

한국 방공식별구역 운영규칙에 관한 고찰

권종필* · 이영혁**

목 차

- I. 서론
- II. 유엔해양법과 방공식별구역관련 법규 성립과정 비교
- III. 한반도 주변 해역의 해양경계획정 문제
- IV. 국제관습법 형성과 동북아에서 방공식별구역의 지위
- V. 국제관습법과 신해양법질서에 부합하는 한국 방공식별구역 운영규칙 입법
- VI. 결론

* 한국항공대학교 항공교통학 전공

** 한국항공대학교 항공교통물류학부 교수

I. 서론

2013년 11월 23일 중국정부는 자국의 국가안보 보장과 관할권을 주장하기 위한 명분하에 동중국해를 비행하는 모든 항공기는 비행계획서를 제출토록 의무화하고 제출하지 않을 경우에는 방어적 비상조치를 취하겠다고 하며 ‘동중국해 방공식별구역’의 설치를 일방적으로 선포하였다. 그러나 중국의 이러한 동중국해 방공식별구역이 ‘한국 방공식별구역’ 일부와 우리 ‘배타적 경제수역’의 상공에 설정되어 우리나라의 국익을 침해하였기에 우리나라도 이에 대응하여, 2013년 12월 15일부로 우리나라 관할 대륙붕과 배타적 경제수역의 일부 수역의 상공에서 기존의 방공식별구역을 부분 확장하였다. 이때부터 한국·중국·일본 3국 모두가 방공식별구역을 운영하게 되었고, 각기 관할권을 주장하는 대륙붕 및 배타적 경제수역의 상공과 방공식별구역이 일부 겹치게 되었다.

중국이 동중국해 방공식별구역을 선포하면서 공개한 중국 국방부의 자료를 보면 중국은 방공식별구역의 경계선을 중국이 주장하고 있는 대륙붕한계선을 기준으로 설정한 것을 알 수 있다. 따라서 우리가 원하는 원하지 않은 대항국인 중국이 방공식별구역을 유엔해양법에 근거하여 중국의 권리주장 수단으로 운영하고 있으므로, 우리나라도 유엔해양법에 기초한 방공식별구역 운영에 대한 연구가 필요하다.

또한 중국과 러시아의 군용항공기가 한국 방공식별구역에 진입하는 경우에 우리나라 전투기가 출격하여 관할권 행사의 일환인 식별 행위를 하고 있는데, 이 방공식별 행위가 국제 갈등을 야기할 소지가 있는지 관련 국제법과 국내법 간에 일치가 되어 있는지 연구가 필요하다. 즉 적용되는 법규가 국제법으로는 유엔해양법과 국제민간항공규칙 등이 있으며, 국내법으로는 군용항공기의 운용 등에 관한 법률과 배타적 경제수역법 등이 있고, 부족한 부분은 주변국과의 우발적 군사충돌 방지와 원활한 방공식별 업무수행을 위해 주변국과 체결한 협정들이 있다. 따라서 방공식별구역 설치와 식별 행위가 국제법적 성질을 가지고 있는지, 그리고 식별 행위가 주변국과의 해양경계 확정과 같은 국가 행위 중 다른 행위에 부정적 영향을 초래하지는 않는지 등을 연구할 필요성이 나타난다.

특히 지금까지의 한국 방공식별구역에 대한 연구는 방공식별구역의 정당성에 관한 연구들이 주류였다. 그러나 이미 동북아에는 방공식별구역들이 존재하고 그 관할구역이 상호 중첩되어 각기 관할권을 주장하고 있는 현실을 고려한다면 현재 동북아에서 방공식별구역은 어떤 법적 지위를 가지고 있는지 살펴봐야 할 시기로 판단된다.

따라서 본 연구는 신해양법질서인 유엔해양법의 성립과정과 방공식별구역의 성립과정을 비교하여 방공식별구역의 국제법적 성격과 위상을 알아보고, 한반도 주변해역에서 한·중·일 3국의 해양경계 획정 관련 협상내용과 문제점, 동북아(東北亞)에서 방공식별구역의 지역 관습법화 정도를 분석한 후에 신해양법질서에 부합하는 한국방공식별구역 운영 규칙을 학술적 측면에서 연구해 보고자 한다.

Ⅱ. 유엔해양법과 방공식별구역관련 법규 성립과정 비교

1. 유엔해양법 성립과정

20세기 중반 이전까지 대부분의 국가들은 해안으로부터 3마일 외측은 공해이며 국제수역이라는 17세기부터 정착된 개념으로 항해의 자유 이념을 적용하여 왔다. 그러나 1945년 미국의 해리 트루먼 대통령은 미국 대륙붕의 천연자원에 대한 미국의 관할권을 주장하여 대륙붕에 대해 국제적 이슈를 제기하였다. 1946년에는 아르헨티나, 1947년에는 칠레와 페루, 1950년에는 에콰도르가 200마일 해역에 대해 권리주장을 하면서 타국 어선의 접근을 제한하여 어류자원의 고갈을 통제하기를 희망하였다. 또한 북해, 북대서양, 멕시코만 등에서는 1947년부터 석유생산을 위한 시추가 시작되었다. 이와 같이 1940년대부터 많은 국가들이 과다하게 어획하고 해양오염을 발생시키며, 관할권을 주장하는 해역이 중첩되는 등의 갈등이 발생하였다.

이에 유엔은 해양법에 관한 첫 번째 회의(UNCLOS I)를 1958년 제네바에서

소집하였다. 동 회의에서는 영해와 접속수역, 대륙붕, 공해, 어업에 대한 규칙을 합의하였다. 그러나 영해의 폭에 관하여는 이견이 있었는데, 1960년 두 번째 회의(UNCLOS II)에서 영해의 범위 설정에 관해서 구체적인 이견이 노출되었다. 이어서 1967년 몰타대사인 Arvid Pardo가 유엔에서 해양과 해저의 이용과 탐험에 대한 환경·경제·정치·법적 문제점을 제기하는 연설을 하였다. 이에 국제사회는 이 문제를 해결하기 위해 1973년 뉴욕에서 세 번째 회의(UNCLOS III)를 소집하였는데, 이 회의에서는 해양법과 관계된 모든 문제들을 다룬다는 원칙이 적용되었으며, 드디어 1982년 유엔해양법(UN Convention on the Law of the Sea)이 탄생하였다.

2. 각국의 방공식별구역(ADIZ)관련 법규 성립과정

제2차 세계대전이 끝나고 동서냉전이 시작되면서 미국은 구(舊)소련의 폭격기들이 알래스카를 넘어 미 본토를 공격할 것에 대비하여 1950년에 최초로 방공식별구역(ADIZ; Air Defense Identification Zone)을 설정하였다. 현재는 일본, 영국, 프랑스, 캐나다, 스웨덴, 필리핀, 대만, 인도 등 전 세계적으로 25개국이 방공식별구역을 설정하여 운영 중이다. 방공식별구역의 법적 정당성은, 각국이 영토와 영해의 상공인 영공에 대해 배타적 권리를 가지는데, 기술의 발달로 비행물체들의 속도·능력이 배타적 권리를 행사하는 구역의 범위 내에서 국가안보를 위한 조치를 취하기에는 제약이 많아, 공해상에서 연안국 또는 내륙국이 정찰행위를 하는 경우 이는 국제법 위반이 아니지만 안보보장 측면에서 사전 경보를 제공하기 위해 방공식별구역을 운영하여야 한다는 이론에서 찾고 있다²⁾.

방공식별구역은 국제적인 인정을 위한 국제법 수립 논의 등의 조치가 현재까지 없어 성문화된 국제법적인 법원을 가지고 있지 않는 것으로 보이며, 방공식별구역을 운영하고 있는 각국이 자국의 국내법규에 근거하고 있는 것으로 판단된다. 다만 국제법규 중 국제민간항공기구(ICAO)의 규칙(DOC 9426, ATS

1) 김한택, “공해의 상공비행에 관한 국제법”, 『항공우주정책·법학회지』 제26권제1호, 한국항공우주정책·법학회, 2011, pp. 3~12

2) Ruwantissa Abeyratne, “In search of theoretical justification for air defence identification zones”, 『Journal of Transportation Security』, Volume 5, Issue 1, 2012, pp. 87~94

Planning Manual) 제3장에서는, 특별지정공역이 존재하며, 이 구역에서는 특별한 식별과 보고절차들과 같은 항공교통관제업무에 추가적으로 따르도록 요구되는 지정된 공역이 있는데, 그 일반적인 것이 방공식별구역이며, 이 구역에서 부과된 지시에 불복종을 하면 신속한 공격적 행위(요격, 불시착 등)로 이어질 수 있음을 일반적으로 이해하고 있는 것으로 표현하고 있다.³⁾ 이 조항을 보면 방공식별구역이 국제적으로 누구나 인지하는 특정공역으로 묵인되고 있다고 보여 진다. 그러나 이것이 일정부분 국제 관습으로 정착되고 있는 현실을 반영한 국제규칙이라 할 수 있는 지 여부는 연구가 더 필요한 것으로 보인다. 현재 국제적으로 운영되고 있는 방공식별구역의 성립과정을 보려면 각 국가별 설정 법원, 운영절차 등에 대한 분석이 필요하다.

