

중국의 방공식별구역(ADIZ) 선포와 역내 안보적 함의

신 창 훈*

I. 머리말

II. 중국의 방공식별구역 선포의 국제법적 의미

1. 방공식별구역(ADIZ: Air Defense Identification Zone)
2. 방공식별구역의 국제법적 근거
3. 한국과 일본의 방공식별구역
4. 중국의 방공식별구역 선포

III. 중국의 방공식별구역 설치 동기 분석

1. 군사수역과 배타적경제수역 활용을 통한 영공방어의 한계 인식
2. 중국문헌에 나타난 동기

IV. 한국 및 이해관계국의 대응

1. 한국의 방공식별구역 확대
2. 일본과의 관계는 “갈등의 문제”가 아닌 “조정”의 문제
3. 일본의 대응
4. 미국의 대응
5. 중국의 손익계산

V. 맺음말 - 안보적 함의

* 아산정책연구원 연구위원, 글로벌거버넌스 센터장

I. 머리말

2013년 11월 23일 중국이 동중국해에서 갑작스럽게 방공식별구역을 선포함으로써 동북아시아에서 한중일의 관계는 보다 복잡하고 미묘하게 전개되기 시작하였다. 이는 지금까지 동북아시아에서 한중일간에 전개된 섬의 영유권 분쟁과 해양에 존재하는 천연자원과 어족자원을 둘러싼 해양경계획정에 관한 분쟁이 상공으로 확대되는 것을 의미하는 것으로 분쟁의 양상이 보다 복합적으로 전개되기 시작했음을 예고하는 것이었으며, 그러한 갈등의 원인이 되는 현상의 변경에 중국이 이제 경제적 성장을 배경으로 전면으로 나서게 되었음을 의미한다.

분쟁의 발전 양상에 초점을 둘 경우 두 가지 측면에서 주목해 볼 필요가 있다.

첫째, 현재 점유하고 있는 국가들의 입장은 분쟁자체가 존재하지 않는다고 주장하고 있지만 중일간의 디아오위다오/센카쿠열도, 한일 간의 독도에 대한 영유권을 둘러싼 갈등이 복합적인 3차원 분쟁으로 발전되어 갈등의 양상이 보다 다면화 복잡화되었음을 의미한다. 즉 섬의 영유권을 둘러싼 점의 싸움이 1982년 UN해양법협약의 채택과 한중일 모두 1996년 당해 협약을 비준하고 이후 200해리 배타적경제수역을 선포함으로써 해양경계획정이라는 면의 싸움이라는 2차원적 갈등으로 발전하였고, 더구나 대륙붕의 외측한계를 두고 해저공간의 확보라는 3차원적 갈등으로 발전했는데, 이제는 그 분쟁이 상공으로까지 확대되어 하늘마저 갈등의 공간이 되어버렸다.

둘째, 해양공간과 관련하여서는 해양경계획정의 문제가 한일 간의 일부 대륙붕경계를 제외하고는 합의가 존재하지 않아 명확한 가시적 선이 존재하지 않는다. 대신 한중, 한일, 중일 간에는 어족자원의 개발과 관련하여 어업협정을 체결하여 잠정적으로 설정한 여러 선들이 존재할 뿐이다. 그러나 하늘에는 해양에서처럼 합의를 달성하려는 노력없이 한중일 모두가 방공식별구역이라는 선을 일방적으로 설정함으로써 분쟁의 양상이 보이지 않는 분쟁(invisible dispute)에서 가시적 분쟁(visible dispute)으로 바뀌게 되어 갈등이 심화되고 있다고 평가할 수 있다.

중국의 방공식별구역 선포로 인해 동북아시아에서는 섬세한 외교전이 진행되었고, 한국 및 일본과 각각 동맹관계를 맺고 있는 미국이 이러한 갈등에

참가하게 되었다. 이러한 외교전의 양상 중 법적으로 의미있는 관련국의 반응을 정리해 보면 다음과 같다.

중국의 선포 직후 가장 강력한 반응을 보인 국가는 당연히 일본이었다. 중국 관영 환구시보는 사설에서 방공식별구역 선포의 주된 목표가 일본이라는 점을 확인하여 일본을 더욱 자극하였다. 그러나 28일 열린 한국과 중국 간의 국방전략대화에서 중국의 우리의 방공식별구역과 중첩되는 부분을 시정해달라는 우리의 요청을 단호하게 거부함으로써 일본만이 타깃이 아니었다는 점을 자인하게 되었다.

일본 아베 총리는 중국의 선포 직후 안전을 위해 비행계획을 즉각 통보했던 자국 민항기를 질타하고 비행계획 제출을 불허한다고 했다. 그러나 미국은 29일 군용기와 민항기를 분리하여 민항기의 경우 비행계획의 사전 통보를 오히려 권고하는 조치를 취함으로써 일본과 마찬가지로 비행계획 통보를 불허한 한국 정부마저 당황하게 하였다. 결국 이러한 엇박자로 인해 많은 민간항공사가 안전을 위한 선택을 하여 중국은 12월 3일 방공식별구역이 선포된 지 얼마되지 않은 시간에 벌써 19개국의 55개 항공사가 중국에 비행계획을 통보했다고 발표했다.

이 상황에서 미국 바이든 부통령은 2일 일본 방문을 시작으로 4-5일 중국, 5-6일 한국을 순방하면서 현재의 갈등을 조정하려는 태도를 보여주었다. 한국 정부는 당초 방공식별구역을 확대할 계획이었으나 바이든 부통령의 방한 일정과 조율하기 위해 일정을 늦추어 관련국 및 미국과 충분한 사전 협의를 통해 12월 8일 방공식별구역의 확대를 공식적으로 선포하였다.

이 글은 이러한 미묘한 외교전 속에서 중국의 방공식별구역 선포가 동북아의 안보질서에 어떠한 함의를 지니고 있는지를 국제법적 시각에서 분석해 보고자 한다. 이러한 목적을 위해 이 글은 우선 중국의 방공식별구역 선포가 국제법적으로 어떠한 의미를 지니고 있는지를 분석해 본 다음, 중국의 선포에 어떤 정치적 의도가 숨겨져 있는지를 평가해 보고, 우리나라가 취한 대응 조치를 평가하고, 동북아시아에 중첩의 형태로 존재하는 각국의 방공식별구역으로 인한 관련국의 손익계산을 해 본 다음, 동북아시아라는 지역안보에 있어서 중첩된 방공식별구역이 어떤 함의를 지니고 있는지를 분석해 보고자 한다.

II. 중국의 방공식별구역 선포의 국제법적 의미

1. 방공식별구역(ADIZ: Air Defense Identification Zone)

일반적으로 방공식별구역은 국가가 자신의 육지영토의 상공을 방어하기 위해 자신의 영공과 이에 인접한(adjacent) 영공 이원의 특정 상공구역에 설정하는 것으로 알려져 있다. 영공 이원까지 방공식별구역을 설정할 수 있는 것은 안보적 이익이라는 중대한 이익에 기초한 것이다. 항공기는 비행속도가 매우 빠르므로 모든 항공기가 자국의 영공으로 진입하기 전에 그 기종, 국적, 비행목적 등을 확인해야 자국의 안보 유지에 도움이 된다는 판단에 기초하여 영공 이원에 방공식별구역이 설정되는 것이다. 이러한 일반적 관념에 기초하여 우리 군은 방공식별구역을 “군사 안보상의 목적으로 영공 외곽의 일정 지역 상공에 설정되며, 영공방위를 위하여 항적의 탐지 및 식별과 전술 항공 통제임무를 수행하는 기준이 되는 공역(空域)”이라 정의하고 있다.¹⁾

지금까지 미국과 캐나다 등 30여개국이 방공식별구역을 설치해왔다. 그러나 방공식별구역과 관련한 제 규칙의 적용에 있어서는 합의된 국제규범이 존재하는 것이 아니며, 비행의 용도, 비행의 방향 등에 따라 방공식별구역이 요구하는 규칙을 적용하는 관행이 국가마다 다르다. 일반적인 추세 중 중요한 세 가지만 적시해 보면 다음과 같다.

첫째, 방공식별구역의 목적자체가 영공방어에 있기 때문에 민간항공기 보다는 전투능력을 갖춘 군용기에 한정해서 적용하는 사례가 많다.

둘째, 목적이 영공방어이므로 자국 영토 내에 존재하는 공항을 이용하는 등 자국의 영공을 진입하고 있는 비행체에만 적용하고 영공을 진입하지 않고 단순하게 통과(transit)하는 비행체에 대해서는 방공식별구역이 요구하는 제 규칙을 적용하지 않는 사례가 많다.

셋째, 민간항공기의 경우 승객이 존재할 경우에는 차단조치를 취하는데 있어 승객의 안전을 위해 보다 신중을 기하고 있으며, 격추 보다는 강제착륙을 시도하고 있다. 그러나 이러한 추세는 미국에서 발생한 9.11테러 이후 영

1) 합동참모본부, [합참예규 부록(공중작전)(공역통제 및 항공교통통제)], F-8-1-7-2, 서영득, “한국 방공식별구역(KADIZ)의 법적 지위와 문제점”, 저스티스 통권 제36호 (2005), p. 174에서 재인용.

공에서 테러리즘 활동 위협이 현저하게 증가됨에 따라 민간항공기도 방공식별구역과 관련한 제 규칙을 예외없이 적용해야 한다는 논의를 활발히 진행케 하여 추세전환의 전기가 되고 있는 것도 사실이다.

