. “한·미 동맹과 미·일 동맹 간의 접점이 약해질 때 중국의 동북아 지역 ‘현상타파’ 유혹이 커진다는 사실을 직시하고 “미국의 ‘건설적 역할’을 통해 한·일관계의 재정립을 모색해야 한다”는 (고려대 김성한 교수의) 주장은 매우 적절한 것으로 보인다. 일본과의 역사문제와 現일본정권의 우경화로 인하여 한·일 간에 긴장국면이 조성되어 있으나, 그럼에도 안보적으로 미국과 연계하여 한·미·일 3국간에 공조가 이루어져야 북한 핵문제와 정권붕괴 문제 비롯하여 對중국 팽창전략도 강구될 수 있을 것이다.

둘째, 한국방공식별구역과 겹치는 CADIZ와 JADIZ 중복구역에 대한 방공식별구역조치에 한·중·일 3국간에 협조체제 구축이 필요하다. 3국 가운데 어느 국가도 이미 선포한 각국의 방공식별구역을 재조정하거나 철폐할 가능성은 없다. 중복된 방공식별구역에 대하여 각국은 군사적 전술조치를 취할 것이다. 어차피 중복구역이 3국간에 조정될 가능성이 없으므로 중복구역에 진입하는 항공기들이 각국에 비행계획을 사전 통보하여 군사적 충돌을 예방할 수 있는 방공식별 협조체제를 구축하여 상호간에 불필요한 군사적 조치를 줄일 수 있다. 그러나 사전 통보없이 ADIZ 중복구역에 진입하는 항적을 식별, 요격, 격퇴하는 군사력의 충분성을 구비하는 전제조건 아래 협력체제를 구비해야 한다. 현재 민간항공기의 비행을 통제하는 각국의 ICAO FIR 체제와 항공작전 군사체제와의 협조체제를 통해 제도적인 절차만 수립해도 가능한 일이다. 중복 ADIZ구역에서 무력충돌을 방지하기 위한 구체적 방안은 다음에 언급될 중·일과 중첩된 방공식별구역(ADIZ) 문제 해결방안에서 제시하였다.

나. 중·일과 중첩된 방공식별구역(ADIZ) 문제 해결방안

1) 한·중·일 간 방공식별구역(ADIZ) 조정 협의

방공식별구역은 배타적 주권이 행사되는 영토나 영공과는 근본적인 차이가 있으나, 국가별 방공식별구역의 경계가 분명해야 제대로 기능을 발휘할 수 있다. 중국이 동중국해 방공식별구역 획정과정에서 보여준 행위 중 가장 잘못된 점은 인접국의 기존 방공식별구역과 중첩되게 설정했다는 것이고, 그러면서도 사전 협의가 한번도 없었다는 것이다. 중국이 방공식별구역을 선포하면서

미·일과는 다르게 한국에는 발표 30분 前에 관련사실을 통보하면서 “이번 조치로 한국의 이익에 손상을 주는 일은 없을 것.”이라며 친근감을 내비친 바 있다. 하지만 다소 완곡한 표현을 했을 뿐이지 한·중 간 신뢰는 사실상 손상되었고, 명백하게 한국에게도 손해를 입히는 것이었다.

우리 입장에서 가장 바람직한 것은 기존의 한국방공식별구역(KADIZ)을 손상시키지 않고, 국제적으로 검증된 영역인 비행정보구역(FIR)을 기준으로 확장하여 재설정된 한국방공식별구역의 범위를 침해하지 않는 쪽으로 중국이 방공식별구역을 조정하도록 유도하는 것이다. 아울러 1982년 UN해양법협약에 의해 영해가 3해리에서 12해리로 늘어나게 됨에 따라 우리의 홍도 및 마라도 남단의 영공 일부가 일본의 방공식별구역(ADIZ)에 포함되었는데, 이는 현실적으로는 그 면적이 넓지 않고 일본 측에서도 우리 영공에 진입하지 않고 있으며 우리도 홍도와 마라도 남단 진입 비행시 일본에게 비행계획을 통보하지 않는 실정이지만 이는 우리 영공주권의 침해로서 조속히 시정되어야 한다. 이 부분에 대하여는 일본 측에 JADIZ 조정을 강력히 요구할 필요가 있다

우리는 중국과 일본에 새롭게 확장된 한국방공식별구역을 보장하도록 주장할 수 있다. 그것을 뒷받침 할 수 있는 결정적인 근거는 확장된 한국방공식별구역이 국제적으로 공인된 비행정보구역(FIR)과 일치된다는 것이다. 이와 관련된 국제민간항공기구(ICAO)규정에는 “비행정보구역(FIR)에서의 강제조항으로 비행계획서를 의무적으로 제출하도록 되어 있고, 비행정보구역 내의 정체 불명 항공기를 인지하는 경우 항공교통관제기구는 해당국 합의절차에 따라 최대한 빨리 식별이 되도록 최선을 다해야 하며, 항공기 식별 즉시 군부대에 통보해야 한다.”라고 명시되어 있다.

한국이 비행정보구역으로 운영하고 있는 구역에 한국방공식별구역이 아닌 일본방공식별구역(JADIZ)이 60여 년 동안 덧씌워져 있었고, 이제는 중국까지 자신들의 방공식별구역이라고 주장하기에 이르렀다. 국제적으로 공인된 비행정보구역과 방공식별구역을 일치시켜야 하는 것은 민항기와 군용기를 망라한 모든 항공기에 대한 식별과 통제를 일원화하고 안전한 항행을 보장하기 위해 지향해야 하는 지극히 단순하지만 중요한 원리이다.

아울러 한국은 제주 남방의 KADIZ 확장부분을 주변국이 인정하고 각국의 방공식별구역을 조정하게 되면, 최소한 그 영역에서는 중국과 일본의 방공식별구역이 동서로 분리되어 직접적인 갈등과 충돌을 방지할 수 있다는 측면도

공정적으로 제시할 수 있다. 또한 한국의 새로운 KADIZ 경계를 기준으로 한·중·일 3국이 자국의 방공식별구역을 조정하는 것이 동북아시아의 평화와 안정에 기여하는 길임을 지속적으로 인지시켜야 한다.

자국의 기득권을 놓치지 않으려고 하는 것은 국제사회에서 벌어지는 당연한 추세이다. 쉽지 않겠지만 새롭게 태동된 방공식별구역 문제가 동북아시아에 갈등의 기폭제가 될 수 있다는 점에서 우리가 주도하여 중첩된 방공식별구역을 바로잡을 수 있도록 국가 차원에서 총력을 경주해 나가야 한다.

2) 한·중·일 군용기 간 우발적 충돌 방지를 위한 조치 강구

가) 중·일과 군용기 충돌 방지 문제 협의 및 협의체 구성 추진

(1) 중국과의 협의사항

중국과는 기존에 「해·공군 간 직통전화 설치 및 운용에 관한 양해각서」(’08. 11. 24.)를 통하여 오산의 제1MCRC와 중국의 제남군구 방공지휘소간 정보교환용 통신망을 설치하여 일일 평균 2회의 정보를 교환하고 있으며, 2009년부터 연 1회 한·중 방공실무회의를 개최하고 있다. 또한 중국과는 2012년부터 서해상 한국방공식별구역(KADIZ) 경계선을 기준으로 20해리 이내로 접근할 경우 상호 항적정보를 교환해 오고 있다.

현재 중첩된 방공식별구역에 대해서는 상호 비행계획을 통보하지 않고 있는데 특히 이어도 상공과 관련하여 양국의 우발적 충돌 위험이 있으므로 중첩된 지역에 대한 처리방안을 논의하여야 한다. 방공식별구역(ADIZ)은 결국 국제법 주체들의 묵인에 의해 정당화되고 있는 추세이고 관할권도 주장하기 애매함에 따라 상호 협의하여 방공식별구역이 비행절차를 준수하는 것이 방공식별구역의 안정적 운영을 위해 바람직하다고 생각한다. 또한 중첩구역의 처리방안과 함께 FIR 내의 A-593 항로의 항적 식별방안도 함께 논의되어야 할 것이다.

이에 더하여 중국 남경군구 방공지휘소와 정보교환용 통신망을 추가로 설치하여 활발히 정보교류를 하여야 할 것이며, 향후 중국이 동경 125도선을 기준으로 방공식별구역을 추가 설정할 것에 대비하여 현재 우리의 방공식별구역을 실효적으로 관리하기 위해 경계·감시 및 협의가 활발히 이루어져야 할 것이다.

한편, 중국과의 관계에서는 배타적경제수역의 경계획정이 중요하다. 배타적

경제수역과 방공식별구역은 본래 그 기원이나 목적이 다른 제도 이지만 중국의 방공식별구역은 해양의 권익 확보를 목적으로 하고 있어 배타적경제수역의 경계 획정이 선행될 경우에는 방공식별구역 분쟁도 간접적으로 쉽게 해결될 수 있다. 다만 중국은 배타적경제수역(EEZ)에서의 군사 활동에 반대하는 입장을 취하고 있는데, 이는 배타적경제수역의 경계가 불리하게 획정될 경우에는 자국의 활동영역이 축소될 우려가 있고, 또한 해저자원의 보고이자 중국이 관할권을 주장하고 있는 이어도도 중국보다 우리나라에 훨씬 가깝기 때문이다.