1) 한국 방공식별구역(KADIZ)⁴⁾

최초의 한국 방공식별구역은 법령에 의해 설치된 것이 아니라 6·25전쟁 중 유엔군사령관이 1951년 3월 22일 북한의 미그기 출현에 대한 정보를 제공하기 위해 설치하였고, 그 범위는 주변국과의 관계를 고려하여 중간선 원칙에 따라 한정하였다. 남쪽 방향은 당시 미그기의 비행가능거리 및 북한 해군의 능력과 영해에 대한 국제적인 관습인 3해리를 고려하여 그 범위를 최소화한 것으로 보인다.⁵⁾

이러한 한국 방공식별구역이 법령에 의해 국내법적 근거를 확보하게 된 것은 2007년 7월 28일 공포된 ‘군용항공기 운용 등에 관한 법률’이 공포되면서부터이다. 군용항공기 운용 등에 관한 법률은 방공식별구역을 “국가안보 목적상 항공기의 용이한 식별, 위치 확인 및 통제가 요구되는 지상 및 해상의 일정 공역으로서 제9조에 따라 설정된 공역을 말한다”라고 정의하고 있다. 구역의 범위는 국방부장관이 지정하며 <그림 1, 2>에서 보듯이 영해와 접속수역은 대부분 포함되어 있으나, 경제수역과 대륙붕지역은 제외된 구역이 많다.

법률에서 정한 핵심 규칙은 방공식별구역을 입·출항하는 모든 항공기는 사전에 합참의장에게 비행계획을 제출해야 하지만 민간항공기는 항공교통관제기

3) ICAO DOC 9426, “ATS Planning Manual, 3.3.4 특별 지정 공역”, 1984, p. I-2-3-4

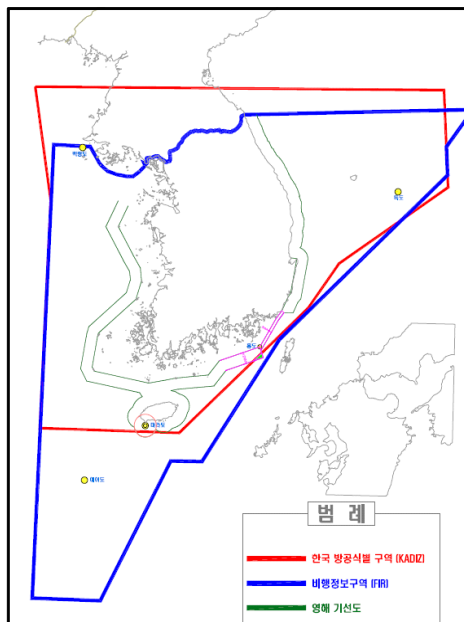
4) KADIZ : Korea Air Defence Identification Zone

5) 최용만, 권종필, “한국방공식별구역 확대 조정의 의의와 향후 과제”, 『에이스』 제137호, 공군본부, 2016, p. 23

관에 비행계획서를 제출하는 경우에 예외로 하고 있다. 또한 방공식별구역을 이탈할 경우에는 군용항공기 운용 등에 관한 훈령에 따라 합동참모의장의 승인을 필요로 한다는 점도 명시하고 있다.

우리나라 정부는 2013년 12월 15일 14시부터 한국 방공식별구역을 확장 발효하였다. 국제관례와 국제법을 준수하는 수준에서 제주 남방은 인천비행정보구역과 경계를 같이하도록 하였다.⁶⁾ 특히 홍도, 마라도의 영해 일부가 한국 방공식별구역 밖에 있던 것을 시정하고 이어도 수역에서의 관할권을 강화하기 위해 우리의 방공식별구역을 변경하였다. 이를 분석해보면 비록 주변국 방공식별구역과 중첩되지만 주변국과 마찰을 최소화하면서도 우리의 국가이익을 최대한 보장하였고, 우리나라가 관할하는 수역 중 일부수역의 상공에 방공식별구역을 설치하였음을 알 수 있다. 이는 근현대사를 통틀어 대한민국의 국가 관할권이 미치는 경계선을 주변국이 주장하는 경계선을 넘어 확장한 최초의 사례라 할 수 있다.

〈그림 1〉 확장이전 한국방공식별구역



〈그림 2〉 확장된 한국방공식별구역



6) 국방부, “KADIZ 종합자료집”, 국방부, 2013, p. 33

2) 외국 방공식별구역

현재 전 세계적으로 약 25개국에서 방공식별구역을 운영하고 있다.⁷⁾ 미국은 연방항공법(49 USC §40103 b(3))에 연방항공청장이 국가안보의 관점에서 일정 구역을 설정하여 식별, 추적 및 통제를 할 수 있도록 규정하고 있다. 영토로부터 최대 600해리 이상 이격하여 영해 또는 배타적 경제수역의 상공에 설치하여 운영하고 있으며, 특이하게 내륙인 워싱턴디시 상공에도 방공식별구역을 설정하여 2중으로 운영하고 있다. 운영규칙은 항공기의 국적여부를 불문하고 모든 항공기는 미국에 들어오기 전에 위치보고와 비행계획을 제출하여야 하며, 규칙을 고의로 위반한 자에 대하여는 1만 달러의 벌금 또는 1년 이하의 금고에 처할 수 있다고 규정하고 있다.⁸⁾

일본은 방위청 훈령 제36호에 근거하여 1969년 9월 1일에 내곽 방공식별구역(영토로부터 약 100km이내)과 외곽 방공식별구역(400~600km 이내)으로 분리하여 운영 중이다. 1972년에는 방위청 훈령 제36호의 일부개정 훈령 제11호를 통하여 오키나와 방면을 추가하여 외곽 방공식별구역을 확장하였다. 이 외곽 방공식별구역은 유엔해양법협약이 발효되어 영해의 범위가 3해리에서 12해리로 확장됨에 따라 대한민국 영해의 일부를 침범한 상태로 유지되고 있어, 우리나라는 일본에게 방공식별구역의 조정을 지속적으로 요구하고 있다.

중국은 ‘중화인민공화국 국방법’, ‘중화인민공화국 민용항공법’과 ‘중화인민공화국 비행기본 규정’에 근거하여 2013년 11월 23일 동중국해 방공식별구역을 선포하여 운영 중이다. 최초 선포 시에는 중국에 착륙하지 않는 통과 항공기를 포함한 모든 항공기에 대해 비행계획서 제출을 의무화하고, 비행계획서를 제출하지 않는 항공기에 대해서는 “Emergency Defence Measures”를 사용하겠다고 하였으나, 유엔해양법상의 공해상 비행의 자유 및 국제민간항공기구의 규칙에 따라 민간항공기에 대한 무력사용의 금지원칙을 적용하였는지 확인은 되지 않지만 2016년 현재 동(同) 문구는 삭제된 상태이다.⁹⁾

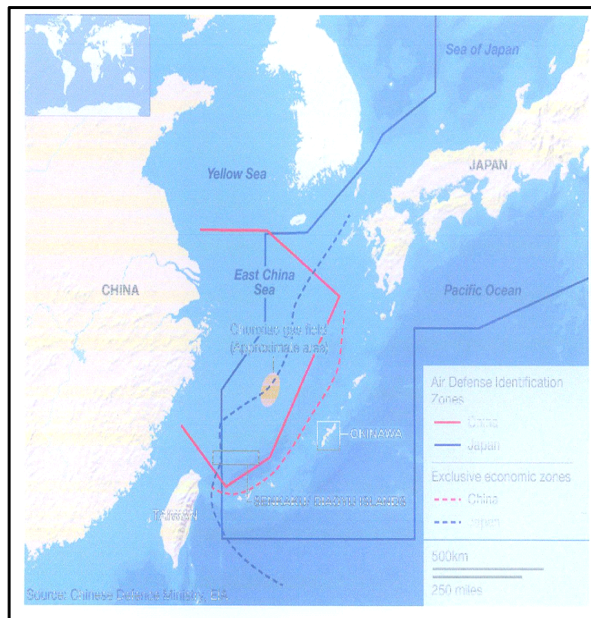
7) 국방부, “전쟁법 해설서” 국방부, 2013, p. 126

8) 국방부, 앞의 책, p. 128

9) ICAO Annex#11 ‘Rules of Air’에 1984년 대한항공007편이 소련 영공침범 혐의로 소련 전투기의 발포로 추락하여 승객전원이 사망한 사건을 계기로 민간 항공기에 대해서는 무력사용 금지 원칙이 반영되어 있다.