사실 방공식별구역은 냉전시대의 산물이라 할 수 있으며 2차 세계대전 이후 최초로 등장했다. 1950년 미국은 자국의 영토 안보를 위해 그 연안 해역 상공의 일정 범위 내에 방공식별구역을 설치하여 모든 외국 비행기가 해당 방공식별구역에 진입하기 전에 반드시 사전통보를 하고 허가를 받아 진입하도록 했다. 즉 미국은 타국의 항공기에 대해 미국의 방공식별구역을 진입하기 전 반드시 담당부서로 연락하여 해당 항공기의 기종과 목적지를 통보하게 했으며, 외국 항공기가 만약 해당 규정을 준수하지 않았을 경우에는 미국 영공에 진입하는 것이 거부되었다.

이후 캐나다가 1951년 법령을 통해 미국과 비슷한 방공식별구역을 설치했다. 캐나다 역시 당해 구역을 군용기를 포함한 모든 항공기에 대해 적용하였으며, 관련 규정을 위반할 시 차단조치 당할 것이라고 분명히 규정하고 있다. 다만 미국 입법과의 가장 큰 차이점은 영공으로 접근해오는 비행기에 대한 보고뿐만 아니라 캐나다의 방공식별구역을 지나 다른 지역으로 가는 즉 영공진입 없이 방공식별구역을 단순히 통과하는 비행기에 대해서도 식별요청을 하고 있다는 점이다.

2. 방공식별구역의 국제법적 근거

방공식별구역의 기본 관념은 국방의 목적에서 찾는 것이 법적 근거를 이해하는데 도움이 된다. 그러나 국제항공법은 분명 국제공법의 특별법(*lex specialis*)으로 발전해 왔지만 문제는 국제항공법 자체는 안보적 측면보다는 민간항공기의 비행 안전의 보장을 목적으로 구체적이고도 엄격한 항공 법규를 마련하는데 초점을 두었다²⁾. 즉 국제항공법규는 국제민간항공기구(ICAO)가 주도가 되어 비행기의 안전을 위한 통제에 방향으로 발전이 되었고 효율적 통제를 위해 비행체가 정보를 제공하는 것은 자신의 이익에도 부합하기

2) 예를 들어 Michael Milde 교수는 “국제항공법체계는 배타적으로 민간항공기와 그 운용을 다루고 있다... 군용기의 지위는 국제법의 성문법규에 의해 명확하게 확정되지 않고 있다”라고 평가하고 있다. Michael Milde, *International Air Law and ICAO* (2008), p. 61.

때문에 의무적 정보제공 요구가 없다하더라도 자발적으로 비행정보를 제공할 의향을 당연히 갖추고 있었기 때문에 안전과 충돌예방을 위한 정보제공과 관련한 협력은 자발적으로 성실하게 이행되고 있다.

그러나 방공식별구역의 정보제공 목적은 국제항공법의 발전에서 규정된 정보제공 목적과는 다르다. 즉 비행기의 이익을 위하는 것이 아니라 해당 국가의 안보와 특히 외국 군용 항공기가 본국 안보에 위협을 가할 수 있기 때문에 이러한 위협을 제거할 조치를 취할 목적이라는 점에서 일반적인 국제항공법상의 정보제공 목적과 구별된다.

상공 비행을 규율하는 조약은 1차 세계 대전 직후부터 발전하기 시작했으며 1919년의 비행규칙을 위한 파리협약과 1944년 시카고의 국제민간항공협약을 들 수 있다. 그런데 이 두 조약이 채택된 시기에 공통적으로 존재하는 사실은 당시 해양질서의 경우 200해리 배타적경제수역제도가 생성되지 않았기 때문에 영해와 공해의 이원적 체제였다는 점이다. 따라서 이러한 해양질서에 기초해 하늘의 수평적 공간은 영공과 국제공역으로 나뉘게 되었고, 영공은 국가의 육지, 내수, 군도수역과 영해상의 상공을 일컫는 것이고, 국제공역은 영해 이원인 공해 상공을 일컫는 것이 되었다.

물론 1982년 UN해양법협약이 채택되고 200해리 배타적경제수역제도가 명문화된 직후 일부 연안국은 새로운 배타적경제수역에서 타국의 군용기의 상공 비행은 연안국의 허가대상이 되어야 한다고 주장한 바 있다. 특히 브라질은 국제민간항공기구(ICAO)의 법률위원회에서 배타적경제수역의 상공의 법적 지위를 영공에 부합하는 것으로 하자는 제안도 한 바 있다. 하지만 당해 법률위원회는 이러한 브라질의 시도를 상공비행의 자유를 규정하고 있는 공해제도를 그대로 적용하고 있는 배타적경제수역의 법적 지위를 변경하는 것이라며 반대한 바 있다.³⁾ 이는 결국 방공식별구역이 영해 상공의 이원에게까지 설정된다는 점을 고려할 경우 관련 국제법 특히 1944년 시카고 국제민간항공협약과 1982년 UN해양법협약과는 상치될 수 있는 제도라는 의미를 내포하고 있다.

이해를 위해 한 가지 더 염두에 두어야 할 국제법적 사실로는 1944년 시카고 국제민간항공협약은 민간항공기(civil aircraft)를 군용기, 경찰항공기, 세관항공기 등을 포함한 국가 항공기(state aircraft)와 구분하여 민간항공기

3) Barbara Kwiatkowska, *The 200 Mile Exclusive Economic Zone in the New Law of the Sea* (1989), p. 203.

의 행위만을 세밀하게 규율하고 있다는 점이다.⁴⁾ 즉 이러한 점을 고려할 때, 현행 국제법상 민간항공기의 경우에는 영해 이원의 상공인 국제공역에서는 설사 특정 연안국의 배타적경제수역의 상공이라 하더라도 상공비행의 자유를 향유하고 있음이 명확하다. 따라서 한중일 모두가 양 협약의 당사국이기 때문에 영해 이원에서의 상공비행의 자유를 해하는 방식으로 방공식별구역을 민간항공기에 적용할 경우에는 관련 국제법의 위반문제가 발생할 수 있다는 점에 주목해야 한다.

결국 현행 국제법에 따른 방공식별구역의 법적 성격은 국가관행에 불과한 것으로 보는 것이 다소 보수적이지만 가장 정확한 평가라 생각한다. 비록 30여개국이 방공식별구역을 설치하고 있다고 하지만 그 적용과 운용이 일관성을 띠고 있지 않기 때문에 관습법의 성립요건인 관행의 일관성도 충족할 수 없어서 국제관습법으로 발전할 가능성도 희박하다. 그러나 일치되고 있는 관행을 굳이 찾고자 한다면, 아직 방공식별구역제도와 관련된 국제 조약이 존재하지 않아 방공식별구역의 설치 여부와 그 범위와 관련하여서는 어떻게 정하고 관리하는지 등의 문제가 완전히 국가 주권사항에 속하는 것으로 이해되고 있다는 점이다. 특히 범위와 관련하여 미국대륙에 설치된 방공식별구역의 경우 특히 대서양 쪽 일부 방공식별구역은 해안선으로부터 약 300해리 이상까지 설치되었고, 남부 캘리포니아의 경우에는 약 400해리 이상, 괌의 경우에는 섬의 250해리 반경까지 설치되어 있는 등 분명 국제공역에 설치되어 있다.⁵⁾

3. 한국과 일본의 방공식별구역

우리나라의 방공식별구역은 한국전쟁 당시 중국군의 개입으로 MIG-15와

4) 1944년 시카고 국제민간항공협약 제3조 민간항공기 및 국가항공기 참조.

“(a) 본 협약은 민간 항공기에 한하여 적용하고 국가의 항공기에는 적용하지 아니한다.

