

문재인 정부 한반도평화 구축을 위한 남북 체육교류 추진과제

김 동 선*

- I. 서론
- II. 시기별 대북정책과 남북 체육교류 평가
- III. 문재인 정부의 한반도정책과 남북 체육교류
- IV. 결론 및 제언

국문요약

한반도 평화의 중심에 스포츠가 있었다. 남북대화의 재개와 남북관계의 복원은 평창올림픽에서 시작되었고 한반도는 새로운 전환점을 맞이하고 있다. 문재인 대통령은 '한반도에서 또 하나의 전쟁은 안 된다'는 원칙을 세우고, 한반도 평화와 비핵화를 강조하며, '평화 공존'과 '공동 번영'이라는 비전을 실천하고자 한다.

문재인 정부 한반도 정책과 평창올림픽은 한반도역사의 변곡점이 되었다. 현재의 남북관계 진전이 한반도 비핵화의 원동력이 된다는 것을 전제로 할 때 남북 간에 더 깊은 신뢰관계가 형성되기 위해서는 일관되고 꾸준히 교류협력의 지속되어야 한다. 그러므로 정치와는 별개로 남북 간에 자유롭고 빈번하게 왕래할 수 있는 체육교류협력의 선두로 사회문화, 경제, 정치적인 교류를 유기적으로 연계 추진하는 것이 바람직하다. 또한 스포츠교류는 국민들에게 남북화해의 분위기를 홍보하기가 용이하며 상호 동질감을 자연스럽게 느낄 수 있게 하는 큰 장점도 간과할 수 없다. 따라서 향후 스포츠교류협력의 확

대 및 심화를 위해 정책적 지원과 노력이 필요하다.

이에 본 연구는 한반도 평화구축의 구심이 될 수 있는 남북한 체육교류의 지속가능한 방안 모색을 위하여 남북교류가 본격화 되는 시점인 노태우 정부에서부터 지난 박근혜 정부까지 남북 체육교류와 교류에 가장 큰 영향을 미치는 대북정책과 연계하여 면밀히 살펴본다. 그리고 이를 타산지석으로 삼아 문재인 정부에서 발전적인 남북 체육교류협력을 위해 다음과 같은 과제를 실천할 것을 제언한다.

- ①남북 체육교류 담당 거버넌스 구축 ②중앙정부와 지방자치단체 공조체제 ③정체분리 ④체육회담 정례화 ⑤남북 체육교류 원칙 수립 ⑥남북 체육교류의 다양화, 다종화, 다색화 ⑦선이후난

주제어: 남북관계, 한반도정책, 교류협력, 남북체육교류, 남북체육교류협력

* 경기대학교

I. 서론

2018년 한반도는 70년 이상 지속된 냉전시대를 끝내고 새로운 평화 시대로의 진입이라는 출발점에 놓여 있다. 강산이 한번 바뀔 시간만큼 국내외 정세가 악화일로였고 긴장감이 팽배했던 한반도에 평화의 봄을 가져다 준 계기가 바로 ‘평창 동계 올림픽과 패럴림픽(이하 평창올림픽)’으로 스포츠외교의 힘을 보여 준 역사적 사례가 되었다.

평창올림픽의 성공적인 개최 이후 스포츠는 한층 더 한반도의 평화와 번영, 통일을 위해 더욱 선제적이고 실효적인 마중물 역할을 하고 있다. 남북 정상회담이 순탄치 않을 것이라는 예견들을 깨고 한 해에 세 차례의 남북 정상회담과 북미 정상회담이 성사되었다. 또한 각종 국제대회에 남북공동입장과 단일팀을 구성하여 참가하고 국내대회에도 상호교류가 활발히 이루어지고 있으며 향후 그 범위는 더욱 확대될 것으로 기대된다.

한반도 평화의 중심에 스포츠가 있고 이제 스포츠분야에서 ‘남북이 하나’ 되는 것이 일상사처럼 되고 있다. 한반도의 평화를 위해 온 세계가 한반도 비핵화와 항구적인 평화에 이목이 집중되어 있다.

우리에게 평창올림픽은 북한 사회와 체육에 대해서도 새로운 인식을 하게 해 주는 계기가 되었고 국제사회에도 북한 대표단과 응원단, 남북단일팀 등의 이슈로 지대한 관심을 모았던 스포츠 이벤트로 한반도 평화에 대한 세계적인 관심이 고조되었던 계기가 된바 있다. 평창올림픽을 계기로 한반도 평화에 불이 당겨졌고 한반도의 완전한 비핵화와 항구적인 평화체제와 종전선언을 목전에 두고 있지만 여전히 평화로의 진입장벽의 높은 현실을 대면하고 있는 것 또한 사실이다.

현재의 평화분위기와 남북관계 발전이 한반도 비핵화의 동력이 된다는 것을 전제로 할 때 남북 간에 더 깊은 신뢰관계가 형성되기 위해서는 정치와는 별개로 남북 간에 자유롭고 빈번하게 왕래할 수 있는 교류가 지속되어야 한다. 현 정부에서도 체육 분야는 여타 다른 분야에 가해지는 대북제재보다 다소 자유로운 까닭에 남북 정상회담 이후 현재까지 남북 체육교류가 릴레이로 이어지고 있다. 체육이 다른 분야와 융합된 교류로 확대된다면 더 많은 인적교류 및 접촉을 하게 되고 한반도 평화체제는 더욱 앞당겨질 것이다.

문재인 정부가 북한의 평창올림픽 참가에 심혈을 기울여 올림픽을 성공적으로 치르고 남북관계 재정립을 한 것과 마찬가지로 역대 정부에서도 남북관계 개선 및

상호교류를 추진하기 위한 적극적인 노력이 있어 왔다. 특히 탈냉전시대를 맞아 노태우 정부에 들어 북한을 선의의 동반자 관계로 하는 대북정책을 표명하면서 남북교류협력이 본격화되기 시작했다. 문재인 정부의 한반도정책도 1989년 이래 역대 정부의 공식 통일방안인 ‘민족공동체 통일방안’의 기본정신과 7·4 남북공동성명부터 10·4 정상선언의 내용들이 담겨 있어서¹ 일정 부문에서는 맥을 같이 한다고 하겠다.

이에 본 연구는 남북 체육교류가 본격화 되는 시점인 노태우 정부에서부터 지난 정부까지의 남북 체육교류와 결과에 영향을 미치는 대북정책을 면밀히 살펴보고 여기에서 도출되는 시사점과 교훈들을 바탕으로 향후 문재인 정부에서 지속적인 체육교류를 위한 추진과제의 제안을 연구 의의와 목적으로 설정하였다.

이를 위해 연구목적에 부합되는 관련 선행연구 및 문헌·자료 등의 내용분석을 통해 첫째, 역대정부의 대북정책과 체육교류의 고찰, 둘째, 문재인 정부의 남북 체육교류 현황과 성과 고찰, 셋째, 문재인 정부가 추진해야 할 남북체육교류 과제를 제안하는 것으로 구성하여 기술하였다.

II. 시기별 대북정책과 남북 체육교류 평가

역대 정부의 남북관계 지향목표는 한결같이 ‘통일’이지만 실천노력 측면에서는 국내의 정세변화와 남북관계의 진행발전 상황, 그리고 당국자의 의지와 정책에 따라 차이점이 수반되고 이념적·적대적 감정 대립이 우선적으로 작동했다.²

남북체육교류도 당국자의 대북·대남 정책이 상호 작동함으로써 진퇴가 좌우되어 왔다. 1991년 북핵문제가 대두되면서부터는 남북관계의 간극은 점점 더 벌어지고 남북교류나 협력사업의 성패가 역대 정부의 대북정책뿐만 아니라 핵문제와 불가분의 관계에 놓이게 됐다.

¹ 북한연구학회, 『문재인 정부의 2018 대북정책 방향』 (서울: 통일부 용역보고서, 2018), pp. 11~14.

² 허문영 외, 『신통일대계 구현을 위한 구조분석』 (서울: 통일연구원, 2014), p. 57.

1. 시기별 대북정책

가. 노태우 정부

노태우 정부는 북방외교의 한 수단으로서 국제 체육교류를 강화하고 국제사회에서의 한국의 국제적 지위향상과 이데올로기적 차원에서 대북외교 우위를 도모했다. 전두환 정부의 체육입국정책은 노태우 정부에서 체육선진화정책으로 이어졌고 1988 서울올림픽에 소련과 동유럽 공산권국가들의 참가를 계기로 대 공산권 스포츠교류에 역점을 두었다.³

소련 및 중국과 수교를 맺으면서 남북관계 또한 남한이 주도할 수 있다는 자신감을 가지고 남북고위급회담을 제안했다. 북한 입장에서는 독일의 흡수통일, 냉전붕괴와 함께 구소련과 동유럽 등 우방국의 소멸에 따른 외교적 위기감 등이 대화와 회담제외에 불가피하게 응하도록 하는 동인이 되었다고 볼 수 있다.

1988년 7·7 선언과 1989년 민족공동체통일방안을 발표하고 북한을 화해와 협력으로 민족의 공동번영을 추구하는 동반자적인 관계로 남북교류협력을 제안하고 사업을 추진하면서 남북교역의 시대가 열렸다. 또한 총리를 수석대표로 하는 남북고위급회담을 총 8차례 갖고 1992년 2월 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」와 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」을 발표시켰다. 두 합의서가 실효적으로 이행되지는 않았더라도 그 당시 상황에서는 국내외적으로 남북관계가 해빙무드로 조성될 수 있으리라는 희망을 갖게 했었다.⁴

또한 남북관계를 화해와 협력 구조로 전환하려는 정책의 일환으로 교류협력을 원활하게 시행하기 위해 1990년 남북협력법률과 남북협력기금법을 제정했으며 실질적인 남북관계 발전을 추진했다. 이는 북한을 적대관계의 일방으로 보던 기존의 시각에서 벗어나 교류와 협력의 당사자로 인정한 최초의 국내법이라는 데 의의를 가지며⁵ 남북교류 증진의 촉매제가 됐다.

그러나 1992년 IAEA의 북한의 핵개발 의혹과 노태우 정부 말기 간첩단사건 발생으로 한미 팀스피리트훈련 계획을 발표하자 북한은 1993년 1월 29일 남북한 간의 모든 대화를 중단한다고 선언하였다. 이로써 북핵문제로 인해 남북기본합의서

³ 민족통일체육연구원, 『남북한 체육정책 비교연구』 (서울: 민족통일체육연구원, 2005), p. 108.

⁴ 박영호, “탈냉전시대 한국의 대북정책과 남북관계의 변화,” 『세계지역연구논총』, 제23집 1호 (2005), p. 204.

⁵ 통일부, 『남북교류협력에 관한 법률 해설집』 (서울: 늘봄플러스, 2009), p. 4.

의 불이행과 남북고위급회담 체제가 무너지고 말았다.⁶

1991년 정부출연금 250억원으로 시작한 남북협력기금은 2017년 남북협력기금 수입이 12월 말 기준 1조 1967억원이 조성되어 실질적인 남북관계 발전 및 각 분야의 교류사업을 지원하고 있다.⁷ 현재 중앙정부의 남북협력기금 외에도 남북체육교류의 또 다른 재원인 국민체육진흥기금, 지자체도 남북협력기금을 조성하여 자체적으로 남북협력사업을 실시하고 있다.