<그림 3>과 같이 동중국해 방공식별구역은 대략적으로 중국이 유엔 대륙붕 한계위원회에 제출하였다고 주장하는 대륙붕의 경계와 유사한 경계선을 선포하였다고 보이며, 이는 해양관할권과 관련하여 분쟁에 대비하고 있다고 여겨진다. 또한 중국은 남중국해에서 무인도를 유인도화하는 사업을 통해 암초를 섬으로 만들고 사람을 상주시키는 방법을 추진하고 있다. 중국은 현재 남중국해에 4개의 비행장을 건설했고, 2016년 1월에는 스프래틀리 제도(Spratly Islands)의 피어리 크로스 암초(Fiery Cross Reef; 중국명 용수자오)를 매립한 인공섬에서 민항기를 시범 운항하는 한편 시사군도(영어명 Paracel Islands) 용싱다오에 정기민항을 취항시키고 있다.¹⁰⁾ 그리고 중국해군과 국가해양국은 ‘전략적 협력 기본협정’을 체결하여 군과 정부가 합동으로 대응하고 있고 추가 방공식별구역 선포를 공공연히 주장하고 있다.¹¹⁾

<그림 3> 중국 국방부의 동중국해 방공식별구역과 배타적 경제수역 경계도



10) “중국, 남중국해 분쟁도서서 8월부터 민항기 운항”『연합뉴스』(2016.6.14.)

11) “中軍 해군 국가해양국과 전략적 협력 기본협정 체결”『신화사』(2017.4.21.)

‘양측은 해양전략계획·정책법규·해상권의 수호 및 법집행 등 영역에서 협력을 강화하고 해양 영역의 軍·민간 통합 발전을 한층 더 추진하며, 세계 일류의 해군 건설을 지원하기로 상정하였다.’

러시아는 방공식별구역을 설정하지는 않고 있으나, 발트해, 흑해 등지에서 러시아를 향하여 비행하는 항공기에 대해서는 공해 상공임에도 전투기를 출격시켜 식별업무를 수행하고 있다. 2017년 7월 흑해의 공해상공을 비행 중이던 러시아 장거리 폭격기에 대응하기 위해 영국군 타이푼 전투기가 루마니아에서 출격하였다. 이와 반대로 2017년 11월 25일 러시아도 레이더가 흑해 상공에서 빠른 속도로 러시아 영공을 향해 이동 중이던 공중 목표를 포착하자 Su-30전투기를 출격시켜 식별업무를 하였다고 발표하였고, 이는 예방 또는 사전경고(preemption or precaution principle)라는 방공식별구역 기능을 적용하고 있다고 볼 수 있다.¹²⁾

스웨덴 등 북유럽 국가들도 러시아의 항공기가 발트해 상공을 비행 시에 전투기를 출격시켜 식별업무를 하고 있는 것으로 발표하고 있다. 발트해와 흑해는 배타적 경제수역과 대륙붕의 경계가 대항국간에 각기 200마일을 확보하지 못해 각국이 겹쳐져있어, 동중국해와 동일한 조건을 보여주고 있기도 하다.

유엔해양법은 세계 각국이 필요에 따라 국내법으로 제정하여 운영하였고 이해관계에 따라 국내법들이 충돌하여 갈등이 발생하였다. 국가간 갈등에서 유리한 입지를 구하기 위해 동일한 이해관계에 따라 각국이 합종연횡하면서 다양한 국제관습법을 형성하였고 갈등은 더욱 증폭되었다. 갈등관리를 위해 유엔(산하기구인 국제법위원회)이 개입하여 인류공동의 보편 법규를 성립하기 위한 노력을 통해 성문화된 법전으로 발전시켰다.

반면에 방공식별구역은 각국이 국내법을 법원으로 하여 관할권을 행사하는 범위를 정하였고, 해양을 연한 국가들은 영해를 도과하여 외측경계는 각국이 주장하는 배타적 경제수역이나 대륙붕의 경계와 유사하게 설정하여 운영하고 있다. 그리고 방공식별구역을 운영하고 있는 국가들이 25개국으로서 유엔 가입국 대비 소수에 불과하고, 이해관계에 따라 여러 국가들이 단합하여 국제관습법으로 발전시킬 정도로 국가 간 갈등은 부존재하다

그러나 동북아시아지역에서는 세계 4강이 충돌을 하고 있어서 그 어느 지역보다 첨예하면서도 예측 불가한 군사대결 상태에 있다. 따라서 한·중·일은 방공식별구역 운영과 관련하여 충돌을 방지하기 위해 군사당국간에 협정을 체결하거나 군사활동을 통제하는 운영규칙을 제정하여 적용하고 있어 관습법 성립의 요건을 일부 충족하며 지역관습법규로 발전하고 있는 것으로 보인다.¹³⁾

12) “러 전투기, 미 대잠초계기에 대응하기 위해 긴급 발진해” 『Ria Novosti』(2017.11.28.)

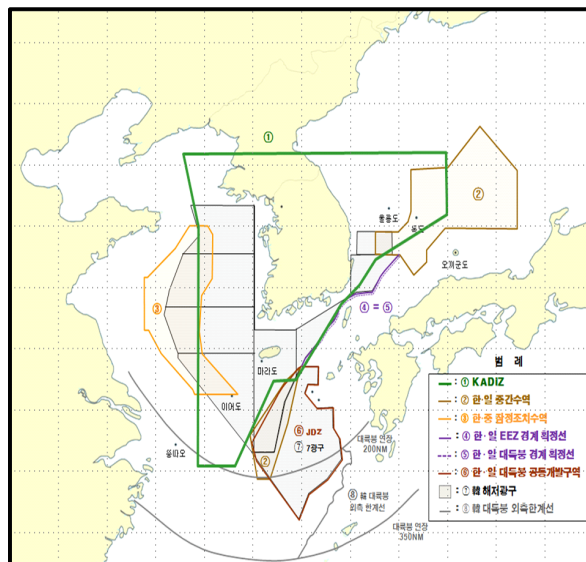
Ⅲ. 한반도 주변 해역의 해양경계획정 문제

1. 한·일 해양경계획정

1996년에 한·중·일 3국이 모두 유엔해양법에 가입하여 200해리 배타적 경제수역을 선포하였다. 그러나 한반도 주변수역은 대부분 그 폭이 400해리 미만으로 그림4에서 나타나듯이 배타적 경제수역이 중첩되어 경계획정이 필요하게 되었다.

한·일 양국은 1996년 이래 11차례 국장급 회담을 진행하였다. 그러나 양국은 독도 문제 등으로 합의에 이르지 못하였고, 어업협정을 체결하여 양국 간 해양 관할권을 일부 행사하고 있다. 우리 정부는 해양경계획정과 어업협정 간의 관계는 무관하며, 어업협정은 어업분야에만 적용된다는 입장이다.

〈그림 4〉 KADIZ, 대륙붕, 어업협정 관계도



(출처: 합참지 2016. 4월호)

13) 조약은 아니지만 군사당국간 협정서, 군사회담 서면결과 등을 통해 자국 군대를 통제하는 측면에서 관행, 국가의 행위, 계속성 등을 고려하면 관습법 형성의 과정에 있는 것으로 보인다.

