

# 국제법 현안 Brief



국제법 현안 Brief 편집위원회  
편집위원장 정인섭 교수 (서울대학교)  
편집위원 백범석 교수 (경희대학교)  
김현정 교수 (연세대학교)  
투고문의 ksilbrief@gmail.com  
웹사이트 www.ksil.or.kr

국제법 현안 Brief는 국제법 관련 현안문제에 관해 간략한 설명을 제공함으로써 국제법 연구자는 물론 일반인에게 국제법에 대한 이해를 돕는 것을 목표로 합니다. 국제사회에서 발생하는 최근 현안과 관련된 국제법 쟁점에 대한 인식과 최근 국제법 동향에 대한 지식을 공유함으로써 국제법에 대한 사회적 인지도를 향상시키는데 도움이 되기를 기대합니다.

## 중국 군용기의 KADIZ 진입으로 본 ADIZ와 국제법

양 희 철 (한국해양과학기술원 소장)



이미지 출처: <https://blog.naver.com/jcs203/220907593544>

### 1. 서언

중국 군용기의 한국방공식별구역(Korea Air Defense Identification Zone, 이하 'KADIZ'라 함) 진입이 최근 들어 빈번해 지면서 정례화된 훈련 비행이 아니냐는 우려의 목소리가 높다. 러시아 전략 미사일 폭격기 Tu-95MS 또한 동해와 남해까지 진입하며 공중 급유 훈련을 진행한 바 있다. 외국 군용기에 의한 KADIZ 무단 진입은 KADIZ를 무력화 하는 조치일 뿐 아니라, 지역해의 긴장 수위에 따라서는 심각한 군사적 위협 상황으로 발전될 수도 있다. 중국 군용기의 비행경로가 영공 범위에 상당히 근접하여 비행하는 상황이 반복적으로 발생한다는 것은 그 자체로 우리나라의 대응적 방위 태세를 압박하는 행위로 해석될 수 밖에 없다. 통상적 비행훈련이라는 중국의 답변은 동북아 지역해 질서를 둘러싼 패권적 대립 구도에서 한반도의 긴장을 고조시키는 원인이 된다는 점에서 설득력이 없다. 특히

중국 외교부가 우리측 KADIZ 진입 행위를 “국제공역에서의 국제법을 위반하지 않은 범위”라고 논평한 것은 자국 방공식별구역(Air Defense Identification Zone, 이하 'ADIZ'라 함)에 진입하는 타국 군용기에 대하여 민감하게 반응하는 중국의 대응과 비교할 때 다분히 의도적 목적을 가지고 수행되고 있다는 해석이 가능하다. 한국을 포함한 국제사회의 ADIZ가 초기 운영된 것과 달리 중국의 CADIZ(Chinese ADIZ)는 2013년에 이르러 설정되었다. 이는 중국의 ADIZ 설정이 동아시아 지역질서 혹은 국방안보적 측면에서의 적극적 보호 조치와 무관하지 않다는 것을 의미한다. 이에, 본문에서는 국제사회의 ADIZ 운용현황과 국제법적 해석, 중국의 ADIZ에 대한 태도를 중심으로 살펴보고자 한다. 이를 통해 중국의 CADIZ 설정이 갖는 의미와 향후 EEZ에서의 군사활동 등에 대한 중국의 입장 변화 가능성을 조심스런 전망을 하고자 한다.