나. 김영삼 정부

탈냉전의 시대적 요구에 부응하여 노태우 정부가 추구한 북한과 화해공존이라는 열린 대북정책을 이어가지 못하고 오히려 역행하는 시기였다. 노태우 정부는 비록 대통령 직선제를 통해 탄생하였지만 유사 군사정부임에도 불구하고 북한과의 우호적 관계를 맺고 공존을 하려는 통일정책에 반해 군인이 아닌 문민정부를 자처한 김영삼 대통령은 오히려 북한과 대결·배제의 정체성이 강했다.⁸

1993년 2월 김영삼 대통령은 취임사에서 “어떤 동맹국도 민족보다 더 나을 수 없다”는 민족공조의 중요성을 강조하고 남북정상회담을 제안하는 등 남북 화해와 협력을 위한 정책 의지를 적극 표명했다. 화해의 제스처로 북한출신 장기 복역자 이인모 씨의 송환조치도 취했다. 그러나 북한은 핵사찰을 거부하고 한미 팀스피리트 훈련 발표에 1993년 3월 8일 준전시상태를 선포하고 3월 12일 NPT 탈퇴를 선언했다. 5월 20일 김영삼 정부는 중단된 핵문제와 남북기본합의서 이행을 논의하기 위한 남북고위급회담 재개를 긴급 제안했다. 그러나 대화제외에 반해 김영삼 대통령은 취임 100일을 맞아 개최한 기자회견(1993.6.3.)에서 “핵무기를 가진 상대와는 결코 약속할 수 없다”고 강경한 방침을 천명함으로써 남북관계가 다시 경색되었다.⁹

북한의 강력한 반발로 남북채널이 차단된 상황에서 한국은 북핵문제와 남북관계에 접근하기 위해서는 북한이 미국만을 대화의 상대로 했기 때문에 당시 상황으로는 북미채널에 의존할 수밖에 없었고 미국 카터 대통령의 중재로 남북정상회담

⁶ 통일부 북한자료포털 <<http://nkinfo.unikorea.go.kr>> (검색일: 2018.10.20.).

⁷ 통일부, 『2018년 통일백서』 (서울: 통일부, 2018), p. 233.

⁸ 백학순, “노태우 정부와 김영삼 정부의 대북정책 비교,” (서울: 세종연구소, 2012), p. 100.

⁹ “〈연재〉 38선 회정에서 남북정상회담까지 - 전략과 일관성 부재로 변죽만 울린 노태우·김영삼 정부의 대북정책,” 『신동아』, 2007.6.4., <shindonga.donga.com/Series/3/990109/13/106449/1> (검색일: 2018.10.20.).

이 예정되어 있었다.¹⁰ 그러나 1994년 7·27 남북정상회담을 불과 3주도 남기지 않은 시점에서 김일성 주석의 사망, 조문파동으로 남북관계는 또 다시 악화되었다. 북한은 김일성 주석의 사후 한반도 문제를 김영삼 정부보다는 미국 클린턴 행정부를 상대로 논의하기 시작했다. 북미 제네바합의(1994.10.21.)이후 북한은 NPT에 복귀하고 핵발전 시설을 동결함으로써 한반도 핵위기가 진정되기는 했다. 당시 탈냉전 시대 북한의 통일패러다임 중심에는 미국이 위치하고 있었다. 김영삼 정부는 제네바합의에 따른 경수로건설비용 70%라는 막대한 부담을 짊어진 채 한반도 비핵화나 북핵 문제 주도권을 미국과 북한에 내줬다.¹¹

김영삼 정부의 경우에는 북핵문제가 처음부터 남북관계 발전에 장애요인으로 작용하였으며, 핵문제에 대한 북한의 비협조는 계속됐고, 미국의 비확산 우선 정책은 더욱 강화됐다. 이와 함께 북한의 식량난, 경제난으로 김영삼 대통령의 북한붕괴론에 대한 기대는 더욱 커졌다. 김영삼 대통령은 전향적인 대북정책 대신 북한사회의 붕괴를 염두에 두고 파생적으로 야기될 대규모 난민유입을 대비 “탈북자 종합대책”에 필요한 범정부적 차원의 법적·제도적 장치를 마련했다. 이러한 정책은 김영삼 정부가 ‘북한의 붕괴를 바라지 않는다’라는 공식적인 언급과는 달랐다. 김영삼 대통령의 통일철학은 북한의 붕괴였고 그 시기를 앞당기기 위한 수단으로 북핵문제는 대북 압박용 카드였다. 결과적으로 자연히 북핵문제와 남북관계가 연계되어¹² 남북교류는 경색되어 갔다.

다. 김대중 정부

통일방안을 구체화하기보다 남북관계를 현실적으로 진전시킬 수 있는 대화와 교류협력이라는 일관된 대북정책에 중점을 두었다. 즉, 접촉(교류·협력), 제공(선공후득), 대화(당국간·비당국간 대화)를 통한 북한의 변화와 남북 간 화해·협력, 공존·공영을 모색하고자 하였다. 베를린선언에서 제시한 경제공동체건설 방안은 남북정상회담에 대해서 북한이 호응할 수 있는 여건을 조성했다고 볼 수 있겠다.¹³

제네바합의로 북핵문제는 잠정적 관리체제에 있었고 베를린선언 등에 힘입어 김대중 대통령의 당국자간 대화 제의에 북한이 동의함으로써 6·15 남북정상회담

¹⁰ 황지환, 『남북관계의 국제정치』 (제주: 제주평화연구원, 2011), p. 7.

¹¹ 허문영 외, 『신통일대계 구현을 위한 구조분석』, p. 103.

¹² 백학순, 『노태우 정부와 김영삼 정부의 대북정책 비교』, p. 82.

¹³ 고유환, “김대중 정부의 대북전략과 정책과제,” 『통일경제』, 2000년 12월호 (2000), p. 47.

이 성사되었다. 이는 남북한이 상대방의 정치적 실체와 대화상대자로서의 위상을 인정¹⁴한 것으로 북한 핵개발 의혹으로 인한 한반도 문제의 국제화를 한반도 문제의 당사자 해결 구도의 계기를 마련해 준 남북 관계의 새로운 틀이 만들어졌다. 정상회담 이후 남북 교류협력이 매우 빠르게 추진 및 활성화되면서 기존의 적대·의존의 관계가 협력·상호의존의 남북관계로 전환되는 성과를 가져왔다.

남북정상회담이 성사된 이면에는 김일성 주석 사후 소위 ‘통미봉남접일(通美封南接日)’ 정책을 통해서 남한 당국을 배제한 채 미국과 일본과의 관계개선에 주력해 왔던 북한이 자국의 핵 개발의혹과 대포동 1호 미사일 발사 시험에 대한 미국과 일본 국내의 부정적인 여론 등으로 인해서 북미, 북일관계 개선 속도가 생각한 만큼 빠르지 않다고 판단 남북정상회담 카드를 대미, 대일압박을 위해 활용했던 것으로 보는 시각도 있었다.¹⁵

북미관계에 있어서도 클린턴 행정부의 완곡한 대북포용정책에 힘입어 2000년 10월 북한의 조명록 특사와 미국의 올브라이트 국무장관의 역사적인 교차방문과 10월 12일 ‘북미공동코뮤니케’ 합의 등으로 인해 기존의 북미 대결에서 대화, 적대에서 정상관계로 전환하게 된 중요한 한 해였던 것으로 평가된다.¹⁶

그러나 미국은 부시 대통령이 취임한 2001년 9·11테러 사건을 계기로 북한을 3대 테러국가로 지목했고 ‘악의 축’ 발언과 대북 적대정책을 공개적으로 언급하였다. 이에 대한 맞대응으로 북한은 2002년 12월 12일 핵동결 파기를 선언하면서 2003년 1월 NPT를 다시 탈퇴해 제2차 북핵위기를 맞게 됐다. 김영삼 정부 시기의 남북관계 악화가 북미 관계에 부정적 영향을 미쳤다면, 역으로 부시 행정부 시기의 북미관계 악화가 남북관계에 부정적 영향을 미쳤다.¹⁷ 북미관계가 경색되면서 남북 간 교류협력에 미친 부정적 영향으로 김정일 위원장 서울답방이나 제2차 정상회담 약속은 지켜지지 못했다.

라. 노무현 정부

평화번영정책은 통일·외교·국방정책 전반을 포괄하는 개념으로서, 안보적 측

¹⁴ 박종철, “분단 70년 남북한정부의 통일패러다임 비교: 공존과 통일을 향한 변주곡,” 『현대사광장』, 제5호 (2015), p. 121.

¹⁵ 고유환, “김대중 정부의 대북전략과 정책과제,” p. 55.

¹⁶ 『통일뉴스』, 2000.12.28.

¹⁷ 김연철, “김대중·노무현 정부 10년의 남북관계,” 『기억과 전망』, 통권22호 (2010), p. 115.

면의 평화와 경제적 측면의 번영을 균형적으로 발전시키는 한반도 평화발전 구상이었다. 노무현 정부의 대북정책의 핵심은 한반도의 평화와 안전이고 통일은 그 다음이었다.¹⁸

남북정상회담 이후 남북관계의 개선은 놀라울 정도로 빠르게 진행되었다. 장관급 회담 및 각종 당국자간의 회담이 성사됐고 종래와는 다른 실질적이고 두드러진 합의가 도출되었다. 남북 간의 철도, 도로연결과 같은 정부차원의 경제 협력사업은 물론 민간차원의 대북 경제 협력사업도 차질없이 순조롭게 진행되고 역시 활성화되었다.¹⁹

국제적으로는 2003년 미국이 이라크를 공격, 제2차 걸프전쟁이 발발했다. 북한은 제2의 이라크가 되지 않기 위해 한층 더 핵능력 강화에 주력하는 결과를 초래했다. 2005년 2월 북한은 핵무기 보유를 선언했고 한반도는 또다시 긴장상태에 들어갔다. 미국과 중국은 2005년 9월 북핵문제 해결을 위한 제4차 6자회담을 통해 9·19공동성명을 채택했다. 북한은 핵무기를 포기하는 대신 미국은 북한에 대해 적대적인 관계를 청산하고 우호적 관계로 개선하기로 합의했다. 하지만 합의서 체결 하루 만에 미국의 마카오 방코텔타아시아은행(BDA)을 통해 북한 계좌 동결이라는 금융제재를 가하고, 북한은 2006년 10월 탄도미사일과 1차 핵실험으로 대응하였다.²⁰

북한은 2007년 2월 13일 제5차 6자회담에서 북한이 핵시설 폐쇄와 불능화, 핵프로그램 신고 등에 합의해주고 이에 상응해서 미국을 비롯한 다른 6자회담 참가국들로부터 증유로 환산해 100만 톤에 달하는 에너지 지원, 테러지원국 지정 해제 과정 개시, 그리고 북미관계정상화를 약속받았다.²¹ 2·13 합의 이후 북미 간 밀월 관계가 형성되었고 남북 간에도 제 2차 남북정상회담이 열려 10·4 공동선언을 합의하였다.

노무현 정부 기간 동안 북한과 171차례에 걸친 회담을 했는데 이는 역대 정부 가운데 가장 많은 북한과의 대화 빈도를 보여주고 있다. 남북 체육교류도 활발하게 이루어져 남북관계의 해빙무드를 이어갔다.

¹⁸ 통일부, 『참여정부의 평화번영정책』 (서울: 통일부, 2003), pp. 18~19.

¹⁹ 통일미래사회연구소, 『참여정부의 대북정책 성과와 과제』 (서울: 동북아시아대위원회 용역과제, 2006), p. 64.

²⁰ “미국은 맞고 북한은 틀리다?,” 『시사IN』, 2017.4.14., <www.sisain.co.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=28830> (검색일: 2018.10.21.).

²¹ 『통일뉴스』, 2007.12.28.

미국 부시 행정부도 대북 인도주의 지원을 재개하고 체육과 문화·예술, 그리고 학술 프로그램의 교환이 활발히 이루어졌다. 2007년 10월 6일부터 10일간 북한 태권도 시범단 19명이 미국 5개 도시 순회공연을 했고 북한 권투선수들이 미국 시카고 세계선수권대회(2007.10.24.~11.3.)에 참가함으로써 민간교류가 이루어지고²² 2008년 2월 뉴욕 필하모닉 평양공연이 성사됨으로써 체육을 비롯한 문화 교류의 물꼬가 트는 계기가 되었다.

