

# 축구경기에서 인종차별철폐를 위한 FIFA의 규범 및 제재에 관한 연구\*

박 문 석\*\*

## I. 서론

축구는 현존하는 지구상 최고의 스포츠경기라고 한다.<sup>1)</sup> 4년마다 전 세계축구팬을 열광의 도가니로 빠져들게 하는 월드컵, 스포츠 TV 채널 등을 통해 전 세계로 중계되는 각종 축구리그 및 국가대표대항전 등은 수십억 지구촌 축구팬을 매료시키고 있다.

단일 스포츠 종목으로서 축구는 Fédération Internationale de Football Association(국제축구연맹(FIFA), 이하 FIFA)에 의해 총괄 관리되고 있으며, FIFA는 1904년 유럽 8개국의 축구협회를 회원으로 창립된 이래로 지금까지 총 211개국의 축구협회가 가입한 국제스포츠단체가 되었다.<sup>2)</sup> 현재 FIFA는 올림픽 참가국<sup>3)</sup> 또는 UN 가입국<sup>4)</sup> 숫자보다 많은 국가의 축구협회가 회원으로 가입하고

---

\* 투고일자 : 2018. 12. 24. 심사일자 : 2018. 12. 26. 게재확정일자 : 2018. 12. 27.

\*\* 영남대학교 법학연구소 선임연구원, 법학박사

1) 국제축구평의회(IFAB)가 발간한 ‘2018/19 경기규칙’에서도 “축구는 지구상에서 가장 위대한 스포츠”라고 밝히고 있다(The International Football Association Board, *Law of the Game 2018/19*, 2018.5, at p.11, <http://theifab.com/document/laws-of-the-game>(검색일자 2018년 12월 1일)).

2) Fédération Internationale de Football Association(FIFA), *Fact Sheet: FIFA's Growth 1904-Present*, at p1, [https://resources.fifa.com/mm/document/fifafacts/organisation/52/00/16/fs-100\\_fifagrowth\\_neutral.pdf](https://resources.fifa.com/mm/document/fifafacts/organisation/52/00/16/fs-100_fifagrowth_neutral.pdf)(검색일자 2018년 12월 1일).

3) 올림픽은 1896년 14개국의 선수들(241명)이 참가하기 시작하여 2016년 리우 하계올림픽에는 206개국의 선수들(11,000여명 이상)이 참가하였다(International Olympic Committee, *Legacy Strategic Approach: Moving Forward*, Dec. 2017, at p6, [https://www.olympic.org/-/media/Document%20Library/OlympicOrg/Documents/Olympic-Legacy/IOC\\_Legacy\\_Strategy\\_Full\\_version.pdf?la=en&hash=0BCD9D472359CDC8495FELAF6AC562BCBDAF316](https://www.olympic.org/-/media/Document%20Library/OlympicOrg/Documents/Olympic-Legacy/IOC_Legacy_Strategy_Full_version.pdf?la=en&hash=0BCD9D472359CDC8495FELAF6AC562BCBDAF316)(검색일자 2018년 11월 28일)).

4) UN 회원국의 수는 1945년에 미국 등 51개국으로 시작하여 2011년 남수단의 가입으로 현재는 193개 회원국이 되었다(<http://www.un.org/en/sections/member-states/growth-united-nations-membership-1945-present/index.html>(검색일자 2018년 11월 28일)).

있으며, FIFA는 ‘축구계의 UN(United Nations of Football)’이라는 별명을 가지고 있다.<sup>5)</sup> 오늘날 FIFA는 세계 축구계에 대한 절대적인 힘을 가지는 것은 물론이고 월드컵 개최지 선정과 각종 축구대회의 공식 파트너 선정 및 천문학적 TV 중계권 협상 등에 있어서 전 세계를 상대로 무소불위의 권력을 휘두르고 있어, 국제사회로부터 UN과 대등할 정도의 영향력을 지니고 있다는 평가를 받고 있다.<sup>6)</sup> 최근 Gianni Infantino FIFA 회장은 2018년 12월 1일 아르헨티나 부에노스아이레스에서 개최된 ‘G20 정상회의’에 FIFA 회장으로는 처음 참석하여, ‘축구의 힘(The power of football)’이라는 제목으로 각국 정상들 앞에서 축구가 국제사회의 정치적 화합과 경제적 발전 및 사회·문화적 통합을 위한 유용한 도구가 되며, 축구를 통해 세상을 더 낫은 곳으로 만들 수 있다는 내용의 기조연설을 하였다.<sup>7)</sup> 이번 FIFA 회장의 ‘G20 정상회의’ 참석은 FIFA의 국제적 위상을 더 높이는 계기가 되었지만, 한편으로는 국제사회에서 FIFA에 대한 불신을 상쇄시키고, FIFA는 신뢰할 수 있는 국제사회의 파트너라는 믿음을 심어주기 위한 목적도 있었다는 의혹이 제기되기도 하였다.

FIFA 회장이 기조연설에서 밝히고 있는 것처럼 축구를 통해 국제사회의 인류애 확산과 평화 및 통합에 기여 하고자 하는 FIFA의 이러한 약속에도 불구하고, 축구 경기에서 국가·민족·집단·인종·지역·계층 간의 과도한 경쟁의식으로 인한 충돌과 갈등은 선수, 심판, 서포터즈 및 축구팬 등에 의해 민족 또는 인종차별행위, 외국인 혐오 및 증오행위, 성적지향에 따른 차별행위 등으로 분출되어 오랫동안 축구경기장 안팎에서 등장하고 있다.<sup>8)</sup> 특히 유럽 등 전 세계 축구경기장 안팎에서 등장하는

5) FIFA는 대륙별 관리기관(대륙축구연맹)으로 아시아에 AFC(Asian Football Confederation), 아프리카에 CAF(Confédération Africaine de Football), 유럽에 UEFA(Union des Associations Européennes de Football), 북중미카리브에 CONCACAF(The Confederation of North, Central America and Caribbean Association Football), 오세아니아에 OFC(Oceania Football Confederation), 남아메리카에 CONMEBOL(Confederación Sudamericana de Fútbol)을 두고 있으며, 현재 211개국의 축구협회가 회원으로 가입되어있는 명실상부한 최고의 국제 스포츠단체로 평가받고 있다(<https://www.fifa.com/associations/>(검색일자 2018년 12월 1일)).

6) 이재형, “FIFA의 헤게모니와 월드컵”, 한국스포츠리서치(제14권 제3호), 한국스포츠리서치, 2003.6, 482면.

7) FIFA, *FIFA President, Gianni Infantino, at G20 summit*, 1 Dec 2018, at p.1, <https://resources.fifa.com/image/upload/keynote-speech-of-fifa-president-gianni-infantino-at-g20-summit.pdf?cloudid=gum06wkig0qvkb8pk7rg>(검색일자 2018년 12월 3일).

8) 2018 러시아월드컵 당시 러시아 일부 축구팬을 중심으로 백인우월주의의 강조와 인종차별과 동성애 혐오 발언이 소셜미디어를 중심으로 급속히 퍼지면서 러시아 정부와 FIFA는 월드컵 경기장과 주변에서 인종차별적 구호를 외치거나 나치를 추종하는 문구와 문양이 새겨진 응원 도구사용, 흑인 축구선수들을 향한 원숭이 울음소리를 내거나 경기장에 바나나 투척행위 등의 인종차별행위가 일부 과격한 축구팬(홀리건)을 중심으로 기승을 부릴 것에 대비해 홀리건 전담 경찰 인력의 보강과 사전 단속, 경기장 출입 관중에 대한 ID카드 필수지참, 경기장에서 인종차별행위 발생에 따른 주심의 경기 일시중단, 방송 경고, 경기물수 3단계 권한 부여 등의 대비책을 마련하기도 하였다(한국일보, “러시아 인종차별 무서워서... 월드컵 직관 포기 속출”, 2018년 6월 13일자, <http://www.hankookilbo.com/News/Read/201806131769091934>(검색일자 2018년 12월 3일)).

인종차별주의 및 차별행위는 스포츠의 경계를 훨씬 넘어 지역 사회에 공포, 갈등 및 사회불안을 확산시키고 주요한 사회적 이슈로 등장하고 있어 FIFA는 축구와 관련 되는 이러한 차별행위의 발생과 폭력사태 등으로 인해 자칫 축구의 세계화와 발전에 장애가 될 것을 우려하고 있으며 이를 심각한 문제로 인식하고 있다.<sup>9)</sup>

인종차별주의 및 차별행위의 근원은 정치·경제·사회·역사 및 문화 등에 오랫동안 뿌리를 깊이 두고 있는 것이기 때문에 FIFA와 회원축구협회는 각국 정부의 긴밀한 협조와 각국의 법과 제도를 통해 이 문제를 해결할 수밖에 없는 현실적 한계에 부딪히게 될 수밖에 없다. 하지만 FIFA와 회원축구협회가 이런 현실적 한계를 핑계 삼아 인종차별주의와 차별행위를 행한 선수, 심판, 서포터즈 및 축구팬 등 개인과 집단에게만 그 책임을 전가하고, 긴밀한 협조체제를 구축했다는 이유로 각국의 법과 제도에 이 문제의 해결을 전적으로 의지하여 자신들의 책임은 없다고 주장한다면 축구경기에서 인종차별주의와 차별행위는 사라지지 않을 것이다. FIFA와 회원축구협회는 인종차별주의 및 차별행위의 문제에 대해 자각하고 적극적인 대처와 강력한 조치를 시행하여야 한다. 그 이유는 축구 및 축구경기가 그 매개체가 된다는 사실 하나만으로도 FIFA와 관련 회원축구협회는 이 문제에 대해 면책을 주장할 수는 없기 때문이다.<sup>10)</sup>

FIFA는 오래전부터 인종차별행위 및 각종 차별행위에 대해 다소 소극적인 입장에서 반대해 왔다.<sup>11)</sup> 하지만 2001년 7월 7일 부에노스아이레스에서 개최된

9) 2016 유럽축구선수권대회(UEFA Euro 2016)대회 기간 중 조별리그 잉글랜드 대 러시아 경기가 열린 프랑스 마르세유에서 3일간 양국의 축구팬들 사이에 폭력사태가 발생했다. 이 폭력사태로 인해 부상자가 속출했으며, 프랑스 경찰은 물대포와 최루가스를 동원해 이들을 강제해산 시켰다. 프랑스 정부는 폭력사태가 음주 때문에 더 격화된 것으로 보고 경기가 개최되는 도시의 경기장 근처 주점과 공공장소에 경기 전날 밤과 경기 당일에 금주령을 내리기도 했다. 유럽축구연맹(UEFA)은 잉글랜드와 러시아의 축구팬에 의한 폭력사태가 재발하면 양 팀을 몰수패 및 조별탈락을 선언할 수 있다고 양국 축구협회에 경고했다(연합뉴스, “佛 수사당국 ”유로 2016 폭력사태 러시아 홀리건 150명 소행”, 2016년 6월 13일자, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20160613195300081?input=1195m>(검색일자 2018년 12월 3일)).

10) Matthew R. Watson, *The Dark Heart of Eastern Europe: Applying the British Model to Football-Related Violence and Racism*, 27 Emory Int'l L. Rev. 1055(2013), at p.1104.

11) 1960년 로마에서 개최된 제32차 FIFA 총회는 회원축구협회에 의한 인종적, 종교적 또는 정치적 이유로 차별행위를 할 수 없다는 결의안을 통과시켰다. 이 결의안으로 당시 FIFA 회원으로 백인으로만 구성·운영되어온 남아프리카공화국 축구협회(Football Association of Southern Africa(이하 'FASA'))는 12개월의 유예기간을 부여받았지만 FASA는 인종차별주의적 입장을 포기하지 않았으며, 이에 FIFA는 1961년 9월 FASA의 회원자격을 정지하는 결정을 내렸다. 이후 FASA는 여러 대안을 내놓았지만, 1948년 남아공 백인 정권에 의해 법률로 공식화된 '인종분리정책(Apartheid)'으로 인해 FIFA의 결의안을 온전히 실행할 수는 없었다. 1976년 6월 16일 아파르트헤이트에 반대하는 남아공의 학생들이 벌인 대규모 시위로 150명이 사망한 Soweto 항쟁은 1976년 몬트리올 FIFA 총회에서 104명 회원 중 78명의 회원이 FASA의 제명을 찬성하는 배경이 되었으며, 결국 FASA는 FIFA로부터 공식적으로 제명을 당하게 되었다(Chris H. Bolsmann, *White Football in South Africa: Empire, Apartheid and Change, 1892-1977*, Soccer and Society, vol. 11, no. 1-2,

FIFA 임시총회부터는 인종차별주의에 대한 보다 공격적인 행동을 하기로 결의하였으며, 2002년 FIFA는 인종차별과 각종 차별을 반대하는 ‘세계의 날’을 출범시켰다. 당시 FIFA 회장 Joseph S. Blatter는 “인종차별주의는 FIFA가 반드시 강력하고 단호하게 퇴치해야 하는 병폐이며, 축구는 모든 종류의 차별과 싸우기 위해 사용될 수 있고, 사용되어야 하는 통일된 힘을 가지고 있다.”라며 인종차별주의를 퇴치하기 위한 FIFA의 싸움이 시작되었음을 알렸다. 이와 함께 FIFA는 축구에서 반인종차별주의운동을 전개하기 위해 보비 찰튼 경, 티에리 앙리, 미아 햄, 펠레, 미셸 플라티니, 릴리앙 튀랑 등을 포함한 수많은 유명 축구 스타들에게 도움을 요청하기도 하였다. 2004년 FIFA 집행위원회는 “회원축구협회의 임직원, 선수, 선수대리인은 특히 인종, 민족, 문화, 정치, 성별 또는 언어와 관련한 차별적인 방식의 행동을 할 수 없다.”라는 FIFA 윤리강령을 승인하였고, 2006년에는 FIFA 회장 Joseph S. Blatter의 제안으로 축구에서 인종차별 및 차별행위를 강력히 제재하기 위한 근거를 마련하고자 FIFA 집행위원회는 FIFA 징계규정 제55조의 개정을 승인하였으며, 2006년 4월부터 FIFA는 ‘Say no to Racism’ 캠페인을 본격적으로 시작하였다. 이에 6월에 개최된 독일월드컵 64경기에서 중계방송을 이용하여 전 세계 축구팬을 상대로 FIFA는 인종차별주의를 반대한다는 명확한 메시지를 천명했다.<sup>12)</sup> 이후 각종 축구대회와 경기에서 FIFA의 반인종차별주의 캠페인은 계속되었으며, FIFA는 2018 러시아월드컵에서도 TV방송은 물론 각종 소셜네트워크 등을 이용하여 인종차별주의에 반대하는 다양한 형식의 캠페인을 진행하였다.