## 2. 국제사회의 방공식별구역의 운영 현황

해양에서의 관할권 외연 확장은 국제법적 합의와 국내 법적 수용을 통해 형성되었다. 반면, 공역(空域)에서는 안보 등의 국가 이익과 결부되어 새로운 통제영역을 확보하려는 노력이 1950년대 초반부터 일부 국가의 관행을 중심으로 형성되어 왔다. 이의 대표적인 것이 ADIZ다. 따라서 ADIZ는 유엔해양법협약(UN Convention on the Law of the Sea, 이하 'UNCLOS')보다 먼저 논의되었으며, 그 수요 역시 국제사회의 기술발전에서 따른 현실적 위협으로부터 국가 안위를 확보하려는 데서 출발하였다. 이는 ADIZ의 설정과 운용을 둘러싼 해석의 문제는 국제법상 국가의 안보이익, UNCLOS상 연안국 권리와 EEZ에서 상공비행의 자유 등의 문제와 연계되어 해석될 필요가 있다는 것을 의미한다<sup>1</sup>.

방공식별구역은 제2차 대전과 한국전쟁 이후, 특히 냉전시대 소련의 위협으로부터 자국의 안전을 확보하기 위하여 설정되기 시작하였다. 미국과 캐나다는 1950년과 1951년 대서양과 태평양 지역에 ADIZ를 설정하였다. 미국은 연안 해역 상공의 일정 범위를 방공식별구역으로 설정하고, 모든 외국 항공기는 해당 구역에 진입하기 전에 통보하고 허가를 받도록 하였다<sup>2</sup>. 미국의 ADIZ는 9·11테러 이후 메릴랜드주 볼티모어와 워싱턴 DC를 대상으로 추가 설정되었다. 이는 ADIZ 설정이 '연안국'입장에서 설정되는 예와 달리 '안보적 수요'에 따라 다른 영역을 대상으로도 설정된다는 것을 의미한다. 인도 역시 영토 전체를 대상으로 ADIZ를 설정하여 운용하고 있다. 다만, 육지와 내수, 영해의 상공은 완전한 주권이 미치는 영공이라는 점에서 그 실익은 없다(물론, 영공에 ADIZ설정을 통해 보다 기타 지역보다 강하게 진입을 통제하는 실익은 있다).

ADIZ는 국제적으로 약 30여 국가가 운용하고 있으나, ADIZ가 안보이익에 근거한다는 것 외에는 통일된 정의가 없다. 동북아에서 ADIZ는 1951년 미국 공군(태평양, 제5공군)이 극동방위를 목적으로 한국, 일본, 대만에 설정한 것이 시작이었다. 1951년 설정된 KADIZ는 2008년 제정된 《군용항공기 운용 등에 관한 법률》에 따라 국내법적 근거를 갖게 되었고, 해당 법은 제9조를 통해 "국방부장관은 방공식별구역을 설정하여 관리한다."

고 규정, 국방부 장관은 동법 시행령 제2조 제2항에 근거하여 2008년 7월 31일 KADIZ를 설정한 바 있다. 한국의 ADIZ는 2013년 중국의 ADIZ 설정에 대한 대응조치로 확대 조정되었다. 일본의 JADIZ는 이후 1969년 훈령, 1972년 훈령 개정(이어도 주변수역을 포함) 등을 통해 현재의 ADIZ로 확대되었다.

## 3. 중국 CADIZ 설정의 국제법적 근거

각국의 ADIZ는 명확한 국제법적 근거가 아닌 일방적 설정 행위에 의존하고 있다는 점은 특정 국가 간의 중첩되는 ADIZ 운용이 국제법 위반으로 판단할 수는 없다는 것을 의미한다. 중국 역시 2013년 한국 및 일본 ADIZ와 중첩되게 구역을 설정하였으나, 이를 국제법 위반이라고 할 수 없는 이유이다<sup>3</sup>.