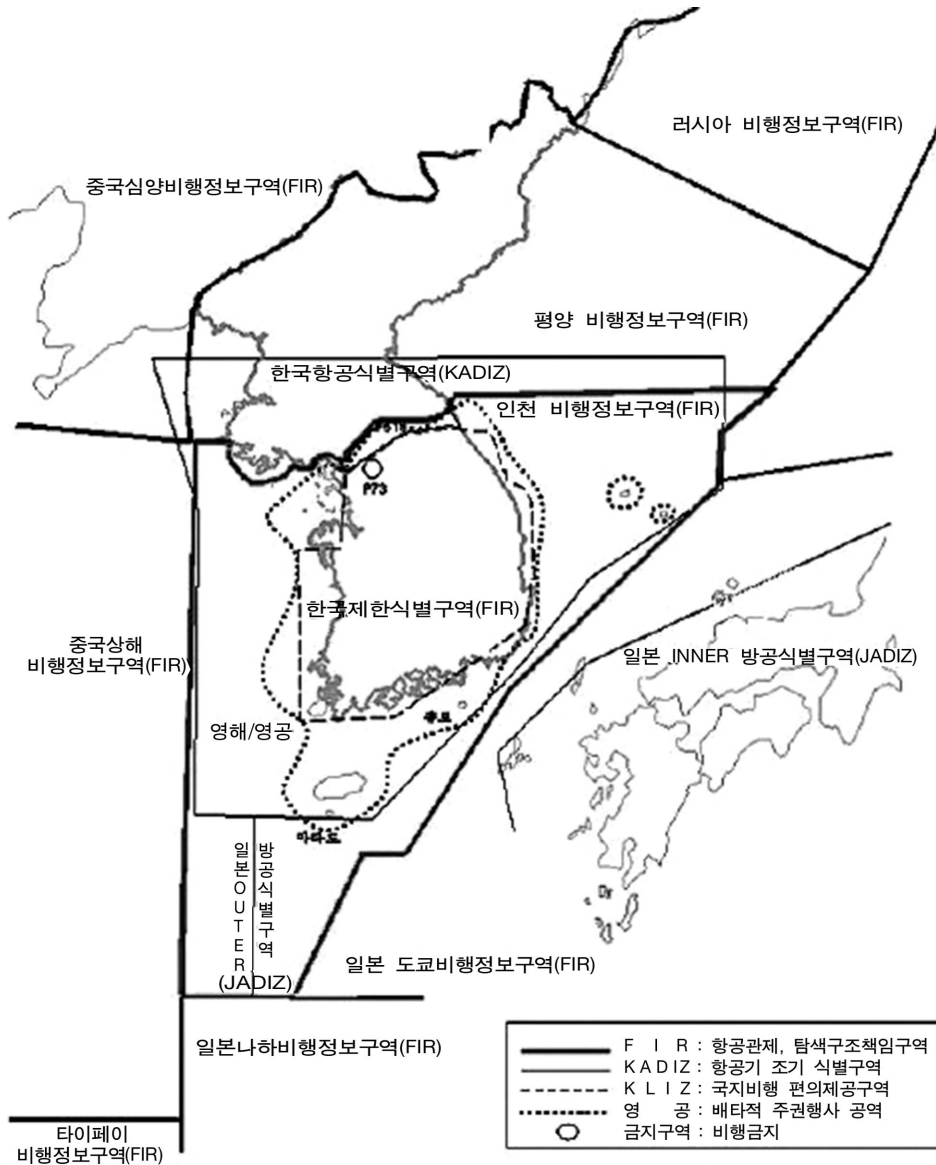
(b) 군, 세관과 경찰업무에 사용하는 항공기는 국가의 항공기로 간주한다.

(c) 어떠한 체약국의 국가 항공기도 특별협정 또는 기타방법에 의한 허가를 받고 또한 그 조건에 따르지 아니하고는 타국의 영역의 상공을 비행하거나 또는 그 영역에 착륙하여서는 아니된다.

(d) 체약국은 자국의 국가항공기에 관한 규칙을 제정하는 때에는 민간항공기의 항행의 안전을 위하여 타당한 고려를 할 것을 약속한다.”

5) 미국의 방공식별구역 범위와 운영에 관한 자세한 논의는 Peter A. Dutton, “Caelum Liberum: Air Defense Identification Zones outside Sovereign Airspace”, 103 *American Journal of International Law* (2009), pp. 698-700 참조.

IL-28 등 중국 공군폭격기의 공습위협에 대비해 미 제5공군이 우리의 방공망을 강화하여 태평양 방공체제 강화 및 미 태평양 공군의 극동방위상의 목적으로 1951년 3월 22일 일방적으로 설정한 것이다.



〈그림 1〉 국가공역정보⁶⁾

6) 이 그림의 출처는 서영득, 전계서, p. 193.

미 태평양 공군사령관은 당시 방공책임지구를 한국방공식별구역, 일본북부방공식별구역, 일본중부방공식별구역, 일본서부방공식별구역, 대만방공식별구역 등 5개의 방공지역으로 분할 설정하였다. 이 중 우리의 방공식별구역은 그림 1에서와 같이 서해의 경우 연안지대를 따라 띠모양으로 형성되어 있고, 동해의 경우 독도를 포함한 동해안의 연안 및 도서를 포괄하면서 동으로 일본 방공식별구역과 접하고 있으며, 남쪽으로는 제주도의 남방해역 일부를 경계로 다시 일본 방공식별구역과 인접하여 있다.⁷⁾

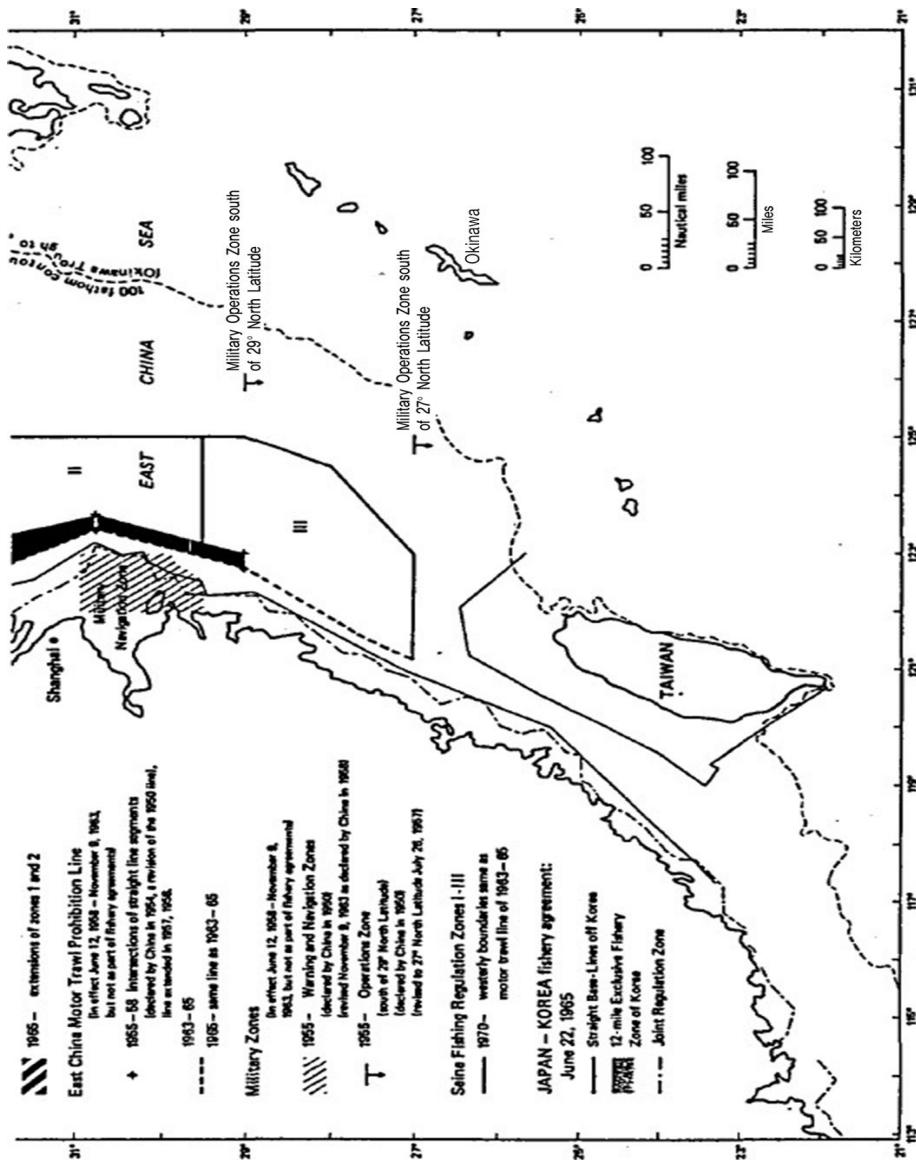
일본 역시 미군에 의해 설정이 되었지만 1969년 9월 1일부터는 일본방위청이 자신의 방공식별구역을 설정하여 운용해 오고 있다.

4. 중국의 방공식별구역 선포

중국은 그동안 방공식별구역이라는 명칭을 사용하지는 않았지만 그와 유사한 구역을 사실상 운용해왔다고 추정할 수 있는 사례가 몇 가지 존재한다. 이 중에서 가장 먼저 소개되어야 할 사건으로 1954년 7월 23일 발생한 영국 항공사인 케세이 퍼시픽(Cathay Pacific)의 더글라스 DC-4기의 격추사건이 있다.⁸⁾ 당시 이 민간항공기는 19명의 승객을 태우고 방콕에서 홍콩으로 비행하고 있었는데, 중국의 하이난 섬에서 약 10해리 정도 떨어진 연안을 비행할 때 두 대의 중국 군용기인 Lavochkin La-11 전투기가 나타나 격추시켜 10명의 사망자를 낸 사건이다. 당시 이 사건은 중국의 UN가입의 기회에도 영향을 미쳤지만 결국에는 중국 정부가 책임을 인정하고 사과는 물론 케세이 퍼시픽사와 희생자에게 배상조치를 취함으로써 일단락되었다. 사건 당시 국제해양법은 3해리 영해제도를 두고 있었기 때문에 이 사건은 국제법상으로는 공해 상공인 국제공역에서 발생한 사고였다. 민간항공기에 대해 발생한 사고였기 때문에 중국이 즉각적으로 책임을 인정하였다고 평가할 수도 있으나, UN가입 및 상임이사국 지위 승계라는 보다 큰 정치적 외교적 목적이 존재했기 때문에 쉽게 해결될 수 있었던 사안으로 평가할 수도 있다.

7) 서영득, 전계서, pp. 176-7.

8) 이 사건에 대한 일반적인 설명은 위키피디아 사이트 참조. http://en.wikipedia.org/wiki/1954_Cathay_Pacific_Douglas_DC-4_shootdown.



〈그림 2〉 중국 군사수역의 범위⁹⁾

문제는 이 사건이 당시 중국군이 방공식별구역을 선포하지는 않았지만 운용은 해온 것으로 볼 수 있는 아래 그림2의 소위 군사수역의 적용 때문에 발생한 사건은 아닌가라는 추측을 제공해 주고 있다.