마. 이명박 정부

이명박 대통령은 포용정책이 북한의 개혁·개방과 대남 화해협력 정책을 이끌어내는 데는 분명한 한계가 있다고 보고 북한의 변화를 정책목표로 설정하되 이를 위해서 당근뿐만 아니라 때로는 압박수단도 포함한 다양한 수단이 동원되어야 한다는 신보수 강경책을 택했다. 전임 두 정부는 국제적 문제의 중요성을 인정하면서도 민족문제 해결에 있어서 남북한의 주도권 확보에 비중을 두었다. 그러나 이명박 정부는 북한문제 및 통일문제를 다루는 데 있어서 국제협력을 더욱 강조하고 한미 동맹 강화 및 한일 협력증진을 우선시했다.²³

북핵문제가 해결되어야 남북관계의 진전이 가능하다는 강경한 대북 기조로 국제화를 통한 대북압박을 시도하는 과정에서 남북 간 긴장과 대결이 고조되면서 한반도정세는 다시 국제사회에서 쟁점화되었다. 2008년 4월 19일 한미정상회담에서 부시대통령도 한미동맹을 더욱 공고히 하고 북핵문제를 해결하는데 북한의 통미봉남은 없을 것이라는 입장을 냈다.

북한으로서는 이명박 정부의 비핵·개방 3000은 수용하기 어려웠다. 미국을 상대로 핵폭의 위협으로부터 자국의 안전을 보장받고, 나아가 현 북한체제의 안보를 담보할 수 있을 때 완전한 비핵화에 응하겠다고 하는 이렇게 중차대한 사안을 유회에 불과한 10년 후 국민소득 3,000불과는 교환할 수 없었을 것이다.²⁴

²² “북한 권투선수, 미국 시카고 세계선수권 출전,” *Voice of America*, 2007.10.24., <<https://www.voakorea.com/a/a-35-2007-10-24-voa10-91255264/1304976.html>> (검색일: 2018.10.21.).

²³ 박종철, “대북포용정책과 상생공영정책의 비교: 도전과 전략적 선택,” 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향(통일연구원 학술회의 총서)』, 2008-01 (2008), p. 33.

²⁴ 통일연구원 현안연구TF팀, “이명박 정부의 대북정책: 회고와 평가,” (통일연구원 Online Series CO 12-19, 2012.4.25.), pp. 19~21, <<http://repo.kinu.or.kr/bitstream/2015.oak/1966/1/0001447638.pdf>> (검색일: 2018.10.22.).

남북 간 긴장과 대결국면은 이론적 차원에서 2008년 금강산 관광객 박왕자씨 사망사건, 천안함 사건이 발생하면서 실질적 차원으로 악화됨에 따라 한반도문제의 국제화가 더욱 구조화되는 양상으로 전개되었다.²⁵ 금강산 관광사업 중단과 함께 개성관광, 남북간 철도운행이 중단되고 개성공단 축소 및 개성공단에 대한 육로 수송 통제강화가 북측에 의해 취해졌다.

이명박 정부의 대북정책은 한마디로 “노무현 정책은 안 돼(ABR-Anything But Roh Moo-hyun)”이다. ABR정책은 지난 김대중 정부와 노무현 정부의 대북정책에 대한 부정을 전제로 한다.²⁶ 결국 10년 전으로 남북관계는 퇴보되었다.

이명박 정부는 당국차원의 식량 및 인도적 지원을 거의 중단시켰다. 국제 인도주의적 관점과 남북관계의 동포애적 관점에서 볼 때 인도주의적 지원은 북한주민과 소통하는 방법이라고 할 수 있으며, 경제통합 이후 건강한 시민으로서 기능할 수 있도록 배려하고 투자하는 것이라는 관점에서 접근할 필요²⁷가 있었음에도 불구하고 강경 대북정책을 강행했다. 엄격한 상호주의 적용은 남북관계의 불신과 불화를 한층 더 증폭시키는 결과를 초래했다.

바. 박근혜 정부

박근혜 정부의 대북정책 한반도 신뢰프로세스의 개념은 ‘튼튼한 안보를 바탕으로 남북한 간 신뢰를 형성함으로써 남북관계를 발전시키고 한반도에 평화를 정착시키며, 통일기반을 구축하려는 정책’이라고 정의하고 있다.²⁸ 그러나 신뢰형성은 핵문제의 근원적 해결 즉 북한이 먼저 핵을 포기하거나 의미있는 행동의 변화가 선행되었을 때 비로소 신뢰프로세스가 작동된다는 점에서 이명박 정부와 크게 다르지 않았다. 박근혜 정부는 북한이 변화할 수밖에 없는 여건이나 환경조성에 대북정책의 역점을 두고 국제공조, 특히 한미공조의 중요성을 역설해 왔다.²⁹

통일로 인해 얻는 긍정적 효과를 부각시킨 통일대박론, 통일준비위원회 발족 선

²⁵ 허문영 외, 『신통일대계 구현을 위한 구조분석』, pp. 124~144.

²⁶ “미국은 맞고 북한은 틀리다?,” 『시사IN』, 2017.4.14., <www.sisain.co.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=28830> (검색일: 2018.10.21.).

²⁷ 임강택, “북한의 대외개방을 촉진하기 위한 경제협력 추진 방안,” 『통일연구원 학술회의 총서』, 2008-01 (2008), p. 155.

²⁸ 문화체육관광부, “9장. 남북체육교류,” 『2016년 체육백서』 (세종: 문화체육관광부, 2016), p. 328.

²⁹ 허문영 외, 『신통일대계 구현을 위한 구조분석』, p. 137.

언이후 드레스덴 구상을 통해 한반도 신뢰 프로세스를 근간으로 한 구체적 통일, 대북정책을 제안하였다. 드레스덴구상의 실천적 이행으로는 ‘남북한 스포츠교류 협력을 통한 민족동질성 회복방안’을 마련한다는 내용이 포함되어 있다.³⁰

2016년 2월 북한의 4차 핵실험과 장거리 미사일 발사로 인해 남북관계 마지노선이던 개성공단 가동이 전면 중단되면서 7·7선언 이후 시작된 남북경제교류가 완전히 단절된 ‘남북경협 제로시대’에 접어들게 되었다. 이와 동반하여 정치군사 환경에 크게 영향을 받을 수밖에 없는 한계를 갖는 사회문화교류도 남북관계가 급랭하기 시작한 2008년 이후 사실상 중단된 상태였다.³¹ 그동안 남북관계에서 대북 인도적 지원은 보이지 않는 연결고리였다. 그러나 박대통령은 그 어느 정부도 중단하지 않았던 인도적 지원을 중지하고 민간단체 지원도 불허했다.

북한의 핵실험은 2006년을 시작으로, 2009년, 2013년, 2016년 1월과 9월, 2017년 9월 모두 6차례 감행했었는데 박근혜 정부에서만 세 차례의 핵실험을 통해 핵무기개발에 박차를 가했다. 북한의 핵도발과 박근혜정부의 강경 정책이 맞부딪치며 남북관계와 교류협력은 다시 동결상태로 접어들었다. 북핵문제는 한반도의 평화와 통일의 가장 커다란 위협요인인 동시에 국제사회 문제로 부각되어 유례없는 대북제재가 감행되는 결과가 초래되었다.

2. 시기별 남북 체육교류 평가

1990년 제11회 베이징아시아게임 남북단일팀 구성을 위한 9차(1989.3.9.~1990.2.7.)에 걸친 남북체육회담이 진행되었으나³² 북한이 일방적으로 회담을 결렬시켰다. 1990년 총리급 남북고위급회담개최를 계기로 44년만의 경평축구인 남북통일축구대회(10.11.~10.23.)가 서울과 평양에서 번갈아 개최되었고 1992년 제25회 바르셀로나올림픽 단일팀구성을 위해 4차(1990.11.19.~1991.2.12.)의 회담이 이루어졌다.

단일팀구성에는 실패했지만 1991년 2월 12일 판문점 평화의 집에서 제41회 세계탁구선수권대회와 제6회 세계청소년축구선수권대회 남북단일팀 구성 및 참가

³⁰ 김동선, “드레스덴구상의 실천적 이행방안으로써 남북한 스포츠교류협력을 통한 민족동질성 회복방안,” 『한국체육과학회지』, 제23권 6호 (2014), p. 50.

³¹ 이규창 외, “지속가능한 통일·대북정책 - 환경분석과 추진방향,” 『KINU 정책연구시리즈』, 2017-01 (2017), pp. 31~32.

³² 통일원 남북회담사무국 편, 『(남북 단일팀 구성관련 1984-1991) 남북체육회담 결과보고』 (서울: 통일원, 1993), pp. 141~220.

합의서에 서명함에 따라서 1991년 일본 지바 세계탁구선수권대회(4.24.~5.6.), 포르투갈 리스본 세계청소년축구선수권대회(6.14.~6.30.)에서 국가는 아리랑, 남북단일팀은 코리아라는 이름으로 참가했다. 탁구와 축구 남북단일팀의 국제대회 참가는 분단이후 첫 교류사레이자 탁구는 중국의 8연패를 누르고 금메달을 획득하고 축구도 8강전에 오르는 우수한 성적을 냄으로써 스포츠교류 의의와 가치가 인정되었다.

탁구단일팀을 계기로 제일 민단과 조총련이 공동응원을 실시함으로써 분단 이후 반목과 대결관계를 지속하던 제일동포들이 단결하는 모습을 보여 주었다고 기록하고 있다. 또한 축구대회 기간인 6월 17일 기자회견에서 FIFA 아벨란제 회장은 2002년 아시아에서 개최예정인 월드컵대회와 관련 “남북공동으로 주최한다면 지원 하겠다”고 언급했었다.³³ 그러나 2002년 월드컵은 한국과 일본이 공동개최했다. 노태우 정부까지의 남북체육회담 및 교류의 주요 현황은 <표 1>과 같다.

<표 1> 노태우 정부까지 남북체육회담 및 교류협력 주요 현황

구 분	내 용
1963.1.24.~7.26.	도쿄올림픽 단일팀 구성 남북체육회담(스위스 로잔) - 본회의 3차, 실무 2차 회담 진행
1979.2.27.~3.12.	제35회 평양 세계탁구선수권대회 단일팀 구성 남북체육회담(판문점) - 4차 회담 진행
1984.4.9.~5.25.	LA올림픽 단일팀 구성 남북체육회담(판문점) - 3차 회담 진행
1985.10.8.~1987.7.15.	88서울올림픽 분산 개최/단일팀 구성 남북체육회담(스위스로잔) - 4차 회담 진행
1989.3.9.~1990.2.7.	북경아시안게임 단일팀 구성 남북체육회담(판문점)-9차 회담 진행
1990.11.29.~1991.2.12.	92년 바르셀로나올림픽 단일팀 구성 남북체육회담(판문점) - 4차 회담 진행
1990.9.23.	남북체육장관 회담
1990.10.11.~10.23.	남북통일축구대회 제1차(평양)/제2차(서울)
1990.11.29.~1991.2.12.	국제대회 단일팀 구성 참가 남북체육회담 - 4차
1991.4.24.~5.6.	제41회 세계탁구선수권대회 단일팀 참가(일본 지바)
1991.6.14.~30.	제6회 세계청소년축구선수권대회 단일팀 참가(포르투갈 리스본)

출처: 문화체육관광부, 『2016 체육백서』를 바탕으로 저자 재구성

³³ 국가안전기획부, 『탁구·축구 코리아 단일팀 관련 자료집』 (서울: 국가안전기획부, 1991), p. 2, p. 272.