한일어업협정은 배타적 경제수역 경계획정 이전 양국 간 어업문제를 다루기 위해 체결한 협정으로 배타적 경제수역에 대한 경계획정 시까지 잠정적으로 적용되는 체제이다. 또한 어업협정은 독도 영유권과도 무관하다. 어업협정은 영해 12해리 외측에 설정되는 배타적 경제수역만이 적용 대상으로 독도와 그 영해 12해리는 어업협정 대상 수역에서 제외되며, 한일어업협정 제15조는 ‘이 협정의 어떠한 조항도 어업에 관한 사항 외의 국제법상 문제에 관한 각 계약국의 입장을 해하는 것으로 간주되어서는 안된다’고 명시하여 영유권 문제와 무관함을 확인하고 있다¹⁴⁾. 그리고 헌법재판소도 어업협정이 독도의 영해와 배타적 경제수역에 대한 영토권이 침해되었다는 주장을 각하한 판례가 있다. ¹⁵⁾

2. 한·중 해양경계획정

한·중 해양경계획정은 2014년 한·중 정상회담 시 양국 정상이 “2015년에 해양경계획정 협상을 가동”하기로 합의한데 따라 한중 양국은 2015년 12월22일 서울에서 제1차 한·중 해양경계획정 차관급 회담을 개최하였다. 회담에서 양국은 1982년 유엔해양법을 포함한 국제법을 기초로 공평한 해결에 이르기 위하여 협력, 호혜, 상호신뢰의 정신에 따라 협상을 진행해 나가기로 합의하였다. 또한 원활한 협상 진행을 위해 차관급 회담과 병행해서 국장급 회담 등도 추진키로 합의하여 2016년 4월 22일 북경에서 1차 국장급 회담을 하였고, 같은 해 12월 20일에는 부산에서 2차 국장급 회의를 하였다. 그럼에도 아직까지 한·중 간에 해양경계가 합의되지는 않았다. 한·중 어업협정은 해양경계획정 회담 이전인 2000년에 협상을 타결하여 2001년 6월 30일 발효되었다. 한·중 어업협정의 특징은 서해에서 양국이 배타적 경제수역을 설정하는 것은 합의하였으나, 이어도가 있는 동중국해에서는 합의가 되지 않았다는 점이다. 이어도는 마라도에서 149km, 중국 서산도에서 287km, 일본 조도에서 276km 이격된 위치에 있고, 우리나라가 대륙붕한계위원회에 제출한 우리나라 대륙붕에 있으며, 중국도 중국의 대륙붕에 위치한다고 주장하고 있어, 중국은 해양경계획정에서 유리한

14) 외교통상부 홈페이지/이슈별 자료실/조약과 국제법/한반도 주변해양, 2017.11.1.

15) 헌법재판소 2001. 3. 21. 선고99헌마139

협상력을 발휘하기 위해 이를 의도적으로 배제한 것으로 보인다. 특히 이어도 수역은 중국이 우리나라를 배제하고 일본과 해양경계획정을 협상하면 동 수역이 중국이 대륙붕한계위원회에 제출한 중국 주장 대륙붕에 위치하여 중국이 관할권을 주장할 것으로 예상된다.¹⁶⁾

한반도 주변 수역의 해양경계획정은 독도, 이어도 문제 등으로 인하여 합의를 도출하지 못하고 있다. 경계획정 이전까지 어업협정을 통해 어업분야에 한정해 관할권을 행사하는 구역을 설정하고 있다. 그러나 어업협정에서 우리나라 관할 구역으로 합의된 구역임에도 또 다른 관할권 행사 도구인 방공식별구역과 경계선이 상이하다. 이 부분 때문에 한일 방공식별구역 중첩구역에서 식별행위를 협의하는 회의에서 우리 측 대표가 관할수역의 일부수역의 상공에 방공식별구역이 설정되었음을 명시적으로 밝혔다.

3. 대륙붕 경계획정

유엔해양법협약 제76조에서는 영해기선으로부터 200해리까지를 대륙붕이라 하며, 해저지형에서는 연안에서부터 수심 200m까지는 완만한 경사로 깊어지는데 이를 지질학적 대륙붕이라 하고, 지질학적 대륙붕이 200해리를 초과하면 350해리까지도 대륙붕이라 한다. 이를 근거로 우리나라는 2012년 12월 유엔 대륙붕한계위원회에 우리의 대륙붕이 200해리 밖 오키나와 해구까지 이어졌다고 문서를 제출했고¹⁷⁾, 중국도 대륙붕 한계를 오키나와 해구까지 미친다고 제출하여 일본이 반발하였다.¹⁸⁾ 대륙붕에서는 관할국이 탐사와 자연자원 개발에서 배타적 권리를 행사하며, 대륙붕 개발에 필요한 인공섬이나 구조물의 건설과 반경 500m의 안전수역을 설정할 수 있다. 이어도 해양과학기지는 이를 근거로 설치 운영되고 있다. 이어도는 4광구에 속하면서 주변에는 천연가스 75억 톤, 원유 1000억 배럴이 매장된 것으로 추정된다.¹⁹⁾

한반도 주변 해역에서 배타적 경제수역과 대륙붕은 대항국간에 400해리를

16) 외교통상부 홈페이지, 앞의 자료

17) 외교통상부 홈페이지, 앞의 자료

18) 외교통상부 홈페이지, 앞의 자료

19) 외교통상부 홈페이지, 앞의 자료

확보하지 못하여 각국이 주장하는 범위가 중첩되고 있다. 또한 방공식별구역도 각국이 배타적 경제수역 또는 대륙붕의 경계선을 기준으로 명시적으로 설정하지는 않았지만, 일·중은 관할권을 주장하는 수역을 대부분 포함하는 방공식별구역 경계선을 설정하고 있으나, 한국 방공식별구역은 우리가 관할권을 주장하는 수역 중 일부 수역의 상공에 설정하여 일·중 방공식별구역과 중첩현상이 일부에만 발생하고 나머지 수역의 상공은 방공식별구역 경계선 외측에 있다. 통상 영토 또는 해양경계획정과 관련한 국제소송에서 중요한 부분인 관행·국가행위 측면에서 배타적 경제수역 및 대륙붕의 경계와 방공식별구역 경계의 일치 등 국가의 관할권 행사구역의 경계선이 일치하지 않을 경우 국제법상 예상되는 문제점들을 검토해 볼 필요성이 발생하게 된다.

IV. 국제관습법 형성과 동북아에서 방공식별구역의 지위

1. 일반적인 국제관습법 형성 과정

현대 국제법의 형성과정을 보면 국가 간의 관행이 발전하여 국제관습법이 된 후 국제법위원회와 같은 국제기구의 성문화 과정을 거쳐 국제법으로 발전하고 있다. 유엔해양법협약이 대표적인 예이다. 대체로 국가는 1차적으로 정치적·군사적·경제적 필요에 의해서 행동을 하고 일정한 행동이 관행을 형성하며 점차 다른 국가들에 의하여 일반적으로 수락되거나 묵인되어 관습국제법이 된다.²⁰⁾

관습법의 성립요건은 일반적 관행과 법적 확신을 필요로 한다. 일반적 관행이란 많은 국가들이 동일한 실행을 하여 일반성을 지녀야 한다는 것을 의미하며, 법적 확신이란 국가의 특정한 행동이 국제법상 허용된다는 확신을 의미한다. 따라서 통상적인 관습국제법의 성립과정은 일부 국가의 실행을 시작으로 이것이 일반적 관행으로 확산되고, 마침내 법적 확신까지 성립되어 관습국제법으로 인정받는 것이다.²¹⁾

20) 정인섭, “신국제법강의”, 박영사, 2014, p.37

또한 국가의 행위는 타국과의 관계에서 법적인 결과를 가져올 수 있다는 것이 일반적으로 인정된다. 모든 국가의 행위가 다 선례가 되는 것은 아니고 국제 사회생활에 관계되는 행위라야 하며, 외교선언·외교공문·국제소송절차에서 정부대표가 취한 입장 등이 여기에 포함된다. 입법 및 행정행위도 국제관계에 관한 것이면 선례가 될 수 있다.²²⁾ 따라서 해양경계에 있어서도 이러한 원칙의 적용은 묵인이나 금지와 같은 극단적인 양상을 취할 수 있는데, 이는 타방 당사국의 관계에서 일정기간 동안 당사국 일방의 행위가 타국에 의해 지지된 특정한 선을 적용할 경우 이는 타방 당사국이 이러한 행위를 묵인하고 있는 것으로 보이게 되는 것이다.²³⁾ 말레이시아와 싱가포르 간에 페드라 브랑카(Pedra Branca) 도서영유권 분쟁에서 실수 또는 무지로 인한 국가의 행위가 어떠한 결과를 초래하는지 잘 보여준다. 싱가포르보다 말레이시아에 상대적으로 더 인접한 도서(島嶼)인 페드라 브랑카에서 말레이시아는 싱가포르가 싱가포르 국기를 게양하는 것을 항의하지 않았고, 경찰 및 안보활동이 없었으며 이를 싱가포르에게 항시 맡겨왔다. 또한 술탄국인 조호르(Johor)의 외무장관대리가 1953년 싱가포르 식민장관이 페드라 브랑카의 법적지위에 대한 석명화를 요구하였을 때 답신에서 페드라 브랑카에 대한 소유권을 주장하지 않아 조호르국을 승계한 말레이시아를 완전히 구속하여 국제사법재판소에서 싱가포르가 승소하게 된 사례²⁴⁾에서 국가 행위의 중요성을 알 수 있다.