이 논문에서는 먼저 FIFA의 인종차별철폐를 위한 지금까지의 활동을 간략히 소개하고, FIFA가 인종차별금지를 위해 마련한 규범과 제재에 관한 내용을 분석·요약하여, 크로아티아 국가대표팀 선수인 Josip Šimunić에 의한 인종차별사건과 관련한 FIFA의 결정내용과 이 사건의 관할권을 가진 스포츠중재재판소(Court of Arbitration for Sport; 이하 ‘CAS’)의 중재판정의 내용을 정리하고 그 평가와 시사점을 제시하고자 한다.

---

Jan-Mar 2010, at pp.39-41.).

12) FIFA.com, “FIFA against racism: a decade of milestones”, 02 Mar 2011, <https://www.fifa.com/sustainability/news/y=2011/m=3/news=fifa-against-racism-decade-milestones-1384919.html> (검색일자 2018년 12월 3일).

## II. FIFA의 인종차별철폐 연혁과 활동

### 1. FIFA의 인종차별철폐를 위한 여정의 시작

FIFA의 인종차별철폐를 위한 활동은 1960년 제32차 FIFA Congress<sup>13)</sup>(이하 FIFA 총회)의 결의안으로부터 시작되었다. 그 당시 남아프리카공화국(이하 ‘남아공’)의 ‘인종분리정책’(Apartheid)으로 오직 백인으로만 구성된 1892년 창립한 FIFA 회원인 Football Association of Southern Africa(이하 ‘FASA’)는 오래전부터 아프리카 축구연맹(CFA) 및 FIFA 회원이 아닌 남아공의 유색인종으로 구성된 축구협회들과 심한 갈등과 마찰을 빚어 오고 있었다.<sup>14)</sup> 이에 FIFA는 인종차별주의에 대한 공식적인 입장표명의 필요성을 인식하게 되었고, 축구에서 인종차별주의를 반대한다는 FIFA의 입장을 FIFA 총회의 결의안으로 밝히게 되었다. 이로써 FIFA는 스포츠 정책에 있어서 남아공의 아파르트헤이트에 반대하고 인종차별적 규정의 제거를 요구한 최초의 스포츠 단체가 되었다.<sup>15)</sup>

이 결의안과 관련하여 FASA에게 12개월의 유예기간이 주어졌지만, FIFA는 1961년 9월에 FASA의 FIFA 회원자격을 정지하는 결정을 내렸으며, 1976년 6월 아파르트헤이트에 반대하는 남아공의 학생들이 벌인 대규모 시위로 150명이 사망한 Soweto 항쟁을 계기로 그해 몬트리올에서 개최된 제40차 FIFA 총회에서 참석한 104명 회원 중 78명 회원의 찬성으로, FIFA는 공식적으로 FASA를 제명하였다.<sup>16)</sup> 이후 FASA는 FIFA가 주최하는 국제축구대회에 참가할 수가 없었으며, 사실상 국제축구 무대에서 사라졌다. 그러다가 국내외적으로 아파르트헤이트에 대한 저항과 비판이 거세지자, 남아공 정부는 1990년 2월 아파르트헤이트에 반대하다 무기징역을 선고받고 27년간 수감생활을 하고 있던 넬슨 만델라를 석방하면서부터 아파르트헤

13) FIFA Congress(이하 ‘FIFA 총회’)는 FIFA 입법기관이자 FIFA의 최고기관이다. FIFA 총회는 매년 개최되는 정기총회와 FIFA 회원 1/5 이상의 요구하면 소집되는 임시총회가 있다(FIFA, *FIFA Statutes: Regulations Governing the Application of the Statutes*(Aug 2018), 25 Congress, at p.24, [https://resources.fifa.com/mm/document/affederation/generic/02/78/29/07/fifastatutswegen\\_neutral.pdf](https://resources.fifa.com/mm/document/affederation/generic/02/78/29/07/fifastatutswegen_neutral.pdf) (검색일자 2018년 12월 1일)).

14) 당시 남아공에서 활동 중인 축구협회로는 백인으로만 구성되어 1892년 창립된 FASA 이외에, 1902년 창립된 South African Indian Football Association(SAIFA)와 1933년 창립된 South African Bantu Football Association(SABFA) 및 1936년 창립된 South African Coloured Football Association(SACFA)가 있었다.

15) FIFA.com, “From apartheid to the World Cup – four decades in the sporting life of South Africa”, 27 Oct 2004, <https://www.fifa.com/about-fifa/news/y=2004/m=10/news=from-apartheid-the-world-cup-four-decades-the-sporting-life-south-afri-94531.html>(검색일자 2018년 12월 1일).

16) Chris H. Bolsmann, *id.* at pp.39-41.

이트의 해체를 시작하였다.

1991년 12월 요하네스버그에서 FASA를 비롯하여 South African Soccer Association (SASA), South African Soccer Federation(SASF), South African National Football Association(SANFA)가 함께 모여 남아공 축구협회(South African Football Association (이하 ‘SAFA’))의 창립총회를 개최하였다. 반인종주의와 민주주의의 원리에 따라 창립된 SAFA는 1992년 7월 취리히에서 개최된 제48차 FIFA 총회에서 FIFA 재가입을 승인받게 되었다.<sup>17)</sup> 다시 국제축구 무대로 나오게 된 남아공은 1998년 프랑스월드컵 및 2002년 한일월드컵 본선 진출 등을 통해 국제축구에 화려하게 데뷔했다. 그리고 남아공은 FIFA의 회원자격을 회복한 지 20년도 되지 않아 지구상 최대의 스포츠이벤트인 FIFA 월드컵을 2010년 아프리카국가로는 최초로 개최하게 되었다. 비록 FIFA의 대륙순환개최 원칙에 따라 아프리카대륙에서 2010년 남아공월드컵이 개최되었지만, FIFA가 인종차별철폐를 위한 긴 여정을 시작한 지 50년 주년이 되는 해에 인종차별주의를 고수하다 한때 FIFA로부터 제명당했던 남아공에서 월드컵을 개최했다는 사실은 우연의 일치라고 하기보다는 축구에서 인종차별을 퇴치하겠다는 FIFA의 강력한 의지가 숨어있지 않았는가 하는 의구심마저 갖게 한다. FIFA가 FASA를 제명한 이래로 FIFA에서 축구와 인종차별의 문제에 대한 논의가 다시 부상하게 된 것은 2001년 7월 부에노스아이레스에서 개최된 FIFA 임시총회이다. 이 임시총회에서 ‘인종차별주의에 반대하는 결의안’(Resolution to fight racism)이 채택되면서, FIFA는 인종차별주의에 대한 공격적인 대응으로 전환하기 시작했다. 이하에서는 인종차별철폐를 위한 주요한 FIFA 총회 결의안과 FIFA의 인종차별금지 규정과 인권조항 및 FIFA의 인종차별금지 정책 및 활동 등을 중심으로 살펴보고자 한다.

## 2. FIFA 총회의 인종차별철폐 결의안

### (1) 1960년 제32차 FIFA 총회의 결의안

1960년 로마에서 개최된 제32차 FIFA 총회에서 “인종이나 종교와 관계없이 모든 사람에게 축구경기는 개방되어야 하며,<sup>18)</sup> 회원축구협회는 인종적, 종교적 또는

17) SAFA.net, “Introduction to SAFA”, <https://www.safa.net/introduction-to-safa/>(검색일자 2018년 12월 3일).

18) FIFA.com, “The FIFA Congress: Ten milestones”, 12 May 2015, <https://www.fifa.com/about-fifa/news/y=2015/m=5/news=the-fifa-congress-ten-milestones-2604074.html>(검색일자 2018년 12월 1일).

정치적 차별을 할 수 없다.<sup>19)</sup>”라는 내용의 결의안을 승인하면서부터 FIFA는 축구에서 인종차별 및 차별행위와의 싸움을 시작하게 되었다. 이 결의안은 당시 남아공에서 시행되어 오고 있던 인종분리정책인 아파르트헤이트를 FIFA가 국제 스포츠단체로는 처음으로 반대한 것이며, FIFA Statutes<sup>20)</sup>에 차별금지를 촉진하는 조항을 추가하였다는 점에서 FIFA의 인종차별철폐를 위한 긴 여정에서 중요한 이정표가 되었다.<sup>21)</sup>

## (2) 2001년 부에노스아이레스 FIFA 임시총회의 결의안

2001년 7월 7일 부에노스아이레스에서 개최된 FIFA 임시총회는 FIFA가 인종차별주의에 대해보다 공격적인 방향으로 나아갈 것을 결정하였다.<sup>22)</sup> 이에 앞서 7월 6일 FIFA 회원인 축구협회와 대륙축구연맹의 대표단과 그 밖의 대표자가 ‘인종차별주의에 반대하는 FIFA 회의’(FIFA Conference against Racism)에 참석하여 굳건하게 관용의 가치를 추구하고 있는 축구에서 인종차별주의를 퇴치하는 방법과 대응조치에 대해 토의하였으며, 이 회의에서 결의된 ‘인종차별주의에 반대하는 결의안’을 FIFA는 임시총회를 열어 비준하였다.<sup>23)</sup> 이는 FIFA가 인류사회에 대한 축구의 힘과 영향에 대한 책임을 자각하고, 축구에서 인종차별주의 퇴치에 책임감을 지니고 이에 대한 진보적인 태도를 보이게 되었다는 점에서 의의가 있다.<sup>24)</sup> 부에노스아이레스 FIFA 임시총회의 결의안이 승인되고 정확히 1년이 지난 후, FIFA는 인종차별에 대한 경각심을 고취하기 위해 매년 FIFA 축구대회에서 ‘FIFA 차별반대의 날’ 행사를 처음 시작하였다.

FIFA 임시총회에서 채택한 ‘인종차별주의에 반대하는 결의안’의 내용으로는

19) Chris H. Bolsmann, *id.* at p.39.

20) FIFA Statutes는 축구대회, 선수이적, 도핑문제 그리고 많은 기타 축구관련 관심사들을 규정하고 있는 세계축구의 기본법으로서 FIFA를 비롯한 국제적 축구운영기관의 헌법이라고 할 수 있다. FIFA Statutes는 FIFA 총회에서 투표권 있는 회원축구협회 3/4의 찬성으로 개정되며, FIFA의 중요한 임무를 위해 현대적이고 포괄적인 법적 틀을 제공하고 있다(FIFA.com, “FIFA Statutes”, <https://www.fifa.com/about-fifa/who-we-are/the-statutes.html>(검색일자 2018년 12월 1일)).

21) FIFA, *FIFA Good Practice Guide: On Diversity and Anti-Discrimination*, May 2018, at p.11, <https://img.fifa.com/image/upload/wg4ub76pezwcnxsaoj98.pdf>(검색일자 2018년 11월 30일).

22) FIFA.com, “FIFA against racism: a decade of milestones”, 02 Mar 2011, <https://www.fifa.com/sustainability/news/y=2011/m=3/news=fifa-against-racism-decade-milestones-1384919.html> (검색일자 2018년 12월 3일).

23) FIFA, *supra* note 21, at p.24.

24) FIFA.com, “Extraordinary FIFA Congress ratifies resolution against racism”, 07 Jul 2001, <https://www.fifa.com/about-fifa/news/y=2001/m=7/news=extraordinary-fifa-congress-ratifies-resolution-against-racism-78421.html>(검색일자 2018년 11월 30일).

