

## 요약

# 스포츠외교의 긍정적인 파급효과 활용하고 사업 간 연계·다자협력 관계 구축도 필요

## 북한, 2006년부터 핵·미사일 잇단 실험…국제사회, 대북제재 지속강화

유엔 안보리를 중심으로 하는 국제사회는 북한의 2006년 제1차 핵실험을 기점으로 대북제재 결의안을 채택해왔다. 국제사회의 대북제재 결의안 채택은 북한의 핵미사일 실험과 그 심각성에 대한 조치라는 것이 핵심이다. 유엔 안보리는 북한의 핵 위력과 미사일 발사능력 등을 주시하며 그에 따른 제재 내용을 지속적으로 강화해왔다. 실제로 총 10회의 대북제재 결의안 가운데 6회는 북한의 핵실험에 대한 조치이고, 4회는 미사일 실험에 대한 대응이다.

유엔 안보리 대북제재의 조항은 11개의 범주로 분류 가능하며, 그 중 금융제재, 회원국의 무기와 물자 등 공급, 판매, 이전 금지, 그리고 화물검사 등 세 항목에 관련한 조항이 지속적이고 중점적으로 강조되어 왔다. 이 조항들은 결의안들이 채택될수록 보완되면서 제재 수위가 높아졌으며, 다른 조항과 연계되는 점이 특징이다.

## 평창올림픽 때 화물검사 등 ‘제재위반’ 논란…예술단 평양공연도 논란

국제사회의 대북제재가 강화되는 상황에서 한국 정부는 평창 동계올림픽을 포함한 각종 남북 문화·체육 교류를 추진 및 성사시켰다. 하지만, 이로 인해 대북제재 위반 논란을 불러일으켰다. 주요 논란을 평창 동계올림픽과 예술단 평양공연을 사례로 살펴보면 다음과 같다.

2018년 평창 동계올림픽 당시 논란이 되었던 주요 대북제재 사안은 다음의 네 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 화물검사 문제이다. 유엔 안보리 대북제재 결의안 내용 가운데 화물검사는 금지된 무기와 물자 등의 공급, 판매, 이전 방지를 위해 강조되는 조항이다. 평창 동계올림픽 당시 한국으로 입국한 북한 대표단, 북한행과 북한발 항공기, 선박, 차량은 화물검사의 대상이

었다. 그러므로 2월에 북한 고위급 대표단 23명의 북한 정부 전용기를 통한 인천공항 입국은 논란의 중심에 설 수밖에 없었다.

둘째, 제재 대상의 금융제재와 입국 및 경유 방지 문제이다. 유엔 안보리에서 제재대상으로 지정된 최휘 등이 당시 한국에 입국한 31명의 고위급 대표단에 포함된 점은 많은 논란을 야기 하였다.

셋째, 금지 품목을 북한에 제공하는 문제이다. 북한대표단이 유류를 반입하거나 제공받는 문제, 그리고 스포츠 용품 등 금지된 사치품을 제공받는 문제가 논란이 되었다.

넷째, 한국 국적 항공기의 방북 문제이다. 미국 행정명령 E.O.13810은 북한에 착륙하거나 입항한 이력이 있는 외국 항공기와 선박이 180일 이내 미국 공항에 착륙하거나 항구에 입항하는 것을 불허한다. 그에 따라 아시아나 항공편을 이용하여 마식령스키장 남북합동훈련 참석차 방북한 점이 논란의 대상이 되었다. 그 외 선수단 경비 문제 등 비용 부담 문제가 끊임없이 제기 되었다.

이에 반해 예술단 평양공연은 평창 동계올림픽에 비해 대북제재 논란이 상대적으로 적었다. 큰 논란이 되었던 사안은 항공기 제재와 관련한 조항이었다. 공연의 사전점검단이 북한 국적의 고려항공기를 이용한 점이 논란의 중심에 있었으며, 한국 국적 항공기로 방북한 문제 역시 논란을 불렀다. 이와 함께 비용 부담 문제가 다시금 불거졌다.