중국과의 배타적경제수역 협상은 1997년부터 2008년까지 14차례 국장급 회담을 개최하였으나 입장차를 좁히지 못하였는데, 2014년 6월 우리 측 외교부 국제법률국장과 중국 측 외교부 변경해양사무사 사장 간 국장급 비공개 예비회담이 재개되었다. 또한 2014년 7월 한·중 정상회담 이후 채택한 공동성명에서 2015년에 해양경계획정 협상을 가동하기로 하고 협상대표의 급도 국장급에서 차관보급 이상으로 격상되어 해양경계획정이 급물살을 타게 될 조짐을 보인 바 있다. 중국은 방공식별구역(ADIZ)의 일방적 선포와 미국·일본과의 관계, 주변국과의 영유권 분쟁 등으로 고립될 우려가 있음에 따라 우리나라와의 관계가 중요한 중국의 입장을 고려해 볼 때, 향후 우리는 최선의 노력을 경주하여 중국과의 해양경계획정에 힘써야 할 것이다.

(2) 일본과의 협의사항

우리나라와 일본은 그동안 「한·일 군용기 간 우발사고 방지와 전용통신회선 운용에 관한 서한」('95. 6. 5.)을 통하여 북위 37도 이남의 한·일 방공식별구역에 진입할 때에는 30분 前까지 비행계획을 사전 통보하기로 합의하였고 「한·일 전용통신회선 설치 운용에 관한 합의서」('97. 7. 30.)에 따라 대구의 제2MCRC와 일본의 서부방면대 방공지휘소간 정보교환용 통신망을 설치하여 일일 평균 60회 가량의 정보를 교환하고 있다. 2012년 5월 8일에는 「한·일 군용기 간 우발사고 방지와 전용통신회선 운용에 관한 서한」으로 위 두 합의서한을 통합하여 개정하였다. 또한 양국은 1991년부터 한·일 방공실무회의를 연 1회씩 개최하여 왔다.

한국방공식별구역(KADIZ) 확장 후 합동참모본부는 기존 합의서 개정 前까지 한시적으로 적용할 「군용기 간 우발사고 방지대책 안」을 논의하였는데, 결국 중첩

된 방공식별구역에 진입할 경우 사전에는 통보하지 않고, 상대국이 요청할 경우에는 정보를 제공하는 방안을 채택하여 현재 시행 중에 있다. 이에 대하여 일본 통합막료감부는 새로운 합의 前까지는 기존 절차¹⁰⁷⁾를 준수해야 한다고 주장하였고, 2014년 1월 13일과 14일에는 우리 P-3기가 중첩된 방공식별구역(ADIZ) 진입시 정보를 제공하지 않아 항의한 바 있다. 일본과는 직통전화를 통해 정보 교류가 이루어지고 있으므로 우발적인 충돌 가능성이 높지는 않지만 한국 방공식별구역(KADIZ)의 확장으로 중첩된 방공식별구역이 생겼고, 기존 합의서와 충돌하는 부분이 생긴 이상 일본과의 조속한 협의가 필요하고 합의서한의 개정이 이루어져야 할 것이다.

일본과의 합의서한 개정에 있어서 가장 중요한 부분은 중첩된 구역의 운영 방안이라 할 수 있다. 한국방공식별구역(KADIZ) 확장 이전에는 우리가 관할하고 있는 이어도 상공에 진입할 때에는 일본에 통보를 하였는데, 한국방공식별구역을 확장한 이후에는 양측이 서로 통보를 하지 않고 요구를 받을 시에만 비행계획을 통보하고 있는 실정이다. 이 구역은 인천 비행정보구역(FIR)에 속해 있고 우리 관할권을 주장하는 이어도가 존재하나, 현실적으로 일본방공식별구역(JADIZ)을 무시하고 KADIZ의 효력만을 주장할 수 없는 입장이다. 그러므로 한·일 방공식별구역의 중첩된 부분에서는 비행계획을 상호 통보하여 우발적인 충돌의 위험과 식별비용을 줄이는 것이 바람직하다.

또한 기존 서한은 북위 37도 이남의 방공식별구역(ADIZ)에 상호 진입할 때에 비행계획을 통보하도록 되어 있는데, 비행정보 교환은 경도와 상관없이 이루어질 필요가 있고 독도가 북위 37도 이북에 위치해 있어 잠재적인 문제점을 안고 있으므로 위 조항의 개선이 필요하다. 이와 더불어 공군에서 꾸준히 주장했던 일본의 항공자위대 서부방면대와 연결되어 있는 직통전화에 추가하여 남부에 있는 항공자위대 남부방면대와 직통전화를 설치하여 우발적 군사충돌 방지를 위한 정보교류가 이루어져야 한다.

특히 일본은 중국의 방공식별구역(ADIZ)이 자신들이 실효 지배하고 있는 센카쿠 열도를 포함하고 있어 강력히 반발하고 있으므로 이 문제에 대하여 이해상반의 입장에 있다. 이러한 중국의 일방적인 CADIZ 선포와 우리의 KADIZ 확장으로 일본과의 방공식별구역(ADIZ) 조정의 대화가 용이한 상황에서 우리는 이

107) 중첩 방공식별구역 진입시 한측은 비행정보를 사전 통보하고, 일측은 한측 요구시 비행정보 제공

기회를 잘 활용하여 일본 측의 양해를 구해야 할 것이다. 다만 유념해야 할 것은 이는 한·일간의 갈등이 아닌 바뀐 국제질서에 따라 재조정해야 하는 조정의 문제라는 것이다.¹⁰⁸⁾ 그러므로 일본과의 방공식별구역 문제가 분쟁이 되지 않도록 관리할 필요가 있다.

(3) 한·중·일 3국간 협의체 구성 추진

한·중·일 3국의 방공식별구역(ADIZ)이 상당부분 중첩되어 있고 영유권 분쟁지역을 상호 포함하고 있는 현 시점에서 중요한 것은 우발적인 군사적 충돌 가능성을 완화시키는 것이다.

이를 위해서는 일본 또는 중국과의 개별적인 합의를 넘어 한·중·일간의 원활한 상호협력과 소통이 필요하다. 이를 위해서는 3국이 책임 있는 군 수뇌부(국방부장관, 공군참모총장 등)가 참여하는 한·중·일 3국간의 정례회의를 추진해야 한다. 이를 통하여 장기적으로는 다자간 협정을 통해 동북아시아의 평화와 안전을 보장하는 방안을 모색해야 한다.

나) 한·중·일 ADIZ 중첩구역 진입 항공기에 대해 적극 대응조치

우리가 기존 한국방공식별구역(KADIZ)에서 적용하던 군사적 대응과 유사한 수준으로 중첩된 KADIZ에서도 적극적인 군사대응 방안을 강구해야 한다. 즉, 사전인가나 협조되지 않은 항공기가 확장된 KADIZ내에서 관측되는 경우 전투기를 투입하여 대응함으로써, 우리의 KADIZ 영역임을 적극적으로 표현하고 권리를 강요하는 것이다. 이것은 중국의 일방적인 처사를 인정하지 않는다는 우리 정부의 입장을 강조하고, 향후 서해상에 방공식별구역을 추가로 확정하는 경우에도 기존의 우리의 KADIZ를 고수할 수 있는 일관된 명분을 제공할 수 있다. 단지 앞에서 서술했듯이 이러한 조치로 인해 한·중·일 항공기 간 군사적 충돌 발생 가능성이 상존하고, 원거리까지 전투기를 긴급 발진함에 따른 노력과 비용이 발생한다는 단점이 있다.

이에 대한 절충안으로 전투기를 투입해야 하는 상황이 발생하는 경우, 적극적으로 전력은 투사하되 적절한 간격을 두고 이격된 거리에서 대응하는 방안도 고려해 볼 필요도 있다. 우리의 한국방공식별구역에 대한 의지를 강요할 필요가

108) 신창훈, “이어도 상공의 한·중·일 방공식별구역 중첩 문제와 대응책”, p.11.

있으므로 원거리 감시비행을 통해 영공접근을 거부하면서, 직접적인 군사 충돌을 최소화하는 방법이 될 수 있을 것이다.

결론적으로 한·중·일 방공식별구역(ADIZ)의 중첩구역 문제 해결을 위해서는 어떠한 형태가 되었든 1차적으로 중·일과 중첩된 방공식별구역내 비행안전을 위한 구체적인 협의를 도출되어야 하고, 이를 통해 인접국가간 군사적 우발상황 발생 억제와 비행안전 보장을 도모해야 한다. 아울러 다음단계로 3국간 중첩된 방공식별구역을 조정하기 위한 치밀한 준비와 추진이 요구된다.

다. 인천 비행정보구역(FIR)내 KADIZ 확장구역에 대한 관할권 강화

한국방공식별구역 확장前 중국과 일본에게 이양된 우리의 A-593 항로에 대한 관제권한 회복이 필요하며, 이에 대한 중국·일본과의 논의를 시작해야 한다. 그 이유는 KADIZ가 A-593 항로를 포함하여 비행정보구역(FIR) 남단과 일치된 구역으로 조정되었고, A-593 항로를 비행하는 항공기의 비행계획이 인천 ACC(Area Control Center)에 접수되지 않는 경우가 많아서 항공기 식별이 제한되거나 지연되는 문제가 있기 때문이다.