① 모든 형태의 인종차별에 탐닉하는 모든 사람을 고발하고 제재함으로써 축구경기에서 모든 인종차별적 표현을 효과적이고 종국적으로 퇴치하기 위한 정보와 경험을 교환하기 위하여 일치단결된 행동에 동참할 것을 모든 단계와 모든 국가에서 축구라는 스포츠와 직간접적으로 관련된 모든 사람에게 요구한다. ② 축구경기관계자와 전면적으로 협력하고 이러한 노력에 철저한 지원을 제공할 것을 모든 정부와 시민단체에 요구한다. ③ 교육프로그램을 소개하거나, 인종차별주의자의 동기에 대한 더 나은 이해를 위해 사람들에게 알려진 인종차별주의자와 대화를 시도하는 사회적 그룹에게 많은 지원을 제공할 것을 축구 당국에 요구한다. ④ 인종차별이나 관련 폭력 행위에 탐닉 및 그 행위에 탐닉할 의향이 있는 것으로 의심되는 사람들에게 축구경기장에 입장하는 것을 거부하는 규정을 적용하거나, 단어나 기호로 인종차별적인 내용의 메시지를 전달하는 모든 기사를 금지할 것을 모든 축구경기 주최자들에게 요구한다. ⑤ 모든 형태의 인종차별주의적 표현을 감시하거나, 보고하기 위하여 민감한 경기에 관찰자를 임명하도록 축구대회 조직위원회에게 요구한다. ⑥ 경찰과 신속하고 결단력 있게 협조하여 규정을 위반하는 모든 사람을 즉시 체포하거나 추방할 것을 경기장 관리자에게 요청한다. ⑦ 모든 인종차별적 위반자가 잔여 경기에 참여하지 못하도록 경기장 출입금지에 필요하고 효과적인 조치를 해나갈 것을 경기주최자에게 요구한다. ⑧ 관중석에서 인종차별적인 요소를 제거하거나 신원을 확인할 때 경기주최자와 시민단체를 지원하도록 축구팬에게 요구한다. ⑨ 경기와 연관이 있든 없든 간에 민족적 출신에 대한 존중과 차별 없이 팀 동료, 상대 선수, 심판, 임직원, 관중 그리고 모든 사람을 대하도록 보장함으로써 선수 간에 사회적 통합의 정신을 배양할 것을 축구클럽에 요구한다. ⑩ 경기장에서 또는 공적 및 사생활에서, 모든 형태의 인종차별적 행위에 몰입하거나 묵인하는 선수에게 효과적인 처벌을 내릴 것을 팀코치와 축구클럽 임직원에게 요구한다. ⑪ 모든 활동 영역에서 개인의 고용, 임명 및 선거에서 인종적 평등을 보장하고, 축구 활동에 더 가까이 참여시키기 위해서 민족집단과 협력하도록 모든 단계의 축구기관에 요구한다. ⑫ 선수, 코치, 대중 사이에 인종차별적 본성의 몸짓이나 언어적 공격과 관련하여 더 신중하고, 인종차별적 행위자를 처벌하기 위한 즉각적인 행동을 취하고, 그런 사건을 명확하고 완전하게 보고하도록 심판들에게 요구한다. ⑬ 대중매체에게 개인이나 그룹의 모든 인종차별적 행위나 선언에 대해 강하게 비난할 것과 그러한 행위나 선언에 대해서는 대립을 자극하는 방식의 보도를 삼가하고, 축구웹사이트(축구클럽과 회원 축구협회 포함)에서 눈에 잘 띄게 반인종차별의 메시지를 포함할 것을 요구한다. ⑭ 사회에서 인종차별의 제거와 사회적 통합을 장려하기 위해 축구의 사회적 영향을



최대화하는 모든 기회를 가질 것을 전 세계 축구공동체와 관련된 모든 구성원에게 요구한다. ⑮ 축구에서 인종차별주의에 맞서 싸우기 위해 관련된 모든 활동을 감시하고, FIFA 집행이사회에 정기적으로 보고할 것을 모든 대륙축구연맹에게 요구한다.<sup>25)</sup>

### (3) 2013년 모리셔스 제63차 FIFA 총회의 결의안

2013년 모리셔스 제63차 FIFA 총회는 ‘인종차별주의와 차별에 반대하는 결의안’을 승인하였다. 이 결의안은 교육, 예방, 제재라는 3가지 주요 원칙에 기초해 있다. ① 교육에 있어서 축구대회 조직위는 선수, 임직원 및 서포터즈 사이에서 모든 형태의 인종차별 및 차별에 맞서기 위한 조직위의 의도를 보여주는 구체적인 행동계획을 마련하여야 한다. ② 대회규정은 심판에 대한 압박을 완화하며 FIFA 사법기관이 결정을 내릴 수 있는 유효한 증거를 확보할 수 있는 목적으로 인종차별 및 차별의 잠재적인 행위를 확인할 수 있는 경기장의 전문임원이 예견할 수 있어야 한다. ③ 모든 회원축구협회가 의무적으로 준수하는 FIFA 징계규정의 제재는 특별한 서포터즈의 비행사건을 결정할 때 사법적 기관에 필요한 재량을 제공한다. 그러나 전 세계적 수준에서 명백한 제재의 조화를 위해서, 축구클럽 또는 대표팀에 부과되는 제재는 원칙적으로 2단계 접근방식으로 이루어져야 한다. 2단계 접근방식 중 첫 번째는 처음 또는 사소한 위반의 경우, 경고, 벌금 및/또는 무관중 경기의 제재가 적용되어야 하며, 두 번째는 재범 또는 심각한 사건의 경우, 승점감점, 대회에서 퇴장 또는 강등과 같은 제재가 적용되어야 한다. 게다가, 그러한 위반을 저지른 선수, 임직원, 경기 감독관 등 모든 사람은 FIFA 징계규정에서 예정된 경기장 출입금지와 함께 최소 5경기 출전이 정지되어야 한다.<sup>26)</sup>

---

25) *id.*

26) FIFA Congress, “Resolution on the fight against racism and discrimination”, 30 & 31 May 2013, at p.3, [https://www.fifa.com/mm/document/afsocial/anti-racism/02/08/56/92/fifa-paper-against-racism-en-def\\_neutral.pdf](https://www.fifa.com/mm/document/afsocial/anti-racism/02/08/56/92/fifa-paper-against-racism-en-def_neutral.pdf)(검색일자 2018년 12월 3일).

### 3. FIFA의 인종차별금지 규정과 인권조항

#### (1) FIFA의 인종차별금지 규정

앞에서 살펴본 1960년 제32차 FIFA 총회의 결의안에 따라 1962년 FIFA는 FIFA Statutes(이하 ‘FIFA 법률<sup>27)</sup>)에서 차별금지를 촉진하는 조항을 마련하였다. FIFA 법률 제2조에 “FIFA의 목적은……인종적, 종교적, 정치적 차별 또는 선수의 지위가 아마추어인지 아마추어가 아닌지, 직업선수 인지와 같이 선수들 사이의 구분에 따른 차별을 방지하기 위하여……”라는 내용을 포함하여, 축구에서 모든 형태의 차별을 거부한다는 새로운 내용을 포함하였다.<sup>28)</sup>

이후 FIFA는 2004년에 기존의 FIFA 법률 제2조 제3.1항 “인종, 종교 또는 정치적 배경에 의해 국가 또는 개인에게 어떠한 차별도 있을 수 없다.”라는 규정을 FIFA 법률 제3조 “국가, 개인 또는 집단을 상대로 민족기원, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 어떤 다른 이유에서라도 엄격히 금지되며, 정지 또는 제명의 처벌을 받을 수 있다.”라고 개정하였다.<sup>29)</sup> 이를 통해 FIFA는 인종차별의 범위를 보다 확대 및 구체화하게 되었고, 축구에서 인종차별적 행위에 대해서 중징계하겠다는 확고한 의지를 피력하였다. 그리고 동년 10월 6일 FIFA 집행위원회는 ‘윤리 및 공정경기 위원회’에 의해 작성된 FIFA 윤리강령을 승인하였는데, 인종차별과 관련된

27) 이 논문에서는 ‘FIFA Statutes’를 ‘FIFA 법률’로 번역하고자 한다. 그 이유는 첫째, FIFA의 최고기관이며 입법기관인 FIFA 총회에서 입법권을 행사하여 FIFA Statutes의 채택과 개정이 이루어지고 있기 때문이다. 물론 FIFA는 스위스 민법에 따라 취리히의 상업등기소에 등록된 하나의 협회이기 때문에 주권을 가진 국가도 아니며 UN과 같은 국제기구도 아니다. 그러므로 FIFA 총회의 권한인 입법권으로는 국민의 대표기관인 의회에서 정립하는 형식적 의미의 법률을 제정할 수 없다. 하지만 FIFA Statutes는 FIFA의 입법기관에서 정립하는 최고규범이자 현재 211개국의 축구협회와 임직원 및 전 세계 3억명 이상의 축구선수와 축구관계자 등을 수범자로 하는 규범이라는 현실적인 측면을 고려한다면, FIFA Statutes의 의미를 가장 잘 표현할 수 있는 우리말 용어로 FIFA 법률이 개인적으로는 가장 적절하다고 생각한다. 둘째, FIFA Statutes를 FIFA 정관으로 번역할 수 있지만, 영어로는 Articles of Association 또는 Bylaw를 일반적으로 정관(定款)으로 번역하고 있으며, 정관은 단체나 법인의 조직·활동을 정하는 근본규칙을 기재한 서면을 의미하므로, FIFA Statutes를 단순히 정관으로 번역하게 되면 위에서 설명하고 있는 그 의미를 정확히 전달하기 어렵다고 생각한다. 참고로 FIFA Statutes를 FIFA 정관으로 번역하는 논문으로는 『박은영·조은아, “스포츠 분쟁해결-CAS 중재절차를 중심으로-”, 국제거래법연구(제24집 제2호), 국제거래법학회, 2015.12, 87-88면; 김종호, “국제스포츠에 있어서 중재를 통한 분쟁의 해결-유럽의 프로축구분쟁 관련 중재절차를 중심으로-”, 외법논집(제35권 제2호), 한국외국어대학교 법학연구소, 2011.5, 28면.』이다.

28) FIFA, *Diversity and Anti-Discrimination at FIFA*, Mar 2018, at. p2, <https://resources.fifa.com/image/upload/diversity-and-anti-discrimination-at-fifa.pdf?cloudid=arn2ylavxd26pnn2183i>(검색일자 2018년 11월 30일).

29) FIFA, *supra* note 21, at p.24.

규정으로는 2012년 개정된 제23조에서 “이 규정에 의무가 있는 개인은 인종, 피부색, 민족, 국가 또는 사회적 출신, 성별, 언어, 종교, 정치적 의견 또는 기타 의견, 재력, 출생 또는 기타 지위, 성적 취향 또는 기타의 이유로 경멸적, 차별적 또는 비관적인 언동을 통해 국가, 개인 또는 집단의 존엄성과 완전성을 해할 수 없다.”라고 규정하고 있다.<sup>30)</sup> 그리고 2009년 FIFA 집행위원회는 FIFA 윤리강령 제7조 차별에 관한 규정을 “임직원은 인종, 민족, 피부색, 문화, 언어, 종교 또는 성별에 관한 경멸적이고, 차별적인 언동을 통해 개인 또는 단체의 존엄성을 침해해서는 안 된다.”라고 개정하였다.<sup>31)</sup> 동년 9월 FIFA는 성희롱과 직장에서의 따돌림에 관한 지침서를 발행하였다.

## (2) FIFA의 차별금지과 인권조항

최근 FIFA는 인권의 분야에서 책임을 인식하고 국제사회와 함께 인권존중과 보호에 활동적인 역할을 약속하였다. 그 예로 FIFA는 FIFA 법률에 인권조항을 새로이 신설하여 규범화하였으며, 이를 구체화하기 위해 ‘FIFA 인권정책(FIFA’s Human Rights Policy)’과 ‘기업과 인권에 관한 UN이행지침<sup>32)</sup>’에 따른 인권정책의 접근방법과 실행방안을 마련하였다.<sup>33)</sup> 그리고 2016년 4월 인권전문가인 하버드 케네디 스쿨의 John Ruggie 교수는 새로운 FIFA 인권정책의 지속적인 개발을 지지하는 독자적인 보고서 “For the game for the world.” FIFA & Human Rights’를 출간하였는데, 이 보고서의 출간 전에 Gianni Infantino FIFA 회장은 John Ruggie 교수에게 감사의 인사를 전하면서 “...FIFA는 인권이라는 중요 분야에서 국제스포츠단체 중 선도자가 되고자 하며, 인권존중을 보장하는 역할을 담당할 것을 약속한다.”라고 말하였다.<sup>34)</sup> 이처럼 FIFA는 모든 인간의 존엄과 인권의 보호를 약속하고 있다.<sup>35)</sup>

30) *id.*

31) FIFA, *supra* note 21, at p.25.

32) UN 인권이사회(UN Human Rights Council)는 국제사회에서 다국적기업에 의한 인권침해의 문제해결을 위해 기업과 인권문제에 대한 방향과 원칙의 필요성이 대두됨에 따라 2011년 6월 ‘기업과 인권에 관한 UN이행지침(UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations ‘Protect, Respect and Remedy’ Framework(UNGPs))’을 만장일치로 채택하였다. 이 원칙은 기업에 의한 인권침해로부터 국가의 인권보호의무, 기업의 인권존중책임, 기업에 의한 인권침해가 발생하였을 때 사법적, 비사법적 인권구제를 위한 효율적 접근방안을 제시하고 있다.