## 유엔 안보리에 면제요청, 미국 등 관련국과 협의로 '위반 논란' 해결

평창 동계올림픽 당시 북한 대표단의 참석으로 인해 발생한 대북제재 위반 논란에 대한 한국 정부의 기본 입장은 면제 승인(유엔 안보리)과 협의(미국, 북한)로 요약된다. 통일부 정례브리핑과 관련 언론보도 등을 중심으로 보면 한국 정부의 대응책은 크게 여섯 가지로 정리된다.

첫째, 화물검사의 경우 관련법에 따라 입경 수속절차와 검색을 실시한 것으로 보인다. 둘째, 대북제재 대상의 자산동결 및 입국의 경우 유엔 안보리 대북제재위원회에 제재 면제 요청을 한 것으로 파악된다. 이는 일시적이지만 제재 면제 결정이 내려진 최초의 사례이다. 셋째, 북한 착륙 항공기의 경우 미국 정부와의 협의를 통해 예외 인정을 받았다. 넷째, 유류 제공 문제의 경우 북측의 요구 철회로 해결되었다. 다섯째, 남북 여자 아이스하키 단일팀의 북한선수에게

스포츠용품 등을 지급하는 문제의 경우 지급을 하지 않음으로써 논란을 종식시켰다. 여섯째, 북한 대표단에 대한 비용 문제는 상호주의 원칙과 기존 사례를 참고하여 처리한 것으로 보인다. 각 사례별 예산 처리 상황을 확인할 수 없으나 상호주의에 입각하여 남측행사는 남측에서, 북측행사는 북측에서 비용을 부담한 것으로 판단된다.

예술단 평양공연에서 논란이 된 사항에 대한 한국 정부의 대응책은, 평창 동계올림픽에서보다 유연해진 것을 확인할 수 있다. 이는 앞선 평창 동계올림픽에서 축적한 노하우를 반영했기 때문인 것으로 분석된다. 당시 한국 정부가 보인 대응책은 대략적으로 다음과 같이 두 가지이다.

첫째, 한국 국적 항공편 이용과 관련하여 저비용항공사인 이스타항공의 항공기를 활용하였다. 이스타항공은 동북아, 동남아, 러시아 해외노선만을 운행하므로 미국 대북제재의 적용을 받지 않는다. 즉 미국노선을 운행하지 않는 저비용항공사를 선택함으로써 대북제재 위반 논란을 해결하고, 항공사의 영업 손실을 사전에 방지하였다. 둘째, 비용 부담 역시 평창 동계올림픽 때와 마찬가지로 상호주의 원칙에 따라 남북이 비용을 부담하였고 남북협력기금을 사용하였다.

## ‘스포츠외교 활용, 사업 간 연계, 다자협력 관계 구축’ 3대 전략 필요

서울시는 「서울-평양 포괄적 도시협력방안」의 일환으로 서울-평양(경평) 축구대회, 제100회 전국체전 북한팀 참가, 2032년 하계올림픽 남북 공동 개최, 서울-평양 교향악단 합동공연, 서울-평양 문화예술 교류 등을 추진 중에 있다. 서울시는 사업 추진 과정에서 대북제재에 저촉되지 않도록 다음과 같은 세 가지 전략을 적극 검토하여야 할 것이다.

첫 번째로 스포츠외교의 긍정적 파생효과를 활용하여야 한다. 남북 문화·체육 분야 교류, 특히 체육 분야 교류가 중시되는 이유는 스포츠외교를 기대할 수 있기 때문이다. 문화·체육 분야 교류는 스포츠외교 역할을 수행함으로써 국가 간 긴장관계를 완화하고 지역 및 세계 평화에 이바지한다. 또한 스포츠외교를 통해 갈등국면을 해소하고 화해 분위기를 조성할 수 있다. 이러한 효과는 평화적·외교적·정치적인 방법으로 북한의 핵·미사일 문제를 해결하려는 유엔 안보리의 대북제재 기본 이념에도 부합한다. 그러므로 문화·체육 분야 교류가 스포츠외교를 수행한다면, 유엔 안보리 대북제재 예외사항으로 인정받고 추진될 수 있다.