중국이 2013년 설정한 ADIZ의 국제법적 근거는 《UN헌장》 제51조, UNCLOS이 규정하는 EEZ에서의 연안국 권리를 통해 형성되고 있다고 보여진다. 예컨대, UN헌장은 제51조를 통해 모든 국가가 "자위의 고유한 권리"를 향유한다고 규정하고 있으며, 중국의 ADIZ 설정은 "외국 항공기에 의한 고유 권리의 침해 가능성"에 대한 예방 조치로 설정되었음을 피력하고 있다<sup>4</sup>. 또한 UNCLOS은 제56조를 통해 연안국은 EEZ에서 천연자원을 탐사, 개발, 관리를 목적으로 하는 주권적 권리 등의 사항 외에 "이 협약에 규정된 기타의 권리"를 향유하도록 규정하고 있다<sup>5</sup>. 후자는 특히 협약 제301조가 당사국이 이 협약에 따른 권리행사와 의무 이행에 있어서 "다른 국가의 영토보전 또는 정치적 독립에 해가 되거나 또는 국제연합헌장에 구현된 국제법의 원칙에 부합되지 아니하는 방식에 의한 무력의 위협이나 행사를 삼가야 한다"는 규정과 연계된다고 해석된다. 즉, UNCLOS 제56조가 규정하는 연안국의 자국 EEZ 내 "기타 권리"라는 것이 제301조가 규정하는 국가주권 및 영토보전이 침해되지 않아야 하며, 그 국가안전과 평화적 질서 등에 대한 일반 국제법상의 권리를 포함한다고 해석하고 있다. 이에 따르면 일국의 항공기가 타국의 EEZ에서 상공 비행의 자유를 향유할 경우에도 연안국의 국가주권과 영토안전을 존중하여야 하며, 또한 연안국의 국가안전과 평화질서를

위해하지 않아야 하고, 이러한 연안국 권리를 고려하지 않을 경우, 이는 상공 비행의 자유에 대한 남용이라는 것이다<sup>6</sup>.

중국 ADIZ 설정의 또 다른 법적 근거는 UNCLOS의 잔존적 권리(residual rights)에서 찾을 수 있다. UNCLOS 제56조 제2항은 “이 협약상 EEZ에서의 권리 행사와 의무이행에 있어서, 연안국은 다른 국가의 권리와 의무를 적절히 고려하고, 이 협약의 규정에 따르는 방식으로 행동한다”고 규정하고 있다. 중국은 해당 규정이 연안국의 해상안전에 대한 특징을 고려한 것으로, 연안국이 국제법상의 “평화적 목적”으로 활용되어야 한다는 원칙, 그리고 협약의 관련 규정에 따라 非연안국의 상공비행의 자유를 방해하지 않는 한, ADIZ를 설정하는 것은 협약 위반이 아니며, EEZ에서의 잔존적 권리에 대한 합법적 행사라고 주장한다. ADIZ 설정의 또 다른 근거는 UNCLOS 제58조 규정에서 찾을 수 있다. 동조 제3항은 “이 협약상 EEZ에서 권리행사와 의무를 이행함에 있어서, 각국은 연안국의 권리와 의무를 적절하게 고려하고, 이 부의 규정과 배치되지 아니하는 한 이 협약의 규정과 그 밖의 국제법 규칙에 따라 연안국이 채택한 법령을 준수한다.”고 규정하고 있다. 이는 모든 국가의 항공기가 연안국의 EEZ에서 상공비행의 자유를 향유하는 것이 ‘절대적 권리’가 아닌 “연안국의 권리”를 적절히 고려하여야 하는 ‘상대적 권리’라는 것을 의미한다. 이러한 태도는 지난 2001년 중국 하이난성 인근 상공에 발생한 미국 해군 EP-3E와와 중국 F-8전투기의 충돌 사건에 대한 중국 외교부 성명<sup>7</sup>에서도 그대로 나타난 바 있다. 주목할 것은, 이때 중국이 주장하는 구체적인 “연안국의 권리”는 “안보이익(security interests)”에 근거한다는 점이다.