33) FIFA, *FIFA’s Human Rights Policy*, May 2017, at p.4, [https://resources.fifa.com/mm/document/affederation/footballgovernance/02/89/33/12/fifashumanrightspolicy\\_neutral.pdf](https://resources.fifa.com/mm/document/affederation/footballgovernance/02/89/33/12/fifashumanrightspolicy_neutral.pdf)(검색일자 2018년 11월 30일).

34) VICE SPORTS, “FIFA and Human Rights: Lessons From the Ruggie Report”, 15 Apr 2016, [https://sports.vice.com/en\\_uk/article/8qyg9g/fifa-and-human-rights-lessons-from-the-ruggie-report](https://sports.vice.com/en_uk/article/8qyg9g/fifa-and-human-rights-lessons-from-the-ruggie-report) (검색일자 2018년 12월 3일).

FIFA는 2016년 2월 26일 개정(2016년 4월 27일 시행)된 FIFA 법률 제3조에서 “FIFA는 국제적으로 존중받는 모든 인권을 존중할 것을 약속하며, 그리고 모든 인권 보호를 촉진하기 위하여 노력하여야 한다.”라고 인권을 처음으로 FIFA 법률에 규정하였다. FIFA는 또한 축구계에서 인권의 중요성 제고를 위한 방안으로 동법률 제49조에서 “FIFA는 ……인권, 인종차별금지 등과 같은 축구계와 높은 관련성 있는 문제를 다루기 위해 매년 회원축구협회장 또는 대표이사가 참석하는 회원축구협회 회의(conference)를 최소 1년에 한 번 개최하여야 한다.”라고 규정하였다.

2017년 5월 FIFA 이사회는 FIFA 법률 제3조를 구체화하기 위해 ‘FIFA의 인권정책(FIFA’s Human Rights Policy)’을 승인하였으며, 이 인권조항은 모든 FIFA 활동에 있어 인권 보호를 위한 FIFA 결의안을 강화하는 근거가 되었다.<sup>36)</sup> ‘FIFA 인권정책’은 차별에 대해 “차별은 축구경기장 안팎에서 축구계의 이슈이다. FIFA는 조직 내에서 그리고 모든 활동을 통해 차별 없는 환경의 조성을 위해 노력한다. FIFA는 효과적인 감시와 집행 메커니즘을 통해 FIFA 법률 제4조에서 기술하고 있는 모든 형태의 차별을 다룰 것을 약속한다. FIFA 법률 제4조는 인종, 피부색, 민족, 국가 또는 사회적 출신, 성별, 장애, 언어, 종교, 정치적 의견 또는 기타 의견, 재력, 출생 또는 기타 지위, 성적지향 또는 기타 이유로 국가, 개인 또는 집단에 대한 차별을 금지한다. 게다가 FIFA는 성별에 근거한 차별적인 영향을 규명하고 다루는 것과 성평등을 촉진하는 것 및 성희롱을 포함한 모든 형태의 괴롭힘을 예방하는 것에 특히 중점을 두고 있다.”라고 설명하고 있다.

#### 4. FIFA 대책본부의 ‘다양성 및 차별금지’

2013년 3월 FIFA는 축구에서 차별과 맞서 싸우기 위한 구체적인 해결책의 개발 및 FIFA의 접근방식을 강화하기 위하여 전 세계 전문가의 초빙을 결정하였고, 이를 통해 인종차별금지과 차별금지에 관한 FIFA 대책본부(task force)가 한시적 조직으로 구성되었다.<sup>37)</sup> FIFA 대책본부는 2013년 5월 취리히의 FIFA 본부에서 1차 회의를 개최하였으며, 1차 회의의 주제는 인종차별행위에 대한 징계조치에 관한 것이었다. 이후 2차 회의는 같은 장소에서 9월에 인종차별방지와 교육을 중점적으로 논의하였다.

35) FIFA, *supra* note 21, at p.16.

36) *id.*

37) FIFA.com, Clarification on FIFA Task Force Against Racism and Discrimination, 29 Sep 2016, <https://www.fifa.com/about-fifa/news/y=2016/m=9/news=clarification-on-fifa-task-force-against-racism-and-discrimination-2837757.html>(검색일자 2018년 11월 30일).

2014년 12월 FIFA 본부에서 3차 회의이자 마지막 회의가 개최되었으며, FIFA 대책본부는 FIFA 인종차별철폐계획의 기초가 된 ‘다양성<sup>38)</sup> 및 차별금지(Diversity and Anti-Discrimination)’의 장기적인 이행을 위한 선구자적 권고안을 승인하였다.<sup>39)</sup> 이 권고안의 내용으로는 첫째, FIFA는 FARE 네트워크<sup>40)</sup>와 협력하여 인종차별이 발생할 수 있는 고위험군에 속하는 축구경기를 선별하고 그에 상응하는 징계절차를 포함하는 FIFA 차별금지 감시시스템(FIFA Anti-Discrimination Monitoring System)을 구축하고<sup>41)</sup>, 둘째, 다양성 및 차별금지에 관한 FIFA 우수사례 안내서(FIFA Good Practice Guide on Diversity and Anti-Discrimination)를 제작하고<sup>42)</sup>, 셋째, 차별금지를 홍보하기 위해 축구 스타들로 구성된 홍보대사(ambassadors)를 임명하고, 넷째, 2018 러시아월드컵을 위한 지속 가능한 전략의 부분으로 다양성 및 차별금지와 관련한 여러 의안을 개발하고, 다섯째, FIFA 여성 리더십 개발프로그램을 마련하고, 여섯째, 다양성 및 차별금지 관련 문제에 대해 회원축구협회에 자문 청취하고, 일곱째, FIFA 주관 경기위원의 차별금지 교육을 진행하고, 여덟째, 매년 ‘차별금지 날’을 지정하고, 아홉째, ‘Say No to Racism’ 캠페인 운동을 전개하고, 열 번째, 2015년과 2016년에 스위스 취리히에서 FIFA 여자축구와 리더십에 관한 컨퍼런스를 개최하는 것이다. 이 권고안으로 FIFA는 축구계에서 다양성과 차별금지에 대한 노력을 크게 강화할 수 있었으며, FIFA는 회원축구협회와 전문가 및 관련 단체와 끊임없이 협력하고, 그 접근방식을 계속해서 개발할 수 있었으며, 차별을 축구경기에서 몰아내고 다양성을 증진하는 계기를 마련하였다. 그리고 FIFA는 인종차별 및

38) 축구에서의 다양성(Diversity)이란 첫째, 모든 인간의 인권존중과 평등을 촉진하고, 둘째, 타인의 자유보다 자신의 자유를 우선시할 수 없고, 셋째, 상호인정 및 존중하며, 넷째, 개인을 집단에 복종시키지 않으며, 다섯째, 모든 개인의 개성을 인식하고, 여섯째, 사회적 인식과 상호존중을 통해 인정을 받고, 일곱째, 개인의 성장을 위한 기회로써 대립을 확인하고, 여덟째, 평화로운 공존을 이루는 것을 의미한다(FIFA, *supra* note 21, at p.19).

39) *id.* at p.25.

40) FARA Network의 공식적 명칭은 ‘Football Against Racism in Europe Network’이며, 이 단체는 유럽축구계에서 인종차별주의 및 극우민족주의, 성차별주의, 성소수자 혐오증 그리고 장애인에 대한 차별 등을 포함한 모든 형태의 차별을 반대하고, 사회변화의 수단으로서 스포츠를 이용하고자 하는 개인, 비공식 모임 및 조직들의 상급단체인 NGO 네트워크이다(<http://farenet.org/about-fare/>(검색일자 2018년 12월 3일)).

41) FIFA는 차별금지 감시시스템의 지원을 통해 작성된 경기보고서와 각종 추가증거자료 등에 따라 축구팬의 차별행위 또는 비신사적 행동에 대한 관계 회원축구협회에 제재를 부과하고 있으며, FIFA는 2018 러시아월드컵 예선 라운드에서 이 시스템을 이용하여 칠레, 파라과이, 페루, 멕시코, 엘살바도르, 온두라스 및 크로아티아 축구협회에 대한 징계절차를 시작했다(FIFA.com FIFA sanctions several football associations after discriminatory chants by fans, 27 May 2016, <https://www.fifa.com/governance/news/y=2016/m=5/news=fifa-sanctions-several-football-associations-after-discriminatory-cha-2792733.html> (검색일자 2018년 12월 1일)).

42) FIFA, *supra* note 21, at pp.8-9.

다른 형태의 차별에 대한 싸움이 장기적인 과정과 권고안이 어떻게 인종차별방지를 위해 지속 가능한 조치들로 이어지는지 인식하고 있다.<sup>43)</sup> 이후 임시조직이었던 FIFA 대책본부는 2016년에 해산했다.

## 5. FIFA의 인종차별방지를 위한 활동

2015년 3월 6일 세계 여성의 날을 기념하여 FIFA는 ‘제1차 FIFA 여자축구와 리더십 대회’(FIFA Women’s Football & Leadership Conference)를 취리히에서 평등과 차별금지에 관한 연설과 토의를 포함하는 컨퍼런스를 개최하였다. 1년 후 FIFA는 ‘개혁을 통한 평등’(Equality through reform)이라는 주제로 여자월드컵 우승자인 Abby Wambach와 테니스 스타 Billie Jean King 등이 연사로 참석한 ‘제2차 FIFA 여자축구와 리더십 대회’를 개최하였다.<sup>44)</sup> 2015년 6월 FIFA는 여자축구에 대한 10가지 핵심개발원칙에 대한 약속의 일환으로 같은 해 3월에 개최된 FIFA 여자축구와 리더십 대회에 이어 ‘FIFA 여성 리더십 발전 프로그램’을 시작하였다. 이 프로그램의 목적은 축구에서 많은 여성 지도자와 롤모델을 발굴하고, 지원하며, 성장시키기 위한 것이며, 여성이 고위급 의사결정과정에 접근할 수 있도록 기회를 제공하는 것이다.<sup>45)</sup>

2015년 5월 FIFA는 ‘FIFA 차별방지 감시시스템’을 도입하여 2018년 러시아월드컵 예선 시작 전에 영국의 웬블리 경기장에서 소개하였다. 이 감시시스템은 차별위험도가 높은 축구경기에서 차별문제를 감시하고 24시간 이내에 FIFA 징계위원회에 보고하기 위해 특수한 훈련을 받은 ‘차별방지 경기관찰자’(Anti-Discrimination Match Observers)의 배치를 포함하고 있었으며, 이는 FIFA에 의해 조정되고, 차별방지 경기관찰자의 배치와 관련하여서는 FARE 네트워크와 협력하여 시행된다. FIFA 차별방지 감시시스템의 주요한 목적은 잠재적인 제재를 유도하는 필요한 많은 증거를 제공함으로써 법적 절차를 최적화하는 것이다. 이러한 새로운 조치는 FIFA 대책본부의 권고에 따른 것으로 차별에 대한 FIFA의 싸움이 진행되는 과정 중 핵심단계에 속하는 것으로 FIFA 심판과 징계기관의 업무를 간소화하고 완전하게 만드는 것이다.<sup>46)</sup>

43) FIFA.com, *supra* note 37.

44) FIFA, *supra* note 21, at pp.27-29.

45) FIFA.com, “Application process open for FIFA’s Female Leadership Development Programme”, 21 Dec 2015, [https://resources.fifa.com/mm/document/footballdevelopment/women/02/79/97/02/fifa\\_ffldp\\_brochure\\_en\\_neutral.pdf](https://resources.fifa.com/mm/document/footballdevelopment/women/02/79/97/02/fifa_ffldp_brochure_en_neutral.pdf)(검색일자 2018년 12월 3일).

46) FIFA.com, “Discrimination monitoring to be introduced at 2018 FIFA World Cup™ qualifiers”, 12 May 2015, <https://www.fifa.com/sustainability/news/y=2015/m=5/news=discrimination-monitoring>

2015년 10월 FIFA는 회원축구협회를 최우선으로 하여 다양성 및 차별방지 활동을 강화하기 위한 건설적 지원을 위한 역할과 함께, 축구클럽 간의 이슈에 대한 실질적인 인식을 확산하고, 회원축구협회와 대륙축구연맹 간의 협력을 응원하기 위한 목적으로 회원축구협회에 FIFA 우수사례안내서를 제공하였다.