9) 그림의 출처는 Choon-Ho Park, *supra* note 9, p. 112.

중국은 1950년 3개의 군사수역을 선포한 것으로 알려지고 있다. 첫 번째는 군사경계수역(Military Warning Zone)으로 중국 황해의 남단에 위치하고 있다. 두 번째는 군사항행수역(Military Navigation Zone)으로 상해 남쪽 연안에 설치되었다. 세 번째는 군사작전수역(Military Operations Zone)으로 대만북쪽과 북위 29도선 남단에 위치하고 있다.¹⁰⁾ 그런데 당해 군사수역이 선박의 통항이 아니라 상공 비행과 관련하여 어떠한 규율을 두고 있는지는 불분명하다. 더구나 이들의 용어 역시 영문으로 번역되다 보니 학자들에 따라 조금씩 다르다. 예를 들어 자넷 그린필드(Jeanette Greenfield)의 경우 1969년에 발간된 리(Lee)박사의 저서¹¹⁾를 인용하면서 세 개의 군사수역을 각기 1) 군사경계수역(Military Alert Zone, Military Boundary Zone), 2) 군사항행금지수역(Military Prohibited Navigation Zone), 3) 군사활동수역(Military Activity Zone)이라 명명하고 있다.¹²⁾ 다만 자넷 그린필드의 같은 저서에 포함된 용어사전(glossary)에서는 중국 문헌에서 사용되는 軍事邊區(jun shi bian qu)를 “Military boundary zone”으로, 軍事航區(jun shi hang qu)를 “Military navigation zone”으로 번역하고 있어 더욱 혼란을 주고 있다.¹³⁾

더구나 이들 논문과 저서는 모두 어로행위의 규제에 초점을 두고 있어서 과연 군사수역이 상공비행과 관련해 어떤 역할을 수행했는지에 대한 분석을 하고 있지 않다. 즉 이들의 결론은 군사경계수역에서는 일본 어선이 중국정부의 허가없이 어로행위를 할 수 없으며, 군사항행금지수역에서는 어떠한 경우에도 일본 어선의 어로 행위가 금지되어 있으며, 군사작전수역에서는 일본 어선이 오로지 자신의 위협 하에 진입할 수 있다고 서술하는 한편, 이러한 군사수역의 존재는 일본 어선에 대한 단속 때문에 1955년 그 존재가 알려지게 되었다고 밝히고 있다.¹⁴⁾

따라서 중국 역시 군사수역에서 상공비행을 제한하고 있다는 근거는 “중국의 선례를 따랐다”라고 알려진 북한의 군사경계선에서 찾을 수 있을 것이다. 북한은 1977년 8월 1일 “군사경계선 설정에 관한 최고사령부 보도”를 통해

10) Choon-Ho Park, “Fishing under troubled waters: The northeast asia fisheries controversy”, 2 *Ocean Development & International Law* (1974), p. 114 참조.

11) L.T. Lee, *China and International Agreements* (1969), p. 59.

12) Janette Greenfield, *China's Practice in the Law of the Sea* (1992), p. 97.

13) Janette Greenfield, *supra* note 11, p. 311.

14) *Ibid.*, p. 114 참조.

“군사경계선은 동해에서 영해 기선으로부터 50마일, 서해에서 경제수역바깥선까지로 한다”고 선언하면서 “군사경계선 구역 안에서 외국인 외국군용합선, 외국군용비행기들의 행동을 금지하며, 어로선박을 제외한 민용선박, 민용비행기들은 해당한 사전합의 혹은 승인 하에서만 군사경계선구역을 항행 및 비행할 수 있다”라고 하여 법적 성격을 명확히 하고 있다.¹⁵⁾ 물론 북한의 군사경계선이 중국의 군사수역을 완전히 본 딴 것이라 할 수는 없으므로 중국의 군사수역에도 그대로 적용된다는 추정은 무리가 있는 방법론일 수도 있다. 그러나 중국의 군사수역이 북한의 군사경계선의 선례가 분명하다면 북한의 군사경계선은 명확하게 상공비행을 규율하고 있으므로 방공식별구역과 같은 역할을 수행하고 있는 셈이라는 점을 고려할 때 중국도 이와 같은 법적 성격을 지닌 군사수역을 운용해 온 것이 아닌가라는 추측을 가능케 한다.

더구나 더글라스 DC-4기 격추사건의 처리과정에서 정치적 동기를 제거하면 더더욱 북한의 군사경계선구역의 법적 성격과 동일한 것으로 이해될 수 있다. 예를 들어 북한의 군사경계선구역은 그림2로 판단컨대 중국의 군사작전수역과 상공비행에 있어서 법적 성격이 유사하다고 볼 수 있다. 다만 북한의 군사경계선구역은 민간항공기와 군용항공기를 분리해서 취급하고 있다는 점에서 중국 역시 그러했기 때문에 사과와 배상조치를 취하는데 큰 문제가 없었던 것 아닌가라는 추론이 가능하다.

그렇다면 2013년 11월 23일 중국이 동중국해에서 선포한 방공식별구역은 중국 정부의 발표들을 토대로 평가해 볼 경우 중국의 군사작전수역 내지 군사활동수역과는 그림 3에서 볼 수 있듯이 범위는 유사하지만 법적 성격은 달리하고 있다고 평가할 수 있다. 가장 큰 차이는 민간항공기와 군용항공기를 전혀 분리하여 취급하고 있지 않다는 점이다. 결국 이는 중국이 기존의 군사활동수역 관념을 버리고 상공에는 독립적인 방공망체제를 정비했다는 것을 의미한다.

15) 국제법사전 (북한 사회과학출판사, 2002), p. 116 참조.

한·중·일 방공식별구역 현황



이재운 기자 / 20131124
@yonhap_graphics(트위터)



〈그림 3〉 한중일 방공식별구역의 중첩현상, 출처: 연합뉴스

앞서 살펴본 바와 같이 방공식별구역은 국가관행에 의존하는 것이다. 그렇다면 지난 11월 가시적 선으로서 명확하게 설정한 중국의 방공식별구역 선포는 어떤 관행을 위반한 것인가? 관행상 일방적 선포가 가능하기 때문에 사실 주변국과의 사전 협의 없이 일방적으로 선포한 행위자체를 문제 삼을 수 있을까? 안타깝게도 일방적 선포자체를 비난할 수 있는 법적 근거는 존재하지 않는다. 그러나 관행과는 달리 중첩된 설정을 했다는 점은 비난의 대상이 되어야 한다. 중첩(overlapping)은 필연적으로 합의를 통한 경계선의 설정이라는 문제를 발생시키기 때문에 현상타과정적으로 갈등을 조장할 수밖에 없다. 방공식별구역

의 경우 해양경계획정과는 달리 반드시 합의를 달성해야 한다는 것을 명문화하는 조약이 존재하지 않는다. 그러나 육상경계선이나 해양경계선은 합의를 통해 경계선을 획정해야 한다는 것이 국제관습법화 되었다고 이해되고 있다. 그런데 문제는 방공식별구역의 경우 관행에 의해 설치되는 것이다 보니 반드시 합의에 의해 경계선을 획정해야 한다는 점이 법으로 인식되기에는 곤란하다. 결국 한중일의 하늘에는 복잡한 선이 존재하고 일정 상공은 중첩되어 비행의 안전이 위협을 받을 수도 있지만 이의 해결을 위해서는 결국 운용의 묘가 요구될 뿐이라는 냉정한 현실이 기다리고 있을 뿐이다.

Ⅲ. 중국의 방공식별구역 설치 동기 분석

1. 군사수역과 배타적경제수역 활용을 통한 영공방어의 한계 인식

중국이 사실상 군사수역을 활용하여 방공식별구역의 목적을 어느 정도 달성하고는 있었다고 평가할 수 있지만 군사수역은 사실 평시에 유지하기에는 국제정치적으로 매우 부담스러운 것이었다고 할 수 있다. 군사수역은 적대화 정책으로 오인받을 여지가 높기 때문이다. 따라서 중국은 1982년 UN 해양법협약이 채택된 이후 배타적경제수역의 법적 성격과 관련 조문의 해석을 이용해 특히 군용기의 군사활동을 규제하고자 하였다. 이런 과정에서 2001년 4월 1일 미 해군 정찰기 EP-3가 남중국해로부터 약 70여해리 떨어진 곳의 상공에서 중국 전투기와 충돌하는 사고가 발생했다. 양국은 10여일 간의 협상을 거쳐 동월 12일 승무원 24명 전원이 미국으로 송환되고, 정찰기는 분해되어 동년 7월 5일 미국으로 반환됨으로써 일단락되었다.¹⁶⁾

문제는 과연 연안국이 배타적경제수역 상공에서의 군용기의 정찰비행까지 금지시킬 수 있는 법적 권한이 존재하는 것인가에 있으며, 이를 두고 당시 미국과 중국은 관련 국제법의 해석에서 이견을 견지했다.

16) 사건의 상세한 사실관계는 박현진, “미 EP-3 정찰기와 중국 전투기간 남중국해해상충돌사건-영공주권원칙과 조난 군용기의 법적 지위를 중심으로-”, 서울국제법연구, 제9권 1호 (2002), pp. 79-80 참조.