그리고 국제관습법은 반드시 범세계성을 지닐 필요는 없다. 지역에 따라서 다른 관습국제법이 성립될 수 있기 때문이다. 지역관습법은 일반법에서 이탈하는 일종의 특별법이기 때문에 명시적이고 적극적인 동의를 표시한 국가에 대하여만 성립된다.²⁵⁾ 관련국간에 합의하여 공동 적용하는 협정 또는 합의서 등이 오랫동안 그 영향력을 유지한다면 관습법적 지위를 가질 수 있다.

21) 정인섭, 위의 책, pp.37~39

22) 유병화, 박노형, 박기갑, “국제법 I”, 법문사, 1999, p.90

23) 김현수, “해양법 각론” 청목출판사, 2010, pp.109~110

24) 김현수, 위의 책, pp. 536~539

25) 정인섭, 앞의 책, p.49

2. 동북아에서 방공식별구역의 국제관습법 형성과정상 현 지위

해양을 연하고 있는 국가들 중 방공식별구역을 운영하고 있는 대부분의 국가들은 배타적 경제수역 또는 대륙붕을 포함한 구역의 상공에서 운영하고 있다. 동 수역은 평화적 목적으로 이용되어야 한다는 의무를 부과한 유엔해양법 제88조 규정에도 불구하고 방공식별구역이 설정되어 운영되고 있어서 국제법 해석의 문제점을 내포하고 있다.²⁶⁾ 중국의 동중국해 방공식별구역을 예로 살펴보면 중국이 대륙붕한계위원회에 제출한 대륙붕의 경계와 유사한 방공식별구역 경계선을 설정하였음을 알 수 있다. 일본도 일본이 주장하는 배타적 경제수역과 대륙붕의 경계와 유사하게 방공식별구역을 운영하고 있다. 특히 일본이 요나구니섬과 관련하여 2001년 5월에 대만 방공식별구역 내로 약 22km 원형으로 확장하여 대만 방공식별구역과 중첩시키는 행위를 하였다. 이는 기본적으로 방공식별구역은 영토 또는 국가의 관할권과 밀접한 관계가 있음을 여실히 보여주는 사례라 할 수 있다.

이러한 방공식별구역의 운영과 관련하여 군사충돌을 방지하기 위해 각국은 주변국과 군사협약을 맺고 있다.²⁷⁾ 우리나라는 일본과 1995년과 1997년에 각각 체결한 「한·일 군용기 간 우발사고 방지에 관한 합의서」와 「한·일 전용통신회선 설치 운용에 관한 합의서」 외에 2014년 3월에 실시한 ‘중첩구역 내 우발사고 방지를 위한 한·일 실무협조회의’를 통하여 우발사고 방지대책을 합의하였고 연 1회 실시하는 한·일 방공실무회의를 통하여 지속적으로 보완하고 있다.²⁸⁾

중국과는 2008년에 「해·공군 간 직통전화 설치 및 운영에 관한 양해각서」를 체결하고 2009년 8월부터 공군의 담당부대와 중국 제남군구 방공지휘소간 직통망을 설치하여 운영 중이며, 2009년부터 연 1회 ‘한·중 방공실무회의’를 개최하고 있다. 운영 중인 직통망 운영 합의는 서해상 항적에 대해 KADIZ 경계선(124° E) 기준 20NM 이내로 접근할 경우 상호 항적정보를 교환하기로 한 합의이며, 한국방공식별구역과 동중국해 방공식별구역이 서로 중첩되고 배타적

26) 김한택, “우주의 평화적 이용에 관한 국제법 연구”, 「항공우주정책·법학회지」제30권제1호, 한국항공우주정책·법학회, 2015, p. 279

27) 조약은 아니나 상호 소속군의 행동을 통제하는 실정법적으로 행정규칙의 역할을 하고 있다.

28) 서영득, 송인석, 앞의 논문, pp. 82~86

경제수역과 관련하여 이해관계가 상호 상충되는 이어도 해역은 중국이 의도적으로 회피하여 정보교환이 제한되고 있다.²⁹⁾

그리고 동중국해 방공식별구역 선포 시에 중국이 민간항공기에 대해서도 군사행위를 할 수 있음을 공표하여, 세계 각국의 민간항공사들은 중국에 착륙하지 않고 동중국해 방공식별구역을 통과비행 함에도 불구하고 비행계획서를 중국당국에 제출하였고, 미국·일본·우리나라 등 각국정부는 공식적으로는 동중국해 방공식별구역을 인정하지 않으면서 묵시적으로 민간항공의 안전을 위해 인정하는 행태를 보였다.³⁰⁾

러시아와는 2003년 「한·러간 위험한 군사행동방지협정」을 체결하고 비행정보 제공시기와 관련하여 협의 중이며, 우리나라는 한국 방공식별구역 진입이전에 비행정보 통보를 요구하고 있다.³¹⁾

이들 협약을 국제관습법 형성 측면에서 살펴보면 합의에 따라 각국은 자국 군대에 행동의 한계를 설정하고 있다. 즉 관습법의 형성과정에서 필요한 일관성을 가지고 법적 효력에 버금가는 국가기관의 행위를 정한 것이기에 이 협약들의 내용은 매우 신중하고 국제법적 효력 발생을 고려하여 정하여야 한다.

특히 비행정보를 교환하는 경계선을 지정하는 사항, 우리나라의 승인을 별도로 받지 않고 비행이 가능한 경계선, 작전수행 시 주도권을 행사하는 구역 등이 지정되어 있다. 또한 2013년 한국 방공식별구역 확장 후 주변국과 방공식별구역이 중첩된 공역에서 우발사고를 방지하기 위한 실무회의 시에 군사외교 행위 간 회담대표의 행동이 국제법에 미치는 영향을 고려하여야 한다. 제언을 한다면 ‘대한민국이 관할하는 수역의 일부 수역의 상공에 설치한 한국 방공식별구역’의 개념을 군사외교에 적용하는 것이다.

또한 비행정보구역과 방공식별구역의 경계 일치화와 관련하여 2013년 한국 방공식별구역을 확장할 때 방공식별구역의 남단을 주변국의 반발을 최소화시키기 위해 인천비행정보구역과 일치시키는 선택을 하였을 뿐이다. 우리나라의 경우에 비행정보구역은 국가기관인 항공교통관제기관이 행정행위를 하는 구역

29) 서영득, 송인석, 위의 논문, p. 69

30) 대만-일본, 한국-일본, 한국-동남아국가 등지로 비행 시 중국 영공을 통과하지 않음에도 비행계획서를 제출하고 있다.

31) 비행정보 제공 시기를 러시아는 영공 침범 시, 한국은 인접공역(KADIZ 또는 FIR) 접근 시로 주장

이지만 현재 전세계 60개국에서 항공교통관제기관을 민영화(Privatization)하여 영리 또는 비영리기업이 항공교통관제업무를 담당하고 있어서 비행정정보구역을 우리나라의 항구적인 공중경계선으로 인식하는 것은 해상 경계선에 부정적 영향을 미칠 수 있다고 보인다.³²⁾ 또한 일본과 우리나라 간 비행정정보구역과 방공식별구역이 일치하지 않는 구역이 존재하고 있어 논리상 부적합하기도 하다. 그리고 대양(大洋) 또는 고고도 관제업무를 담당하는 국가들은 자국의 관할권 범위 밖에도 비행정정보구역을 국제민간항공기구로부터 지정받아 항공관제업무를 수행하고 있다. 일본의 경우 태평양 해역의 항공관제업무를 미국과 양분하여 수행하고 있어 태평양해역에서의 방공식별구역 확장 시 잘못된 논리를 제공하는 구실이 될 수 있다.