2016년 10월 FIFA는 FIFA 역사상 처음으로 어떻게 가장 효과적으로 축구경기를 성장시키고 팬들과 선수의 축구 경험을 증진하며, 그리고 FIFA를 강한 기관으로 만들 수 있는가에 관한 로드맵인 'FIFA 2.0 실행계획'(FIFA 2.0 action plan)을 발표했다.<sup>47)</sup> 이 FIFA 2.0 실행계획에는 FIFA의 미래를 위한 대단히 중요한 비전의 필수적 부분으로서 축구에서 소녀와 여성 및 다양성을 포함한 인권의 증진을 포함하고 있다. 특히 강한 FIFA를 건설하기 위하여 FIFA는 인권 보호를 FIFA의 새로운 전략적 핵심요소로 삼아 인권분야에 있어서 세계 챔피언을 꿈꾸고 있다.<sup>48)</sup>

FIFA 회장은 2016년 4월 카타르 도하에서 FIFA 법률 제3조를 이행하기 위하여 독립적인 인권자문위원회의 창단을 발표했다. 1년에 2회 회의를 개최하는 것으로 예정된 인권자문위원회는 UN, 노동조합, 시민사회 그리고 기업의 국제 전문가로 구성되었으며, 노동기준, 보건과 안전, 재산권, 보안, 차별과 표현의 자유에 관한 인권의 증진을 강화하기 위해 설립되었다. 2017년 3월 FIFA의 인권자문위원회가 1차 회의를 취리히에서 가졌다. 1차 회의는 무엇보다도 축구에서 다양성과 차별방지에 대한 접근에 초점을 맞추었다.

### III. FIFA의 인종차별금지 규범과 제재

#### 1. 스포츠와 인종차별금지에 관한 국제규범

'스포츠에서 아파르트헤이트(Apartheid)에 반대하는 국제협약'<sup>49)</sup>은 1985년 12월 10일 UN 총회에서 채택되었다. 스포츠에서 아파르트헤이트란 프로 또는 아마추어로 조직된 스포츠활동에 있어서 아파르트헤이트 정책과 실행이 적용되는 것을 말한다.

---

-to-be-introduced-at-2018-fifa-world-cuptm-qu-2604235.html(검색일자 2018년 12월 4일).

47) FIFA.com, "FIFA President Infantino unveils "FIFA 2.0: The Vision for the Future"", 13 Oct 2016, <https://www.fifa.com/about-fifa/news/y=2016/m=10/news=fifa-president-infantino-unveils-fifa-2-0-the-vision-for-the-future-2843428.html>(검색일자 2018년 12월 3일).

48) FIFA, "FIFA 2.0: The Vision For The Future", 13 Oct 2016, at p.62, [https://resources.fifa.com/mm/document/affederation/generic/02/84/35/01/fifa\\_2.0\\_vision\\_e\\_neutral.pdf](https://resources.fifa.com/mm/document/affederation/generic/02/84/35/01/fifa_2.0_vision_e_neutral.pdf)(검색일자 2018년 12월 3일).

49) International Convention against Apartheid in Sports(1985), 1500 U.N.T.S. 177, entered into force 3 Apr. 1988

이 협약은 스포츠에서 인종차별주의를 조직적으로 적용하는 국가들과의 스포츠 교류를 중단하고 이에 대처하기 위한 최초의 국제사회의 노력이었다는 점에서 의의가 있다.<sup>50)</sup> 특히 이 협약 제10조 제3항 “체약국은 ……가능한 모든 수단을 동원하여 a) 남아공이 여전히 회원국으로 남아있는 모든 국제스포츠연맹으로부터 추방되도록 하고, 남아공을 추방한 모든 국제스포츠연맹에 남아공의 회원 재가입을 부인한다.”라고 규정하여, 국제사회는 남아공이 아파르트헤이트를 포기하지 않는다면 국제스포츠계에 진출하는 것을 금지한다는 결정을 내린 것이다. 한편 이 국제협약은 모든 국가 및 각종 스포츠단체가 국제스포츠사회에 참여하기 위한 하나의 기준으로 반드시 인종차별주의에 대해 반대 또는 철폐를 표명해야만 한다는 것을 내포하고 있다. 이미 FIFA는 이 국제협약에 앞서 1960년 공식적으로 남아공의 인종차별 및 인종 분리정책과 그 실행에 반대하였으며, 이를 이유로 남아공을 국제축구계에서 추방하기까지 하였다.

## 2. FIFA 법률과 차별금지 규범

1960년 이래로 FIFA는 인종차별주의가 축구경기에도 영향을 미치고 있다는 것을 부인하지 않았으며, 오히려 FIFA는 여러 사회적 불평등이 축구와 경기장에도 반영되는 새로운 형태의 차별을 끊임없이 생산하고 있음을 잘 알고 있다. 현재 FIFA는 축구경기에서 모든 형태의 차별을 제거하는데 자신의 책임을 무겁게 인정하고 있으며, 인종차별이라는 사회적 병폐와의 싸움에서 주도적인 역할과 노력을 통해 인류사회에 공헌하고자 한다.<sup>51)</sup> 이를 위해 FIFA는 축구경기에 있어서 차별은 어떠한 상황에서도 용인될 수 없다는 분명한 메시지를 밝히고 있으며, 축구공동체에서 인종차별주의를 근절하는 적절한 방안을 마련하고자 노력해오고 있다.<sup>52)</sup>

FIFA의 인종차별금지를 위한 노력과 확고한 의지는 세계축구의 기본법이며 FIFA를 포함한 축구운영기관의 헌법적 역할을 담당하는 FIFA 법률을 포함하여 FIFA 징계규정과 윤리강령 및 결정 등을 통해 확인할 수 있다.

FIFA는 FIFA 법률 제2조(목적)<sup>53)</sup>와 제3조(인권)<sup>54)</sup> 및 제4조(차별금지, 평등 그리고

50) FAras Shahlaei, “Soccer Stadiums, Where International Law, Culture and Racism Collide”, 7 Ariz. St. Sports & Ent. L.J. 291, Spring, 2018, at p.299.

51) FIFA, *supra* note 28, at p.1.

52) *id.* at. p.8.

53) FIFA 법률 제2조 “FIFA의 목적은 (a) 축구경기를 지속적으로 개선하고, 축구경기의 통일성과 교육적·문화적·인류애적 가치를 고려하여 축구의 세계화를 촉진하며, (b) 자체 국제축구대회를 조직하고, (c) 축구경기 및 관련 문제를 규율하는 규칙 및 규정의 마련과 그 집행력을 보장하고,



중립성<sup>55)</sup>의 명문화를 통해 스포츠에서 인종, 종교 또는 정치적 이유로 국가와 개인에 대한 차별철폐를 촉진하는 것이 FIFA의 중요한 목표 중 하나임을 명확히 밝히고 있다.<sup>56)</sup> 이를 위해 FIFA는 스포츠에서 차별을 법으로 규정하고 있는 국가의 축구협회 또는 차별행위가 행해지는 축구대회를 조직하거나 허용 또는 묵인하는 회원축구협회에 대해서는 제재뿐 아니라 회원제명을<sup>57)</sup> 통해서라도 축구에서 인종, 피부색, 민족, 국가 또는 사회적 출신, 성별, 장애, 언어, 종교, 정치적 의견 또는 기타 의견, 재력, 출생 또는 기타 지위, 성적지향 또는 기타 이유로 국가, 개인 또는 집단에 대한 차별금지과 차별철폐의 강력한 의지를 FIFA 규범으로 규정해 놓았다. 이처럼 FIFA 법률은 FIFA의 기관과 임직원 및 회원축구협회, 축구경기에 참여하는 선수를 비롯한 모든 사람과 단체에 차별금지의무를 부과하고 있다.

FIFA 법률 제8조는 FIFA의 모든 기관과 임직원 및 선수를 비롯한 축구경기에 참여하는 사람과 단체는 공정경기의 원칙과 함께 FIFA 법률과 규정 및 결정 등을 준수해야 할 의무를 부과하고 있다.<sup>58)</sup> 그리고 FIFA 법률 제14조 제1항은 회원축구협회에 FIFA 법률, 규정, 지침 및 FIFA 기관의 결정뿐 아니라 스포츠중재재판소(CAS)의 결정을 완전히 준수하도록 하는 의무, 그리고 회원축구협회 소속회원이 FIFA 법률, 규정, 지침 및 FIFA 기관의 결정에 대해 의무를 준수하도록 하는 의무, 경기규칙(Laws of the Game)<sup>59)</sup>을 존중하는 의무, FIFA 법률 및 기타 규정으로 인해

(d) FIFA 법률과 각종 규정 및 결정사항 또는 경기규칙의 규정과 결정의 침해를 방지하기 위한 적절한 조치를 통해 모든 유형의 회원축구협회를 관리하며, (e) 성별 또는 연령에 관계없이 축구경기에 참여하고자 하는 모든 사람에게 경기참가 및 지원을 보장하기 위한 노력을 경주하고, (f) 여자축구의 발전과 모든 수준의 축구경기에 여성의 완전한 참여를 촉진하고, (g) 경기, 대회, 선수, 협회와 임직원의 청렴성을 위태롭게 하거나 회원축구협회의 부정을 초래하는 매수행위, 부정약물사용 또는 경기조작과 같은 방법이나 수법을 방지하기 위한 목적으로 경기의 완전성, 윤리성, 공정경쟁을 촉진하는 것이다.”

54) FIFA 법률 제3조 “FIFA는 국제적으로 존중받는 모든 인권을 존중할 것을 약속하며, 그리고 모든 인권 보호를 촉진하기 위하여 노력하여야 한다.”

55) FIFA 법률 제4조 제1항 “인종, 피부색, 민족, 국가 또는 사회적 출신, 성별, 장애, 언어, 종교, 정치적 의견 또는 기타 의견, 재력, 출생 또는 기타 지위, 성적지향 또는 기타 이유로 국가, 개인 또는 집단에 대한 차별은 엄격히 금지되며 정지 또는 제명으로 처벌 할 수 있다.” 제2항 “FIFA는 정치와 종교 문제에 있어서 중립적이다. FIFA의 법적 목표에 영향을 받는 문제와 관련하여 예외가 있을 수 있다.”

56) FIFA.com, “What are FIFA’s aims?”, 11 Apr 2003, <https://www.fifa.com/news/y=2003/m=4/news=what-are-fifa-aims-86838.html>(검색일자 2018년 12월 1일).

57) FIFA 법률 제9조 “FIFA 총회는 이사회의 권고에 의해서만 FIFA회원인 축구협회의 입회, 정지 및 제명 여부를 결정하여야 한다.”

58) FIFA 법률 제8조 제1항 “모든 기관과 임직원은 FIFA 법률(Statutes), 규정(regulations), 결정(decisions) 및 윤리강령(Code of Ethics)에 따라야 한다.” 제3항 “축구경기에 참여한 모든 사람과 단체는 공정경기의 원칙뿐 아니라 FIFA의 법령과 규정을 준수해야 할 의무가 있다.”

59) 국제축구평의회(International Football Association Board, IFAB)는 잉글랜드축구협회(The FA),

발생하는 다른 모든 의무를 철저히 준수할 의무를 부과하고 있고, 동조 제2항은 회원축구협회의 의무 위반에 따른 제재를 규정하고 있으며,<sup>60)</sup> 제15조는 FIFA 회원인 각국 회원축구협회(대륙축구연맹 포함)의 법령 또는 정관에 정치 및 종교의 중립 의무와 모든 형태의 차별금지를 포함한 최소한의 내용을 포함하도록 하고 있다.<sup>61)</sup>

만일 회원축구협회가 FIFA 법률 등에서 부과하고 있는 의무를 위반하게 되면, 해당 회원축구협회는 FIFA 이사회<sup>62)</sup>의 요청으로 FIFA 총회에서 투표권을 가진 회원협회 3/4의 요구로 회원자격이 정지된다. 만일 심각한 의무 위반을 한 경우, 회원축구협회는 FIFA 이사회에 의해 즉각적으로 회원자격이 정지되며 이 경우 차기 FIFA 총회 전까지 FIFA 이사회의 자격정지취소가 없는 한 차기 FIFA 총회까지 회원자격의 정지는 유효하다. FIFA 총회와 이사회에 의해 회원자격이 정지된 해당 회원축구협회는 차기 총회에서 투표권을 가진 참석회원 3/4의 요구로 자격정지가 승인되며, 만일 승인이 이루어지지 않으면 해당 회원축구협회의 자격정지는 자동으로 해제된다.<sup>63)</sup> 그리고 회원축구협회는 FIFA에 대한 재정적 의무를 이행하지 못하거나, FIFA 법률, 규정 또는 결정을 심각하게 위반하거나, 회원축구협회의 소속국에서 대표 지위를 상실한 경우에는 FIFA 이사회의 요청으로 FIFA 총회에서 제명될 수 있다. 해당 회원축구협회의 제명이 유효하기 위해서는 FIFA 총회에서 투표권을 가진 절대다수(50%보다 더 많은)의 출석이 필요하며, 회원제명을 위한 발의는 반드시 유효한 투표권을 행사하는 회원축구협회 3/4에 의해 채택되어야만 한다.<sup>64)</sup>

---

스코틀랜드축구협회(Scottish FA), 웨일스축구협회(FA of Wales), 북아일랜드축구협회(Irish FA)를 대표하는 4인과 FIFA를 대표하는 4인 총 8인으로 구성되며, 축구경기규칙(Laws of the Game)을 결정하는 협의체이다(위키백과, 국제축구평의회, <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EA%B5%AD%EC%A0%9C.%EC%B6%95%EA%B5%AC.%ED%8F%89%EC%9D%98%ED%9A%8C>(검색일자 2018년 12월 3일)).