우선 이러한 문제는 결국 이전에 발생했던 배타적경제수역에서의 군사적 측량(military survey)이 과연 외국 선박이 누리는 항행의 자유에 해당하느냐를 놓고 다툰 2001년 3월 미군 해양조사선 Bowditch호 사건과 2009년 3월 Impeccable호 사건을 통해 양국의 입장을 명확히 알 수 있다.¹⁷⁾ 그러나 문제는 공해의 자유로 규정된 항행의 자유는 물론 상공비행의 자유¹⁸⁾가 배타적경제수역에서도 명문의 규정에 의해 엄연히 인정되고 있다는 점을 고려할 경우 해석론에 기초해 국방이나 영토안보라는 목적을 달성하기에는 미흡하다는 인식이 중국 군부 등에게 있어서 불만으로 자리 잡고 있었을 가능성이 높다. 더구나 디아오위다오/센카쿠열도를 두고 중일간의 갈등이 심화되는 과정에서 영토보전의 목적상 육해공군의 합동작전은 필수적이 되다보니 평시에 군사수역을 운용하기에는 부담스러웠고, UN해양법협약의 해석론에만 의존하자니 해양강국의 해석과 너무 충돌하여 다른 정당화 방안을 국가 관행에서 찾은 결과 특히 디아오위다오/센카쿠열도를 포함하는 상공에 방공식별구역을 선포한 것이라 평가할 수 있다.

더구나 일반국제법상 방공식별구역은 영공수호에 있어서 하늘의 기능적 측면에만 집중되어 있기 때문에 방공식별구역 선포자체가 방공식별구역 내에 존재하는 모든 지형물을 자신의 영토로 만들어 주는 영유의 의사로 국가관할권을 행사하는 증거가 될 수 없다. 일반 국제법에서는 “육지가 바다를 지배한다(land dominates the sea)”¹⁹⁾라는 중요한 원칙이 존재한다. 바다가 육지를 지배한다는 것이 아니라 육지가 바다를 지배한다는 점을 숙지할 필요가 있다. 육지가 바다를 지배한다는 원칙은 육지영토가 있어야 인접 해양에 대한 주권(sovcreignty)이나 주권적 권리(sovcreign rights)가 발생한다는 것을 의미한다. 특히 섬과 관련하여서는 이 원칙 때문에 어떤 국가가 특정 범위의 해양에 지배권을 행사하고 있다고 해서 그 해양 내에 있는 모든 섬이

17) 군사적 측량과 관련하여서는 신창훈, “배타적경제수역(EEZ)에서의 수로측량과 해양과학조사의 법적 의의에 대한 재조명”, 서울국제법연구 12권 2호 (2005), pp. 49-84와 이창위, “배타적경제수역에서의 군사활동에 대한 해양강대국과 연안국의 대립”, 국제법학회논총 제59권 제1호 (2014.3), pp. 119-40 참조.

18) 공해상의 상공비행의 자유와 관련해서는 김한택, “공해의 상공비행에 관한 국제법”, 항공우주법학회지 제26권 제1호 (2011.6), pp. 3-30 참조.

19) 당해 원칙은 국제사법재판소에 의해서도 확인된 바 있다. 예를 들어 2001년 카타르-바레인 사건 판결에서 국제사법재판소는 “해양의 권리는 육지의 권리로부터 파생한다”라고 판시했다. *Maritime Delimitation and Territorial Questions Between Qatar and Bahrain* (Qatar v. Bahr.), 2001 I.C.J. 40 (Mar. 16), para. 185.

자신의 지배권 하에 있다는 주장을 할 수 없음을 의미한다. 즉 섬(육지영토)의 영유권은 별개의 문제이고 섬(육지영토)의 영유권이 확정된 후에 그 섬(육지영토)의 일정 범위의 인접 해양에 대한 관할권이 확정될 수 있음을 의미한다. 마찬가지로 영공의 수평적 한계 역시 영토와 영해의 상공이라는 점을 고려할 경우 “육지가 영공인 하늘도 지배한다”라는 파생원칙이 존재함에 주목해야 한다. 즉 방공식별구역은 영해도 아닐뿐더러 이를 설치하였다고 해서 그 안에 있는 모든 섬이 그 구역을 설치한 국가의 영토가 될 수 있는 증거로 원용될 수 없음을 의미한다.

이러한 국제법을 중국이 전혀 모르고 방공식별구역을 설정하였을리는 만무하다. 결국 중국의 설정 배경은 디아오위다오/센카쿠열도의 영유권 강화를 위한 동기라는 법적 동기에 존재한다고 평가하기 보다는 현재 일본이 점유하고 있는 자국의 영토를 탈환하겠다는 강한 군사적 동기에 기초하고 있다고 평가해야 한다.

2. 중국문헌에 나타난 동기

흥미롭게도 중국은 방공식별구역 설치 논의를 2008년 베이징 올림픽을 앞두고 언론과 학계에서 벌써 시작한 바 있다.²⁰⁾ 이러한 논의 중에서 법적·정치적 측면에서 가장 관심을 끄는 문헌으로는 꾸웨이팡과 쉬위엔이 2007년 발표한 “방공식별구역 설치의 법리적 분석”²¹⁾이란 논문을 들 수 있다. 이 논문에서는 다음과 같은 네 가지 동기에 기초해 동중국해는 물론 대만 인근에 방공식별구역을 설치해야 한다고 주장하고 있다.

첫째, 방공식별구역을 설치하는 것은 중국 국방건설을 강화하기 위함이라고 주장하고 있다. 중국은 2004년 중국의 국방백서에서 “중국의 국방정책은 국가의 근본이익을 출발점으로 두며 국가의 발전전략과 안보전략에 따르며 이를 위해 힘쓴다”고 밝히고 있다. 나아가 중국의 국가안보수호의 기본 목표와 임무는 분열을 제지하고 통일을 촉진하며 침략을 방비하며 저항하고 “국가주권과 영토의 완전성과 해양권익”을 보위한다고 명시하였다. 이에 기초하

20) Dutton, *supra* note 5, p. 691 각주 2 참조.

21) Xue Guifang & Xiong Xuyuan, “A Legal Analysis of the Establishment of Air Defense Identification Zones”, 중국해양대학학보 사회과학판 (2007), pp. 36-9.

여 저자들은 방공식별구역을 설치하는 것이 중국의 근본이익을 출발점으로 하여 국가의 발전전략과 안보전략을 따르는 것이며 근본 목적이 침략에 대비하며 저항하고 국가주권과 영토의 완전성과 해양권익을 보호하는 데에 있다고 주장하고 있다.²²⁾ 결국 법적 분석을 하고는 있지만 설치 동기는 명백하게 중국 국가이익에 기초하고 있음이 명백하고 특히 영토의 완전성과 해양권익을 언급하고 있다는 점은 왜 이번 방공식별구역이 디아오위다오/센카쿠열도와 우리의 이어도 부분까지 포함하고 있는지를 잘 보여주고 있다.

둘째, 방공식별구역을 설치하는 것은 2001년 4월 1일 중미간의 하이난섬 충돌사건의 교훈에 기초하고 있다고 주장하고 있다. 저자들은 미국측 주장이 잘못되었다는 결론에 이르기 위해 1982년 UN해양법협약 제58조 1항²³⁾과 3항²⁴⁾ 그리고 제301조²⁵⁾를 원용하고 있다. 그런데 특히 제58조 3항에 규정된 “연안국의 권리와 의무를 적절하게 고려”하는 것은 바로 해양의 평화적 이용을 규율하고 있는 협약 제301조에 근거하여 해석되어야 하므로 협약 당사국은 본 협약에 근거해 그 권리를 행사할 때 “이 협약에 따른 권리행사와 의무이행에 있어서 당사국은 다른 국가의 영토보전 또는 정치적 독립에 해가 되거나 또는 국제연합헌장에 구현된 국제법의 원칙에 부합되지 아니하는 방식에 의한 무력의 위협이나 행사를 삼가야 한다”는 단서를 연결시키고 있다. 따라서 외국항공기가 연안국의 주권과 국방안전을 침해해서는 안 되고, 연안국의 군사정보를 정탐하는 등의 활동을 해서도 안 되며, 영토보전과 평화질서, 정치적 독립성에 손해를 끼쳐서는 안 된다고 주장하고 있다.

따라서 중국이 이미 방공식별구역을 설치했다면 미국은 공해 상공에서 상공비행의 자유를 누린다는 이유로 중국의 방공식별구역에 마구 진입하는 행위를 할 수 없을 것이며 방공식별구역에 진입하기 전에 반드시 중국 관련 부서에 비행정보를 제공해야 하고, 항공기의 기종과 목적지를 통보해야만 한

22) *Ibid.*, p. 38 참조.

23) UN해양법협약 제58조 1항 “연안국이거나 내륙국이거나 관계없이, 모든 국가는, 이 협약의 관련규정에 따른 것을 조건으로, 배타적경제수역에서 제87조에 규정된 항행·상공비행의 자유, 해저전선·관선부설의 자유 및 선박·항공기·해저전선·관선의 운용 등과 같이 이러한 자유와 관련된 것으로서 이 협약의 다른 규정과 양립하는 그 밖의 국제적으로 적법한 해양 이용의 자유를 향유한다.”

24) UN해양법협약 제58조 3항 “이 협약상 배타적경제수역에서 권리행사와 의무를 이행함에 있어서, 각국은 연안국의 권리와 의무를 적절하게 고려하고, 이 부의 규정과 배치되지 아니하는 한 이 협약의 규정과 그 밖의 국제법규칙에 따라 연안국이 채택한 법령을 준수한다.”