국제관습법 형성의 관점에서 동북아시아에서 방공식별구역은 관습법으로 확정된 것은 아니지만 당사국 간에 군사분야에 한정하여 본다면 자국군을 통제하는 규칙으로서 지위를 가지고 있어서 관습법적 지위를 형성하고 있는 것으로 보인다. 한·일간 군사당국간 합의서와 실무협조회의의 효력을 보면, 우리나라는 국군에 그 효력이 미치고 있고 일본은 자위대에 그 효력이 미치고 있다. 중국과도 동경 124°선을 기준으로 비행정정보를 교환하고 있어서 관행을 유지하고 있다. 이러한 사례를 기준으로 본다면 방공식별구역이 한·중·일 간에 지역관습법으로서 역할을 하고 있다고 분석이 된다.

V. 국제관습법과 신해양법질서에 부합하는 한국 방공식별구역 운영 규칙 입법

앞에서 살펴본 바와 같이 유엔해양법은 국제적인 갈등과 관습법에 대해 국제기구가 개입하여 유엔회원국이 공동으로 적용 가능한 보편적인 법률로 성문화한 결과물이지만, 방공식별구역은 국제법을 법원으로 하지 않고 각국이 국내법에 법원을 두고 일방 설정하여 운영하고 있어 성문화된 국제법이나 국제관습법

32) White House, "2018 Fact Sheet", White House, 2017. p. 1

이 적용되는 공역은 아니다. 그러나 동북아시아에서는 대항국간 수역이 400해리를 확보하지 못해 대륙붕과 배타적 경제수역이 중첩되어 있고 이에 따라 방공식별구역도 중첩되어 있는 실정이어서, 우발적인 군사충돌을 방지하기 위해 관련국 간에 군사협정을 체결하여 자국 군을 통제하고 있다. 이 협정이 규칙으로서 방공식별구역에 작용을 하고 있는 것이다. 즉 지역관습법 형성의 일부 요건이 충족되고 있다고 보여 진다.

방공식별구역이 동북아시아에서 지역관습법으로 확실히 형성되고 지속적으로 유효하기 위해서는 국제법규와 당사국간 합의한 협정들을 준수하여야 한다. 중국도 국제법 법원의 중요성을 인식하여 중국인민해방군 정치공작조례에 삼전(三戰)³³⁾이라는 정책을 새로이 규정하였고 특히 법률전(法律戰)을 국내와 국제 정치 행위의 핵심 정책으로 활용토록 지정하였다. 법률전 수행의 예를 살펴보면 동·남중국해에 대한 중국의 관할권과 관련된 조치들 즉 조어도를 포함하는 영해기점과 구단선 선포, 동중국해 방공식별구역 선포, 남사·서사·중사 군도를 행정관할하는 삼사시(三沙市) 설치 등이다.³⁴⁾

중국이 법률전의 일환으로 동중국해 방공식별구역을 선포한 사례를 참고하여 우리도 이에 대응하는 법률전을 적용한 한국 방공식별구역 운영이 되어야 한다. 즉 방공식별구역의 운영에 있어서 유엔해양법이 제정되면서 확립되고 있는 신해양법질서와 국제관습법에 부합하는 한국 방공식별구역 운영 규칙을 입법하는 것이다.

첫째, 국내법인 군용항공기 운용 등에 관한 법률에서 유엔해양법과 국제민간항공협약이 정한 ‘공해상공의 비행의 자유와 민간항공기에 대한 무력행사 금지’를 충실히 이행토록 법률조항을 정비하여야 한다. 공해는 영해와 배타적 경제수역을 제외한 바다를 의미하지만 유엔해양법 제58조는 공해상의 비행의 자유를 향유하도록 규정하고 있어 영해를 제외한 바다는 공해상 비행의 자유가 적용된다고 보아야 한다³⁵⁾. 따라서 영해 외측에 설치된 방공식별구역을 통과 비행하는 항공기에 대해서는 비행계획서의 제출을 강제하는 것을 지양하고 국

33) 삼전(三戰)은 여론전(輿論戰), 심리전(心理戰), 법률전(法律戰)을 말한다.

34) 서영득, 송인석, 앞의 논문, p. 57

35) Kim, Han Taek, "The legal Status of Military Aircraft in the High Seas", 『The Korean Journal of Air & Space Law』, Volume 32, Issue 1, 2016, p.208

제민간항공기구가 정한 규칙에 따라 자발적으로 제출하도록 하여야 한다. 현재 일본과 중국을 연결하고 있는 항공로(A593)를 비행하고 있는 항공기는 비행계획서를 일본과 중국의 항공교통관제당국에는 제출하나 인천항공교통센터에는 비행계획서를 제출하지 않고 있어 군용항공기 운용 등에 관한 법률이 사실상 적용되지 않고 있다. 따라서 현실을 반영하고 국제법이 보장한 비행의 자유를 보호하면서 국제법적인 논란을 방지하기 위해 대한민국의 영공을 통과하지 않는 통과 비행에 대하여는 항공기 운영자(법인, 기장 등)가 자율적으로 제출하도록 군용항공기 운용 등에 관한 법률 시행령 제3조(방공식별구역을 비행하는 항공기의 비행 및 식별절차)제1항에 “대한민국의 영공을 통과하지 아니하는 통과 비행을 하는 자는 비행계획서를 제출하지 아니할 수 있다”를 추가하여 유엔해양법협약과 국제민간항공협약의 비행의 자유를 보호할 필요가 있다.

둘째, 군용항공기 운용 등에 관한 훈령 제24조(방공식별구역 진입·이탈)에는 모든 항공기가 방공식별구역을 진입·이탈할 경우에는 합동참모의장의 승인을 받도록 강제하고 있다. 그러나 군용항공기 운용 등에 관한 훈령은 합동참모의장이 주무하는 훈령으로서 합동참모의장이 작전지휘하는 군에 그 효력이 발생하는 행정규칙이지 군인이 아닌 민간인에 대해 강제하는 법규명령은 아니므로 방공식별구역을 진입·이탈하는 항공기 중에 승인을 받지 않을 경우 이를 제재할 수 없다. 따라서 통과비행 항공기와 공해상공에 비행의 자유를 주장하는 항공기에 대한 적용 시 해당조항이 사문화되어 실효성(Wirksamkeit des Recht)이 담보되지 않아 형평의 원칙을 위배하고 국제법 위반 논쟁의 소지가 될 수 있다.

셋째, 확장된 방공식별구역의 남단은 인천비행정보구역과 경계를 같이하고 있고, 항공로 설정 이외 민군 항공기의 조종훈련을 위한 훈련구역 또는 항공기 정비 후 성능을 점검하는 공역 등으로 사용되지 않고 마치 나대지(裸地)처럼 유향공역이 되어 있다. 우리나라가 실효지배와 관할권을 행사하고 있음을 명확하게 하기 위해서는 해당공역을 특정 목적으로 활용토록 지정하고 국제항공고시보로 고시하는 절차를 수행하여야 한다.

넷째, 방공식별구역은 식별업무라는 국가 관할권이 미치는 구역을 의미하므로 해양에서는 대륙붕과 배타적 경제수역이 우리나라의 관할이라고 주장을 하지만 공중에 관해서는 이를 배척하거나 생략하여 양자 간에 주장이 다르게 되

는 것을 방지하여야 한다. 제3차 유엔해양법회의 제7교섭단체결의에서 배타적 경제수역 경계획정의 효과적인 해결을 위하여 여러 요소 즉, 국제법과 상응하는 원칙, 형평원칙, 지리적 및 경제적 요소, 전통적 또는 역사적 의존성과 관련된 자원, 안보, 당사국의 행위, 제3국의 주장, 비례성 및 기타 요소들을 고려해야 한다고 언급된 사항을 감안하면, 당사국의 행위 부분에서 해양과 공중의 경계선이 유관함을 주장해야 한다. 따라서 군사당국간 협의에서는 ‘대한민국이 관할하는 수역의 일부수역의 상공에 설치된 한국 방공식별구역’ 원칙은 지속 적용하여야 한다.