60) FIFA 제14조 제1항 “회원축구협회는 (a) 인제든지 FIFA 법률, 규정, 지침 및 FIFA 기관의 결정뿐 아니라 FIFA 법률 제57조 제1항에 기초하여 제기된 항소에 대해 선고한 CAS의 결정을 완전히 준수할 의무를 진다. (d) FIFA 기관의 법령, 규정, 지침과 결정을 소속회원이 준수하도록 하는 의무를 진다. (h) 경기규칙을 존중하는 의무를 진다. (j) FIFA 법률과 다른 규정으로부터 발생하는 다른 모든 의무를 철저히 준수해야 할 의무를 진다.”

제14조 제2항 “모든 회원축구협회는 위의 의무를 위반하는 경우 이 법령에 따른 제재를 받는다.”

61) 1948년 5월 21일 FIFA에 가입한 대한축구협회(Korea Football Association)는 ‘축구인헌장 10’에서 7번에 “축구에 해가 되는 부정과 부패, 차별과 폭력을 배격한다”라고 선언하고 있으며, 사단법인 대한축구협회의 정관 제3조는 “협회는 행정 및 사업을 수행함에 있어 정치적 중립을 지키며, 성별, 인종, 종교, 출생지, 출신학교, 직업, 사회적 신분 등 모든 형태의 차별을 금지한다.”라고 규정하고 있다(대한축구협회, 사단법인 대한축구협회 정관, [http://img01.kfa.or.kr/data\\_rule/2018\\_disciplinary.pdf](http://img01.kfa.or.kr/data_rule/2018_disciplinary.pdf) (검색일자 2018년 12월 3일)).

62) FIFA Council(FIFA 이사회)은 FIFA의 전략적 감독기관(FIFA 법률 제24조 제2항)으로 FIFA 총회에서 선출한 FIFA회장 1인, FIFA 부회장 8인 등 총 37명의 위원으로 구성된다(FIFA 법률 제33조 제1항).

63) FIFA 법률 제16조.

64) FIFA 법률 제17조.

### 3. FIFA 규범과 차별행위에 대한 제재

FIFA 법률 제4조는 차별금지의 내용과 의무를 위반한 경우 제재의 내용으로는 정지와 제명을 규정하고 있으며, 제56조에서 징계조치 대상자에 따라 제재 내용을 나열하고 있다.<sup>65)</sup> FIFA는 FIFA 법률 제4조에 따라 FIFA 징계규정 제58조와 FIFA 윤리규정 제22조에서 차별금지의 내용과 징계의 내용에 관한 보다 구체적이고 상세한 내용을 규정하고 있다.

#### (1) FIFA 징계규정의 차별금지위반과 제재

FIFA 징계규정(FIFA Disciplinary Code)은 FIFA가 주최하는 모든 경기 및 대회에 적용되며,<sup>66)</sup> 회원축구협회, 회원축구협회의 회원 특히 축구클럽, 임직원<sup>67)</sup>, 선수, 경기진행임원<sup>68)</sup>, FIFA공인 경기대리인 및 선수대리인(중개인), FIFA의 위임자<sup>69)</sup>, 축구관중(spectors)을 징계대상자의 범위로 규정하고 있다.<sup>70)</sup> 그리고 제7조 제1항은 “별도 명시가 없는 한, 침해행위는 고의 또는 과실에 의한 발생 여부와 관계없이 처벌할 수 있다.”라고 하고 있어 침해행위에 대한 무과실책임을 규정하고 있으며, 제8조 제1항은 “(침해행위를)시도하려는 행위도 또한 처벌할 수 있다.”라고 하여 FIFA 규범<sup>71)</sup>을 침해하여 그 목적을 달성하지 못하고 미수에 그친 침해행위까지도 제재하며, 제9조 제1항은 “의도적으로 침해행위에 가담한 자와 함께 선동자 또는 공범자도 또한 처벌할 수 있다.”라고 하여 침해행위에 직접적인 책임이 있는

65) FIFA 법률 제56조는 징계조치 대상자와 종류에 대해 다음과 같이 규정하고 있다. 제1항은 “자연인과 법인에 대하여 (a) 경고, (b) 견책, (c) 벌금, (d) 상금반환”으로 징계할 수 있으며, 제2항은 “자연인에 대하여 (a)주의, (b) 퇴장, (c) 경기출전정지, (d) 탈의실 및/또는 후보선수 대기석 출입금지, (e) 경기장 출입금지, (f) 축구와 관련된 모든 활동참가 금지, (g) 사회봉사, (h) 준법교육연수”로 징계할 수 있으며, 제3항은 “법인에 대하여 (a) 선수이적 금지, (b) 무관중 경기진행, (c) 중립지역에서 경기진행, (d) 특정경기장에서 경기진행금지, (e) 경기결과 무효, (f) 제명, (g) 몰수, (h) 승점감점, (i) 하위부문(리그)강등, (j) 재경기명령”으로 징계할 수 있다.

66) FIFA 징계규정 제2조.

67) FIFA 징계규정 제5조 제6항 “임직원(Officials) : 선수를 제외하고 회원축구협회 또는 축구클럽에서 축구와 관련된 활동을 하는 특히 운영자(관리자), 코치와 지원스텝 등 모든 사람.”

68) FIFA 징계규정 제5조 제7항 “경기진행임원(Match official) : 심판, 부심, 예비부심, 경기감독관, 심판감독관, 안전 담당자 및 FIFA에 의해 임명된 경기책임자.”

69) FIFA 징계규정 제3조(적용범위: 자연인과 법인) g) “특히 FIFA에 의해 조직된 경기·대회 또는 다른 이벤트와 관련하여 FIFA로부터 위임받은 자.”

70) FIFA 징계규정 제3조.

71) FIFA 징계규정 제5조 제8항 “FIFA 규범(FIFA regulations) : FIFA 법률·규정·지침·회람 그리고 IFAB의 경기규칙.”

정범 및 침해행위와 관련된 자 모두를 제재할 수 있다. 그리고 제재처분의 종류는 제10조~제12조에 걸쳐 FIFA 법률 제56조 제2항의 (g) 사회봉사와 (h) 준법교육 연수를 제외하고는 동일한 내용을 규정하고 있다.

차별행위의 제재와 관련하여 FIFA 징계규정은 제58조에서 다음과 같이 규정하고 있다. 제1항 a) “인종, 피부색, 언어, 종교 또는 출신에 관한 경멸적이고 차별적인 또는 폄하적인 언동을 통해 개인 또는 집단의 존엄성을 공격하는 선수는 적어도 5경기 이상 출전정지 되어야 한다. 게다가 경기장 출입금지 및 최소 2만 스위스 프랑의 벌금도 부과받는다. 만약 가해자가 임직원이라면 적어도 3만 스위스 프랑의 벌금이 부과 받는다.”라고 규정하고, 동항 b)는 “소속이 같은 클럽 또는 협회의 여러 명(임직원 및/또는 선수)이 동시에 제1항 a)를 위반한 경우 또는 악화시키는 또 다른 상황이 있는 발생한 경우, 해당 팀은 첫 번째 위반의 경우 승점 3점을, 두 번째 위반의 경우 승점 6점을 감점할 수 있으며, 추가적 위반이 있으면 하위 부분(리그)으로 강등될 수 있다. 승점이 주어지지 않는 경기의 경우 해당 팀은 대회에서 실격처리 될 수 있다.”라고 규정하고, 동조 제2항 a)는 “팀의 서포터즈가 경기에서 제1항 a)를 위반한 경우, 협회와 클럽의 그러한 행위 또는 관리·감독의 과실문제와는 상관없이 적어도 3만 스위스프랑의 벌금이 관련 협회 또는 클럽에 부과되어야 한다.”라고 규정하고, 동항 b) “심각한 위반은 특히 무관중 경기를 명령받거나, 몰수패를 당하거나, 대회에서 승점의 박탈 또는 실격과 같은 추가적 제재를 받을 수 있다.”라고 규정하고, 제3항 “일반 관중이 동조 제1항 a)를 위반하게 되면, 적어도 2년간 경기장 출입 금지처분을 받게 된다.”라고 규정하고 있다.<sup>72)</sup>

## (2) FIFA 윤리강령의 차별금지위반과 제재

FIFA 윤리강령(FIFA Code of Ethics)은 제1조 및 제2조에서 윤리강령의 적용범위를 모든 임직원, 선수, FIFA공인 경기대리인, 중개인의 모든 행위를 대상으로 하고 있다.<sup>73)</sup>

72) 대한축구협회는 2013년 1월 17일 대한축구협회 징계규정을 제정하여, 현재까지 4차례 개정하였다. 이 징계규정의 [별표1] 유형별 징계기준은 9가지 유형으로 분류하고 있으며, 인종차별 및 차별행위와 관련된 유형은 ‘7. 성범죄 등 차별행위’에 포함되어 있다. 차별행위의 내용은 다시 ‘가. 성범죄(성폭행, 추행), ‘나. 성희롱’, ‘다. 성, 국적, 인종 및 종교에 따른 차별’로 구분하고 있으며, 징계대상에 따라 기준을 달리하고 있다. 선수의 차별행위는 출전정지 3일 이상~자격정지 2년 이하의 징계기준을, 지도자 또는 팀임원의 차별행위는 출전정지 6개월 이상~자격정지 3년 이하의 징계기준을, 심판·감독관의 차별행위는 자격정지 1년 이상~3년 이하의 징계기준을, 팀의 차별행위는 벌금, 출전정지, 승점감점, 하위리그 강등, 자격정지, 제명 징계기준을, 협회·시도협회·연맹임원의 차별행위는 자격정지 1년 이상~자격정지 3년 이하의 징계기준을, 관중 또는 불특정다수·기타의 차별행위는 징계기준을 두고 있지 않다.

그리고 제6조 제1항에서 “윤리위원회는 FIFA 법률 및 FIFA 징계규정을 준수하여 FIFA 윤리강령에서 규정된 제재를 선고할 수 있다.”라고 규정하고, 제2항에서 “별도 명시가 없는 한, 이 강령의 위반은 위임행위 또는 부작위 행위인지, 고의 또는 과실로 범했는지, 위반이 행위 또는 시도된 행위를 구성하는지 아닌지, 침해 당사자가 정범, 공범자 또는 선동자의 역할이었는지 여부가 이 강령에 규정된 제재의 대상이 된다.”라고 규정하고 있다. 제7조는 이 강령을 준수하는 사람이 이 강령 또는 그 밖의 FIFA 규칙(rules)과 규정(regulations)을 위반하면 “경고, 견책, 준법 교육연수, 상금반환, 벌금, 사회봉사, 경기출전정지, 탈의실 및/또는 후보선수 대기석 출입금지, 경기장 출입금지, 축구와 관련된 모든 활동참가 금지”라는 1개의 제재 또는 그 이상의 제재로 처벌될 수 있다. 제9조에서 윤리위원회가 제재를 부과할 때, 위반의 성격을 포함한 유사한 비행이 그만두게 하는 실질적 관심, 윤리위원회에 대한 위반자의 협력 및 협조, 동기, 환경, 위반자의 유죄의 정도, 위반자가 책임을 받아들이는 범위, 그리고 위반자가 받은 이익을 돌려줌으로써 자신의 유죄를 경감시켰는지 여부 등 사건의 모든 관련 요소를 고려하도록 하고 있다.

차별행위의 제재에 관한 규정인 제22조 제1항은 “이 강령을 준수하는 자는 인종, 피부색, 민족, 국적, 사회적 출신, 성별, 장애, 언어, 종교, 정치적 견해 또는 다른 견해, 재력, 출생 또는 기타 지위, 성적지향 또는 기타 이유에 따라 경멸적, 차별적인 언동을 통해 국가, 개인 또는 집단의 존엄성과 고결성을 침해하여서는 안 된다.”라며 차별적 행위의 내용 및 차별금지에 관한 내용을 규정하고, 제3항에서 “제22조의 위반은 최소 10,000 스위스 프랑의 적정한 벌금과 축구 관련 활동에 최대 2년 동안 참여하는 것을 금지하는 제재처분이 내려진다. 심각한 위반사건 및/또는 반복되는 사건에 대해서는 축구 관련 모든 활동의 참가를 최대 5년간 금지하는 선고를 할 수 있다.”라고 하여 위반에 따른 제재의 수위를 규정하고 있다.

#### 4. FIFA 사법기관과 제재대상

##### (1) FIFA 사법기관

‘FIFA의 사법기관’(Judicial bodies of FIFA)은 징계위원회(Disciplinary Committee), 윤리위원회(Ethics Committee), 항소위원회(Appeal Committee)로 구성되어 있으며,<sup>74)</sup> 독립성이 보장된다.

73) FIFA 윤리강령 제1조 제1항 “이 강령은 다른 규정에서 특별히 규정된 것을 제외한 행위와 축구의 명성과 완전성에 해가 되는 경기장과 관련되고, 특히 제2조에 포함되는 불법적, 비도덕적 그리고 비윤리적인 사람의 행동에 관련된 모든 행위에 적용된다.”