25) UN해양법협약 제301조 해양의 평화적 이용 “이 협약에 따른 권리행사와 의무이행에 있어서 당사국은 다른 국가의 영토보전 또는 정치적 독립에 해가 되거나 또는 국제연합헌장에 구현된 국제법의 원칙에 부합되지 아니하는 방식에 의한 무력의 위협이나 행사를 삼가야 한다.”

다는 점을 부각시키고 있다. 또한 방공식별구역에 진입한 후에는 반드시 수시로 비행 상황과 그 위치를 보고해야만 하므로 충돌사건과 같은 미군 정찰기의 불법 진입사건 발생을 효과적으로 방지할 수 있다고 주장하고 있다.²⁶⁾ 이는 앞서 설명한 바와 같이 UN해양법협약의 해석론만으로 군용 정찰기의 정찰활동을 방지할 수 없다는 인식에 기초하고 있음을 잘 보여주는 대목이다.

셋째, 중국 방공식별구역 설치에 중국 관할 해역 상공에서의 도발행위를 효과적으로 억제하는 억제력을 지니고 있음을 주장하고 있다. 이러한 동기는 2013년 11월 29일자 환구시보의 사설에서 중국이 동중국해에서 방공식별구역을 선포한 가장 중요한 목표는 일본이라고 보도한 것²⁷⁾과 일맥상통하는 동기로 파악해 볼 수 있다. 저자들은 미군에 의해 일방적으로 설정되었다가 일본 방위청이 다시 설정한 일본의 방공식별구역의 부당성에 대한 비판에 집중하고 있다. 따라서 방공식별구역을 설치한 다른 국가의 관행과 비교하면서, 일본의 구역은 구분방법과 범위에도 문제가 있고, 방공식별구역의 방어가 중국에 대한 도발의 수단으로 작용한다는 점을 지적하고 있다. 또한 범위와 관련하여 중국과 일본 간의 중간선 이상으로 일본의 방공식별구역이 침범해 있다는 지적을 하고 있다.²⁸⁾ 따라서 중국군용기가 중간선 안쪽에서 비행을 하더라도 일본의 방공식별구역 내에 있게 되면 일본은 어김없이 차단조치를 시행하여 2005년에는 30여 차례나 차단조치를 경험했다고 소개하면서 이는 결국 일본 자위대에게 “교전의 권리”가 있는 것과 다를 바 없다고 비난하고 있다.

넷째, 방공식별구역 설치에 타이완해협 정세를 수호하고 양안 즉 중국대륙과 대만간의 평화통일의 필요를 실현하는데 기여할 것이라 주장하고 있다. 대만 군은 타이완해협과 푸젠성(福建省) 그리고 저장(浙江)남부, 광둥(广东)북부, 서쪽으로는 장수(江苏)성까지의 범위를 포함하는 공역을 비행항공정보구역 내지 방공식별구역으로 분류해 이 공역에서 비행하는 목표물을 모두 강력한 그물로 탐지하며, 미사일방어시스템을 구축하여 “방공의 철의 삼각지대”라고 지정한 바 있다고 소개하고 있다. 따라서 중국 역시 대만과 타이완해협을 포함하는 방공식별구역을 설치하여, 삼엄한 분위기를 조성하여 대만

26) Xue Guifang & Xiong Xuyuan, *supra* note 21, pp. 38-9.

27) http://www.ytn.co.kr/_ln/0104_201311292309325873 참조.

28) Xue Guifang & Xiong Xuyuan, *supra* note 21, p. 39.

이 독립을 위해 노력하는 상황을 효과적인 억제할 수 있을 것이라 평가하고 있다.²⁹⁾ 그러나 이러한 조치는 갈등을 심화시킬 뿐 근본적인 해결책이 될 수 있는지는 의문이다. 더구나 평화적 양안관계의 유지 및 개선을 위해서도 바람직한 방법이라 할 수 없을 만큼 대결구도를 형성할 가능성이 높다. 따라서 이러한 고려가 이번 중국의 방공식별구역이 대만과 타이완해협은 포함하지 않고 동중국해에서만 설치된 이유라고 평가되고 있다.

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

IV. 한국 및 이해관계국의 대응

1. 한국의 방공식별구역 확대

비록 중국의 방공식별구역이 일본을 주요 목표로 한 것이라고는 하지만 한국 정부와 여론에도 악영향을 끼친 것은 바로 위 그림3에서 볼 수 있듯이 한국의 방공식별구역과도 제주도 서쪽에서 폭 20km, 길이 115km 중첩할 뿐만 아니라 이어도 상공을 중국의 방공식별구역 내로 두었다는 점이다. 이는 우리의 권익이 침해되었다는 것을 의미하는 것이다. 중국으로서는 지도상에 좌표를 찍고 가시적 선을 그어 방공식별구역을 세상에 공포한 이상 이 선을 더 이상 철회할 수는 없을 것이라는 판단이 일찍부터 형성되기 시작했다. 철회는 결국 일본을 비롯한 주변국의 항의에 굴복하는 것을 의미하므로 국내정치적으로 지도부에게 큰 타격을 줄 수 있기 때문이다.

그런데 중국은 한국과의 11월 28일 국방전략대화에서 한국이 중첩부분과 이어도가 포함된 것에 대해 수정해 줄 것을 요구한 것에 대해 수용 거부

29) *Ibid.*, p. 39.

입장을 분명히 밝혔다.³⁰⁾ 이러한 거절을 통해 한국 국민에게 현재 이어도 상공이 일본의 방공식별구역에 속해 있다는 사실을 부각시킴으로써 특히 반일감정을 더 자극하여 일본과 대립 반목할 것이라는 계산에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 더구나 이를 시정하기 위해 한국이 일방적으로 이어도 상공까지 포함하는 방식으로 방공식별구역을 확장할 경우 중국의 계산대로 한일이 반목하는 계기가 될 것이라 판단했을지도 모른다. 또한 제주도 서쪽에 중첩하도록 방공식별구역을 설정한 것은 한국이 중국 계산대로 움직이지 않는다면 서해상에서도 중첩부분의 동쪽한계선을 북으로 연장하는 방식으로 중국 방공식별구역을 설정하겠다는 가능성을 엿보임으로써 한국을 위협하겠다는 의도도 내포된 것으로 보인다.

더구나 한국의 일반대중이 이어도 상공이 일본의 방공식별구역에 있음을 알게 되더라도 선불리 이어도 상공까지 기존의 한국 방공식별구역을 확장할 수는 없을 것이라고 계산한 것으로 추정된다. 그 이유로는 한국이 방공식별구역을 이어도 상공까지 확장해 버리면 이에 자존심을 상한 일본이 독도 상공까지 자신의 방공식별구역내로 두게 될 가능성이 있으므로 이런 측면에서 한국은 절대 이어도 상공까지 방공식별구역을 확장하지 못할 것이라고 판단했을 수도 있다. 따라서 이러한 계산이 맞아 떨어진다면 추후 이어도 해역 주변과 관련한 한중간의 해양경계획정에 있어서도 유리한 협상지위를 선점할 수 있을 것이란 계산도 있었던 것으로 볼 수 있다. 놀랍게도 한국 내에서도 이러한 우려가 특히 언론을 통해 많이 제기되었다. 이러한 우려는 실제로 일본 집권 자민당의 외교국방부회가 11월 26일 비공개 합동회의를 열어 중국의 방공식별구역 설정 향후 대책을 논의하면서 사토 마사히사 의원이 독도가 일본 방공식별구역 밖에 놓여 있으므로 이를 재설정해야 하는 것이 필요하며 이는 일본 방위상의 권한이라는 발언을 함으로써³¹⁾ 현실성있는 우려로 받아들여지게 되었다. 그러나 이는 사실 국제법적 시각에서 볼 경우 지나친 기우라 할 수 있다. 왜냐하면 일본이 한국의 확장만 생각해서 불편함의 표현으로 독도까지 일본 방공식별구역을 재설정하면, 중국이 디아오위다오/센카쿠열도를 자국의 방공식별구역에 포함시킨 것을 용인하는 성격의 행위가 되어버리기

30) “정부, 방공식별구역 조정 요구, 중, 수용 거부(종합)”, 연합뉴스 (2013.11.28.);

<http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2013/11/28/0503000000AKR20131128146451043.HTML>,

31) 중앙일보, “방공식별구역도 ‘샌드위치 한국’” (2013.11.27.);

http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=13242576.

때문이다. 즉 한국이 일본과의 협의없이 일방적으로 이어도 상공까지 방공식별구역을 확장하더라도 독도 상공까지 일본이 자신의 방공식별구역을 재설정할 수 없으며, 그렇게 한다면 중국의 일방적 선언을 통한 디아오위다오/센카쿠열도 상공 포함을 항의할 수 있는 명분을 상실하게 되는 셈이었다.

논의를 이어도 상공으로만 한정한다면 사실 한국은 중국에 의해 네 가지 옵션 중 하나를 선택하라고 강요된 사정으로 단순화해 볼 수 있다.

첫째 예전대로 일본구역을 준수하고 중국구역을 무시하는 것으로 이는 중국에게 등을 지는 외교가 될 것이다.

둘째 일본구역을 무시하고 중국구역을 준수하는 것으로 이는 일본에게 등을 지는 외교가 될 것이다.