다섯째, 방공식별구역 내에 비행계획서를 제출하지 아니하고 비행하는 항공기에 대한 식별업무를 함에 있어서도 비행진로를 방해하거나 군사위협을 가하는 행위를 하면 안된다. 비행진로를 방해함이란 상대항공기가 의도한 방향으로 비행하지 못하도록 요격항공기가 앞에서 경로와 고도를 강제로 변경하게 하거나 방공식별구역 밖으로 나갈 것을 중용하는 방송을 하는 것 등이며, 이러한 행위는 방공식별구역 진입항공기의 행위가 국가안보에 미치는 영향을 고려하여 자위권에 해당하는 비례성, 적시성 등을 고려하여 시행해야 하고, 유엔해양법과 국제민간항공기구협약에서 보장한 ‘공해상 비행의 자유’ 원칙도 침해하지 않도록 하여야 한다. 일부 국가에서는 항공종사자들이 업무에 참고하는 항공정보간행물에 방공식별구역 내에서 미국 군용기로부터 요격을 받을 경우에 취하여야 할 행동과 요격을 수행하는 군용기의 비행방법과 피요격 항공기의 대응을 자세히 그림으로 설명³⁶⁾하고 있다.

여섯째, 한·중·일 3국의 방공식별구역이 중첩된 공역에서 작전권을 양도해서도 안된다. 제주도 남단 해역의 상공에 제3국의 군용기가 진입할 때 일본 또는 중국과 우리나라가 식별하기 위해 전투기를 긴급 발진할 경우에 우리나라의 배타적 경제수역의 상공이므로 우리 전투기가 식별작전을 수행하여야 한다. 지속적인 방공식별 작전권을 양도할 경우에는 상대국의 관할권을 인정하고 묵시적으로 우리 관할권의 포기로 간주될 수 있는 행위를 하여서는 안된다는 논리이다. 또한 조난이나 위급상황에 처한 항공기 또는 선박에 대한 탐색 및 구조업

36) FAA, "Aeronautical Information Publication" amendment 1, FAA, 27. Mar, 2017, pp. ENR 1.12-10 ~1.12-11

무에 있어서도 중첩구역에서는 주도적으로 수행해야 한다. 특히 성문화할 경우에는 반드시 부작위에 의한 양도 행위가 발생하는지 고려하여야 한다. 앞에서 사례로 제시하였던 말레이시아와 싱가포르 간의 페트라 브랑카 도서영유권 분쟁에서 조호르국의 외무장관대리의 외교서신이라는 성문화된 국가 행위에 대한 국제사법재판소의 판결을 고려한다면, 동북아에서 성문화된 군사협정의 체결은 반드시 다른 부분의 국가 행위에 미치는 영향을 고려하여야 한다.

VI. 결론

한국방공식별구역은 한국전쟁 중에 북한의 공중공격에 대해 효과적으로 대응하기 위해 유엔군사령관이 설정하여 수십년 간 운영하였고, 2008년에서야 국내법이 제정되어 법률적 근거를 가지게 되었다. 방공식별구역은 이미 25개국이 채택하여 운영 중인 공역이며, 특히 중국·미국·일본·인도 등 강대국들이 운영하고 있고 국제민간항공기구 규정에도 일반적인 공역으로 언급되어 있다. 이를 고려하면 방공식별구역의 설정과 운영은 국제적으로 묵인의 상태에 있다고 볼 수 있다.

특히 중국이 2013년에 동중국해 방공식별구역을 선포하여 공해상 비행의 자유가 침해받는 것에 대해 국제적인 논란이 야기되었으나 각국 정부의 묵인 하에 통과비행하는 민간항공기 조차 비행계획서를 중국당국에 제출하여 사실상 중국의 공권력이 공해의 비행의 자유에까지 영향을 미치는 중요한 사례가 되었다. 즉 묵인³⁷⁾에 의한 관습법 형성의 주요사례인 것이다. 이후 중국은 민간항공기에 대한 무력사용을 언급하였다가 민간항공기에 대한 무력사용을 금지한 국제민간항공협약 위반이 논란이 되자 무력사용 조항을 삭제하였고, 중국 국방부 인터넷 홈페이지에 게재한 동중국해 방공식별구역 도면에서 방공식별구역의 경계를 배타적 경제수역의 상공에 설치하였음을 암시하고 있어 중국도 국제법

37) 정철, “군용항공기 운용의 작전법적 검토-항공기에 의한 단계별 공역 침범에 대한 대응 조치의 문제점 및 입법방향에 대한 고찰”, 『항공우주정책·법학회지』 제18권, 한국항공우주정책·법학회, 2003, pp. 252~254

체제 내에서 자국의 국가이익을 추구하면서 동시에 해양경계획정도 고려하고 있다고 해석할 수 있다.

또한 한·중·일 3국은 방공식별구역이 중첩되는 공역에서 군사충돌을 방지하기 위해 자국의 군을 통제하는 규칙을 제정하고 비행정보를 교환하는 등의 조치를 취하여, 상대국의 방공식별구역의 존재를 인정하고 있다. 3국간에 체결한 협약과 합의서들은 국가기관인 군사당국을 규율하는 규정으로서 역할을 하고 있어서 국제관습법 성립의 요건 중 당사국 행동에 해당한다. 이는 방공식별구역을 실질적 국가관할권이 미치는 영역으로 간주하고 있음을 적어도 동북아 3국은 인정하고 있다고 분석이 되며, 동북아지역의 지역관습법으로 발전되고 있는 모습을 보이고 있다.

따라서 한국방공식별구역을 운용함에 있어서 지역관습법으로 형성되는 것을 고려하고 이 행위들이 주변국과 해양경계획정에 부정적 영향이 초래되지 않으며 국제법 체제를 준수하도록 해야 한다. 이를 위한 국내 조치는 다음과 같이 국내법을 정비하고 운영규칙을 정교하게 개정하여야 한다. 첫째, 영공의 외곽으로 통과비행하는 민간항공기에 대하여 비행계획서 제출의무를 배제한 예외규정을 두거나, 법률에서 강제하는 법규정을 위반하는 자에 대한 처벌조항을 신설하며, 둘째, 군용항공기 운용 등에 관한 훈령에서 민간항공기를 포함한 모든 항공기에게 방공식별구역 진입·이탈 시 합동참모의장의 승인을 받도록 되어 있는 조항을 수정하여 영공외측으로 통과비행할 경우에는 승인을 받지 않는 예외규정을 두어야 한다. 셋째, 확장된 방공식별구역에서 특정임무를 수행토록 공역으로 지정되지 않은 공역을 훈련공역, 정비항공기 시험비행공역 등의 특정 공역으로 지정하여 실효적으로 관리하여야 한다. 넷째, 방공식별구역 내에서 식별업무를 수행한다는 것은 국가의 관할권을 행사하는 것이므로 관할권이 미치는 구역의 경계를 장기적으로는 대륙붕 및 배타적 경제수역과 경계를 유사하게 조정하여 그 상공으로 방공식별구역의 경계를 확장하는 것도 검토가 필요할 것이다. 다섯째, 식별업무를 위해 전투기가 출격하거나 공역통제기관에서 방송을 할 경우 국제법을 위반하지 않도록 운영규칙을 정하여야 한다. 여섯째, 주변국과 운영규칙을 협상하거나 시행할 경우에 국가의 관행에 부정적 영향을 미칠 수 있는 내용은 수용을 하지 않아야 하며, 방공식별구역에 관한 사무를 담당하

는 부서에는 국제법 전문가의 배치를 통해 주변국과의 협상에서 지역관습법 형성의 과정에 국익이 충분히 반영되도록 하여야 할 것이다.

방공식별구역을 관리하는 군사당국은 국가 기관에 소속되므로 동북아에서 군사당국의 행위가 지역관습법 형성에 영향을 미치며, 다른 분야의 국가 기관의 행위 즉 해양경계획정과 같은 국가 행위들에도 영향을 미칠 수 있음을 알았다. 따라서 방공식별구역을 운영하는 규칙을 입법하거나 타국과 협정을 체결함에 있어서는 신해양법질서와 국제관습법을 고려하는 등의 조치를 하여야 한다.