1991년 8월 1일 북한 유도선수 이창수의 귀순 이후 북한의 부정적인 태도로 인해 체육교류도 사실상 중단되었다. 1993년 10월 평양에서 개최된 제7차 동아시아 경기대회 협의회 총회에 KOC 명예총무 등이 참석한 바 있으나 대체로 방북을 통한 체육인 교류는 부진하였다. 제3국 개최 스포츠행사를 통한 남북체육인의 접촉은 1995년 9월 세계군인체육대회, 1996년 8월 윌리엄존스 국제농구대회, 1997년 대한산악연맹 관계자들이 베이징에서 북한 등산협회 암벽등반교육 및 대회 참관이 전부이다.

1997년 국제 스포츠연맹이 남북 대립 갈등의 완화를 위해 북한 IOC위원회에 남북한 간의 체육교류를 제안했고 1998년 축구, 탁구, 배드민턴 등의 교류협의를 위해 북한에 특사를 파견하여 적극적인 노력을 했으나 이루어지지는 못했다.³⁴

김대중 정부에서는 모든 분야의 남북 간 교류협력에 있어 새로운 전환이 이루어졌으며, 실제로 양적·질적인 남북 간 교류협력이 확대되었다. 일차적인 남북한 스포츠교류는 1998년 10월 29일 현대와 아태 간 「실내종합체육관 및 체육관 건설사업 분담(남한: 설계 60%, 북한 노동력 등 40%)」이라는 부속합의서를 체결함으로써 성사되었다. 1999년 8월 남한의 민주노총과 북한의 직업총동맹의 통일염원 남북노동자축구대회와 9월 통일농구 서울·평양 교환경기 두 대회는 당국 간 회담이나 협상과정 없이 순수 민간차원에서 이루어진 최초의 체육교류라는 의미가 있다.³⁵ 2000년 7월 28일 평양에서의 남북통일 탁구대회, 2002년 9월 7일 주한 유럽연합상공회의소 산하 유럽코리아재단 주선으로 서울월드컵축구장에서 남북통일축구대회가 이루어졌다.

월드컵축구 공동개최를 위해 1999년 정몽준 대한축구협회장이 방북하여 2002년 월드컵 분산개최와 남북축구 교환경기 및 다이너스티컵 국제대회를 대체할 극동 4개국대회 창설을 논의하였으나 무산되었다.

2000년 9월 15일 제27회 시드니올림픽 개막식에 남북한 동시입장은 스포츠 역사의 명장면으로 꼽힐 만큼 전 세계에게 감동을 주었고 당사자인 우리는 민족동질감 회복에 최상의 이벤트였다. 이후 남북 공동입장은 2018 평창올림픽까지 총 10차례 성사되었다. 2002년 9월 30일 부산아시안게임 개막식에 공동입장 그리

³⁴ 김동선, “남북 스포츠 교류협력의 추진기조와 과제,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2017년 6월호 (2017), p. 46.

³⁵ 박광호, 『이명박 정부의 남북교류정책 환경변화와 정책변화 전망』 (서울: 민족통일체육연구원, 2008), p. 31.

고 처음으로 인공기가 대회 내내 게양되었다. 북한도 선수단 300명, 태권도시범단 그리고 처음으로 288명의 응원단을 파견하였는데 그 당시에 응원단은 대단한 관심을 받은 바 있다. 국민의 정부는 북핵문제로 인한 한반도위기 국면을 진정시키고 국민들에게는 북한에 대한 부정적 견해와 편견을 긍정적 인식으로 변화시킴으로써 통일에 대한 공감대가 광범위하게 형성되었다는 점에서 큰 의미를 갖는다. 김대중 정부의 남북체육회담 및 교류의 주요 현황은 <표 2>와 같다.

<표 2> 김대중 정부 남북체육회담 및 교류협력 주요 현황

구 분	내 용
1999.8.10.~14.	통일염원남북노동자축구대회(평양)
1999.9.27.~10.1.	현대통일농구교환경기(평양)
1999.11.22.~25.	현대통일농구교환경기(서울)
2000.7.26.~30.	삼성통일탁구경기대회(평양)
2000.9.15.	시드니올림픽 개막식 공동입장(남북 각 90명)
2000.10.1.	제81회 부산 전국체전 금강산 성화 재화
2002.9.14.~17.	태권도시범단교환(평양)
2002.10.14.	태권도시범단교환(서울)
2002.9.22.~10.15.	부산아시안게임 개막식공동입장, 북한 선수단 316명 참가응원단 288명 파견
2003.2.1.~8.	아오모리 동계아시안게임 폐회식 공동입장

출처: 문화체육관광부, 『2016 체육백서』를 바탕으로 저자 재구성

노무현 정부에서는 더욱 다양한 종목의 체육교류가 활발하게 이루어졌고 이는 남북 간 교류협력의 동력이 되었다. 스포츠분야에서의 교류가 타 분야와의 교류와 연계 협력사업이 확대되었다. 축구, 권투, 육상, 마라톤, 골프 등 다양한 스포츠 종목에서 남북 교류가 이루어졌는데 2003년 대구하계유니버시아드(8.21.~31.), 2005년 인천 아시아육상선수권대회(8.31.~9.3.), 2005년 제2회 동아시아축구선수권대회(7.31.~8.7.)에 참가했고 민간단체가 주최한 2003년 제주민속평화축전에 190명, 2006년 3월 춘천 남북아이스하키 친선경기(3.2.~3.5.)에 북한 선수단 35명이 참가했다.

특히 이 친선경기는 분단이후 남북 관계에서 동계 스포츠교류로는 처음으로 이루어진 이벤트로 향후 평창 올림픽을 염두에 둔 행사였다. 2007년 FIFA 청소년월드컵(U-17)대회(8.18.~9.9.)에 북한 선수단 38명 참가, 전라남도 강진에서 열린

제2회 국제청소년친선축구대회(10.13.~25.)에 22명의 선수단이 방남했다. 2007년 11월 9일 평양시체육단축구장 준공식에는 남한대표단 145명이 참가하였다.³⁶

2003년 10월 7일 평양에서 통일농구 친선경기를 위해 남한 선수단이 방북했다. 2005년 8월 평양에서 한국여자프로골프대회를 개최했고 또한 분단 이래 최초로 평양에서 개최된 남북 공동 마라톤대회에서는 남북선수가 함께 뛰었다.³⁷

노무현 정부에서는 7번의 국제대회 출전 가운데 여섯 차례 체육교류로 남북 공동입장이 이루어졌고 국내에서 치러지는 2번의 국제대회에 두 차례 모두 북한응원단이 파견되었다. 북한이 남한에서 개최된 국제 경기대회에 응원단을 파견한 것은 2002년 부산 아시안게임(288명), 2003년 대구 하계유니버시아드(327명), 2005년 인천 아시아육상경기선수권대회(124명) 그리고 2018년 평창동계올림픽(229명)이다. 노무현 정부의 남북체육회담 및 교류의 주요 현황은 <표 3>과 같다.

<표 3> 노무현 정부 남북체육회담 및 교류협력 주요 현황

구 분	내 용
2003.8.20.~9.1.	대구하계유니버시아드대회 공동입장, 선수단 197명, 응원단 288명 파견
2003.10.6.~7.	정주영체육관개관식 및 통일농구대회
2003.10.23.~28.	제주민속명화축전, 남녀축구 및 마라톤 등 북한선수단 190명 방남
2004.8.13.~29.	아테네올림픽 공동입장
2005.8.31.~9.3.	인천 아시아육상대회 북한 선수단 20명 응원단 124명 파견
2005.7.31.~8.7.	제2회 동아시아축구대회(대구/대전/전주) 북한 선수단 65명 방남
2005.8.14.~16.	남북통일축구대회(서울)
2005.10.29.~11.6.	마카오 동아시아경기대회 공동입장
2006.2.10.~26.	토리노 동계올림픽 공동입장
2006.3.2.~5.	6·15공동선언실천 춘천 아이스하키친선경기 북한선수단 35명 방남
2006.12.1.~15.	도하아시안게임 개폐회식 공동입장
2007.1.28.~2.4.	장춘동계아시안게임 공동입장
2007.4.6.~9.	북한 태권도시범단 46명 방남
2007.4.29.~5.2.	남북노동자통일축구대회(장원) - 북한 선수단 60여명 방남
2007.8.18.~9.9.	2007FIFA청소년월드컵(U-17) - 북한 선수단 38명 방남
2007.10.13.~25.	전남 강진 제2회 국제청소년친선축구대회 선수단 22명 방남
2007.11.9.	평양시체육단축구장 준공식 남한대표단 145명 방북

출처: 문화체육관광부, 『2016 체육백서』를 바탕으로 저자 재구성

³⁶ 문화체육관광부, 『2007년 체육백서』 (서울: 문화체육관광부, 2007), pp. 476~477.

³⁷ 통일미래사회연구소, 『참여정부의 대북정책 성과와 과제』, p. 116.

이명박 정부에서의 남북 체육교류는 김영삼 대통령 임기에서와 마찬가지로 거의 이루어지지 못했다. 2008년 제주 아시아 시니어레슬링선수권대회(3.19.), 아시아 유도선수권대회(4.26.), 그리고 2010년 FIFA월드컵 출전 자격을 위한 아시아 예선전을 위해 북한 선수단이 방남하였다. 총 3차례 치르는 남북 축구대결전의 1차전(2008.3.26.)은 원래 평양에서 개최될 예정이었으나, 북한이 국제축구연맹(FIFA) 규정을 무시한 채 평양에서 태극기 게양 및 애국가 연주를 허용할 수 없다고 주장하여 결국 제3국인 중국 상하이에서 경기가 열렸다. 서울월드컵경기장에서 예선 2차(2008.6.22.) 남북대결이 치러졌으며 최종예선에 동반 진출한 남북은 동일한 이유로 다시 상하이에서 세 번째 경기(9.10.)를 치러야만 했다.

이명박 정부에서는 남북관계의 경색으로 가시적인 성과를 창출하지 못한 남북 체육교류협력의 시기였다. 2008 베이징올림픽 관련 남북한 이행합의와 2010 남아공 FIFA월드컵 남북한 동반 진출 등을 활용하지 못하면서 그동안 유지되었던 체육교류협력의 연속성이 단절되었다. 국제대회에서의 단일팀이나 공동입장과 같은 남북체육교류 실적으로는 카타르 도하에서 개최한 제1회 Peace and Sports Cup 대회(2011.11.22.~23.)에서 남자복식 단일팀은 우승, 여자복식 단일팀 준우승³⁸ 쾌거가 전부이고 몇 차례의 친선교류 및 예선전을 위한 교환방문 경기에 그쳤다. 이명박 정부의 남북체육회담 및 교류의 주요 현황은 <표 4>와 같다.

<표 4> 이명박 정부 남북체육회담 및 교류협력 주요 현황

구 분	내 용
2008.3.18.~23.	아시아시니어 레슬링선수권대회(제주) - 북한 선수단 15명 방남
2008.4.26.~27.	2008 아시아유도선수권대회(제주) - 북한 선수단 17명 방남
2008.3.26.(상하이)	2010 FIFA 남아공 월드컵 3차 예선전(남북한전)
2008.6.22.(서울)	
2008.6.28.~7.1.	2008 남북태권도 교류행사(평양)
2008.9.10.	2010 FIFA 남아공월드컵 최종예선(상하이) - 남북한전
2008.8.10.~14.	2008 베이징 올림픽 코리아 응원단 400여명
2009.3.29.~4.2.	2010 남아공월드컵 최종예선(서울) - 북한 선수단 43명 방남
2011.11.22.~23.	피스앤스포츠컵(카타르 도하) - 남한 2명 북한 2명 참가

출처: 문화체육관광부, 『2016 체육백서』를 바탕으로 저자 재구성

³⁸ 김동선, “「이명박 정부」대북정책과 남북체육교류협력 평가,” 『한국체육과학회지』, 제23권 제5호 (2014), p. 7.