이에, 제주 남쪽 비행정보구역(FIR)내 KADIZ 확장구역에 대한 관할권을 강화하는 방안을 강구해야 한다. 첫째는 A-593 항로 관제권 회복이 급선무이다. 비록 A-593 항로에서 인천 비행정보구역(FIR)의 구간은 약 140해리 정도로 짧은 구간이라고 하지만, 관할구역을 관장하는 인천 ACC에 비행계획을 접수하도록 하고, 관제지원을 통해 항공기의 위치 및 식별을 확인할 수 있도록 조치해야 한다. 둘째는 확장된 KADIZ 내에 훈련공역을 설정하는 방안이다. 제주 남방의 KADIZ 확장구역은 다수의 민·군 공항과 항로가 밀집한 내륙에 비해 비교적 넓고 비행활동이 적기 때문에 훈련공역으로 설정하여 활용하기 유리한 조건을 갖는다. 따라서 항로가 겹치지 않는 적절한 범위를 훈련공역으로 만들고 민간 항공기가 훈련할 수 있는 공역으로 설정해야 한다. 그리고 이 공역은 상황발생 시 군용기가 민항기와 분리되어 원활한 작전대기를 수행하는 초계지점으로 활용할 수 있다는 장점이 있다.

2. 대내적 대응 측면

가. 중국의 방공식별구역(ADIZ) 추가 설정에 대비

중국 정부의 대변인이 2013년 11월 23일 동중국해 방공식별구역 획정을

공식 발표하고, 이어진 기자회견에서 ‘향후 적절한 시기에 다른 방공식별구역도 설정할 것’임을 언급하였다. 이것은 남중국해와 우리의 서해상을 의미하는 것으로 이미 기정사실화 되어 추진 준비 중인 것으로 추정할 수 있다. 우리의 입장에서는 또 다시 비슷한 난관에 부딪히는 운명에 놓일 수 있는 것이다. 우리 KADIZ의 서쪽 경계선은 동경 124도를 기준으로 설정되어 있고, 중국이 우리의 KADIZ를 인정한 적은 한 번도 없었다. 오히려 그 동안 진행되어 왔던 방공실무회의 등에서 비행정보교환 기준선 토의시 동경 124도 선에 대한 강한 거부감을 피력해 왔다. 이것은 그들의 오랜 의지를 표출한 것이며, 향후 서해상에 방공식별구역(ADIZ)을 또 다시 획정 선포한다면 동경 125도 선을 경계로 책정할 가능성이 내재되어 있다.

그러나 한·중간의 좁은 해역과 상대적으로 빠른 항공기의 속도를 감안할 때 우리가 이미 설정한 동경 124도 선을 양도할 수는 없다. 오히려 논리적으로 동경 124도 선을 공인하게끔 유도하는 적극적인 조치가 절실히 필요하다.

먼저 124도 선은 중국의 비행정보구역(셴양, 상하이)과 한국의 인천 비행정보구역(FIR)을 구분하는 기준선으로, 국제항공민간기구(ICAO)에 의해 획정되어 운용하고 있음을 인식할 필요가 있다. 비행정보구역은 쏠 세계를 일정 면적으로 나누어 항공기 안전운항을 위한 관제지원을 전담하는 구역으로, 이미 관련국간 협의하에 각국의 경계와 항공교통관제 역량을 판단하여 국제민간항공기구에서 설정한 것이다. FIR은 영공과 함께 국제적으로 가장 공신력 있는 구역 구분이고 ICAO는 쏠 세계의 항공질서를 관장하는 가장 권위 있는 UN산하 전문기구라는 것이 우리에게서는 무엇보다도 큰 힘이 되어줄 것이다.

아울러 중국과 한국의 본토를 기준으로 보더라도 동경 124도 선이 지리적으로 중앙경계선임을 한눈에 판단할 수 있는 것이다. 이에 대해 중국이 새로운 잣대를 제시하며 동경 125도 선을 기준으로 자국의 일방적인 이익 추구를 고집한다면 국제적으로 비판을 면하기 어려울 것이다.

중국의 동중국해 방공식별구역(ADIZ) 선포시 우리 정부가 보여준 관련 부처 간의 대응 협업체계는 긍정적인 전망을 하게 한다. KADIZ 확장문제를 심층 검토하여 최적안을 도출하고, 결심권자의 이해를 구하여 신속한 결정을 이루기까지 혼연일체가 되어 고심한 흔적이 보인다. 이와 같이 중국의 서해상 방공식별구역 추가 획정에 대비해 국방부와 외교부, 국토교통부 등이 중심이 되어 지금부터 충분히 준비를 해야 한다.

나. 확장된 한국방공식별구역 통제능력 확보를 위한 전력 구비

본 논문에는 우리의 군사적 능력과 한계에 대해 자세한 서술을 하는 것은 여러가지 제약이 있어서, 개략적인 진단과 방향만 제시하고자 한다.

먼저 지휘통제능력을 구비하는 요소인 방공관제레이더가 확장된 한국방공식별구역까지 탐지할 수 있느냐를 판단해야 한다. 가장 인접한 방공관제레이더는 이어도 남단 일정부분까지는 가능하지만 최남단 일부지역에는 미치지 못하는 것으로 안다. 따라서 現레이더보다 탐지범위가 더 긴 신형 장거리 관제레이더로 교체 할 필요가 있다. 뿐만 아니라 지상 방공관제레이더는 지구곡률에 의해 저고도 목표물 탐지가 제한되는 특성이 있다는 것을 염두에 두어야 한다. 이것은 지구가 구형이라서 가까운 거리는 저고도까지 탐지가 가능하지만, 거리가 멀어질수록 지구곡률에 의해 차폐각이 존재함에 따라 저고도 탐지가 제한되어 탐지 가능 고도는 높아진다는 의미이다. 신형 장거리 관제레이더를 확보한다고 해도 이 문제는 근본적으로 해결이 불가능하고, 다른 주변국가도 원거리 해상작전 시에는 동일한 제약을 갖는다고 볼 수 있다. 이를 보완하기 위해서는 공중조기경보통제기를 추가 확보하는 방법이 있다. 공중조기경보기의 경우 현재 확보하고 있는 규모로는 대북 감시와 전방·수도권 방위에 집중해야 하고, 다른 지역으로 전환할 수 있는 여력은 부족한 실정이다

둘째, 중국이 항공모함과 탑재기인 J-20/31 스텔스 전투기로 원거리 작전능력을 확보하였고 일본 역시 공중급유기와 F-35 전투기로 스텔스 장거리 작전능력을 구축하고 있는데, 우리도 이에 대응하여 장거리 항공작전능력을 구축해야 한다. 특히, 제주 남방 KADIZ에서 항공작전을 수행할 수 있는 신형전투기와 공중급유기가 확보되어야 한다. 현재 확장된 KADIZ 내로 투입해서 작전을 수행할 수 있는 전투기는 F-15K가 유일하다고 할 수 있으나, 이 역시 평시 대북 작전과 훈련에 투입하기 급급하며, 모기지와 작전지역이 원거리 이격되어 현장 작전 수행 능력 역시 제한되는 실정이다. KADIZ를 확장한 만큼 현장을 통제할 수 있는 F-35와 같은 신형 전투기가 적기에 도입되어 정상적으로 전력화되어야 한다. 아울러 KADIZ 항공작전은 내륙으로부터 이격된 거리를 고려할 때 장시간 항공작전을 지속할 수 있는 능력 구비가 필수적인 요소이다. 항공기의 체공시간은 한계가 있고 이를 극복하고 작전 지속시간을 필요한 만큼 연장시킬 수 있는 방법은 공중급유 능력을 갖추는 것이다.

셋째, 확장된 KADIZ의 기능 발휘를 위한 일관성 있는 의지 표현이 중요하다. KADIZ만 의욕적으로 확장시켜 놓고, 주변국과의 관계를 따지며 미온적으로 대처한다면 아무런 의미가 없다. 앞에서 언급한 능력을 갖추는 것도 중요하지만 우리 국익을 수호하고 영공을 방위하기 위해 설정한 KADIZ를 원칙과 기준에 의거 운용하겠다는 일관성 있는 우리의 의지 또한 중요한 요소이다.

이와 병행하여 잠재적인 위협에 대응할 수 있는 합동전력을 발전시키고 현재 답보상태에 있는 제주도내 공군전략기지를 조속한 시일 내에 건설하여 해당 지역으로의 전력 투입과 활용방안을 강구하는 한편, 해군은 제주해군기지를 통해 확대된 방공식별구역에 대해 신속하게 대응할 수 있는 군사적인 대응태세를 강화하고 공군과 합동훈련을 주기적으로 실시하여 확장된 KADIZ의 실효적인 지배를 강화함과 더불어 이어도 해양과학기지 지역에서의 해·공군의 주기적인 합동 탐색구조 훈련과 해양 경찰, 국토교통부 등 민·관·군 훈련을 주기적으로 실시하는 등 다양한 방법으로 대응해야 한다.

다. 중국 및 일본과의 軍 주관 방공실무회의를 정부차원으로 격상

현재 합참과 공본 주관으로 실시하고 있는 일본 및 중국과의 방공실무회의는 방공식별구역(ADIZ)과 관련된 의제를 다루는 것에 한계가 있다. 그 이유는 방공실무회의에서 다룰 수 있는 의제는 실무적인 현안이기 때문이다. 우리는 한·일 방공실무회의에서 우리의 방공식별구역 확장과 관련된 문제를 여러차례 논의하려 하였으나, 일본 측은 그 때마다 방공실무회의에서 다룰 수 있는 의제가 아니라고 주장하면서 논의 자체를 계속 거부하여 왔다. 즉, 정부차원의 대응이 있어야 한다는 것이다. 이를 위해 공군 위주로 구성된 방공실무회의 참석인원 범위를 국방부와 유관 정부기관(국토교통부, 외교부, 법무부, 해양수산부 등), 필요하다면 민간 전문가도 포함해야 한다.