두 번째 전략으로 다른 분야 사업과의 연계이다. 문화·체육 분야 교류를 단독으로 추진하기보다는, 실질적인 이익을 창출하는 사업과 연계하여 패키지를 구상하는 것이 바람직하다. 이를 통해 문화·체육 분야 교류가 가진 단발성 이벤트라는 한계를 극복할 수 있다. 더 나아가 이는 서울시가 표방하는 지속가능한 도시교류를 위한 핵심 조건이기도 하다.

실현가능한 사업 패키지 구상은, 첫째, 인도주의 사업인 보건의료분야 지원과 연계하는 것이다. 보건의료분야 인도주의적 지원은 북한의 호응과 협력을 이끌어내기에 충분한 사업이라는 점에서 고려할 만하다. 둘째, 경제협력과 도시인프라 협력분야 우선과제와 연계하는 것이다. 구체적으로는 서울시의 도시개발 및 재생기술 경험을 평양과 공유하는 사업과 대동강 수질개선과 평양 상하수도 개량, 산림자원 공동이용 사업 등이 있다.

마지막으로 검토 필요한 전략은 다자협력 관계 구축으로 사업 추진의 동력을 마련하는 것이다. 서울시가 계획한 문화·체육 교류 사업은 유엔 안보리 등 국제사회의 대북제재가 지속되는 한 독자적으로 추진하기 어렵다. 이러한 현실적인 문제 해결과 함께 한반도 및 동북아 평화분위기 조성을 위해서는 다양한 행위체와 다자협력 관계를 구축하여 함께 추진하는 전략이 요청된다. 구체적인 사업별로 살펴보면 다음과 같다.

경평축구의 경우 국가기관, 민간단체, 국내 지자체, 프로축구팀 등과의 협력을 통해 서울시의 대북정책 역량을 강화하는 것이 우선되어야 한다. 유엔 안보리의 승인 요청, 미국과의 협의를 위해 문체부와 외교부, 통일부 등 국가기관과의 긴밀한 관계 구축이 시급하다. 또한 남북교류 경험이 풍부하고 북한 내 인적 네트워크를 가진 대북지원 민간단체와의 협력 역시 중요하다. 나아가 다른 지자체의 문화·체육 교류 계획과 연계하여 실질적으로 추진될 수 있는 사업으로 만드는 것이 필요하다. 제100회 전국체전 북한 선수단 참가 역시 여러 기관과의 협의와 협조가 필요하다. 대한체육회와 공감대를 형성해야 하는 것이 우선이며, 통일부와 외교부 등 국제사회의 대북제재를 담당하는 부서와의 협력도 중요하다. 2032년 하계올림픽 남북 공동 개최의 경우도 마찬가지이다. 이에 더해서 서울시의 도시 외교와 연계하여 전 세계 68개 자매·우호도시와 협력 관계를 구축하는 것 역시 고려되어야 한다.

## 대북제재 항목별 예외사항 활용해 ‘남북 교류협력 세부방안’ 마련해야

서울시의 남북 문화·체육 교류 사업의 성공적인 추진을 위해서는, 국제사회의 대북제재 조항의 핵심을 파악하고 그에 대응하는 세부적인 방안을 마련해야 한다.