박근혜 정부 들어 북한은 2005년 대회 이후 8년 만에 2013년 제10회 동아시아컵축구대회(7.20.~28.)에 참가하여 우승을 했다. 2013년 평양 아시안컵 및 아시아클럽 역도선수권대회(9.12.~17.)에 우리 선수단 41명이 방북하여 참가 특히 남북 분단 이후 최초로 북한에서 공식적으로 태극기가 게양되고 애국가가 연주되었다.³⁹

2014년 인천아시안게임에도 북한은 선수단 273명을 파견하면서 모처럼 관계 개선의 희망을 보였다. 북측과 응원단 파견 문제가 논의됐지만, 체류비 문제 등을 놓고 이견을 좁히지 못해 무산되었다. 폐회 전날 북한선수단을 통하여 북측 당국자의 폐막식 참석에 대한 의견을 전달했고 당국은 이를 승인했다. 북한 3인방 황병서 인민군 총정치국장, 최룡해와 김양건 노동당 비서의 방남에 따라 남측 김관진 국가안보실장, 류길재 통일부 장관, 김규현 국가안보실 제1차장과 비공식 오찬 회동을 가졌는데 박근혜 정부에서 이뤄진 유일한 최고위급 접촉이었다.

2017년 4월 1일에는 여자 아이스하키 북한 선수단 30명이 방남했다. 남북이 첨예한 대립각을 세우고 있고, 북한의 연이은 핵·미사일 실험으로 국제적으로도 따가운 눈총을 받는 등 대내외 관계가 매우 악화되는 와중에 여자 아이스하키 선수단이 평창 동계올림픽의 테스트 이벤트(4.2.~4.8.)에 참가한 것이다. 2일 한국 여자축구 대표팀이 2018 여자아시안컵 예선전을 위해 방북했다. 4월 5일 오후 6시 23분 평양 김일성경기장에 운덕여 감독이 이끈 한국 여자 축구대표팀이 입장하면서 출전국인 한국의 태극기 게양과 애국가가 연주됐는데 이는 사상 최초였다. 그리고 22분 후 강릉 아이스하키센터에서는 북한이 영국과의 경기에서 이김으로써 승리국가인 북한의 애국가 연주와 인공기가 게양되는 우연일치의 상황이 신선한 감동을 주었다. 경기 당일 새벽 북한이 함경남도에서 동해상으로 미사일을 발사했으나 스포츠 경기는 예정대로 진행됐다. 박근혜 정부의 남북체육회담 및 교류의 주요 현황은 <표 5>와 같다.

<표 5> 박근혜 정부 남북체육회담 및 교류협력 주요 현황

구 분	내 용
2013.7.20.~28.	2013 동아시아연맹 축구선수권 대회(동아시아컵) 북한 여자선수단 26명 방남
2013.9.12.~17.	2013 아시안컵 및 아시아 클럽 역도선수권대회(평양) 남한 선수단 17명 방북
2014.9.19.~10.4.	2014 인천 아시안게임- 북한 선수단 273명 참가
2014.10.18.~24.	2014 인천 장애인아시안게임 북한 선수단 33명 참가
2015.10.28.~31.	남북노동자 통일축구대회(평양) 남한 160여명 방북

출처: 문화체육관광부, 『2016 체육백서』를 바탕으로 저자 재구성

³⁹ 통일부, 『2014년 통일백서』 (서울: 통일부, 2014), p. 92.

3. (역대 정부의 대북정책과 체육교류 현황에서 얻는) 시사점

역대 정부의 대북정책의 개관에 있어서 노태우 정부의 대북정책은 김대중·노무현 정부, 김영삼 정부의 대북정책은 이명박·박근혜 정부로 대별해 볼 수 있다. 진보 진영의 김대중·노무현 정부의 대북정책은 평화공존에 우선순위를 두고 평화정착과 교류협력의 제도화를 통해 사실상의 통일을 달성하는 것을 지향했다. 반면 보수 진영의 이명박·박근혜 정부는 분단관리나 통일과정보다 최종 목표인 법적·제도적 통일에 우선순위를 두고 통일미래상 제시, 통일준비에 역점을 두었다.⁴⁰

첫째, 대북정책 그리고 정상회담 및 고위급회담 여부에 따라 남북체육교류 실적이 좌우되었다. 포용적 대북정책과 남북정상회담을 한 김대중, 노무현 정부에서 여타 분야의 남북교류협력 사업뿐만 아니라 체육교류가 활발히 이루어졌다. 노무현 대통령 임기동안 7번의 국제대회에 6차례 개막식 또는 개·폐막식에서 남북 공동입장이 이루어졌고 국내에서 개최된 두 국제대회 모두 북한응원단이 참가했다. 국제대회에 남북공동입장의 파급효과는 크다. 올림픽을 비롯한 각종 국제대회는 전 세계에 생중계되는 만큼 남북 공동입장은 대내외적으로 남북간 화해와 협력의지의 상징이기 때문이다.⁴¹ 그리고 북한선수단 못지않게 응원단의 참가 또한 대회의 성공적 진행은 물론 체육교류를 활성화 할 수 있는 인적교류 차원에서도 가치가 있다.

북한의 견지로 볼 때, 김정일 위원장도 남북관계 개선 없이 대미관계의 개선이 어렵다는 것을 인식하고 또 외부자원의 동원을 위해서도 남한과도 협력이 필요했을 것이다. 따라서 김대중, 노무현 대통령이 남북정상회담을 제의했을 때 이를 수용했고 남북정상회담은 서로 win-win 형태의 남북 양자의 교류협력에 일대 전환을 가져오는 계기가 되었다고 본다.⁴²

노태우 정부에서도 남북관계 개선과 남북 체육교류 성사를 위해 총리급 남북고위급회담과 남북체육회담에 공을 들였다. 1991년 탁구와 축구 단일팀을 구성하였다. 첫 체육교류임에도 탁구는 금메달, 축구는 8강 진입이라는 우수한 성적을 냄으로써 교류의 의의와 성과를 얻을 수 있었다.

수동적인 대북정책을 기조로 한 김영삼, 이명박, 박근혜 정부에서는 남북 교류협

⁴⁰ 이규창 외, 『지속가능한 통일 대북정책』, p. 7.

⁴¹ 문화체육관광부, 『2013년 체육백서』 (서울: 문화체육관광부, 2014), p. 594.

⁴² 박영호, “탈냉전시대 한국의 대북정책과 남북관계의 변화,” pp. 27~29.

력사업 및 체육교류가 감소했다. 김영삼, 이명박 정부에서는 체육교류가 전무하다. 남북관계 경색에 따라서 이명박 정부 이전에 합의된 남북체육교류 관련 사업이나 사업들도 거의 모두 무산되었다. 박근혜 대통령 임기 초반 2013년 동아시아컵 축구대회와 2014년 인천아시안게임을 개최했다. 인천아시안게임에 북한은 선수단 273명을 보냈다. 폐막식에 북한 실세 3인방이 방남했을 때 남측고위급과 만남이 이루어졌지만 스포츠 교류의 장점을 활용하여 남북관계 개선의 기회로 만들지는 못했다.

둘째, 핵문제와 정경과 분리해서 볼 때 남북교류가 지속되었다.

핵문제가 심각하게 국제사회 이슈가 되면서 보수진영은 더 강경한 대북정책을 구사했다. 선 비핵화 후 평화체제 구축이나, 핵·경협 분리하여 북핵문제를 풀기는 어려운 일이다. 현상의 문제인 북핵문제를 풀기 위해 노력하기보다는 본질의 문제인 한반도 평화체제 구축문제를 위해 노력할 때, 북핵문제 또한 부수적으로 해결 가능하지만 본질적 문제가 풀리지 않고는 현상적 문제가 근본적으로 나아질 수 없다.⁴³

김영삼 정부는 대북인식의 혼선은 있었으나 정치군사적 이유로 남북교류를 중단하지는 않았다. 그러나 이명박, 박근혜 정부에서는 개성공단 가동 중지와 같은 경제제재와 인도적 지원마저 제재에 포함하여 중단했다. 결과적으로 저변에 상호 불신이 쌓이고 남북관계는 점점 악화되고 북핵문제 해결을 위한 당사자의 역할은 점점 약화되는 악순환 구조일 수밖에 없었다.

김대중 정부 초기 북한의 미사일 발사와 해군 사이의 교전에도 불구하고 교류협력을 적극 추진하는 노선을 선택하고 대북 인도적 지원을 늘렸다. 김대중 대통령이 베를린선언을 통해 시사한 경협사업을 진행하면서부터 교류협력분야가 다방면으로 연계되고 정상회담 이후 장관급회담을 통해 각 교류범위를 더욱 넓혀갔다. 2000년 시드니올림픽 개막식을 시초로 2002년 부산아시안게임과 2003년 아오모리동계아시안게임에 남북공동입장을 실현시켰으며, 2002년 부산아시안게임에 최초로 북한응원단이 참가했다.

노무현 정부에 들어서도 북핵문제가 남북교역이나 교류협력을 중단시키지는 않았다. 2004년 7월 노무현 정부가 탈북자 460여명을 입국시킨 것을 빌미로 1년여 남북 당국간 관계를 교착시켰으나 개성공단 건설이나 금강산관광 등 경제협력 사

⁴³ 허문영, “북핵문제 본질과 한반도 평화체제 추진방향,” 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향 (통일연구원 학술회의 총서)』, 2008-01 (2008), pp. 114~123.

안들은 계속 유지되었다. 인적왕래와 협력사업이 양적으로 증대하고 다양화 추세가 가속화되었다. 반대로 2006년 9월 북핵실험을 단행했을 때에도 북한에 대해 물질적 지원과 협력을 계속하고 교류협력을 중단하지는 않았다.⁴⁴

임기 초부터 일관된 대북정책은 2007년 2차 남북정상회담으로 이어지고 10·4 공동선언을 채택했다. 김정일 위원장의 답방은 두 차례 다 이루어지지 못했다. 이명박, 박근혜정부도 남북정상회담을 제안했으나 북한의 불응으로 성사되지 못했거나 김정은 위원장이 제안했으나 수용하지 않았다. 즉, 북한의 대남정책에 따라 남북관계를 좌우해왔다.

현재의 남북 체육교류의 활성화가 대북포용정책으로부터 기인한 바가 크지만 북한의 긍정적인 태도변화도 중요한 요인이라 하겠다. 김정은 위원장의 체육강국 건설이라는 기조에 따라 앞으로도 남북 체육교류는 더욱 적극적으로 이루어질 것으로 본다. 그러나 기존의 남한이 북한을 경제적으로 지원하는 시혜 개념의 교류나 단일팀 구성의 표면적 성과보다는 경기력 향상과 같은 호혜적이고 심화된 교류형태로 확대·발전 시켜 나가야 할 것이다.

III. 문재인 정부의 한반도정책과 남북 체육교류

1. 한반도정책

문재인 정부의 대북정책은 기존과 차별화된 명칭을 갖지 않는다. 한반도정책은 북한에 한정하지 않고 남북관계는 물론, 주변국가와의 관계까지 포괄적으로 아우르면서 평화와 통일을 추진해 나가겠다는 기치 하에 정부가 바뀔 때마다 대북정책이 바뀌는 상황이 반복되는 것을 방지하고 「통일국민협약」 공론화 과정에서 국민들과의 소통을 통해 구체적 내용을 채워 나간다는 열린 정책의 정신을 구현한다. 2017년 5월 10일 출범한 문재인 정부는 그동안 제재와 압박 일변도의 정책이 한계가 있다고 보고 대화와 제재를 병행해야 한다는 원칙하에 한반도 평화와 번영을 위해 남북 간 대화와 협력이 필요하다고 강조한다.

문재인 정부의 한반도정책은 남북 간 상호존중에 기반 하여 평화를 최우선으로 추구하며 한반도 문제는 직접 당사자인 남과 북이 주도하되 개방적인 태도로 국제

⁴⁴ 박영호, 『남북교류협력의 재조명』 (서울: 늘품플러스, 2015), pp. 24~32.