#### 4. 중국 군용기의 KADIZ 진입 : 외국 EEZ 군사활동에 대한 포용적 해석으로의 전환인가?

중국은 ADIZ 설정 이후, 중국 CADIZ를 비행하는 항공기는 “비행계획 제출, 무선통신체계 유지(레이더 수신 2회) 등의 식별조치 이행, 중국측 관련 기관 지시 복종”의 의무를 준수 하여야 한다<sup>8</sup>. 중국은 “식별

혹은 지시에 협조하지 않거나 복종하지 않는 항공기에 대하여 방어적 긴급조치를 취한다”는 태도다. 그러나 중국의 방어적 조치가 ADIZ를 운용하는 기타의 국가들과 달리 적극적으로 운용될 가능성은 적어 보인다. 다만, 이는 중국의 대응 수위가 “사안별 상황과 직면한 위협의 정도에 따라”<sup>9</sup> ‘비례성’의 대응 태도가 유지될 것으로 해석된다는 전제하에서 국제법 위반 판단은 유보된다는 것이다. 중국측의 방어적 조치가 식별, 교신, 추적, 검사, 방향선회 등을 목적으로 한 요격(interception)을 의미하는 경우, 이는 여타 국가들의 ADIZ 운용과 별 차이가 없을 것으로 판단되며<sup>10</sup>, 그 이상의 조치를 취할 경우 국제법 위반행위로 판단될 수 있을 것이다. 이러한 해석은 우리나라의 KADIZ 운용 과정에서도 동일하게 적용될 수 있을 것이다.

중국의 ADIZ 운용이 중국 영공에 근접하는 항공기 외에, EEZ 상공을 통과하는 항공기까지도 대상으로 한다는 점에서, 협약상 상공 비행의 자유를 침해한다는 측면이 제기될 수 있다. 그러나 역시 우리나라와 캐나다 등 일부 국가의 ADIZ 운용 역시 사실상 영공 접근에 관계없이 ADIZ를 진입, 통과하는 모든 항공기를 대상으로 하고 있다는 점에서 국제법 위반으로 판단하기에는 무리가 있다. 미국은 단순통과 비행에 대하여는 ADIZ 절차를 적용하지 않고 있다.

중국의 ADIZ 설정이 국제적 관행과 다를 것이 없다는 점에서는 한국의 ADIZ설정과 다른 잣대를 통해 판단할 필요는 없다. 다만, 중국의 ADIZ 설정이 아시아 지역에서의 패권경쟁 과정에서 탄생한 적극적 행위로의 전환 수단이라는 점에서는 상당한 경계가 필요하다. 주의할 것은, 중국의 ADIZ설정 이후 지속되고 있는 KADIZ의 의도적 진입과 행위를 어떻게 해석하여야 하는가에 있다. 이와 관련하여, 필자는 중국의 일부 학자를 통해 제기되고 있는 EEZ에서의 군사활동에 대한 새로운 접근과 해석에 주목할 필요가 있다고 본다. 이들 주장에 의하면 EEZ에서의 군사활동을 “포용적 해석(inclusive interpretation)”과 “비포용적 해석(exclusive interpretation)”으로 구분하여 접근하고, 미국과 같은 해양대국이 전자의 입장을 취하고, 중국을 위시한 연안국이 후자의 입장을 취하고 있다고 접근한다. 다만, 이들은 장기적 측면에서, EEZ 내에서의



군사활동이 “항행권”의 일반적 범주에 해당되도록 해석하는 것이 중국 국가이익에 부합한다는 태도를 다소 솔직하게 언급하고 있다. 즉, 이는 새로운 역량을 구비하고 있는 중국이 모든 해양에서 행동의 자유를 확보하는 것이며, 결국 중국이 주도하고자 하는 해양질서는 ‘포용적 해석’과 일치한다는 것을 의미한다. 좀더 직설적으로 표현하면, 중국을 중심으로 ‘EEZ에서의 군사활동’에 대하여 “포용적 해석”과 “비포용적 해석”을 할 경우의 손익표를 작성해 볼 때, 중국은 오직 對 미국과의 관계에서 약소국의 입지에 처해 있으며, 그 외의 국가와의 관계에서는 강대국의 입장에 있다는 태도다. 이 분석에 의하면 “EEZ내 군사활동”에 대한 중국의 해석은 미국과의 관계를 제외한다면 “포용적 해석”을 취할 경우가 중국 이익에 부합하는 것으로 해석된다<sup>11</sup>. 미국 해군함정의 남중국해 항행으로 미·중 갈등이 격화될 때에도, 중국의 입장(국방부 혹은 외교부)은 “UNCLOS 위반”이라는 표현 보다, “중국의 안보이익 침해(위해)”라는 태도를 취하는 것을 볼 수