제2조 제1항 “이 강령은 모든 임직원과 선수뿐 아니라 경기대리인과 중개인에게도 적용된다.”

74) FIFA 법률 제52조.

### (1) FIFA 징계위원회

FIFA 징계위원회는 법률교육을 받은 위원장 1인과 부위원장 1인 및 필요한 몇 명의 위원(현재 17명)으로 구성되며,<sup>75)</sup> FIFA 징계규정에 따라 특별한 경우에는 위원장이 단독으로 징계결정을 할 수 있지만, 그렇지 않은 경우 적어도 3명의 위원이 참석한 경우에만 징계결정을 내릴 수 있다. FIFA 징계위원회는 회원축구협회, 축구클럽, 임직원, 선수, 중개인<sup>76)</sup>과 FIFA공인 경기대리인<sup>77)</sup>에게 FIFA 법률과 FIFA 징계규정에 상세하게 규정하고 있는 제재를 신고할 수 있다.<sup>78)</sup>

### (2) FIFA 윤리위원회

FIFA 윤리위원회는 현재 남녀위원장 2인, 부위원장 3인, 조사실 위원 5인 및 심판실 위원 6인으로 구성되며,<sup>79)</sup> 2012년 이후 조사실과 심판실로 분리되어 운영되고 있고, 심판실은 적어도 3명의 위원이 참석한 경우에만 결정을 내릴 수 있다. 위원장은 특정한 사건에서 단독으로 결정을 내릴 수 있다. FIFA 윤리위원회는 임직원, 선수, 중개인 및 FIFA 공인 경기대리인에 대하여 FIFA 법률, FIFA 윤리강령 및 FIFA 징계규정에 상세하게 규정하고 있는 제재를 신고할 수 있다.<sup>80)</sup>

### (3) FIFA 항소위원회

FIFA 항소위원회는 징계위원회와 같이 법률교육을 받은 위원장 1인과 부위원장 1인 및 필요한 몇 명의 위원(현재 12명)으로 구성되며,<sup>81)</sup> FIFA 징계규정과 FIFA

75) <https://www.fifa.com/about-fifa/who-we-are/committees/committee/1882042/>(검색일자 2018년 12월 4일).

76) 중개인(intermediaries)이란 유료 또는 무료로 고용계약이나 이적협상을 체결하기 위하여 선수 또는 클럽을 대리하는 자연인 또는 법인을 말한다(FIFA, Regulations on Working with Intermediaries, 21 Mar 2014, at. p.4, [https://resources.fifa.com/mm/document/affederation/administration/02/36/77/63/regulationsonworkingwithintermediariesii\\_neutral.pdf](https://resources.fifa.com/mm/document/affederation/administration/02/36/77/63/regulationsonworkingwithintermediariesii_neutral.pdf)(검색일자 2018년 12월 4일)). 대한축구협회는 2015년 3월 31일에 ‘대한축구협회 선수중개인 관리규정’을 제정하였다. 이 규정에 따르면 중개인은 FIFA, 대륙축구연맹, 축구협회 등의 임직원, 지도자, 심판 등을 제외하고 누구나 중개업무를 하고자 하는 자는 그 업무개시 전 또는 중개계약 체결 전에 협회에 등록을 통해 업무를 수행할 수 있다.

77) FIFA 공인 경기대리인(Licensed match agents)은 FIFA로부터 대리인면허를 발급받은 자로 다른 대륙축구연맹의 국가대표팀이나 축구클럽 간의 친선경기나 토너먼트대회를 개최할 수 있는 독점권을 보장받고 있다.(<https://www.fifa.com/governance/match-agents/index.html>(검색일자 2018년 12월 4일).

78) FIFA 법률 제53조.

79) <https://www.fifa.com/about-fifa/who-we-are/committees/committee/1882034/>(검색일자 2018년 12월 4일).

80) FIFA 법률 제54조.

윤리강령에 의해 규율되어야 하며, FIFA 항소위원회는 어떤 경우에는 위원장이 단독으로 결정을 내리지만, 적어도 3명의 위원이 참석한 경우에만 항소결정을 내릴 수 있다. 항소위원회는 관련 FIFA 규정에 따라 최종적인 구속력을 가지지 않는 징계위원회와 윤리위원회의 결정에 대한 항소를 처리할 책임이 있으며, 항소위원회의 결정은 모든 당사자에게 최종적이며 구속력이 있다. 다만 항소위원회의 결정에 대해 다투고자 하는 당사자는 스포츠중재재판소(CAS)에 항소할 수 있다.<sup>82)</sup>

## 5. FIFA와 스포츠중재재판소

### (1) FIFA와 CAS와의 관계

FIFA, 회원축구협회, 대륙축구연맹, 리그, 축구클럽, 선수, 임직원, 중개인 그리고 FIFA 경기대리인 사이의 분쟁을 해결하기 위하여 FIFA는 스위스 로잔에 본부가 있는 독립된 스포츠중재재판소를 인정하고 있으며, 스포츠 중재와 관련된 CAS 규정의 조항들은 FIFA와 관련된 분쟁 해결절차에 적용되고 있으며, 이와 관련하여 CAS는 다양한 FIFA 규범과 추가적으로 스위스 법을 분쟁 해결을 위한 규범으로 적용하고 있다.<sup>83)</sup>

FIFA는 2001년 7월 부에노스아이레스 임시총회에서 축구중재재판소 설립을 결정하였다. 하지만 2002년 9월 FIFA 집행위원회는 재정부족을 이유로 독립적인 축구중재재판소의 설립계획을 철회하면서, FIFA 회장에게 축구중재재판소 설치 및 유지와 동일한 결과를 보장할 수 있는 대안을 찾도록 지시하였다. 이에 FIFA는 1984년 설립되어 스포츠와 관련된 분쟁을 중재라는 방식으로 해결하기 위해 설립된 기관인 스포츠중재재판소(CAS)의 관할권을 인정할지 여부를 고려하였고, 이에 FIFA 집행위원회는 FIFA 회장에게 필요한 모든 조치를 다 할 것을 명령하였다.

이후 FIFA와 CAS의 독립성 보호와 운영 및 재정을 관장하는 최상급기관인 국제스포츠 중재위원회(International Council of Arbitration for Sport: ICAS) 간의 집중적이고 건설적인 논의가 진행된 후, ICAS는 FIFA 법률에 따른 축구와 관련된 분쟁에 대한 상세한 중재인 명단을 작성하는 것에 동의하였으며, 이에 FIFA는 CAS의 관할권을 인정하는 것에 동의하였다. 2002년 12월 이후 FIFA는 FIFA 회원협회, 대륙축구연맹, 리그, 축구클럽, 선수, 임직원 그리고 FIFA 공인 경기대리인 사이의 분쟁을 해결하기 위해 CAS의 관할권을 인정하게 되었다.<sup>84)</sup>

81) <https://www.fifa.com/about-fifa/who-we-are/committees/committee/1882043/>(검색일자 2018년 12월 4일).

82) FIFA 법률 제55조.

83) FIFA 법률 제57조.

## (2) CAS의 구성

CAS는 보통중재부(Ordinary Arbitration Division), 항소중재부(Appeals Arbitration Division), 특별중재부(Ad hoc Division of the CAS), 반도핑중재부(CAS Anti-Doping Division, ADD)로 구성되며, 보통중재부는 상거래계약, 선수이적, 고용계약, 초상권 등과 관련된 문제인 상업적 분쟁을 취급하고, 항소중재부는 도핑 관련 사건을 포함하여 경기장에서 폭력, 심판의 오심이나 남용 등 다양한 징계사건을 처리하고 있으며, 일반적으로 스포츠단체 등에서 징계사건은 일차적으로 다루어지며, 그 결정에 불복하는 경우에 항소중재부가 최종적인 결정을 내리게 된다. 즉 FIFA와 같은 스포츠 단체의 결정에 대해서 선수 혹은 경기단체가 제소하는 경우에 분쟁을 해결하고 있다. 특별중재부는 올림픽, 월드컵 등을 위하여 임시로 설치되며 원칙적으로 24시간 이내에 판단을 내린다. 반도핑중재부는 2016년 리우 하계올림픽에서 설치하여 도핑 관련 문제를 신속하게 다루었다.<sup>85)</sup>

## (3) FIFA와 CAS의 재판관할권

FIFA 법적기관의 최종적 결정에 대한 항소와 대륙축구연맹, 회원협회 또는 리그의 결정에 대한 항소는 FIFA 내부에 마련된 이의절차를 모두 거친 후 그 결정을 수령 한날로부터 21일 이내에 CAS에 제기하여야 한다.<sup>86)</sup>

그러나 CAS는 (a) 경기규칙의 위반에 대한 항소, (b) 도핑 결정을 제외하고 4경기 이상 또는 3개월 이상의 정지처분에 대한 항소, (c) 회원협회 또는 대륙축구연맹이 제정한 규칙에 따라 인정된 독립적이고 적절한 절차에 따라 구성된 중재재판소(arbitration tribunal)에 항소가 가능한 결정에 불복하는 항소를 처리하지 않는다.<sup>87)</sup> 항소는 정지 효과를 가지지 않으며, 권한 있는 FIFA 기관 또는 CAS는 항소를 중지하도록 명령할 수 있다.<sup>88)</sup>

84) Frans de Weger, *The Jurisprudence of the FIFA Dispute Resolution Chamber*(2nd Edition), Springer, 2016, at p.106.

85) 손창주, “스포츠분쟁해결기구로서의 스포츠중재재판소(CAS)에 관한 고찰”, *중재연구*(제28권 제1호), 한국중재학회, 2018.3, 48-50면.

86) FIFA 법률 제58조 제1항 및 제2항.

87) FIFA 법률 제58조 제3항.

88) FIFA 법률 제58조 제4항.



#### (4) 분쟁해결을 위한 관련된 의무

대륙축구연맹, 회원축구협회 그리고 리그는 CAS를 독립적인 사법기관으로 인정하는 것과 반드시 소속회원과 소속 선수 및 임원이 CAS의 결정을 준수하도록 하여야 한다는 것에 동의해야 한다. 이러한 의무는 중개인과 FIFA 공인 경기대리인에게도 적용되어야 한다.<sup>89)</sup>

FIFA 규정에 구체적으로 명시하지 않는 한, 일반법원에 청구하는 것은 금지되며, 모든 유형의 잠정조치를 일반법원에 청구하는 것 또한 금지된다.<sup>90)</sup> FIFA 규정 또는 구속력 있는 법적 조항에 일반법원에 청구하는 것을 규정하거나, 특별히 명시하지 않는 한, 회원축구협회는 회원축구협회 내부의 분쟁 또는 리그, 리그 회원, 축구클럽, 축구클럽 회원, 선수, 임직원 그리고 기타 협회의 임직원에게 영향을 미치는 분쟁을 일반법원에 청구하는 것을 금지하도록 규정하는 조항을 회원축구협회의 법령 또는 규정안에 삽입해야 한다. 일반법원에 청구하는 대신에 중재를 위한 조항이 마련되어야 한다. 이러한 분쟁은 회원축구협회, 대륙축구연맹 또는 CAS 규정에 따라 인정된 독립적이고 적절한 절차에 따라 구성된 중재재판소에 회부 되어야 한다. 회원축구협회는 필요하다면 회원축구협회의 회원에 구속력 있는 의무를 부과해서라도 이 규정이 회원축구협회에서 시행되도록 또한 보장해야 한다. 회원축구협회는 이 의무를 지키지 않는 모든 당사자에게 제재를 부과해야 하며, 또한 그러한 제재에 대한 항소는 마찬가지로 일반법원이 아닌 중재재판소에 절대적으로 제출되어야 함을 보장하여야 한다.<sup>91)</sup>

대륙축구연맹, 회원협회 그리고 리그는 FIFA 법률에 따른 최종적이고, 항소할 수 없는 관련 FIFA 기관에 의해 통과된 모든 결정을 완전히 준수하기로 합의해야 하며, 자신의 회원, 소속 선수 그리고 소속임직원, 중개인 및 FIFA 공인 경기대리인이 이러한 결정을 준수하기 위한 필요한 모든 예방조치를 취해야 한다.<sup>92)</sup> 이를 위반할 경우 FIFA 징계규정에 따라 처벌될 수 있다.<sup>93)</sup>

89) FIFA 법률 제59조 제1항.

90) FIFA 법률 제59조 제2항.

91) FIFA 법률 제59조 제3항.

92) FIFA 법률 제60조.

93) FIFA 법률 제61조.

## IV. CAS의 인종차별사건(Šimunić v. FIFA) 중재판정의 내용과 평가

### 1. Šimunić v. FIFA 사건<sup>94)</sup>의 배경과 징계내용

2013년 11월 19일 크로아티아 자그레브의 막시미르 스타디움에서는 2014 브라질 월드컵 유럽지역 최종예선 ‘크로아티아 대 아이슬란드’의 2차전 경기가 펼쳐졌다. 크로아티아 홈경기로 치러진 2차전은 1차전에서 무승부를 기록한 양 팀에게 월드컵 본선행 진출을 결정하는 중요한 경기였다. 경기결과 크로아티아가 아이슬란드를 2-0으로 이겼다. 홈경기에서 승리한 크로아티아는 경기종료 후 그라운드에서 축구경기장을 가득 메운 크로아티아 홈팬들과 함께 월드컵 본선 진출을 자축하고 있었다.