사회와의 협력을 통해 추진한다. 그리고 이를 제도화하여 정책의 지속가능성을 확보하는 것이다.⁴⁵ 또한 단순한 대북정책의 차원을 넘어 남북관계와 한반도 평화와 통일, 한반도 신경제지도 구상 등 한반도의 미래를 이끌어 갈 장기적이고 포괄적인 비전과 전략을 담고 있으며 정책비전은 평화공존과 공동번영으로 대변할 수 있다.

문재인 대통령은 베를린 구상에서 한반도 평화 추구, 항구적 평화체제 구축, 한반도 신경제구상 추진 등을 포함한 ‘5대 정책 방향’ 발표와 함께 북한에 이산가족 상봉행사 재개, 평창평화올림픽 실현, 적대행위 상호중단, 남북 대화 재개 등 ‘4대 과제’를 제안했다. 베를린 구상을 발표했던 2017년 7월 6일 무렵은 북한이 핵·미사일 도발을 계속하던 상황에서 이러한 대북정책은 현실성이 떨어진다는 비판을 받았었는데 1년 만에 4대 과제를 모두 이뤄냈다.

평창동계올림픽의 성공적 개최, 세 차례의 남북 정상회담, 군사분계선(MDL) 일대에서 확성기 방송과 전단 살포를 비롯한 모든 적대행위가 중단되었고 이산가족이 상봉했다.⁴⁶ 문재인 정부의 지속적인 북한 참여추구 노력의 성과로 북한이 평창올림픽에 참가했고 이를 매개로 남북한 대결의 분위기를 해소할 수 있는 창구가 마련됨으로써 4대 과제를 단계별로 수행할 수 있는 동력이 되었다.

2. 평창동계올림픽의 의의와 성과

가. 평창동계올림픽 성사를 위한 노력

무주 세계태권도 선수권대회 축사에서 문재인 대통령이 태권도가 평창 동계올림픽으로 이어지기를 기원하며 북한에 평창올림픽에 남북단일팀 구성을 공식 제의 했을 때는 시기적으로 촉박했었다. 바흐 IOC 위원장과의 접견에서 북한 참가 협조를 요청하는 한편 베를린 구상, 유엔총회 기초연설 등을 통해 주요 계기마다 북한의 평창올림픽 참가를 촉구하는 정책 기조를 계속 유지하고 지구촌 화합이라는 올림픽 정신과 부합되는 평화올림픽을 성공적으로 치르겠다는 의지로 정책을 추진했다.

해외 순방 외교에서도 각국 정상들에게 남북관계 복원과 한반도의 평화를 확보하고자 평창올림픽을 적극 홍보하고 2017년 11월 13일 “평창올림픽 유엔 휴전 결의안” 채택과 한미연합 훈련 일정 조율 등을 통해 평화올림픽을 위한 국제사회의

⁴⁵ 통일부, 『2018년 통일백서』, pp. 12~13.

⁴⁶ 『한국일보』, 2018.7.6.

지지를 얻고자 노력하였다.⁴⁷

이에 대한 호응으로 2018년 1월 1일 김정은 국무위원장의 신년사 발표를 통해 평창올림픽의 성공적인 개최를 바라며 대표단 파견을 포함하여 필요한 조치를 취할 용의가 있다면서 전면적인 남북관계 개선의지를 드러냈다. 이에 우리 정부가 즉각적으로 고위급 남북당국회담을 제의하고 북한이 수용함으로써 북한의 올림픽 참가문제가 협의되고 전격적으로 성사됐다.

새 정부의 첫 남북 체육교류 행사인 무주 세계태권도선수권대회(6.22.~6.30.)에서 문재인 대통령은 축사를 통해 북한 평창올림픽 참가와 남북 단일팀구성을 제안했고, 북한 태권도 시범단을 인솔하고 온 장웅 북한 IOC 위원은 이에 대해 지난 1991년 남북 단일팀을 구성하기까지 다섯 달 동안 남북회담을 22차례나 한 점을 언급하면서 평창 올림픽까지 시간이 없다는 의사를 밝혔다.⁴⁸ 그러나 9월 IOC 총회(페루)에서 장웅 위원은 6차 핵실험으로 인한 한반도 긴장 고조와는 별개로 평창 올림픽 출전 준비를 하고 있다고 밝히고 바흐 IOC 위원장도 북한의 참가를 위해 와일드카드 및 일체 비용을 제공할 의사를 표명했다.

북한의 피겨 페어팀이 올림픽 티켓을 땀지만 참가 신청 마감 시한을 넘겨 출전 자격은 일본팀에게 갔고 대신 북한이 평창올림픽 참가를 결정하면서 국제올림픽 위원회(IOC)의 와일드카드를 받아 출전했다. 평창올림픽에서 남북 공동입장, 아이스하키 단일팀 구성이 되고 북한은 응원단과 태권도 시범단을 파견하였다.

평창동계올림픽은 남북분단 이후 이루어져 왔던 상호 사회문화교류 가운데 특히 체육 분야에서 지속적으로 교류 중심역할을 해왔던 장점과 남북 경색국면 타개를 위한 가장 효과적인 방안으로 스포츠가 활용되었던 전례들에 비추어 볼 때 남북 모두에게 절묘한 타이밍이었다. 북한의 입장에서 생각해 볼 때 2006년 1차 북한 핵실험 이후 채택된 1718호를 비롯해 2018년 3월까지 총 10차례의 유엔 안보리 대북제재 결의안이 채택되었는데 갈수록 더욱 강력한 대북제재가 가해짐에 따라 결국 북한을 대화의 장으로 나오게 했다고도 볼 수도 있다.⁴⁹ 평화의 제전 참여라는 명분을 선택함으로써 국제사회 고립에서 벗어나는 출구전략이 될 수 있기 때문이었다.

⁴⁷ 민주평화통일자문회의, 『민주평통 평화평창 활동백서』 (서울: 민주평통, 2018), p. 10.

⁴⁸ 『자유아시아방송』, 2017.6.26.

⁴⁹ 이수석, “〈특징〉대북 압박과 제재 평가 및 전망 - 강력한 국제사회 제재가 北 대화의 장으로 끌어냈다.” 『월간 북한』, 2018년 4월호 (2018).

나. 평창동계올림픽 이후 남북관계

평창올림픽에서의 남북 단일팀과 공동입장은 평화올림픽 구현의 진수를 보여주었다고 하겠다. 남북체육회담의 복원 및 지속가능한 회담의 긍정적 전망을 가능하게 하였고 남북관계에 해빙 무드 생성 및 전이의 계기가 되었으며 한반도 평화에 대한 희망적 공감대 형성 및 확산에 공헌한 바가 크다.⁵⁰

평창동계올림픽 이후 남북대화가 재개되고 남북회담이 분야별로 개최되면서 남북 정상회담을 위한 여건이 조성되었다. 4월 27일 분단의 상징인 판문점, 군사분계선(MDL) 남측 구역인 평화의 집에서 1차 정상회담이 열렸다. 문재인 대통령과 북한 최고지도자로서는 최초로 남한 땅을 밟은 김정은 국무위원장의 역사적인 만남이 판문점 군사분계선 앞에서 이루어졌고 두 정상은 남북의 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도 실현이라는 목표 합의내용이 담긴 “한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언문”을 발표하였다.

정부는 4·27 회담의 준비과정에서 미국과 긴밀하게 협력했으며, 완전한 비핵화와 남북의 종전선언을 한 5·26 회담의 성과와 남북관계 진전을 바탕으로 분단 이후 최초로 ‘세기의 회담’이라 할 수 있는 6·12 북미정상회담이 개최되었다.⁵¹ 그리고 지난 9월 18일 제3차 남북정상회담이 평양에서 열렸고 대한민국 대통령 최초로 문재인 대통령은 5·1 경기장 15만 평양 시민들 앞에서 “남북 정상의 비핵화 의지”를 공개 천명하고 시민들의 뜨거운 호응을 받아냄으로써 북한의 비핵화 의지가 북한 주민들과 공유됐음을 미국과 전 세계에 알렸다고 할 수 있다.

3. 판문점선언 이후 체육교류 실적

5월 스웨덴 할름스타드 세계탁구선수권대회에 IOC 지원 하에 남북 여자탁구 단일팀이 꾸려졌다. 7월 대전 국제탁구대회에 북한 선수단이 참가하고 스웨덴 탁구선수권대회에 이어 남녀 복식과 혼합복식에서의 단일팀 참가로 남북단일팀의 정례화가 이루어졌다는 의미를 갖는다.

친선교류의 일환으로 지난 1차 남북정상회담에서 문 대통령의 경평축구 제안에 김정은 위원장이 농구부터 하자는 역제안에 따라 7월 남북통일농구대회(7.4.~

⁵⁰ 김흥태·이계영, “2018평창동계올림픽의 평화올림픽 성과와 과제,” 『한국엔터테인먼트산업학회 논문지』, 제12권 4호 (2018), pp. 151~166.

⁵¹ 조한범, “판문점선언 이후 한반도,” 『민족화해』, 제94권 (2018), p. 10.

7.5.)가 평양 정주영체육관에서 먼저 열렸고 향후 서울 답방 통일농구대회 개최가 예정되어 있다. 8월 11일 서울 상암월드컵경기장에서 열린 남북노동자통일축구 대회는 「판문점 선언」 이후 첫 남북 민간교류행사였다. 1999년 평양, 2007년 경남 창원, 2015년 평양에 이어 3년 만에 열렸다. 8월 평양 ‘U-축구대회’(8.13.~18.)에 한국 유소년축구단 총 151명이 서해 육로를 통해 다녀왔다.

이와 함께 춘천과 인제에서 열린 제5회 아리스포츠컵 U-축구대회(10.29.~11.3.)에 남북한과 중국, 베트남 등 6개 국 8개 팀이 참가하였고 북한 선수단이 84명이 방남, 북한 4·25 체육단이 우승했다. 이는 유소년 축구대회의 지속가능한 사례로 2019년 5월에는 원산에서 제6회 아리스포츠컵 개최가 예정되어 있다.

2018년 자카르타-팔렘방 아시안게임(8.18.~9.2.)에 남북공동입장 및 여자농구, 카누 드래곤보트, 조정 3개 종목에서 단일팀으로 참가했는데, 이는 판문점 선언에서 “아시안게임 공동진출”에 대한 양 정상의 약속이었다.⁵² 남북 공동입장은 아시안게임에서는 2006년 도하대회 이후 12년 만이고, 역대 국제 종합대회에선 2000년 시드니올림픽 이래 11번째였다.

남북단일팀은 평창올림픽에서와 마찬가지로 대북제재의 영향으로 국내 업체가 제작한 유니폼을 착용했다. 카누 용선 여자 200m 동메달, 500m 금메달, 남자 용선 1000m 동메달, 여자 농구단일팀은 은메달을 획득했다. 한국은 금메달 49개, 은메달 58개, 동메달 70개로 종합 3위를 기록했으며, 북한은 금메달 12개, 은메달 12개, 동메달 13개로 종합순위 10위를 기록하였다. 또한 국제 종합대회 사상 두 번째로 결성된 남북 단일팀 ‘COREA’는 남한도 북한도 아닌 제3국의 메달로 집계되는데 금메달 1개, 은메달 1개, 동메달 2개로 종합 28위의 성과를 거두었다.

2018년 인도네시아 장애인아시안게임(10.6.~10.13.)에 처음으로 장애인 국제종합대회에 공동입장 및 단일팀이 참가했다. 한반도기는 평창동계올림픽, 자카르타-팔렘방 아시안게임과 마찬가지로 독도가 표기되어 있지 않았다. 단일팀 선수단은 각각 선수촌에 입촌 후 현지 경기장에서 공식 합동훈련을 통해 호흡을 맞추었고 베이징 국가장애인체육훈련원에서 합동훈련을 했다. 북한의 장애인아시안게

⁵² 판문점 선언 제3조 4항 ‘남과 북은 민족적 화해와 단합의 분위기를 고조시켜 나가기 위하여 각 계각층의 다방면적인 협력과 교류 왕래와 접촉을 활성화하기로 하였다. …밖으로는 2018년 아시안경기대회를 비롯한 국제경기들에 공동으로 진출하여 민족의 슬기와 재능, 단합된 모습을 전 세계에 과시하기로 하였다.’