있다. 이것이 중국의 군사적 활동의 포용적 해석으로의 거시적 방향과 연계되어 진행되는 것인지는 알 수 없으나, 중국의 군사적 역량확대와 함께 활동 범위의 확대는 충분히 예상할 수 있다.

최근 반복적으로 진행되는 중국의 KADIZ 진입은 상당히 의도적이며, 다분히 복합적 계산식을 통해 이루어지고 있다. 중요한 것은 중국의 행위가 동중국해를 넘어 ‘동해’까지 확대되고 있다는 점이다. 동해에서의 군용기 운용은 우리나라와 북한, 일본에 대한 직접적이고 새로운 위협이면서, 넓게는 북극해와 태평양에 미치는 힘의 투사(投射)와 무관하지 않다. 중국의 행위가 지역해 질서에 대한 공세적 의지일 수 있고, 남북간 관계개선 과정에서 나타날 수 있는 변수에 대한 중국의 역할론을 표현하는 것일 수 있다. 다만, 중국의 행위가 지역질서의 충돌적이고 돌발적 상황의 증폭 혹은 한반도의 이익과 관계없이 국제적 세력팽창을 위한 무책임한 자국 우선주의에 기인하는 것은 아닌지 우려스럽다.

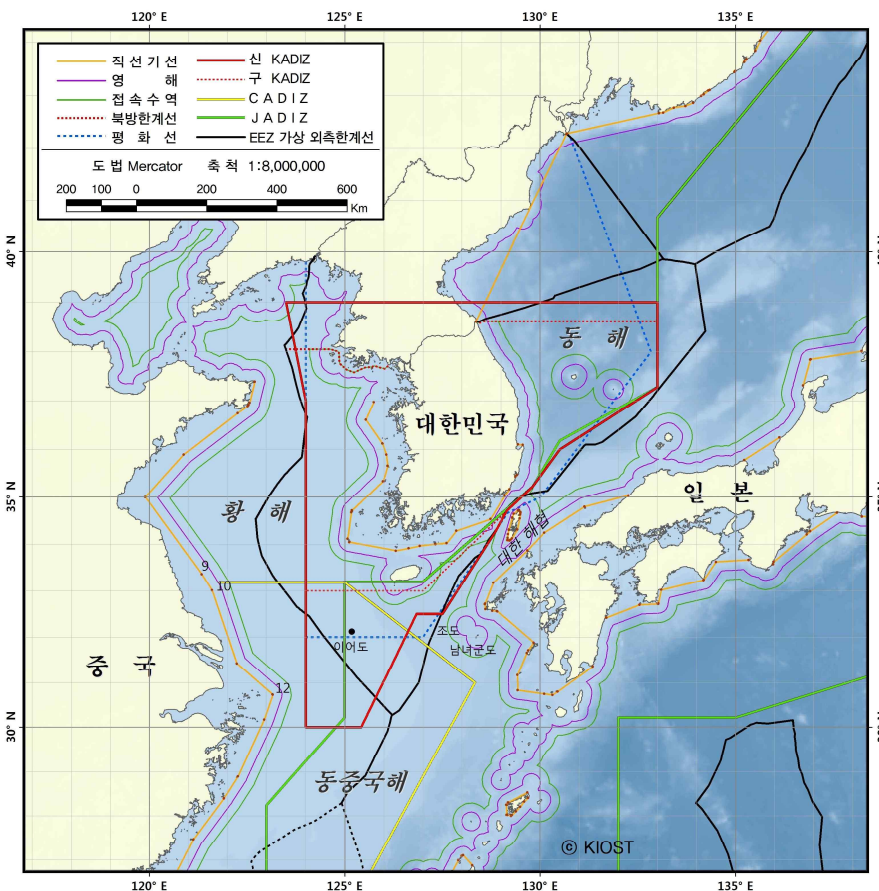


그림. 동북아에 설정된 한중일 ADIZ

⋮ 필자 소개 ⋮

**양희철 소장**은 한국해양과학기술원 해양정책연구소에서 재직 중이다.

**국제법 헌안 Brief**의 내용은 필자 개인의 견해이며 **대한국제법학회**의 공식적인 입장은 아닙니다.

regulations for their state aircraft, that they will have due regard for the safety of navigation of civil aircraft ; Annex 2, Appendix 2, 1.1 a) interception of civil aircraft will be undertaken only as a last resort”로 규정, 요격은 최후 수단으로 가능토록 하고 있다.

- 11 양희철, “중국의 주요 해양정책에 관한 연구 동향 분석”, 동서연구 제27권 제2호(2015), pp.157-193.

---

- 1 양희철, “중국 ADIZ의 국제법적 해석과 동북아 안보에서의 함의”, 「국제법학회논총」제59권 제4호, p.166.
- 2 미국의 초기 ADIZ 설정에 대하여는 Brunson MacChesney, *INTERNATIONAL LAW SITUATION AND DOCUMENTS* 1956, Vol. LI(Washington: US Government Printing Office, 1957) 참조.