또한 우리의 대응능력을 제고시키기 위해 민·관·군 상설회의를 주기적으로 개최하여 정부차원의 대응방향을 발전시켜야 한다. 가능하다면 전문적인 연구기관을 설치하여 정부 차원에서의 관리도 필요할 것이다. 그리고 이어도 해양과학기지를 적극 활용하여 확대된 한국방공식별구역(KADIZ)이 우리의 관할권 아래 있다는 것을 유지해 나가야 할 것이다.

제2절 한국방공식별구역의 국내법적 문제 개선방안과 향후 과제

1. 국내법적 문제 개선방안

가. 한국방공식별구역 진입 항공기 세부 식별절차 수립 및 공시

확장된 방공식별구역의 안정적 운영을 위하여는 한국방공식별구역(KADIZ)으로 진입하는 항공기에 대한 세부적인 식별절차를 확립하고 이를 공시할 필요가 있다. 만약 세부적인 식별절차가 수립되었다면 요격절차에 식별절차, 요격방식, 요격 대상 항공기가 취해야 할 조치 등이 포함되어야 하고 국토교통부와의 협의를 통해 항공정보간행물 등에 이를 명시하여 안정성을 확보한다면 확장된 방공식별구역(ADIZ)의 공신력을 제고시킬 수 있다.

이와 병행하여 한국방공식별구역(KADIZ)을 둘러싼 관련 법령에 무엇이 문제이고 어떠한 것을 보완해야 할지를 식별하는 등 KADIZ 관련 국내법령의 정비는 계속 이루어져야 하며 과연 우리 방공식별구역은 어떻게 운용되고 이를 위반할 시 어떤 조치가 취하여 진다는 내용도 일반법령에 공포되어야 한다. 그런 의미에서 항공법과 군용항공법규간 정비나 적용범위에 대한 조정도 필요하다고 본다.

나. 한국방공식별구역의 적정범위와 작전구역(AO)와의 문제 해결 논의

우리 정부는 그 동안 KADIZ를 확장하고자 부단히 노력하여 오던 중 중국이 CADIZ를 일방적으로 선포하자 그에 대한 발빠른 대응조치로 KADIZ 남단을 비행정보구역(FIR)과 일치시켰다.

KADIZ를 확장하고자 할 때에 현재 확장한 것처럼 남쪽구역만 FIR과 일치도록 확장하는 방안, 한·중 잠정조치수역과 제7광구 주변의 한·일 중간수역을 포함하는 방안, 동해지역의 한·일 중간수역까지 배타적경제수역 전체를 포함하여 확장하는 방안 등이 고려되었다. 결국 우리 정부는 영공 일부 및 이어도 상공을 포함하지 못하는 기존의 문제를 모두 해결하고 국제적으로 통용되고 다른 나라와 중첩되지 않는 FIR과 KADIZ를 일치시킴으로써 외교적 마찰을 최소화하였다.

중국의 일방적 CADIZ 선포 이후 우리정부가 발빠른 대응하여 성공적으로

KADIZ를 확장하였지만, 향후 중국이 방공식별구역을 추가적으로 선포하겠다고 공언한 상황이므로, 우리 정부도 서해에 중국이 방공식별구역을 추가적으로 선포할 경우에 미리 대비하여야 한다.

특히 현행 KADIZ는 기존의 가장 큰 문제점을 해결하고 국제적으로 인정받고 있으나, AO와 일치하지 않아서 해상작전과 공중작전이 긴밀하게 연계되지 못하는 문제점이 있다. 이를 위하여 우리 정부는 KADIZ가 AO 또는 우리가 주장하는 배타적경제수역(EEZ)을 포함할 수 있도록 확장하는 방안의 가능성을 미리 검토하고 대비하여야 할 것이다. 한국방공식별구역(KADIZ) 확장방안에 대해서는 제8장 3절에서 자세히 다루었다.

2. 향후 방공식별구역 관련 법적 과제

방공식별구역의 정당성에 관하여 논의가 많지만 현실적으로 세계 주요 28여 개국이 방공식별구역을 설정하여 운용하고 있다. 이러한 국제현실 속에서 방공식별구역의 정당성을 긍정하는 견해가 다수이고 방공식별구역(ADIZ)은 현재 국제 관습법을 형성하는 중에 있는 것으로 보는 것이 타당하다.

다만 국제법적으로 항공법은 아직 해양법만큼 발전하지 못하여서 영해, 접속수역, 배타적경제수역(EEZ), 공해로 세분화되어 있는 해양법과는 달리, 항공법은 영공과 공해상공으로만 구분되어 있어 해양법상의 공해와 항공법상의 공해의 의미 간에 다소 괴리가 있다.

영공과 공해 상공으로만 구분되던 과거와는 달리 비행기술이 비약적으로 발달한 현대에 있어서는 미식별 비행체의 감시, 식별의 필요범위 내에서는 공해 상공 비행의 자유 또한 제한 될 필요가 있는 것이다. 이러한 점에서 방공식별구역은 과거 접속수역의 연원과 궤를 같이 하고 있다.

과거 해양법의 발전에 비추어 보면 접속수역이나 배타적경제수역(EEZ)과 같이 국가 간에 형성된 관행이 국제적 협의를 통하여 국제적인 법률로 발전하는 것을 볼 수 있다. 방공식별구역도 관행을 형성하는 중인 것으로 볼 수 있는데, 현재 각국의 방공식별구역 운영 실태를 살펴보면 방공식별구역에서 준수해야 할 사항이나 적용대상, 방공식별구역의 범위 등이 제 각각 이어서 분쟁의 소지가 있다. 각국이 다른 방공식별구역을 운영함으로써 내재된 위험을 감수하는 것

보다 국제적인 논의를 거쳐서 확실성과 통일성을 제고하고 항공법의 발전을 도모할 필요가 있다.

그러므로 이미 선포되어 운영되고 있는 방공식별구역을 무시하고 외면하기 보다는 국제적인 권위를 갖춘 국제기구 또는 국제회의를 통해 방공식별구역의 요건, 한계, 선포절차, 위반시 조치 등을 논의하고 공식화하여 국제항공법을 제정하는 것이 필요하다. 그런 의미에서 국제해양법의 발달에서 얻은 경험을 바탕으로 국제항공법의 제정에 우리가 적극 관여하여 인접국간의 공역에서의 충돌과 갈등의 위험을 피할 수 있도록 하여야 할 것이다.

한편, 방공식별구역에 대한 국제항공법 형성 논의 주도와 병행하여 항공법 관련 軍內 전문가 양성을 양성해야 한다. 지난 2008년에 국토부에서 특별전형으로 선발한 항공법 전공 전문요원을 제2MCRC에 배치하여 방공식별구역(ADIZ)에 대한 임무를 전담시킨 적이 있었으나, 그 이후 해당분야에 대한 전문가 양성 또는 전문요원에 대한 인력관리가 전혀 이루어지지 않은 채 한시적 실험으로 끝나 버려 안타까울 따름이다. 결국 잠재적 위협에 대하여 적극적으로 대응하기 위해 거시적인 안목을 가지고 발전방향을 모색해야 했으나, 그러하지 못했다. 또한 軍이 방공식별구역을 직접적으로 관리하고 운용하고 있으면서 해당분야에 대해 법적인 지식을 바탕으로 한 전문인력이 없다는 것은 정당한 근거를 마련하고, 이에 대한 우리의 정당한 주장을 뒷받침하는데 한계가 있을 수 밖에 없다. 이를 보완하기 위해서는 하루 빨리 공군은 실무경험을 바탕으로 한 항공법 전문가를 양성하고 관리할 필요가 있다.

제3절 우리의 해양권익과 연계한 한국방공식별구역(KADIZ) 확장방안

현행 한국방공식별구역(KADIZ)은 기존의 가장 큰 문제점을 해결하고 국제적으로 인정받고 있으나, 작전구역(AO)와 일치하지 않아서 해상작전과 공중작전이 긴밀하게 연계되지 못하는 문제점이 있다. 이를 위하여 KADIZ가 작전구역 또는 배타적경제수역(EEZ)을 포함할 수 있도록 확장하는 방안을 검토하고 대비해야 할 필요성이 대두되었다.

이에, 설정된 해양관할권역에서 유사시 우리의 해양권익을 보장하고 해양관할권역 상공에서의 해·공군 항공전력의 군사활동이 가능하도록 우리의 군사력 운용범위를 법적으로 확인하고 現 한국방공식별구역과 해양권역 간 비교를 통해 한국방공식별구역 조정안을 제시하였다.

1. 한국의 군사력 운용범위

대한민국 국군의 군사력 운용범위를 유추해 보자면 국군의 사명¹⁰⁹⁾은 ‘국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 의무’이고 국방부장관¹¹⁰⁾은 국군통수권자인 대통령의 명을 받아 군사에 관한 사항을 관장하고, 합참의장¹¹¹⁾은 국방부장관의 명을 받아 ‘군령권’을 행사하면서 국방부장관을 보좌한다. 또한, ‘군령’¹¹²⁾이라 함은 ‘국방목표’를 달성하기 위하여 군사력을 운용하는 기능을 의미하고, 대한민국의 ‘국방목표’는 외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보위하고 평화통일을 뒷받침하며 지역의 안정과 세계평화에 기여하는 것이다. 여기서의 ‘국가보위’는 국토방위 등의 국가의 주권 수호 및 국가이익의 보호를 포함한다고 볼 수 있다. 그러므로 외부의 군사적 위협과 침략으로부터의 해양주권의 수호와 해양에서의 국가이익 보호를 위한 군사력의 운용은 합참의 임무에 포함되는 군사력의 운용이라고 할 것이다.