셋째 일본과 중국의 경우를 모두 준수하는 것인데, 이는 우리의 배타적경제수역 상공인 이어도 상공에 타국 즉 일본과 중국에 비행계획을 제출하는 용납하기 곤란한 상황이 발생하는 옵션이다.

마지막으로 일본과 중국 모두를 무시하는 방식이다. 이 경우에는 지금까지 묵인해온 일본에 대한 통보를 거부하는 것이므로 일본을 섭섭하게 할 수 있음을 의미한다. 그러나 다른 한편으로 생각해 보면 양자를 모두 무시하는 방안이 현재로는 우리 국익에 가장 부합하기 때문에 양자를 무시하기 위해서는 우리도 이어도 상공을 포함하는 방식으로 방공식별구역을 확장하여 일본과 중국의 방공식별구역을 무력화시킬 필요가 있다.

한국 정부는 결국 네 번째 옵션을 선택하여 12월 8일 이어도까지 확대한 새로운 한국방공식별구역을 선포하여 아래 그림4에서 보는 바와 같이 제주도 남쪽으로는 소위 인천 비행정보구역(FIR)³²⁾과 일치시켰다.

다만 한국 정부는 중국처럼 일방적 선포라는 방식을 취하지 않고 확대를 발표할 때까지 이해관계국에게 확대의 불가피성을 설명하고 이해를 구하고자 하는 노력을 하였다는 점에서 중국과는 태도를 달리했다.

32) 비행정보구역(FIR: Flight Information Region)이란 “비행 중에 있는 항공기에 안전하고 효율적인 운항에 필요한 각종 정보를 제공하고, 항공기 사고가 발생할 때는 수색 및 구조업무를 책임지고 제공할 목적으로 국제민간항공기구(ICAO)에서 분할, 설정한 공역을 의미하는 것으로 해당국가에 정보제공과 탐색 및 구조의무를 부여하고 있을 뿐 어떠한 권한을 주고 있는 것은 아니므로 방공식별구역과는 다른 성격을 가지고 있다”. 이에 대한 설명은 서영득, 전게서, pp. 177-8 참조.



반종빈 기자 / 20131208
 @yonhap_graphics(트위터)

〈그림 4〉 한국의 새로운 방공식별구역도³³⁾

33) 이 그림의 출처는 “정부, 방공구역 확대 선포 ... 이어도, 마라도, 홍도 포함(종합 2보)” (2013.12.8) <http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2013/12/08/0503000000AKR20131208038051043.HTML>.

2. 일본과의 관계는 “갈등의 문제”가 아닌 “조정 문제”

위 그림4에서 볼 수 있듯이 한국의 방공식별구역은 이어도 상공에만 확대된 것이 아니라 마라도와 홍도의 영해 상공까지 확대되었다. 사실 이어도 상공과 마라도, 홍도의 영해 상공 일부가 일본의 방공식별구역에 존재하게 된 것은 한일 양국의 방공식별구역 모두가 앞서 살펴본 바와 같이 국제해양 질서가 3해리 영해와 공해라는 이원적 체제 하에 있을 때 설정되었기 때문이다.

즉 당시에는 200해리 배타적경제수역제도가 없었기 때문에 이어도 해역은 공해에 존재하고 있었을 뿐이었다. 그러나 1982년 UN해양법협약에 의해 200해리 배타적경제수역제도가 성문화³⁴⁾됨으로써 이어도 주변해역은 한국과 중국 간에 가상의 중간선을 그을 경우 한국 측 배타적경제수역에 위치하므로 우리의 주권적 권리가 미치는 해역이 된 것이다. 더구나 12해리 영해개념 역시 1982년 UN해양법협약에서부터 명문화³⁵⁾되었기 때문에 당시에는 3해리가 영해의 폭이었으므로 마라도와 홍도의 영해 상공 전부가 우리의 방공식별구역내에 있었으나 1982년 협약에 의해 영해가 12해리로 확대됨으로써 일부 영해의 상공이 일본의 방공식별구역에 놓이게 된 것이었다.³⁶⁾

따라서 이어도 상공과 마라도 및 홍도의 일부 영해 상공의 문제는 한일 간의 갈등(conflict)의 문제가 아닌 바뀐 국제질서에 따라 재조정해야 하는 조정(readjustment)의 문제이므로 상대적으로 한일 간의 갈등은 태생적 성격을 지닌 것으로 보기에 곤란한 것이었다. 물론 한국의 항공기가 이어도 상공이나 특히 마라도나 홍도 영해 일부의 상공을 비행할 때에도 일본에 비행계획을 사전 통보해야 하는 모순상태가 지속됨으로써 이에 대한 시정을 위한 일본과의 대화를 여러 차례 시도했지만 일본의 응하지 않았다는 점은 다소 이해하기 곤란하다. 그러나 중국의 일방적 선포로 재조정의 대화 분위기가 용이하게 조성된 것이 사실이며 이를 우리 정부는 심분 잘 활용한 것으로 평가할 수 있다.

34) UN해양법협약 제57조 배타적경제수역의 폭 “배타적경제수역은 영해기선으로부터 200해리를 넘을 수 없다.”

35) UN해양법협약 제3조 영해의 폭 “모든 국가는 이 협약에 따라 결정된 기선으로부터 12해리를 넘지 아니하는 범위에서 영해의 폭을 설정할 권리를 가진다.”

36) 이러한 모순에 대한 상세한 설명은 장기영, “한국방공식별구역 개선방향”, 국방대학교 합동참모대학 2000학년도 연구보고서 (2000), p. 25 참조.

3. 일본의 대응

중국의 선포를 통해 외견상 가장 많은 타격을 입은 관련국은 일본이었다는 점에 이견이 존재하지 않는다. 디아오위다오/센카쿠열도를 실효적으로 지배해 온 일본은 당해 섬에 대해 기본적으로 분쟁이 존재하지 않는다는 것이 기존의 입장이었다. 그런데 국제법상 영유권을 결정하지도, 실효적 지배를 강화하지도 못하는 일방적으로 선포된 중국의 선(line) 때문에 국제사회에서 당해 섬은 명확한 분쟁의 섬으로 인식되게 되었다. 중국이 현상을 타파한 것이라고 주장하기에도 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 방공식별구역이란 국제법상으로는 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 선포 후 자국 내에서 제기된 독도 상공까지로의 자신의 방공식별구역을 당장은 확대하기 곤란하게 되었다. 그 이유는 앞서 설명한 바와 같이 독도 상공까지로 확대할 경우 중국이 한 행위와 똑같이 중국을 비난할 수 없는 입장이 되어 버리기 때문이고, 더구나 이 경우 중국을 상대로 한 한미일 공조는 전혀 기대할 수 없기 때문이다. 결국 중국의 방공식별구역은 사실 한국에게도 반사이익을 가져다 준 측면이 존재한다. 그 반사이익이란 중국이 방공식별구역을 철회할 때까지 독도로까지 일본의 방공식별구역을 확대할 가능성은 희박하기 때문이다.

또한 중국의 선포로 인해 한국과 일본 사이에도 이미 오래전에 구체적으로는 UN해양법협약이 발효된 이후 마땅히 조정되어야 했던 양국 간의 방공식별구역이 일본의 비타협적 태도로 조정되지 못하였다는 점이 부각되어 일본의 이미지에 손상을 가하게 되었다. 이는 결국 일본의 공식적 입장표명이 없었지만 한국의 확대를 조용히 수용할 수 밖에 없는 사정에 기여한 셈이 되었다.

4. 미국의 대응

미국은 오래전부터 배타적경제수역에서의 항행의 자유와 상공비행의 자유에 대한 해석을 놓고서 중국과 대립했다. 2001년 4월 1일 하이난 섬에서 발생한 충돌사건에서 중국은 외무성 대변인의 공식 성명을 통해 사과를 거절하고 중국 배타적경제수역 상공에서의 정찰활동은 중국 안보에 대한 위협으로 이러한 정찰활동을 즉각 중단할 것을 미국에 요청하면서 정찰활동은 상공비행의 자유의 범위를 넘어선 것이라 주장한 바 있다. 그런데 이후 미국방성 장관 도널드 럼스펠트는 한 기자회견에서 새로운 사실을 국제사회에 알려주었다. 럼스펠트 장관은 2000년 12월부터 2001년 4월 사이 중국연안에서 중국인민해방공군에 의해 차단된 미국 정찰기의 수가 무려 44건에 해당된다고 발표³⁷⁾하였는데, 이는 중국이 UN해양법협약의 관련 규정 해석론을 통해 자국의 배타적경제수역을 이미 방공식별구역처럼 사용해왔다는 점을 실증해주고 있다. 이러한 대립의 중심에는 군함과 군용기가 있었다. 그런데 이번 논쟁에서 미국은 일본과는 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 방공식별구역이 갖는 순수한 목적에 집중하여 즉 영유권과는 무관하다는 차원에서 중국의 전략적 의도를 무시하겠다는 의도가 명백히 보였다. 이는 바이든 부통령이 방일시 중국에 대해 방공식별구역의 철회를 강하게 요구하기 보다는 위기관리 메커니즘을 강조한 대목에서 찾을 수 있다. 결국 미국은 바이든 부통령의 순방외교를 통해 미국의 존재감을 동북아시아지역의 역내국가들에게 확인시키는 성과를 거둔 셈이다.