임 출전은 2014년 인천대회에 이어 두 번째 출전이고 당시 북한은 4개 종목 29명의 선수단을 파견해 동메달 2개, 종합 29위 성적을 기록하였다.

창원 세계사격선수권대회(8.31.~9.15.)에 북한 선수단 22명이 방남했다. 한국은 종합 2위의 성적으로 역대 가장 좋은 성적을 냈다. 북한은 이번 대회에 22명의 선수와 임원이 참가하여 은메달 2개와 동메달 2개로 종합순위 31위를 기록한 바 있다. 아제르바이잔 바쿠국립체육관에서 열린 2018년 세계유도선수권대회(9.20.~9.27.)에서도 유도 종목 처음으로 단일팀이 구성되고 혼성 단체전에서 값진 동메달을 차지했다. 혼성단체 결승전에는 개최국인 아제르바이잔의 일함 알리에프 대통령, 몽골의 할트마 바툴가 대통령, 러시아 푸틴 대통령이 자리해 관람했다.

남북단일팀이 국제 대회에서 큰 성과를 내고 세계인들 앞에서 podium에 오르는 횟수가 늘어나면서 한반도정세의 안전과 위상을 알리는 스포츠 외교력을 발휘하고 있다. 10월 25일 국제유소년축구대회에 북 선수단이 방남했고 10월 30일에는 세계태권도연맹 태권도 시범단이 방북했다.

6월 18일 남북체육회담에서의 남북통일농구경기 개최, 2018년 아시아경기대회 남북한 공동입장과 단일팀 구성, 국제경기 공동 진출 합의사항이 이행되었고 11월 2일 북측의 제의로 개성 남북공동연락사무소에서 열린 체육회담에서 향후 국제경기 공동 진출 및 단일팀 출전에 대한 협의와 2019년 남자 세계핸드볼선수권대회 참가문제 및 2032년 하계올림픽 남북공동개최 의향서를 국제올림픽위원회에 공동으로 전달하고 필요한 문제들을 계속 협의하기로 했다.

2018년 11월말 현재 총 35회의 남북회담이 개최되었고(정치18, 군사 4, 경제 5, 인도 2, 사회문화 6), 22건의 합의서와 공동보도문을 체결하는 등 남북대화를 정례화하여 남북공동선언 합의사항 이행을 점검하고 추진방향을 협의하고 있다.⁵³ 문재인 정부의 남북체육회담 및 교류의 주요 현황은 <표 6>과 같다.

⁵³ 통일부, 『2018 남북관계 주요성과 설명자료』 (서울: 통일부, 2018), p. 20.

〈표 6〉 문재인 정부 남북체육회담 및 교류협력 주요 현황

구 분	내 용
2017.6.24.~30.	2017 무주세계태권도선수권대회 ITF시범단 공연
2017.12.18.~22.	제3회 아리스포츠컵 국제유소년(U-15)축구대회(중국 쿤밍) - 북한 2팀 참가
2018.2.9.~25.	평창동계올림픽 공동입장 여자아이스하키 단일팀 참가 - 북한 선수 12명
2018.3.9.~18.	평창동계패럴림픽 - 북한 선수단 및 대표단 24명 참가
2018.6.18.	남북체육회담(판문점 평화의집)
2018.6.28.	남북체육회담 후속 4자회담(자카르타)
2018.7.3.~6.	통일농구대회 개최(평양) - 남한 남녀 대표팀 참가
2018.7.5.~6.	남북 체육실무회담(평양 고려호텔)
2018.8.10.~12.	남북노동자통일축구대회(서울) - 북한 64명 참가
2018.8.15.~18.	제4회 아리스포츠컵 국제유소년(U-15)축구대회(평양) - 남한 2팀 참가
2018.8.31.~9.15.	2018창원세계사격선수권대회 - 북한 선수단 22명 참가
2018.9.20.~27.	2018세계유도선수권대회(아제르바이잔) 혼성단체전 동메달
2018.10.6.~13.	2018인도네시아장애인아시안게임 개폐회식 공동입장 수영 및 탁구 남북한 단일팀 참가
2018.10.25.~11.3.	제5회 아리스포츠컵 국제유소년(U-15)축구대회(춘천 등) - 북한 2팀 참가
2018.11.2.	남북체육회담(개성 남북공동연락사무소) 2032올림픽공동개최 의향서 IOC 제출 합의, 2019년 남자세계핸드볼선수권대회 참가문제 논의

IV. 결론 및 제언

1. 결론

남북 체육교류의 실적이 좋았던 요인을 볼 때 첫째 정부의 대북정책과 남북정상회담 혹은 남북고위급회담 여부에 따라 남북체육교류 실적이 좌우되었다. 포용적 대북정책과 남북정상회담을 한 김대중, 노무현 정부에서 여타 분야의 남북교류협력 사업뿐만 아니라 체육교류가 활발하게 이루어졌다.

특히 노무현 대통령 임기에 국제대회를 통한 남북 체육교류가 7차례나 이루어졌고 그 중 6회가 대회 개·폐회식에서 남북 공동입장이 이루어졌으며 국내에서 개최된 두 국제대회에는 모두 북한응원단이 참가했다.

국제대회에 남북 선수들의 공동입장은 김대중 정부 시절의 2000년 시드니올림픽대회가 최초였고 올림픽 스포츠역사에 남을 명장면으로 꼽힐 만큼 파급효과는

켰다. 올림픽을 비롯한 각종 국제대회는 전 세계에 생중계되는 만큼 남북 공동입장은 대내외적으로 남북간 화해와 협력 의지의 상징이기 때문이다.⁵⁴

또한 북한선수단 못지않게 북한 응원단의 참가 또한 대회의 성공적 진행은 물론 인적교류 차원에서도 가치가 있는 체육교류 활성화의 일환이라 할 수 있다. 김영삼 정부에서도 남북정상회담을 제안했으나 갑작스런 김일성 주석의 사망으로 좌초되고 오히려 조문파동으로 남북관계는 냉각기를 맞이했다.

김대중 정부의 일관된 대북포용정책과 김정일 위원장이 남북관계 개선 없이 북미관계 개선이 어렵다는 것을 인식하고 또 외부자원의 동원을 위해서도 남한과도 협력 필요성에 의해 김대중, 노무현 대통령의 남북정상회담 제의를 수용했다. 진보 진영의 두 대통령은 임기 초부터 일관된 대북정책을 구사했고 2000년과 2007년 남북정상회담이 열렸다. 두 차례의 정상회담은 남북 교류협력에 일대 전환을 가져오는 계기들이 되었다.⁵⁵ 그러나 김정일 위원장의 답방이 이루어지지 않아서 정상회담의 정례화가 이루어지지 못하고 단발성으로 끝났다.

노태우 정부에서도 남북관계 개선을 위해 총리급 남북고위급회담이 열었고 국제대회에 남북단일팀 구성을 위해 남북체육회담을 열었다. 1991년 세계탁구선수권대회와 세계청소년축구대회에 단일팀이 꾸려졌다. 첫 체육교류에서 탁구는 금메달, 축구는 8강에 진출하는 우수한 성적을 넘으로써 교류의 의의와 성과를 얻을 수 있었다.

대북수용, 대북 조건부 상호주의정책을 기조로 한 김영삼, 이명박, 박근혜 정부에서는 남북 교류협력사업 및 체육교류가 감소했다. 김영삼, 이명박 정부에서는 국제대회를 통한 체육교류가 거의 없다. 이명박 정부는 남북관계의 경색으로 인해 이전에 합의된 남북체육교류협력 관련 사업이나 사업들도 거의 모두 무산되었다. 박근혜 정부 임기에 국내에서 2013년 동아시아컵축구대회와 2014년 인천아시안 게임이 개최되었다. 인천아시안게임에 북한은 선수단 273명을 보냈다. 폐막식에 북한의 실세 3인방이 방남하여 남한의 고위급과 오찬이 이루어졌지만 남북관계 개선의 기회로 연결시키지 못했다.

핵문제와 경제협력을 별개의 문제로 보고 협력관계가 유지될 때 남북교류협력이 지속되었다. 선 비핵화 후 평화체제 구축 혹은 핵·경협 분리하여 북핵문제를 풀기는 쉽지 않다. 현상의 문제인 북핵문제만을 풀기 위해 노력하기보다는 본질의

⁵⁴ 문화체육관광부, 『2013년 체육백서』, p. 594.

⁵⁵ 박영호, 『남북교류협력의 재조명』, pp. 27~29.

문제인 한반도 평화체제 구축문제를 위해 노력할 때, 북핵문제 또한 부수적으로 해결 가능하지만 본질적 문제가 풀리지 않고는 현상적 문제가 근본적으로 해결될 수 없는 것이다.⁵⁶

핵문제가 심각하게 국제사회의 이슈가 되면 보수진영 위정자의 대북정책은 더 강경했다. 김영삼 정부는 대북인식의 혼선은 있었으나 정치군사적 이유로 남북교류협력을 중단하지는 않았다. 그러나 이명박, 박근혜 정부에서는 개성공단 가동 중지와 같은 경제압박과 인도적 지원마저 제재했다. 결과적으로 저변에 상호 불신이 쌓이고 남북관계는 점점 악화되고 북핵문제 해결을 위한 당사자의 역할은 점점 약화되는 악순환 구조일 수밖에 없었다.

김대중 정부 초기 북한은 미사일 발사와 해군 사이의 교전을 감행했다. 그럼에도 불구하고 교류협력을 적극 추진하는 노선을 선택하고 대북 인도적 지원을 늘렸다. 김대중 대통령이 베를린선언을 통해 시사한 경협사업을 진행하면서부터 교류협력 분야가 다방면으로 연계되고 정상회담 이후에는 장관급회담을 통해 각 교류범위를 더욱 넓혀갔다. 통일농구 친선교류를 실시하고 2002년 부산아시안게임에는 남북 공동입장과 함께 최초로 북한응원단이 파견됐고 2003년 아오모리동계아시아 게임에는 폐회식에 공동입장이 이루어졌다.

노무현 정부에 들어서도 북핵문제가 남북교역이나 교류협력을 중단시키지는 않았다. 2004년 7월 노무현 정부가 탈북자 460여명을 입국시킨 것을 빌미로 1년여 남북 당국간 관계가 교착되었으나 개성공단 건설이나 금강산관광 등 경제협력 사업들은 계속 유지되었다. 인적왕래와 협력사업이 양적으로 증대하고 다양화 추세가 가속화되었다. 반대로 2006년 9월 북핵실험을 단행했을 때에도 북한에 대해 물질적 지원과 협력을 계속하고 교류협력을 중단하지는 않았다.⁵⁷

이상에서 볼 때 남북체육교류의 활성화는 일관된 대북포용정책을 기조로 북한에게 인도적 지원을 했던 김대중, 노무현정부의 임기동안 활발하게 이루어졌음을 알 수 있었다. 시기별로 북핵 혹은 대남정책에 따라 남북관계가 경색국면으로 회귀하기도 하고 한반도가 전쟁의 위기에 놓일 때도 왕왕 있었다. 그러나 국내에서 개최되는 국제스포츠대회에 북한이 참가하는 동안 남북은 긴장이 완화되고 상호 동질감이 형성되는 계기가 되었다.

국제대회에서의 남북 단일팀참가와 공동입장은 국제사회의 한반도 평화를 위

⁵⁶ 허문영, “북핵문제 본질과 한반도 평화체제 추진방향,” pp. 114~123.