‘영해’는 대한민국 영토의 일부이므로, 대한민국의 주권이 미치는 영역이고, ‘배타적경제수역(EEZ)’에 대하여는 연안국이 이 수역 내에서 생물, 무생물 천연

109) 헌법 제5조 2항 국군의 국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 의무를 수행함을 사명으로 한다.

110) 국군조직법 제8조 국방부장관은 대통령의 명을 받아 군사에 관한 사항을 관장하고 합참의장과 각군 총장을 지휘·감독한다.

111) 국군조직법 제9조 2항 합참의장은 군령(軍令)에 관하여 국방부장관을 보좌하며, 국방부장관의 명을 받아 전투를 주 임무로 하는 각군의 작전부대를 작전지휘·감독하고, 합동작전 수행을 위하여 설치된 합동부대를 지휘·감독한다.

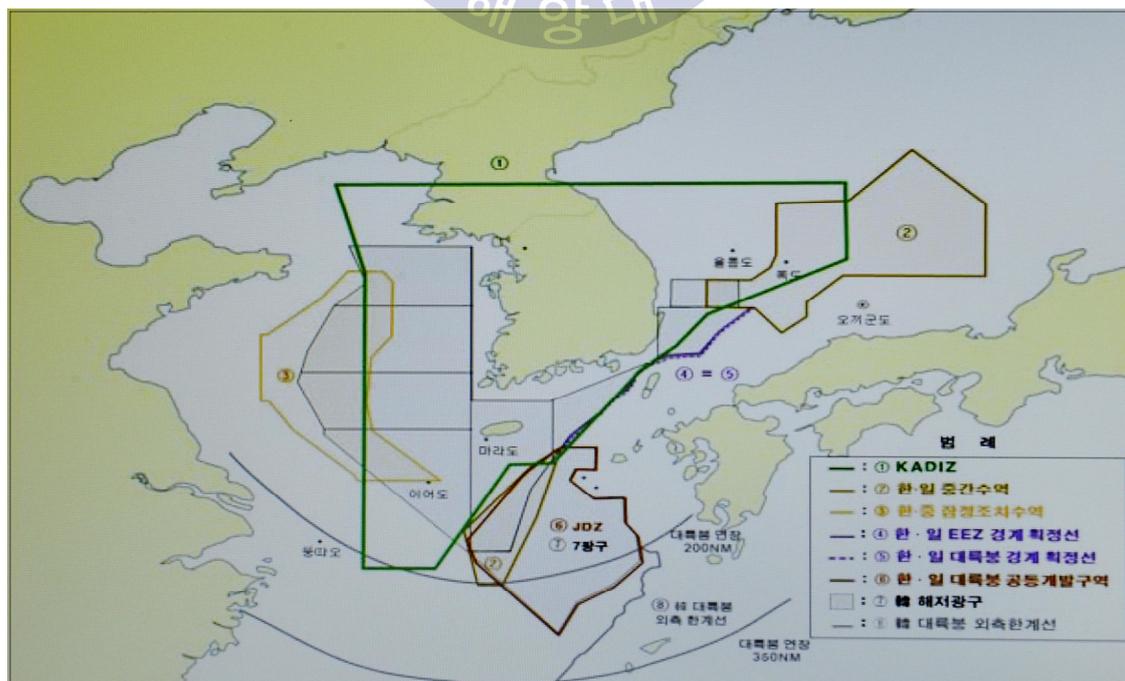
112) 합동참모본부, 「합동·연합작전 군사용어사전」(서울: 합동참모본부, 2014), p.71.

자원에 대한 경제적 활동에 관하여 주권적 권리 및 해양에서의 과학적 조사 등에 관한 관할권을 가지므로, 대한민국은 자국의 배타적경제수역(EEZ)에 대하여 주권적 권리 및 경제적 해양이익을 향유한다. ‘대륙붕’에 대하여는 연안국에 해저 및 지하에서 광물자원 및 정착성 생물자원에 대한 자원 관할권이 인정되므로 대한민국은 자국의 대륙붕에 대하여도 해양에서의 국가 경제적 이익을 향유한다고 할 것이다. 따라서 영해, 배타적경제수역(EEZ), 대륙붕에서 국가의 해양 주권(또는 주권적 권리)과 해양에서의 국가이익을 침해하는 군사적 위협·침략에 대하여 군사력을 운용하는 것은 국군의 사명 및 합참의 임무에 반한다고 볼 수 없으므로, 대한민국의 군사력 운용범위를 영토(영해 포함), 배타적경제수역(EEZ), 대륙붕을 포함할 수 있다.

2. 한국방공식별구역(KADIZ) 조정(안)

대한민국의 해양주권과 관할권이 미치는 해양관할권역은 영해, 접속수역, 배타적경제수역(EEZ), 대륙붕 등 해상 영역을 포함하고 있어 국군의 군사력 운용범위와 그 경계는 유사하다.

그러나 일본·중국의 방공식별구역(ADIZ)이 각국의 배타적경제수역(EEZ) 또는 대륙붕 경계와 일치하는 것과 달리 현재 우리 해·공군전력의 주 작전경계선인 한국방공식별구역(KADIZ)은 <그림 5-1> 과 같이 我 해양관할권역의 상공에 대한 경계를 포함하고 있지 않다.

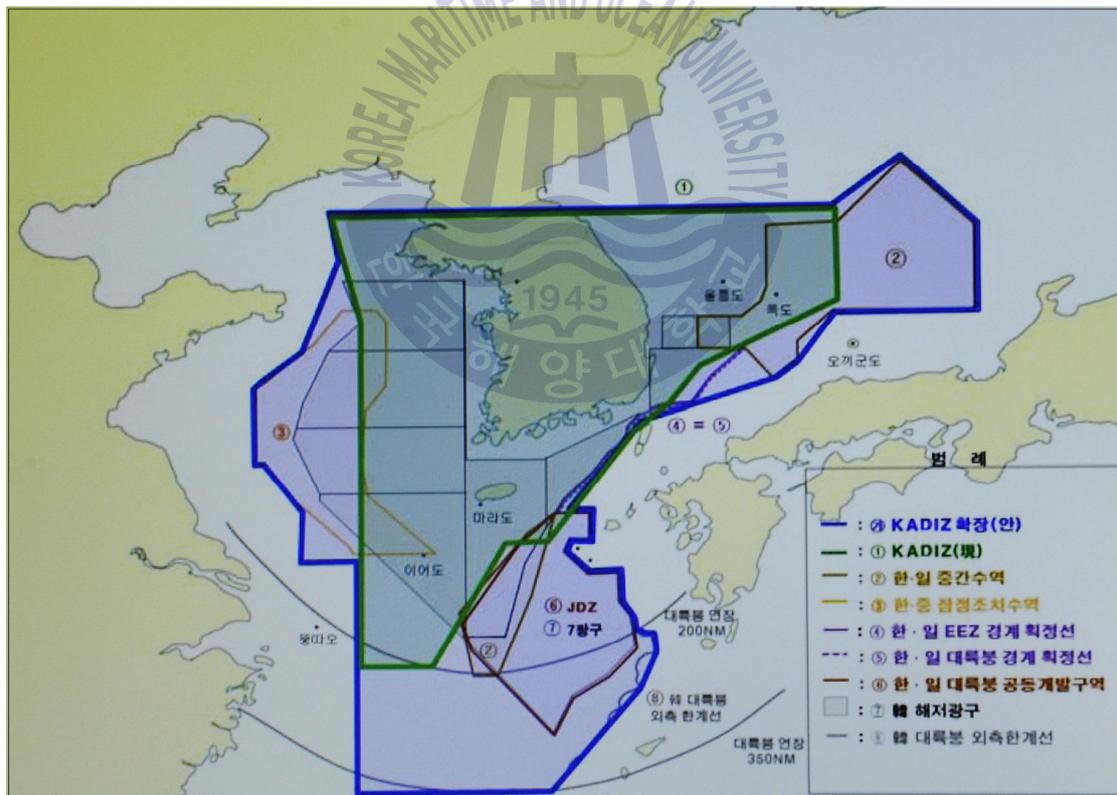


(그림 5-1) 대한민국 해양관할권역과 現한국방공식별구역도

출처 : 해양수산부, 「한·중 어업협정에 관한 연구」, p.75. 참조

따라서 평시 한국방공식별구역(KADIZ) 외곽의 해양관할권역에서 해·공군 공중전력의 지속적인 해양권익보호작전이 제한되고, 유사시 잠재적인 위협에 의한 해양 분쟁 또는 갈등시 공중전력의 신속하고 효율적인 작전대응이 보장되지 않아 국제적 안보환경에 불리한 여건에 처하고 있는 실정이다. 즉, 주변국과의 해양 갈등·분쟁시 자국의 해양권익 보장을 위해서는 해상·공중전력의 활동 영역을 수평적으로는 자국의 해양권익이 미치는 해역을 작전영역으로 확정하고 수직적으로는 그 상공까지 작전공역을 확보하여 유리한 국제적 안보환경과 여건 조성을 보장해야 한다.