미국과 달리 일본이 일본 국적의 민항기의 비행정보통보 조치에 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 개인 행위 간에 분명한 선을 그어 둠으로써 일본 민항기가 중국에게 비행계획을 앞으로 통보하더라도 이는 일본 정부의 만류에도 불구하고 오로지 민간항공기의 안전을 위한 자발적 조치로 일본 정부가 묵인하는 것

37) Dutton, *supra* note 5, p. 705.

으로 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 중국 방공식별구역을 평소에 어느 정도 통과하고 있는지를 파악하면서 민항기의 안위를 걱정하는 분위기를 조성해 주고, 이어도 상공에서는 중일 양국의 방공식별구역은 무시하여 우리의 이익을 챙기면서 그 나머지 상공에서는 민항기의 안위를 걱정하면서 자발적으로 비행계획을 제출하라는 권고를 하면서 양자를 분리하는 정책을 취하면서 우리의 방공식별구역을 인천FIR과 일치시키는 방식으로 확대했다더라면 하는 아쉬움도 존재한다.

5. 중국의 손익계산

중국은 이번 방공식별구역의 선포를 통해 우선 대내적으로 중국의 성장을 홍보하는 성과를 거두었다고 평가할 수 있다. 방공식별구역이 영유권과는 무관한 것임에도 불구하고 가시적 선을 설정함으로써 중국의 제공권이 미치는 범위 내에 디아오위다오/센카쿠열도가 존재한다는 것을 지도에 표시한 행위는 중국인의 자부심을 고취시키기에 충분하다. 더구나 이 선 때문에 선포 직후 수일 내에 55개 민간항공사가 비행계획을 통보했다는 사실³⁸⁾은 대내적 홍보에서 매우 유용한 예를 제공한 셈이 되었다.

그러나 대외적으로는 결코 유익하다는 평가를 내리기 곤란하다. 우선 매우 복잡한 갈등상황에서 G2와 UN안보리 상임이사국의 일원으로서 갈등을 관리하기 보다는 현상을 타파하고자하는 인상을 줌으로써 장기적으로는 주변국들이 보다 단결하여 중국에 맞서는 형국으로 발전해 갈 가능성이 높기 때문이다. 더구나 한국에게는 안보분야와 관련하여서는 중국이 현실적 위협이 될 수 있다는 것을 극명하게 보여준 사례가 될 것이며, 특히 우리의 서해와 남해가 접하고 있는 동중국해 일대에 대한 안보적 관심이 증대되는 효과를 발생시켰다.

38) “시진핑-바이든, 방공구역 등 현안 두고 2시간 격론”, 한겨레 (2013.12.4.); <http://www.hani.co.kr/arti/ISSUE/115/614088.html>.

V. 맺음말 - 안보적 함의

이번 중국의 방공식별구역 선포는 중국 국력의 신장에 기초하고 있다는 점에서 단순한 정치적 동기에 비롯된 것은 아니기 때문에 지역안보에 있어서 경종을 울리고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 동기적 측면에서 국가주권과 영토의 완전성 및 해양권익을 보호하고, 2001년 4월 1일 중미간의 하이난 섬 충돌사건의 교훈에 기초하여 더 이상 관련 국제법의 해석론만으로 국가안보의 목적을 달성할 수 없다는 것을 인지하면서, 중국 관할 해역 상공에서의 일본이나 미국 등의 도발행위를 효과적으로 억제하는 억제력을 강화하기 위해 선포한 방공식별구역 내에서 지금의 중국이 제 규칙을 제대로 집행할 능력을 갖추고 있는지에 대해서는 냉정한 평가가 필요하다.

지금까지 한국은 북한 때문에 항상 서해가 안보의 핵심으로 자리잡고 있었지만 이번을 계기로 동중국해에 인접한 남해 역시 안보의 요충지로 부각하게 되었다. 더구나 우리의 남해와 동중국해는 자원의 보고로 특히 자원확보의 경쟁지로 부각될 경우 중국과의 힘겨루기는 불 보듯 뻔한 일이 될 것이다. 따라서 우리의 서남해역 관할권 유지와 강화에 심혈을 기울여야 한다는 과제를 이번 중국 방공식별구역 선포가 충분한 사전 경고의 역할을 수행했다고 할 수 있다.

우리 정부는 1995년부터 약 212억 원을 투입하여 이어도 해양과학기지를 2003년 6월 완공하여 해양관할권의 유지에 만전을 기하고 있다. 이러한 상황에서 우리의 해양구조물을 철저히 보호하기 위해 이어도 상공을 포함하는 방공식별구역 확대를 주변국과의 협의를 통해 이룬 것은 우리 외교의 큰 성과라 할 수 있다.

그러나 현재 한중일 3국은 선례를 찾아보기 힘든 방공식별구역 중첩이라는 상황을 맞이하고서도 이를 해결하려는 시도나 움직임을 보이지 않고 있다. 더구나 현상을 관리하려는 시도나 노력도 전혀 보이지 않는다. 중국과의 중첩구역, 이어도 상공과 같은 중첩구역에서는 자칫 민간항공기의 안전에 위협이 되는 우발사태의 가능성이 남아 있음에도 불구하고 이에 대한 협의도 이루어지지 않고 있다.

UN현장의 채택으로 인해 분쟁을 무력의 사용이나 위협으로 해결하는 시대는 지났다. UN헌장 제2조 3항은 “모든 회원국은 그들의 국제분쟁을 국제

평화와 안전 그리고 정의를 위태롭게 하지 아니하는 방식으로 평화적 수단에 의해 해결한다”고 규정하고 있다. 따라서 중국의 일방적 선포로 발생한 분쟁 역시 평화적 수단에 의해 해결되어야 한다. 동북아시아의 한중일 간에는 육지영토의 경계선문제가 물리적으로 발생하지 않는다. 그러나 그 주변 수역과 그 상공에는 복잡한 선들이 얽혀 있고, 합의를 통해 그어져야 할 선이 존재하고 있다. 바야흐로 관련 국제법의 해석을 놓고 격심하게 다투고 경쟁하는 시대가 도래하였다. 그러나 모든 분쟁은 정치적 타협이나 법의 지배에 의해 해결되어야 하지 무력의 사용이나 위협을 통해 해결되어서는 곤란하다.

참고문헌

1. 국내문헌

국제법사전 (북한 사회과학출판사, 2002)

김한택, “공해의 상공비행에 관한 국제법”, 항공우주법학회지 제26권 제1호 (2011.6), pp. 3-30.

박현진, “미 EP-3 정찰기와 중국 전투기간 남중국해해상충돌사건-영공주권원칙과 조난 군용기의 법적 지위를 중심으로-”, 서울국제법연구, 제9권 1호 (2002), pp. 75-120

서영득, “한국방공식별구역(KADIZ)의 법적 지위와 문제점”, 저스티스 통권 제36호 (2005), pp. 173-193.

신창훈, “배타적경제수역(EEZ)에서의 수로측량과 해양과학조사의 법적 의의에 대한 재조명”, 서울국제법연구 12권 2호 (2005), pp. 49-84.

이창위, “배타적경제수역에서의 군사활동에 대한 해양강대국과 연안국의 대립”, 국제법학회논총 제59권 제1호 (2014.3), pp. 119-40.

장기영, “한국방공식별구역 개선방향”, 국방대학교 합동참모대학 2000학년도 연구보고서 (2000)

2. 해외문헌

Dutton, Peter A., “Caelum Liberum: Air Defense Identification Zones outside Sovereign Airspace”, 103 *American Journal of International Law* (2009), pp. 691-709.

Greenfield, Janette, *China's Practice in the Law of the Sea* (1992)

Guifang, Xue & Xuyuan, Xiong, “A Legal Analysis of the Establishment of Air Defense Identification Zones”, 중국해양대학학보 사회과학판 (2007), pp. 36-9.

Kwiatkowska, Barbara. *The 200 Mile Exclusive Economic Zone in the New Law of the Sea* (1989)

Lee, L.T., *China and International Agreements* (1969)

Milde, Michael, *International Air Law and ICAO* (2008)

Park, Choon-Ho, “Fishing under troubled waters: The northeast asia fisheries controversy”, 2 *Ocean Development & International Law* (1974), pp. 93-135.

Abstract

China's recent establishment of its ADIZ and its implications for regional security

SHIN, Chang - Hoon *

The regional security and stability in Northeast Asia has become more complicated because of a sudden establishment of China's Air Defense Identification Zone (ADIZ) on 23 November 2013. One dimensional conflicts on the territorial sovereignty over the islands between the regional States has developed into the two dimensional conflicts like maritime delimitations among the States concerned since they have all ratified the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea which adopts the 200 nautical mile Exclusive Economic Zone regime. Moreover, due to the notion of the outer limit of the continental shelf, the conflicts have developed into three dimensional ones in order to acquire more natural resources even in the seabed. To make matters worse, such three dimensional conflicts have expanded to the airspace as well.

The paper will analyze what implications the sudden declaration of China's ADIZ have for the regional security in Northeast Asia from the perspectives of public international law. To this end, the paper 1) starts with the debates on the legal nature of the ADIZ, 2) identifies the Chinese government's political motives for the establishment of the ADIZ over the East China Sea, 3) assesses the responses of the regional States and the USA to the China's establishment of the ADIZ, and then 4) discuss what implications the overlapped ADIZ of the three key States in the region have for the regional security and stability.

Key words: Northeast Asian Security, Maritime Security, China's Threat, Maritime Territorial Claims, Air Defense Identification, Zone

* Research Fellow, Director of the Center for Global Governance, The Asan Institute for Policy Studies