⁵⁷ 박영호, 『남북교류협력의 재조명』, pp. 24~32.

한 지지와 호응을 얻을 수 있는 자연스러운 무대가 될 수 있다. 그러므로 문재인 정부에서도 한반도정책을 일관되고 지속적으로 유지하면서 향후 전개되는 각종 국제 대회 및 국내 개최의 국제대회에도 단일팀 구성 및 공동입장, 응원단과 태권도시범단 등 기존의 교류를 정례화시키고, 어떠한 상황에서도 계속 유지될 수 있도록 제도화하여야 할 것이다.

그리고 기존의 남한이 북한을 경제적으로 지원하는 시혜 개념의 교류나 단일팀 구성, 공동입장 등에 국한되지 않은 단일팀 합동전지훈련, 남북 선수교환프로그램 및 훈련, 남북선수단 감독들의 교류 및 학술세미나를 통한 정보교환, 경기력향상을 위한 친선경기 정례화 등 남북 체육교류 및 협력사업을 더욱 심화 확대하여 추진해야 한다.

이제 체육 분야부터 남북 동반자적 관계로 승화시켜 상호 호혜적이고 심화된 교류협력으로 확대·발전 시켜 나가고 사회문화, 보건의료, 과학, 경제 등의 분야와 유기적으로 연계하여 융합된 교류형태를 추진하고 실현해야 할 것이다. 또한 정부와 지방, 그리고 민간단체가 상호 조율하여 친선경기, 자매결연 도시 간 체육교류, 민속경기, 전국체전 등을 추진하여 남북민들이 함께 함으로써 한반도에 평화의 바람이 저변에 자리하게 해야 할 것이다 여기에서부터 공존공생하는 남북관계가 형성되고 새로운 한반도평화의 밑거름이 되고 양분이 될 것이다.

2. 제언

한반도평화의 밑거름이 되도록 남북 체육교류를 활성화하고 항구적으로 지속시키기 위해서 다음과 같이 제언한다.

첫째, 남북 체육교류 사업의 가능성과 타당성을 검토하고 제반 활동을 담당할 조직이 필요하다. 예컨대, 국무총리실 직속으로 관계 기관과 전문가들로 구성된 『남북사회문화교류협력위원회(문화분과위원회, 체육분과위원회)』를 설치한다.

둘째, 남북 체육교류를 전담할 컨트롤타워는 중앙정부와 지방자치단체가 공조 체제를 구축해야 한다. 현재 한국에서 개최하는 국제스포츠대회는 대부분 지방정부가 유치하여 치루어지지만, 북한선수단과 응원단의 참가 등과 관련된 문제는 중앙정부가 결정하는 체제이다. 이에 따라 책임소재도 불분명해질 수 있고 원만한 협조와 시너지 효과가 줄어들 가능성도 있다. 2014 인천아시안게임과 같은 불협화음이 반복되지 말아야 하기 때문이다.

셋째, 남북 체육교류를 지속가능하게 만들기 위해서 관련 실무회담을 정례화하고 활성화하는 것이 필요하다. 과거에는 한국에서 개최되는 국제 스포츠대회를 앞두고서야 비로소 실무회담을 개최하여 좋은 성과를 내는 경우가 있었지만 앞으로는 더욱 체계적으로 준비하기 위해 남북 체육교류 실무회담을 정례화는 것이 중요하다. 2032년 올림픽 공동개최를 위해 지난 11월 2일 남북체육회담을 열었던 것이 좋은 사례가 될 것이다.

넷째, 남북 체육교류는 정치적 상황과 분리할 필요가 있다. 현재의 남북 체육교류의 활성화가 대북포용정책으로부터 기인한 바가 크지만 북한의 긍정적인 태도 변화가 교류를 좌우했다. 김정은 국무위원장은 체육강국 건설 기조를 갖고 있기 때문에 남북 체육교류는 적극적으로 이루어질 가능성이 크다. 하지만 기존의 남한이 북한을 경제적으로 지원하는 시혜 개념의 교류나 단일팀 구성의 표면적 성과보다는 상호 호혜적이고 심화된 교류형태로 확대·발전 시켜 나가야할 것이다.

다섯째, 인도적인 남북 체육교류협력은 정치적인 긴장과 논리에 좌우되지 않도록 원칙을 수립해야 한다. 남북 체육교류협력은 남북의 평화와 화해에 기여하도록 항상적으로 추진해야 할 대상이지 남북의 긴장으로 인하여 체육교류마저 축소되거나 중단되는 것은 피해야 한다. 이럴 경우 우리 정부의 통일정책 추진에 커다란 장애가 될 것이다.

여섯째, 남북 체육교류 활성화를 위해 선택과 집중의 원칙이 필요하다. 국내외적, 정치경제적 효과가 극대화될 수 있는 국제 종합스포츠대회(아시안게임, 올림픽게임 등)에서는 과거 선례에 따라 북한선수단과 응원단 참가 및 공동입장을 지속적으로 실시하는 것이 바람직하다. 친선과 우호의 목적이 강한 국제 종합스포츠대회(유니버시아드 등)에는 남북단일팀을 추진한다. 그 외 단일종목 선수권대회에서는 남북 사이에 선수단과 응원단을 서로 적극적으로 파견한다.

마지막으로, 남북 체육교류에 있어서 과거의 성공적인 대회 사례를 복원하는 것이 필요하다. 남북 사이에 지속적으로 치루어왔던 남북통일축구·농구·탁구 단일팀과 경평전 등을 먼저 복구하고 각 종목으로 확대하는 것이 바람직하다. 새로운 것을 찾는 것보다 과거의 역사를 이어나가 발전시키는 것이 더 쉬울 것이기 때문이다.

■ 제출: 10월 15일 ■ 심사: 10월 24일 ■ 채택: 12월 7일

참고문헌

1. 단행본

- 국가안전기획부. 『탁구·축구 코리아 단일팀 관련 자료집』. 서울: 국가안전기획부, 1991.
- 문화체육관광부. 『2007년 체육백서』. 서울: 문화체육관광부, 2007.
- _____. 『2013년 체육백서』. 서울: 문화체육관광부, 2014.
- _____. 『2016년 체육백서』. 서울: 문화체육관광부, 2016.
- 민족통일체육연구원. 『남북한 체육정책 비교연구』. 서울: 민족통일체육연구원, 2005.
- 민주평화통일자문회의. 『민주평통 평화평창 활동백서』. 서울: 민주평통, 2018.
- 박광호. 『이명박 정부의 남북교류정책 환경변화와 정책변화 전망』. 서울: 민족통일체육연구원, 2008.
- 박영호. 『남북교류협력의 재조명』. 서울: 늘품플러스, 2015.
- 백하순. 『노태우 정부와 김영삼 정부의 대북정책 비교』. 서울: 세종연구소, 2012.
- 통일부. 『남북교류협력에 관한 법률 해설집』. 서울: 늘품플러스, 2009.
- _____. 『참여정부의 평화변영정책』. 서울: 통일부, 2003.
- _____. 『2014년 통일백서』. 서울: 통일부, 2014.
- _____. 『2018 남북관계 주요성과 설명자료』. 서울: 통일부, 2018.
- _____. 『2018년 통일백서』. 서울: 통일부, 2018.
- 통일원 남북회담사무국 편. 『(남북 단일팀 구성관련 1984-1991) 남북체육회담 결과보고』. 서울: 통일원, 1993.
- 허문영·송영훈·임강택·조한범·전병길·정현수. 『신통일대계 구현을 위한 구조분석』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 황지환. 『남북관계의 국제정치』. 제주: 제주평화연구원, 2011.

2. 논문

- 고유환. “김대중 정부의 대북전략과 정책과제.” 『통일경제』. 12월호, 2000.
- 김동선. “남북 스포츠 교류협력의 추진기조와 과제.” 『KDI 북한경제리뷰』. 6월호, 2017.
- _____. “드레스덴구상의 실천적 이행방안으로써 남북한 스포츠교류협력을 통한 민족동질성 회복방안.” 『한국체육과학회지』. 제23권 6호, 2014.
- _____. “이명박 정부 대북정책과 남북체육교류협력 평가.” 『한국체육과학회지』. 제23권 제5호, 2014.
- 김연철. “김대중·노무현 정부 10년의 남북관계.” 『기억과 전망』. 통권22호, 2010.
- 김홍태·이계영. “2018평창동계올림픽의 평화올림픽 성과와 과제.” 『한국엔터테인먼트산업 학회논문지』. 제12권 4호, 2018.
- 박영호. “탈냉전시대 한국의 대북정책과 남북관계의 변화.” 『세계지역연구논총』. 제23집 1호, 2005.

- 박종철. “분단 70년 남북한정부의 통일패러다임 비교: 공존과 통일을 향한 변주곡.” 『현대사광장』. 제5호, 2015.
- _____. “대북포용정책과 상생공영정책의 비교 : 도전과 전략적 선택.” 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향(통일연구원 학술회의 총서)』. 2008-01, 2008.
- 이규창·김수경·박종철·신종호·이우태·한동호·홍민·홍우택. “지속가능한 통일·대북정책 - 환경분석과 추진방향.” 『KINU 정책연구시리즈』. 2017-01, 2017.
- 임강택. “북한의 대외개방을 촉진하기 위한 경제협력 추진 방안.” 『통일연구원 학술회의 총서』. 2008-01, 2008.
- 조한범. “판문점선언 이후 한반도.” 『민족화해』. 제94권, 2018.
- 허문영. “북핵문제 본질과 한반도 평화체제 추진방향.” 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향(통일연구원 학술회의 총서)』. 2008-01, 2008.

3. 기타자료

『시사IN』.

『신동아』.

『월간 북한』.

『자유아시아방송』.

『통일뉴스』.

『한국일보』.

Voice of America.

통일부 북한자료포털 <<http://nkinfo.unikorea.go.kr>>.

통일연구원 <<http://kinu.or.kr>>.

북한연구학회. 『문재인 정부의 2018 대북정책 방향』. 서울: 통일부 용역보고서, 2018.

통일미래사회연구소. 『참여정부의 대북정책 성과와 과제』. 서울: 동북아시아위원회 용역과제, 2006.

Abstract

Moon Jae-In Government's Policy on the Korean Peninsula and Inter-Korean Sports Exchange Cooperation Task

Dong-Sun Kim

There was sports at the center of peace on the Korean Peninsula. The transformation of the inter-Korean relations began at the PyeongChang Olympic Games and the inter-Korean summit was more realistic through the North Korea-US talks.

Moon Jae-in government has entered into a new turning point in inter-Korean relations. Unlike the previous administration, which emphasized reunification, peace is a top priority. President Moon Jae-in set the principle of "no more war on the Korean peninsula," emphasizing peace and denuclearization on the Korean Peninsula.

If we assume that the current development of Inter-Korean relations will be the driving force of the denuclearization of the Korean peninsula, we can freely and frequently travel between the two Koreas, apart from politics, in order to form a deeper relationship of trust between the two Koreas.

The purpose of this study is to investigate the relationship between the policy of North Korea and the achievements of the Inter-Korean sports exchanges, especially the Inter-Korean sports exchanges for the past 10 years.

It is suggested that sports should implement the following tasks to improve Inter-Korean relations and peace on the Korean peninsula:

① Establishing a governance to lead Inter-Korean sports exchanges and cooperation ② Inter-Korean sports exchanges and cooperation through local governments ③ Separation of politics and sports ④ Regularization of Inter-Korean meetings ⑤ Inter-Korean sports exchanges through selection and concentration ⑥ Diversification, Multiple species and Multicolourization of Inter-Korean sports exchanges ⑦ Easy things first and difficult things after

Key Words: Inter-Korean Relations, Korean Peninsula Policy, Inter-Korean Sports Exchanges, Inter-Korean Sports Exchanges Cooperation.