첫째, 무기와 물자 등 공급, 판매, 이전 금지에 대한 방안이다. 유엔 안보리에서 지정한 주요 대북제재 품목은 북한의 핵·미사일 프로그램 관련 물자 외에도 비군사적인 물자까지 포함한다. 그에 따라 서울시는 남북 문화·체육 교류에 필요한 물품을 세부적으로 나열하고 제재에 저촉되는 대상을 제외하는 작업을 선행해야 한다. 특히 군민양용 품목에 대한 점검이 중요하다. 나아가 북한으로 반입이 금지된 물품과 반출이 금지된 물품을 분리하여 반입금지 물품은 북한 내부에서 최대한 조달할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 화물검사, 선박 및 항공기 제재에 대한 방안이다. 유엔 안보리의 화물검사 제재 내용을 살펴보면 사실상 모든 경우의 금지 물품 공급, 판매, 이전, 수출에 대한 화물검사를 요구하고 있다. 또한 선박 및 항공기 분야 제재 역시 북한 선박과 항공기에 대한 ‘제공’을 금지하고 있다. 따라서 서울시의 남북 문화·체육 교류 추진 과정에서 금지 품목 포함 여부와 상관없이 화물검사를 할 수밖에 없다. 이를 위해 북한의 적극적인 협조를 구하는 것이 필요하다. 또한 예술단 평양공연 사례를 참조하여, 화물검사의 편의와 결과의 신뢰를 확보하기 위해 서울시는 국내 저비용항공사의 항공기를 이용하는 방법을 고려할 필요가 있다.

셋째, 금융제재 분야 대북제재에 대한 방안이다. 유엔 안보리의 금융 관련 대북제재를 보면 무기 관련 제재와 마찬가지로, 전방위적으로 북한을 압박하고 있다. 이에 대한 대응으로 서울시는 남북 문화·체육 행사의 자금을 상호주의에 입각하여 마련할 것을 기본 원칙으로 세워야 한다. 즉 서울에서 개최하는 행사는 서울시가 부담하고, 북한에서 개최하는 행사는 북한이 부담하는 각자 부담 원칙을 마련할 필요가 있다.

넷째, 입국과 경유 방지에 대한 방안이다. 제재 대상의 입국과 경유 방지는 화물검사와도 직접적으로 연관되며, 북한 선수단이 아닌 고위급 대표단과 관련되므로 정치적으로 민감한 사안이다. 문화·체육 행사가 서울에서 개최될 경우 서울에 방문하는 북한 대표단에 제재 대상이 포함되면 입국을 허락할 수 없다. 이 경우 북한과의 협의를 통해 제재 대상에 포함되지 않은 인사만으로 대표단을 조직하도록 할 필요가 있다. 혹은 평창 동계올림픽의 사례를 참조하여, 유엔 안보리 대북제재위원회에 단기간 예외 승인을 받거나 미국 정부와 협의를 통해 해결한다.

다섯째, 대북제재 예외사항을 활용하는 방안이다. 유엔 안보리의 대북제재 결의안은 각 항목 별로 예외사항을 포함하고 있다. 이 사항을 활용함으로써 남북 교류협력을 실질적으로 추진할 수 있도록 해야 한다. 이와 관련하여 서울시는 남북 문화·체육 교류가 스포츠외교의 효과를 낼 수 있으며, 한반도와 동북아 평화 안정에 기여할 수 있다는 점을 강조해야 한다. 이는 유엔 안보리 대북제재 기조에 부합하기 때문이다. 나아가 서울시의 서울-평양 포괄적 도시협력 방안을 통한 남북교류협력 사업 패키지 구상이 인도주의 지원 및 경제협력, 금융·투자의 예외사항과 직접적으로 연결된다는 점을 부각할 필요가 있다. 특히 보건의료분야 인도주의 지원은 유엔 안보리 대북제재위원회의 승인을 받을 명분이 충분하다. 한 가지 명확히 할 것은 사안별로 사전에 대북제재 '면제' 승인을 받아야 한다는 점이다. 이와 관련하여, 지자체 차원의 면제 승인은 실질적으로 어렵기 때문에, 중앙정부 혹은 협의를 통한 국제기구나 민간단체를 통하는 것이 현실적이다.