따라서 대한민국의 해양권익을 유지하고 보장하기 위해서는 <그림 5-2>와 같이 해양주권과 관할권의 영향이 미치는 쏘 해양관할권 상공과 해·공군 항공전력의 군사력 운용영역을 한국방공식별구역(KADIZ)과 일치하도록 방공식별구역(ADIZ) 조정이 필요한 실정이다.



(그림 5-2) 한국방공식별구역(KADIZ) 확장도(안)

제시된 방공식별구역의 조정(안)은 해양법령·주변국과의 어업 및 해저자원 개발 협정상의 제반 해양영역을 포함한 대한민국의 해양관할권역 경계를 확정하였고 북방 한계선(NLL : Northern Limit Line)과 군사분계선(MDL : Military Demarcation Line) 이북은 現방공식별구역의 경계로 한정하여 최대화하였다.

第6章 結 論

방공식별구역(ADIZ)은 자국의 영공을 방어하기 위해 주변 공역까지 포함하여 설정하는 일종의 완충구역이다. 외국의 항공기가 특정국가의 방공식별구역내 무리한 비행을 하는 행위 자체가 국제법상 금지되어 있는 것은 아니지만, 영공을 좀 더 쉽게 방어하기 위해 ADIZ내로 진입하는 항공기의 위치를 확인하고 자국의 안보에 위협이 되는 경우 퇴각을 요구하거나 요격할 수 있다고 사전에 일방적으로 국제사회에 선포해 놓은 구역이다. 이러한 방공식별구역을 미국은 1950년 최초로 설정하였고 현재까지 약 28여 개국에서 운영하고 있지만, 해당 구역에서 국가 간에 국제적인 분쟁이 발생된 사례는 없었다. 이는 관련 국가간에 묵시적 합의에 의해 중첩되는 구역이 존재하지 않았을 뿐만 아니라, 국제법상 명확한 근거에 의해 설정된 구역이 아니기 때문이다. 그러나 공중에서의 구역은 해상에서와 동일하게 육지의 국경선과 같이 명확하게 그어진 선이 존재하지 않는 공간으로서 해상에서 도서영유권 분쟁이 일부국가 간에 발생하고 있다는 점에서 공중에서도 방공식별구역을 둘러싼 국가 간의 분쟁이나 의도하지 않은 군사적 충돌이 발생할 가능성이 내재되어 있는 실정이다.

이러한 상황에서 중국은 지난 2013년 11월 23일 동중국해상에 일방적으로 방공식별구역을 설정하여 선포하였다. 이는 경제력을 바탕으로 한 막강한 군사력으로 방공식별구역을 설정함으로써 동북아지역에서의 입지를 강화하고, 지역 분쟁에 있어 유리한 고지를 점유하기 위해서 이다. 또한 중국은 미국의 아시아 중시정책과 對중국 견제정책에 대한 공세적인 전략으로 접근차단 및 거부 전략(A2/AD)을 통해 미국의 영향력 확대를 억제하고 해양으로의 진출을 피하는 실정이다. 시진핑은 국가 주석 취임 이후 연설에서 “중화민족의 위대한 부흥이라는 ‘중국의 꿈’을 실현하겠다.”고 제시하였다. 또한 일본은 ‘보통국가’로 진출하기 위해 미국의 아시아 중시정책에 편승하여 다양한 외교적 노력을 기울이고 있다. 이러한 복잡한 동북아지역의 안보현실 속에서 중국의 방공식별구역이 선포되어 현재에 이르고 있는 만큼 현명하게 대처해야 할 것이다.

특히 중국의 일방적인 방공식별구역 선포에 따라 우리 정부도 기존 한국방공

식별구역(KADIZ)에서 제외된 홍도와 마라도 남단과 이어도 상공을 KADIZ 범위에 포함하여 확대 선포하는 등 적극적으로 대응한 바 있다. 그리고 중국이 선포한 방공식별구역 내에는 우리와 관할권 문제로 중국과 분쟁중인 이어도와 일본과 중국이 영유권 문제로 분쟁중인 센카꾸 열도가 포함되어 한·중·일 3국간의 갈등이 예상된다. 또한 기존의 일본방공식별구역(JADIZ)과 함께 한·중·일 3국의 방공식별구역(ADIZ)이 중첩되면서 외교적 갈등뿐만 아니라, 해당 지역에서의 의도하지 않은 군사적인 충돌 가능성도 점차 높아지게 되었다.

이런 상황에서 확장된 한국방공식별구역에 대한 우리의 관할권을 안정적으로 유지하고 실효적인 지배를 강화하기 위한 대응전략의 연구 필요성이 대두되었고 대응전략 도출을 위해 문헌조사와 전문가 의견 수렴 등 다양한 연구를 하였는데, 확장된 KADIZ의 실효적 지배 강화를 위한 대응전략을 다음과 같다.

첫째, 확장된 한국방공식별구역(KADIZ)을 효율적으로 관리할 수 있는 대응 방안을 강구해야 한다. 방공식별구역은 항공기의 특성을 고려하여 영공을 효과적으로 방어하기 위한 일종의 완충구역이며, 영공방위를 위한 실질적인 사전 필수 공간이다. 그러한 측면에서 중국의 일방적인 방공식별구역(ADIZ) 획정에 대해 우리 정부가 보여준 조치는 여러제약을 안고 지내왔던 한국방공식별구역의 오랜 숙원까지 한꺼번에 해결하는 성과를 보였다고 할 수 있다. 하지만 한국과 중국, 일본이 중첩된 방공식별구역을 공유하게 된 것은 우발적인 군사적 충돌 등 동북아시아의 안정과 평화에 상당한 위협요소로 작용하게 될 것이다. 따라서 확장된 한국방공식별구역의 실효성 강화를 위한 외교안보측면의 전략 구비가 선행되어야 하고, 이와 더불어 확장된 KADIZ를 기준으로 중국과 일본의 방공식별구역 경계를 재조정하도록 지혜를 모아야 하며, 이에 앞서 중첩된 방공식별구역 내에서 군사적 충돌을 막고 안전한 비행을 보장할 수 있는 조속한 협의가 이루어져야 할 것이다. 또한 인천 비행정보구역(FIR)내 KADIZ 확장구역에 대한 관할권을 강화할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 인천 FIR내 KADIZ 관할권 강화 방안으로 A-593 항로에 대한 관제권 회복과 제주 남단 한국방공식별구역 확장구역에 훈련공역을 설정하는 방안 등이 추천된다. 아울러 중국이 서해상에 새로운 방공식별구역을 획정하더라도 한국방공식별구역 서쪽경계선이 절대 손상되지 않도록 군사 외교적으로 총력을 기울여야 하겠다. 또한 확장된 한국 방공식별구역을 장악하고, 우리의 권리를 정당하게 주장할 수 있도록 현재의

방공작전수행체계를 면밀히 점검하여 식별된 미비한 부분은 빠른 시간內에 보강해야 한다.

둘째, 한국방공식별구역(KADIZ)을 둘러싼 국내의 관련법령상의 미비한 요소를 수정·보완하고 국제사회에서 방공식별구역(ADIZ) 관련 국제법 형성 논의를 적극 주도해야 한다. 한국방공식별구역을 둘러싼 관련 법령에 무엇이 문제이고 어떠한 것을 보완해야 하는지 등의 KADIZ 관련 국내법령 정비는 계속 이루어져야 하며 과연 한국방공식별구역은 어떻게 운용되고 이를 위반할 시 어떤 조치가 취하여 진다는 내용을 일반법령에 공포되어 있어야 한다. 그런 의미에서 항공법과 군용항공법규 간 정비나 적용범위에 대한 조정도 필요하다고 본다.

셋째, 장기적으로 대한민국의 해양주권과 관할권이 미치는 해양관할권역과 연계되면서 우리의 군사력 운용영역도 포함된 한국방공식별구역(KADIZ)으로 추가 확장해야 한다. 대한민국의 해양주권과 관할권이 미치는 해양관할권역은 영해, 접속수역, 배타적경제수역(EEZ), 대륙붕 등 해상 영역을 포함하고 있어 軍의 군사력 운용범위와 그 경계는 유사하다. 그러나 일본·중국의 방공식별구역(ADIZ)이 각국의 배타적경제수역 또는 대륙붕 경계와 일치하는 것과 달리 현재 우리 해·공군 항공전력의 주 작전경계선인 한국방공식별구역은 우리의 해양관할권역 상공에 대한 경계를 포함하고 있지 않다. 따라서 평시 한국방공식별구역 외곽의 해양관할권역에서 해·공군 항공전력의 지속적인 해양권익보호작전이 제한되고, 유사시 잠재적인 위협에 의한 해양 분쟁 또는 갈등시 공중전력의 신속하고 효율적인 작전대응이 보장되지 않아 국제적 안보환경에서 불리한 여건에 처하고 있는 실정이다. 즉, 주변국과의 해양 갈등·분쟁시 자국의 해양권익보장을 위해서는 해상·공중전력의 활동 영역을 수평적으로는 자국의 해양권익이 미치는 해역을 작전영역으로 획정하고 수직적으로는 그 상공까지 작전공역으로 확보하여 유리한 국제적 안보환경과 여건 조성을 보장해야 한다. 따라서 대한민국의 해양권익을 유지하고 보장하기 위해서는 해양주권과 관할권의 영향이 미치는 쏘 해양관할권 상공과 해·공군 항공전력의 군사력 운용영역을 한국방공식별구역 범위와 일치되도록 KADIZ를 확장할 필요가 있다.