- 3 중국의 ADIZ는 6개 점의 연결선과 중국 영해기선과의 사이에 위치한 해역을 대상으로 설정되어 있다. 중국의 ADIZ 설정은 《중국국방법》, 《중국민용항공법》,《중국비행기본규칙》등의 국내법에 근거하고 있는데, 이들 근거법은 중국의 입법체계로 볼 때 각각 기본법, 기타 기본법, 행정법규(규칙)에 해당하며, 국내법으로서 가지는 각각의 위계에는 차이가 있다. 중국의 법체계에 관하여는 양희철, 중국 해양관련 법령의 발전과 입법체계에 서의 지위 및 해석, *Ocean and Polar Research*, Vol, 30(4), pp.427-444 참조.
- 4 중국 국방부 대변인 기자간담회(2013.11.23) 참조.[http://news.xinhuanet.com/mil/2013-11/23/c\\_118264260.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2013-11/23/c_118264260.htm)
- 5 유엔해양법협약 제56조 제1항 (c)호.
- 6 ZhouZhongHai, "論海洋法中的剩餘權利", *政法論壇*, vol.22, No.5, 2004.9, p.181.
- 7 Spokesman Zhu Bangzao gives full account of the collision between US and Chinese military planes. Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China(April 4, 2001).
- 8 중국의 동중국해 ADIZ 식별규칙 제2항.
- 9 중국 국방부 기자간담회(2013.11.28), [http://www.gov.cn/gzdt/2013-11/28/content\\_2537708.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2013-11/28/content_2537708.htm)
- 10 시카고 협약 부속서 15(ENR 5.2) 역시 항공고시보(NOTAM)에 ADIZ 진입시 요격(interception) 위험 등 관련 설명을 표시토록 규정하고 있는 바, ADIZ 개념은 요격 가능성을 포함한다고 해석된다. 단 시카고 협약은 동시에 제3조 bis a)를 통해 “The contracting States recognize that every State must refrain from resorting to the use of weapons against civil aircraft in flight and that, in case of interception, the lives of persons on board and the safety of aircraft must not be endangered. ; 제3조 d) : The contracting States undertake, when issuing