참고문헌

[국내문헌]

- 국방부, “전쟁법 해설서”, 국방부, 2013
- 국방부, “한국 방공식별구역 종합자료집”, 국방부, 2013
- 김한택, “공해의 상공비행에 관한 국제법”, 『항공우주정책·법학회지』 제26권 제1호, 한국항공우주정책·법학회, 2011
- 김한택, “우주의 평화적 이용에 관한 국제법 연구”, 『항공우주정책·법학회지』 제30권제1호, 한국항공우주정책·법학회, 2015
- 김현수, “해양법 각론”, 청목출판사, 2010
- 서영득, 송인석, “확장된 방공식별구역의 안정적 운용을 위한 법적 과제”, 『제11회 항공우주법세미나』, 공군본부, 2014
- 심인혜, “방공식별구역과 국제법, -국제법상 지위 및 중복 설정 시 발생하는 문제”, 『외교부 국제법 동향과 실무』, 통권36호, 2015
- 외교통상부 홈페이지/이슈별 자료실/조약과 국제법/한반도 주변해양, 2017
- 유병화, 박노형, 박기갑, “국제법 I”, 법문사, 1999
- 정인섭, “신국제법강의”, 박영사, 2014
- 정철, “군용항공기 운용의 작전법적 검토-항공기에 의한 단계별 공역 침범에 대한 대응 조치의 문제점 및 입법방향에 대한 고찰”, 『항공우주정책·법학회지』 제18권, 한국항공우주정책·법학회, 2003
- 최용만, 권종필, “한국방공식별구역 확대 조정의 의의와 향후 과제”, 『에이스』 제137호, 공군본부, 2016
- 최종화, “현대 국제해양법”, 두남, 2008
- 헌법재판소 2001.3.21. 선거99헌마139

[외국문헌]

- FAA, “Aeronautical Information Publication” amendment 1, FAA, 2017
- ICAO ANNEX #11 “Rules of the Air”, 1984

ICAO Doc9426 "Air Traffic Services Planning Manual", 1984

Kim Han Taek, "The legal Status of Military Aircraft in the High Seas", 「The Korean Journal of Air & Space Law」, Volume32, Issue 1, 2016

Ruwantissa Abeyratne, "In search of theoretical justification for air defence identification zones", 「Journal of Transportation Security」, Volume5, Issue 1, 2012

US CODE 49 §40103

White House, "2018 Fact Sheet", White House, 2017

초 록

1950년 미국을 시작으로 1951년에는 한국의 방공식별구역이 선포되었다. 초기의 방공식별구역은 순전히 방공임무와만 연계되었으나, 해양자원과 해양에 대한 관할권행사에 대해 세계 각국들이 그 영향력을 확대하려는 경향이 나타나면서 변화되었다. 특히 중국이 동중국해 방공식별구역을 2013년 10월에 선포하면서 방공식별구역 내를 비행하는 모든 항공기는 비행계획서를 중국의 항공관제 당국 또는 국방당국에 제출할 것을 강제하였고 제출하지 않으면 무력을 사용하겠다고 공표하였으며, 또한 해양 분쟁이 격화되고 있는 남중국해에도 방공식별구역을 선포할 것을 예고하면서 방공식별구역이 확연히 국가의 관할권행사 권역으로서 영토 및 배타적 경제수역 등과 연계됨을 여실히 보여주고 있다.

이에 대응하여 2013년 12월 15일 확장된 한국 방공식별구역은 중국의 동중국해 방공식별구역, 일본의 외곽 방공식별구역과 중첩되어 있다. 중첩된 구역은 우리나라뿐만 아니라 중국, 일본도 자신들의 대륙붕과 배타적 경제수역이라고 주장하는 수역의 상공이다. 그리고 한국 방공식별구역에서 식별업무를 수행함에 있어서 주변국과의 우발충돌을 방지하기 위해 한·중·일은 양자 간에 군사력 사용에 강제력을 미치는 군사협정을 체결하여 운영하고 있다.

이러한 군사협정과 방공식별이라는 국가 행위가 지속되고 반복되며 상대국의 묵인을 받는다면 아직까지 방공식별구역이 국제성문법이나 국제관습법에 의하여 인정된 공역이 아니지만 지역관습법으로 형성되고 있다고 보아야 한다.

그리고 방공식별구역 내에서 식별업무를 하는 것은 국가 기관인 군사당국의 행위이므로 잘못된 행위로 인한 관습법화는 다른 국가 기관의 행위인 주변국과의 해양경계 획정에도 부정적 영향을 미치게 되어 국익에 심각한 악영향을 초래할 수 있으므로 해양경계획정 등과 같은 다른 분야 행위도 고려하여 운영 규칙을 지정하고, 주변국과 군사회담에 임하여야 한다.

방공식별구역에서 비행계획서의 제출은 유엔해양법이 정한 공해상 비행의 자유를 충분히 향유할 수 있도록 영공으로 진입하지 않는 경우에는 제출을 강제하지 않도록 군용항공기 운용 등에 관한 법률을 정비하여야 한다. 방공식별구역 진·출시에 합동참모의장의 승인을 받도록 한 군용항공기 운용 등에 관한

훈련도 군인이 아닌 민간인에 적용하기 위해서는 국방부장관의 승인을 받거나 법규명령으로 제정되어야 한다.

또한 방공식별구역의 운용과 관리에 있어서 동북아에서 지역관습법화를 고려하여 상대국에 관리권한을 양도하는 행위는 반드시 배제되어야 한다. 특히 배타적 경제수역의 상공에 방공식별구역이 설정되어 있으므로 안보와 관련된 권한 등을 상대국에 양도하는 군사협정은 부작위에 의한 결과로도 발생하지 않도록 하여야 한다. 한·중·일·러 간에 방공식별구역 운영과 관리에 관한 내용이 포함된 군사협정을 체결하였거나 협상 중에 있어 동북아에서는 지역관습법이 형성되고 있다고 보여 진다.

주제어 : 방공식별구역, 관할권, 배타적 경제수역, 국제법, 대륙붕, 공해, 비행의 자유, 관습법

Abstract

A study on Operation Rules of Korean Air Defence Identification Zone

Kwon, Jong-Pil* · Lee, Yeong H.**

Declaration of Air Defense and Identification Zones started with the United States in 1950, which was followed by declaration of KADIZ by the Republic of Korea in 1951. Initial ADIZ were solely linked with air defense missions, but their roles have changed as nations around the globe manifested a tendency to expand their influence over maritime resources and rights. In particular, China declared ADIZ over the East China Sea in October 2013 and forced all passing aircraft to submit flight plan to ATC or military authority, saying failure of submission will be followed by armed engagement. China announced it would declare another zone over the South China Sea despite the ongoing conflict in the area, clearly showing ADIZ's direct connection with territorial claim and EEZ and that it serves as a zone within which a nation can execute its rights.

The expanded KADIZ, which was expanded in Dec 15, 2013 in response to Chinese actions, overlaps with the Chinese ADIZ over the East China Sea and the Japanese ADIZ. The overlapping zone is an airspace over waters where not only the Republic of Korea but also of China and Japan argue to be covering their continental shelf and EEZ. Military conventions were signed to prevent contingencies among the neighboring nations while conducting identifications in KADIZ, including the overlapping zone.

If such military conventions and practice of air defense identification continue to be respected among states, it is under the process of turning into a regional customary law, although ADIZ is not yet recognized by international law or

* Stud. School of Air Transport, Logistics and Law, Korea Aerospace University

** Prof. School of Air Transport, Logistics and Law, Korea Aerospace University

customary law.

Moreover, identification within ADIZ is carried out by military authorities of states, and misguided customary procedures may cause serious negative consequences for national security since it may negatively impact neighboring countries in marking the maritime border, which calls for formulation of operation rules that account for other state activities and military talks among regional stake holders.

Legal frameworks need to be in place to guarantee freedom of flights over international seas which UN Maritime Law protects, and laws regarding military aircraft operation need to be supplemented to not make it a requirement to submit flight plan if the aircraft does not invade sovereign airspace. Organizational instructions that require approval of Chairman of Joint Chiefs of Staff for entrance and exit of ADIZ for military aircraft need to be amended to change the authority to Minister of National Defense or be promoted to a law to be applicable for commercial aircraft.

Moreover, in regards to operation and management of ADIZ, transfer of authority should be prohibited to account for its evolution into a regional customary law in South East Asia. In particular, since ADIZ is set over EEZ, military conventions that yield authority related to national security should never be condoned. Among Korea, China, Japan and Russia, there are military conventions that discuss operation and management of ADIZ in place or under negotiation, meaning that ADIZ is becoming a regional customary law in North East Asia region.

Key words : Air Defense Identification Zone, jurisdiction, EEZ, International law, continental shelf, high sea, freedom of flight, customary law