결론적으로 중국의 동중국해상 방공식별구역(ADIZ) 선포는 이제 시작에 불과할지 모른다. 중국은 미국과 어깨를 나란히 하는 세계강국으로서 위상을 확보하고 강화하면서 동북아시아에서의 영향력을 강화하고, 해양으로의 팽창을

적극적으로 추진하고 있다. 중국의 동중국해 방공식별구역 선포는 그 일환인 것이다. 이러한 상황에서 기존 한국방공식별구역(KADIZ)에 포함되지 않았던 이어도 상공이 포함됨에 따라 확장된 KADIZ의 관할권을 안정적으로 확보하고 유지하여 실효적인 지배를 강화해 나가야 한다. 이는 곧 우리 대한민국의 영공을 수호하는 것이고, 나아가서는 국가 안보와 국민의 재산과 생명을 보호하는 것임을 인식해야 한다. 또한 우리 대한민국의 안보현실은 매우 유동적이고 급변하는 상황에 처해 있다. 실질적인 북한의 위협에 대응하면서도 잠재적인 위협에서 우리의 국가이익을 보호해야 한다. 그리고 이를 위해 적극적으로 국가차원의 정책을 펼침과 동시에 민·관·군이 협력하여 우리의 국익을 효과적으로 보호하고 확대할 수 있도록 국력을 집중해야 한다.

본 연구의 한계와 향후 연구방향은 다음과 같다.

본 연구는 서론에서 밝힌 바와 같이 최근 급변하는 동북아지역 정세 속에서 확장된 방공식별구역(ADIZ)에 대한 실효적인 지배 강화와 이어도의 영유권 보호를 위한 현명한 전략과 정책을 발전시키기 위한 과정에 일조하고 국제분쟁의 제약 속에서 국가 이익을 수호하기 위하여 가용한 전략적 방안을 제시하고자 하였다.

그러나 대다수 자료가 군사자료로 인한 보안문제와 접근 및 취급이 제한되어 본 논문에 수록하기가 힘들었고 군사비밀이 아닌 군사자료나 국내·외 논문, 간행물, 언론보도, 학술단체 발표자료 등 시사성 있는 최신자료를 활용하였으나, 다소 심층 깊은 문제 도출에 한계점을 가지고 있다. 또한 최근 1~2년간 발표된 관련 연구논문이 부족하다 보니 자료 최신화가 다소 부족하였을 뿐만 아니라 확장된 한국방공식별구역(KADIZ)의 실효적 지배 강화를 위한 대응전략이라는 큰 틀에서 연구하다 보니 세부적이고 구체적인 연구가 이루어지지 못한 부분도 있다.

따라서 향후 연구는 중국이 국가차원에서 수행한 ‘法律戰’을 기반으로 선포한 중국방공식별구역(CADIZ)의 사례에서 보듯이 우리도 한국방공식별구역에 대한 법적근거 마련을 위한 구체적인 연구와 더불어 본 연구에서 제시한 우리의 해양권익과 연계한 한국방공식별구역 확장(안)의 유효화 방안과 우리 軍의 전장권역의 경계 등을 고려한 동북아지역의 해상작전공역에 대한 주변국과의 공역관리협조방안 연구도 필요하다.

參考文獻

1. 단행본

- 공군작전사령부, 「각국 방공식별구역 출입 절차 : 美 국방성 비행정보간행물 중심으로」, 오산 : 항공관제과, 2013.
- 공군본부, 「전쟁법 핸드북」, 충남 : 공군역사기록관리단, 2014.
- 공군대학, 「국제법과 영공」, 청주 : 공군교재창, 1988.
- 국방부, 「전쟁법 해설서」, 서울 : 법무관리관실, 2013.
- 김대순·김민서, 「국제조약집」, 서울 : 삼영사, 2003.
- 도경구, 「KADIZ 종합자료집」, 서울 : 국방부 정책실, 2014.
- 박원화, 「국제항공법」 제2판, 경기 : 한국학술정보, 2012.
- _____, 「항공법」, 서울 : 명지출판사, 1997.
- 정인섭, 「新국제법강의 : 이론과 사례」 제5판, 서울 : 박영사, 2014.
- 합동참모본부, 「합동·연합작전 군사용어사전」, 서울 : 합동참모본부, 2014.

2. 논문 및 연구보고서

- 권경훈, “해양상공의 법적 성격에 대한 국제법적 고찰 : 1982년 유엔해양법 협약의 결과를 중심으로”, 고려대학교 석사학위 논문, 1996.
- 김동수, “한국의 공역관리 발전방안 : 동북아 해상작전공역을 중심으로”, 해군 전투발전지 제15호, 2008.
- 김종길, “중국의 동중국해 방공식별구역 선포에 따른 대응방안”, 국방대학교 안보과정 정책보고서, 2014.
- 김한택, “공해의 상공비행에 관한 국제법”, 항공우주법학회지 제26권 제1호, 2011.
- 박경애, “방공식별구역(ADIZ)의 국제법적 고찰”, 연세대학교 석사학위 논문, 2003.

- 박문진, “중국의 동중국해 방공식별구역 설정과 동북아 안보”, 독도연구저널 제26호, 한국해양수산개발원, 2014.
- 박상현, “한국방공식별구역에 관한 연구 : 전술조치의 타당성을 중심으로”, 조선대학교 석사학위 논문, 2003.
- 박현진, “美 EP-3 정찰기와 중국 전투기간 남중국해상 공중충돌사건 : 영공주권 원칙과 조난 군용기의 법적 지위를 중심으로”, 서울국제법 연구 제9권 1호, 2002.
- 서영득, “한국방공식별구역(KADIZ)의 법적 지위와 문제점”, 저스티스 통권 제86호, 한국법학원, 2005.
- _____, “한반도 인근 공역의 국제분쟁 가능성과 대처방안”, 공군법률논집 통권 제29호, 공군본부 법무실, 2006.
- 서영득·송인석, “확장된 방공식별구역의 안정적 운영을 위한 법적 과제”, 공군법률논집 통권 제44호, 공군본부 법무실, 2014.
- 신창훈, “중국의 방공식별구역 선포와 역내 안보적 함의” Strategy 21 통권 제33호, 한국해양전략연구소, 2014.
- _____, “이어도 상공의 한·중·일 방공식별구역 중첩 문제와 대응책”, 2014 KIM-KIMS 공동 해양학술세미나, 수산개발원·한국해양전략연구소, 2014.
- 이지훈, “중국의 새로운 방공식별구역 정책 : 법률전을 위한 포석”, 국방정책 연구 제30권 2호, 한국국방연구원, 2014.
- 이춘근, “이어도 해역과 한국의 해양안보”, 2014 KMI-KIMS 공동해양학술 세미나, 한국해양수산개발원·한국해양전략연구소, 2014.
- 양희철, “중국 ADIZ의 국제법적 해석과 동북아 안보에서의 함의”, 국제법학회 논총 제59권 제4호, 2014,
- 정철, “군용항공기 운용의 작전법적 검토”, 공군법률논집 통권23호, 공군법무실, 2004.
- 최선형, “우리나라 방공식별구역(ADIZ)의 법적지위에 대한 고찰”, 국방대학교 석사학위 논문, 2007.

3. 신문 및 인터넷 자료

- 교도통신, “中, 방공식별구역(ADIZ) 설정 검토...日과 겹쳐 긴장고조 될 듯”, 2013.

11. 10.字 기사

국민일보, “민항기 중국방공구역(CADIZ) 통과시 중국에 통보 허용”, 2013. 12. 11.字 기사

경향신문, “바이든 순방 ‘동중국해 해법’ 찾을까”, 2013. 12. 2.字 기사

_____, “방공식별구역은 뭐고, 비행정보구역은 뭘까?”, 2013. 12. 8.字 기사

뉴스1, “中 국방부, 방공식별구역(ADIZ) 설정 1개월 간 군용기 87대 출동”, 2013. 12. 27.字 기사

_____, “日, 지난 3개월 중국기 대상 전투기 긴급 발진 역대 최대”, 2014. 1. 1.字 기사

_____, “中 국방부, ”동중국해 방공식별구 설정 1년.... 정찰·조기경보 능력 강화”, 2014, 11. 27.字 기사

내일신문, “중국 외교부 대변인 정례 브리핑.....”, 2013. 12. 10.字 기사

동경신문, “요나구니 분단의 방공식별권 대만측 해상에 신경계선”, 2010. 5. 26.字 기사

동아일보, “美, 민항기 비행계획 통보, 日에 물 끼얹은 격”, 2013. 12. 2.字 기사

봉황위성, “中 해군 군사법원장, 방공식별구역(ADIZ)에 대해 언급해”, 2013, 11. 25.字 기사

아시아경제, “中, ‘방공식별구역’ 설치 놓고 주변국 반발”, 2013. 11. 24.字 기사

아사히신문, “China overturned draft air defense zone, expand it toward Japan”, 2014. 1. 12.字 기사

연합뉴스, “美 ‘중국방공식별구역(CADIZ) 선포 역내 안정 해쳐’ 반발”, 2013. 11. 24.字 기사

_____, “호주, 방공식별구역 관련 중국대사 초치”, 2013. 11. 27.字 기사

_____, “필리핀, “중국, 남중국에서도 방공식별구역(ADIZ) 선포 가능”, 2013. 11. 29.字 기사

_____, “일본, 한국방공식별구역 확대 문제없어”, 2013. 12. 9.字 기사

중앙일보 “중국, 방공식별구역(ADIZ)에 센카쿠 포함..... 일·미 반발”, 2013. 11. 25.字 기사

한국일보, “한국방공식별구역 확대, 일·중 방공구역과 중첩, 우발충돌 우려”,
2013. 12. 8. 字

Taipei Times, “Japan extend ADIZ into Taiwan space”, 2010. 6. 26.
字 기사

4. 관련법령

「국군조직법」, 대통령령 제25377호, 2016.

「군용항공기 운용 등에 관한 법률」, 법률 제11690호, 2013./제14116호, 2016.

「군용항공기 운용 등에 관한 법률 시행령」, 대통령령 제23294호, 2011./
제27971호, 2017.

「군용항공기 운용 등에 관한 법률 시행규칙」, 국방부령 제901호, 2016.

「배타적경제수역 및 대륙붕에 관한 법률」, 법률 제10524호, 2017.

「영해 및 접속수역법」, 법률 제10524호, 2011.

「합동참모본부 직제」, 대통령령 제24255호, 2012.

「항공법」, 법률 제12256호, 2014.

「헌법」, 헌법 제10호, 1987.

5. 외국문헌 / 논문

Department of the Navy Office of the Chief of Naval Operations Headquarters
et al., The Commander's Hand book on The Law of Naval Operations, 2007.

Henry N. Arruda, “The Extension of The United State Territorial Sea :
Reason and Effect”, Connecticut Journal of International Law, Spring/
Summer, 1989.

Jean Carroz, “Internation Legislation on the Air Navigation Over the
High seas”, J.A.L.C, vol. 26, 1959.

N. M. Poulantzas, “The Right of Hot Pursuit in International Law”,
The Hague'Martinus Nijhoff Publishers, 2002.

Peter A. Dutton, “Caelum Liberum : Air Defense Identification Zones outside Sovereign Airspace”, The American Journal of International Law, vol. 103, 2009.

Xue Guifang & Xiong Xuyuan, “A Legal Analysis of the Establishment of Air Defense Identification Zones”, 중국해양대학학보 사회과학판, 2007.

Federal Aviation Administration, 美연방규칙 : CFR 99.



A Study on the Response Strategy for Effective Control Enhancement of the Expanded Korea Air Defense Identification Zone

by Jang, Young-Vae

Major in Maritime Security and Policy

Department of Naval Study

The Graduate School of Korea Maritime and Ocean University

Abstract

Air Defense Identification Zone(ADIZ) has been operated in about 28 countries since the United States established it in 1950. To date international conflicts over ADIZ have yet been found between the nations. This is because the zone does not encroach upon the mutual consent by the interested countries and the legitimacy has not been defined by the International Laws. However, the possibilities of accidental and unintended military conflicts in the air exist as shown in the maritime conflicts between some countries over territorial demarcation lines, which define zones for natural resources and fisheries, This indicate its ambiguous nature of delineation both in the air and the sea, unlike in the land.

Meanwhile, People's Republic of China(PRC) unilaterally declared its own ADIZ in November 23, 2013, increasing the possibility of severe conflicts both in the air and the sea of Northeast Asia. The abrupt declaration was made possible because of its rapidly growing economy and subsequent development of the People's Liberation Army(PLA). China's recent behavior is due to its objectives to seize the initiatives in territorial dispute over Senkaku Islands(Diaoyu in Chinese, Diaowitai in Taiwanese) and to display its escalated status quo in Northeast Asia, while seeking hegemony in the region.

In the wake of Chinese unilateral declaration, the Republic of Korea duly responded by including Hongdo and Marado area into the ADIZ, which was excluded in the previous plan. However, a new plan is expected to cause further trilateral conflicts between South Korea, China and Japan as the plan covers not only Jeodo Island, where South Korea and China claim territorial rights, but also the Senkaku Islands where Japan and China have disputes. In addition to Japan Air Defense Identification Zone (JADIZ), it is expected to result in more collisions in military as well as diplomacy among the three nations as the zones become overlapping one another.

Furthermore, KADIZ is a very critical element in our national security environment, especially since we are the only divided nation in the world and stand against North Korea. Moreover, the operation of the ADIZ prevents unnecessary conflicts with neighboring countries such as Japan, China and Russia. Considering these aspects, we need to reinforce an effective control over the expanded KADIZ and proactively maintain and strengthen the jurisdiction over troubled territory.

However, the response by the Republic of Korea to ongoing challenges surrounding KADIZ has been considered passive as shown in 2009 when finished its touches in the legal system for KADIZ, which indicated the armed forces' tendencies to prioritize current operations over others. In addition, it not only lacks legal basis in International laws but also has few related research institutions and experts to develop the system. Also, since the KADIZ was established by the U.S. Air Force in 1951 and has been operated by our armed forces so far, as stipulated in the operation procedure, the scope of reinforcement and the means of development of the system have been greatly limited. Therefore, the need to discuss the way to overcome its limitations and to find an effective way to control KADIZ has been on the rise.

To achieve the objectives of this research, we have reviewed the academic papers and listened to advice of the experts. In addition, multiple resources have also been referenced such as research papers both from home and abroad, periodicals from major research institute, media coverage, academic

magazines and online search data to identify the concept and the current status of the ADIZ of neighboring countries. Moreover, the paper also aims to study the legal background and the strategies behind Chinese unilateral declaration of the zone, identifying the surrounding countries' response and its status quo in terms of the International laws. The research entails an analysis of the expanded KADIZ, which results in the three proposals : a plan for the efficient management of the KADIZ, a plan to tackle the obstacles in terms of domestic laws, and an expansion plan for the KADIZ to increase national maritime interest.

the response strategy for effective control enhancement of the expanded KADIZ as a the focus of this thesis are as listed below :

First, we need to build up a new master plan for an efficient management of the expanded KADIZ. the ADIZ is a buffer zone to effectively defend the air space of the nation based on aircraft operational features, which is the essential to national defense. In this regard, the response exerted by South Korean government against Chinese unilateral decision is deemed as an attempt to loosen the long prevalent constraints. However, the overlapping of ADIZ among three nations including the Republic of Korea, China and Japan presages accidental military clashes, posing a grave threat to the peace of Northeast Asia. Therefore, zone readjustment through diplomatic efforts should be made to reinforce its extended validity and an agreement should be followed immediately in order to prevent contingent situations and guarantee safe aircraft operations. In addition, we ought to seek a way to strengthen jurisdiction over expanded KADIZ within the Incheon FIR. The restoration of air control right of A-593 air route and setting up a training area off the Southern part of Jeju Island are recommended. Furthermore, diplomatic and military efforts should be concentrated to secure the west demarcation line of ADIZ in case of another abrupt decision made by the Chinese government.

Second, deficient components on national decree surrounding KADIZ need to be revised and complemented. We need to take initiative on leading discussion on enacting international law regarding the ADIZ in international society. Arrangement on national decree regarding KADIZ, such as what are problems about decree regarding our ADIZ and what needs to be

complemented, need to be carried out successively. Also, how ADIZ is operated and what kind of measures are taken when it is violated need to be declared in a general law. In that sense, arrangement between aviation law and military as well as conciliation on coverage is needed.

Third, in the long-term, KADIZ need to be extended to include military operation capability and the maritime jurisdiction area where maritime sovereignty and jurisdiction reach. Maritime jurisdiction area, where maritime sovereignty and jurisdiction reach, includes maritime area such as maritime territory, contact sea area, Exclusive Economic Zone(EEZ) and continental shelf.

Similar to how JADIZ and China Aerial Defense Identification Zone(CADIZ) do not correspond with each country's exclusive economic zone or continental shelf boundaries, the operation area of Korea's current naval and aerial aviation force, KADIZ does not include aerial territory of maritime jurisdiction area. Therefore, sustained operation for maritime interest protection of naval and aerial aviation force in the maritime jurisdiction area. Also, immediate and efficient operation response of the aviation force in case of maritime conflict by a potential threat is not secured, thus leaving Korea vulnerable in the international security environment. In other words, should maritime conflict/dispute with surrounding countries occur, horizontally, naval and aerial aviation force's areas of activity must be demarcated as operation areas to secure maritime interest. vertically, its area of operation in the air must also be secured to ensure advantageous international security environment and condition. Therefore, to secure South Korea's maritime interest, the military operation area of maritime jurisdiction area's aerial parameter and naval and aerial aviations force, as affected by maritime sovereignty and jurisdiction, should correspond with KADIZ.

Therefore, the result of this research is likely to contribute to establishing nationwide strategy and policy to defend jurisdiction over water around Jeodo Island and strengthen effective control over KADIZ which has been expanded by the recent rapid change of circumstances in northeast Asia.

However, since most of the data is restricted due to security of military materials, it was difficult to include them in the results. Although this research used as much nonconfidential military material and recent data such as essays, publications, news reports as possible, it has limitation in term of in-depth conclusion. Also, due to lack of recently published research papers, there has not been enough updated data. Conducting broad research of countermeasures for effective control over expanded KADIZ has prevented this research from being thorough and detailed. Therefore, future research must establish legal grounds about KADIZ and validate a plan of maritime interest linked with expansion of KADIZ. Furthermore, there is also a need for research on cooperative measures for the control of international waters with neighboring countries, taking into account South Korea's boundaries of battleground.