#### (1) 사건의 발단

경기가 끝난 후 40분이 지났을 때, 크로아티아 대표팀의 최연장자인 요시프 시무니치(Josip Šimunić)가 운동장 중앙으로 홀로 걸어가 몇 분 후 오른손에 마이크를 잡고 대표팀 유니폼을 쥐고 있던 왼손을 위로 올리며, 크로아티아 관중들을 향해 4차례 ‘Za dom(조국을 위해)’이라고 소리쳤고, 이에 응답한 관중들은 ‘spremni(준비)’라고 대답했다. 이 행위는 2013년 11월 20일 FARE Network에 의해 FIFA에 보고되었는데, 이 보고서에서 시무니치와 팬들이 외친 ‘Za dom spremni’는 제2차 세계대전 당시 ‘우스타샤-크로아티아 혁명운동’에서 사용된 크로아티아인들의 경례라고 주장하였다.<sup>95)</sup>

94) CAS 2014/A/3562, Josip Simunic v. FIFA, (Award of 29 July 2014).

95) 우스타샤-크로아티아 혁명운동(크로아티아어: Ustaša-Hrvatski Revolucionarni Pokret)은 크로아티아의 반(反)유고슬라비아 분리주의 운동조직이자 파시스트 조직으로 제2차 세계대전 기간 70여만명의 세르비아인과 정교도인들을 학살했다. 우스타샤는 제2차 세계 대전 이전에 테러 집단으로 활동하였다. 1941년 4월 이들은 나치 독일이 점령한 유고슬라비아 일부 지역에 나치 독일 이 세운 괴뢰 정권인 크로아티아 독립국의 지배를 맡았으며, 바티칸 교황청, 파시스트 이탈리아와 나치 독일의 비호를 받으며 세르비아인에 대한 학살을 자행했다. 이 사건에서 시무니치가 외치고 관중이 응답한 ‘Za dom spremni(조국을 위해, 준비)’는 우스타샤-크로아티아 혁명운동의 표어(Za Poglavnika i dom spremni(제1인자와 조국을 위한 준비))이자 경례구호이며, 현재 유럽에서는 절대 금기시되고 있다. 위키백과, 검색어: 우스타샤(Ustaša), <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%9A%B0%EC%8A%A4%ED%83%80%EC%83%A4> (검색일자 2018년 11월 29일).

## (2) FIFA의 징계결정

FIFA 징계위원회는 2013년 11월 22일 시무니치에 대해 징계절차에 착수하였으며, 2013년 12월 12일에 다음과 같이 결정(131046 CRO MAR)했다.

“시무니치는 크로아티아 대 아이슬란드 경기에서 FIFA 징계규정 제58조 제1항 (a)를 위반하였기에 동규정 제38조 제2항에 따라 브라질 월드컵 개막전부터 적용한 공식경기 10회 출전금지와 동규정 제21조에 따라 출전금지 기간내에 경기장의 경계지역 출입금지와 동규정 제58조 제1항 (a)에 따라 3만 스위스프랑(한화 3,500 만원) 벌금 부과를 결정한다.”

시무니치에 대한 FIFA 징계위원회의 징계결정은 시무니치가 브라질 월드컵 본선에 진출한 크로아티아 축구국가대표팀의 일원으로서 경기참가는 물론 월드컵 경기장의 출입조차도 불허한다는 것이다. 이에 2014년 2월 7일 시무니치는 FIFA 항소위원회에 FIFA 징계위원회의 결정에 대해 항소이유서를 제출하였다. 하지만 FIFA 항소위원회는 2014년 2월 21일 시무니치의 항소에 대하여 FIFA 징계위원회의 결정에 전적으로 동의한다며, 항소를 기각하는 결정(131046 APC CRO ZH)을 하였다.

## (3) FIFA 결정에 대한 항소와 CAS의 중재절차

2014년 3월 19일 FIFA 항소위원회의 결정문을 송달받은 시무니치는 항소기각 결정을 받아들일 수 없으며, 2014년 4월 9일 이탈리아의 변호사 Luigi Fumagalli 교수를 항소인의 중재인으로 지명하고,<sup>96)</sup> CAS 중재판정이 내려지기 전까지 CAS의 유효한 잠정처분을<sup>97)</sup> 통해 브라질 월드컵에서 크로아티아 축구국가대표로 출전할 수 있도록 FIFA 항소위원회의 결정을 정지해달라는 요청과 함께 FIFA 항소위원회 결정(FIFA 징계위원회 결정포함)을 취소해달라는 중재신청을 CAS에 제기하였다. 중재신청을 제기한 시무니치는 FIFA 징계규정 제58조 제1항 (a)를 위반

96) FIFA 법률 제67조 제1항(현행 58조 제1항) “FIFA 법적기구의 최종결정에 대한 항소와 대륙축구연맹, 회원연합 또는 리그의 결정에 대한 항소는 그 결정을 수령 받은 날로부터 21일 이내에 CAS에 제기하여야 한다.”

97) CAS의 잠정처분이란 사안이 급박하거나 소송이나 중재절차에서 본안의 최종결정까지 기다리면 본안 사건에서 승소하더라도 권리구제가 불가능하거나 회복할 수 없는 손해가 발생하는 경우에 권리구제를 위해서 임시적으로 지위를 정하거나 결정을 내리는 경우를 의미한다(박은영·한승진, “스포츠 분쟁의 잠정처분-CAS 중재절차를 중심으로”, 서울법학(제25권 제2호), 서울시립대학교 법학연구소, 2017.8, 589면). 잠정처분이 인용되기 위해서는 첫째, 회복할 수 없는 피해, 둘째, 본안의 성공가능성, 셋째, 신청인의 이익이 현저히 더 큰 경우라는 요건이 충족되어야 한다(CAS 스포츠중재규칙 R37조).

하지 않았으며, 첫째, FIFA 징계위원회와 FIFA 항소위원회가 잘못된 사실에 기인한 제재처분을 했으며, 둘째, 항소 기각결정은 관련법해석 및 적용과 중대한 결함을 포함하고 있으며, 셋째, FIFA 징계규정 제58조 제1항 (a)에 기초한 위반에 대한 증명을 위한 요건이 충족되지 않았다고 주장하였다.

2014년 4월 15일 CAS는 당사자들에게 CAS 스포츠중재규칙(Code of Sports-related Arbitration) 제R52조에<sup>98)</sup> 따라 절차가 신속하게 진행될 수 있음을 항소인과 피항소인에게 통지함과 동시에 명시적 동의를 당사자들에게 요청하였다. 이에 항소인은 즉각 동의했으며, 피항소인 FIFA는 CAS의 신속한 절차에는 동의하지만, 항소인의 FIFA 항소위원회의 결정에 대한 정지요구에 대해서는 이의를 제기하면서 스위스의 변호사인 Marco Balmelli 박사를 피항소인 중재인으로 지명하였다. 2014년 5월 1일 CAS는 이 사건을 담당하게 될 중재부장으로 네덜란드 변호사 Hendrik Willem Kesler를 지명하였고, 당사자들에 의해 지명된 중재인들과 함께 패널을 구성하였다고 당사자들에게 통지하였다. 2014년 5월 8일 CAS가 소재하고 있는 스위스 로잔에서 심리가 진행되었으며, 2014년 5월 12일 CAS는 항소인의 항소를 기각하는 중재 판정을 내렸다.

## 2. Šimunić v. FIFA 사건 중재판정의 주요 내용

CAS 항소중재부의 패널이 다루어야 할 주요문제는 다음과 같다. (1) 사실관계의 오인이 없는가?, (2) 사건에 적용할 올바른 입증기준은 무엇인가?, (3) 서포터즈가 답한 ‘spremni’는 시무니치의 책임으로 귀속될 수 있는가? 시무니치의 표현은 차별적인 의미가 내포되어 있는가?, (4) 시무니치가 의도적 또는 부주의하게 행동했는가? (5) 그렇다면, 시무니치에게 부과된 제재는 불균형적인가?<sup>99)</sup>

이 사건의 항소장에서 시무니치는 FIFA의 결정이 잘못된 사실에 기인한다고 주장했다. ‘Za dom(조국을 위해)’ 등의 유래는 1876년 크로아티아 오페라 ‘Nikolce Subic Zrinski’에서 시작되었으며, 그 의미는 애국적인 내용을 내포하고

98) CAS 스포츠중재규칙 R52조 (CAS에 의한 중재의 개시) 처음부터 CAS에 위임하는 어떠한 중재합의도 명확하게 존재하지 않거나, 그 합의가 위기에 처한 분쟁과 분명하게 관계있지 않은 것처럼 보이지 않는 한, CAS는 중재를 가동하기 위한 모든 적절한 조치들을 취해야 한다. CAS 법원사무국은 피항소인에게 항소이유를 전달해야 하며, 해당 중재부의 장은 R53조와 R54조에 따라 패널의 구성절차를 진행해야 한다. 만약 적용 가능하다면 그는 또한 법 집행의 일시적 정지 또는 잠정처분들에 대한 어떠한 적용에 대해서도 즉시 관련된 결정을 해야 한다. 이하 생략함.

99) CAS, *id.* at p.10.

있다고 주장하였다. 하지만 패널은 “선수가 외친 ‘Za dom’과 관중들이 답한 ‘spremni’는 제2차 세계대전 중 파시스트 조직으로 활동한 테러집단인 우스타샤(Ustaša) 혁명운동에서 사용된 크로아티아어 경례구호 및 표어인 ‘za poglavnika i za dom spremni’에서 적어도 일부를 사용하였다는 점에서 우스타샤 혁명운동과 관계가 없다는 항소인의 주장에 대해 명확하며 논쟁의 여지가 없는 것이라고 볼 수 없다.”라고 하면서 이 단어가 파시스트 이데올로기를 찬양하고 조장하는 의미를 지녔다고 결론지었다. 따라서 패널은 잘못된 사실에 기인했다고 주장하는 선수의 주장에 관해 FIFA의 결정은 잘못된 사실에 근거하지 않았다고 결정하였다.<sup>100)</sup>

시무니치는 FIFA가 자신이 개인 또는 특정된 집단을 의도적으로 차별하고 불쾌하게 하였다는 필요한 증거 기준을 제시해야 한다고 주장하였다. 이에 적용된 FIFA 징계규정 제97조 제1항의 FIFA 사법기관의 증거에 대한 절대적 재량과 함께 제3항의 ‘개인적인 신념’<sup>101)</sup>은 CAS 판례의 ‘편안한 만족도’의 입증기준과도 일치한다는 FIFA의 반론을 패널은 받아들였다. 이 입증기준에 따르면 제재당국은 해당 혐의의 심각성을 염두에 두고 판정기관의 편의를 도모하기 위한 징계위반을 규정해야 하며, 이는 ‘확률규정(balance of probability)’의 민사적 기준보다 높지만, ‘합리적 의심을 뛰어넘는 입증(proof beyond a reasonable doubt)’의 형사적 기준보다 낮은 것으로 CAS는 이 사건에서 적용될 증거기준은 편안한 만족의 기준과 일치하는 증거기준인 개인적인 확신이면 충분하다고 보았다.<sup>102)</sup>

시무니치는 자신이 ‘spremni’를 외치지 않았으며, 서포터즈가 이를 외쳤다고 주장하였다. 이러한 주장에 대해 패널은 선수의 발언과 관중의 반응을 따로 분리해서 보기보다는 결합된 하나의 표현으로 이해해야 하며, 당시 선수와 경기장에 남아있는 서포터즈가 명확하게 상호작용을 통해 선수는 서포터즈의 답변을 갈망하고 있었다고 판단하였다. 이것은 마치 선수가 스스로 ‘spremni’라고 외친 것으로 볼 수 있다는 점에서 ‘Za dom’과 ‘spremni’는 시무니치에게 귀속된다고 판단했다. 이는 선수가 파시스트적인 메시지를 관중에게 전달하려 의도를 내포하고 있다고 해석할 수 있다.<sup>103)</sup>

시무니치는 자신이 외친 ‘Za dom’은 파시즘적 의미가 아닌 브라질 월드컵 본선 진출을 이룬 기쁨과 행복감에 젖은 조국에 대한 애국심의 표현이었다고 주장하면서 자신의 표현으로 어떠한 차별을 초래하지 않았다는 주장을 덧붙였다. 그러나 우스타샤 정권이 파시즘과 관련되어 있으며, 그들이 세르비아, 유대인, 로마인 등

100) *id.* at p.11.

101) FIFA 징계규정 제97조 제3항 “FIFA 사법기관은 그들의 개인적인 신념에 기초해서 결정한다.”

102) *id.* at pp.11-12.

103) *id.* at p.p.12-13.

다양한 인종 집단의 잔학 행위에 대한 책임이 있다는 점에서 선수의 ‘Za dom’에 대해 ‘spremni’라고 서포터즈가 외치면서 오른손으로 나치식 경례로 답한 것은 선수의 조국에 대한 개인적인 애국심을 표현하는 의미로 ‘Za dom’이라고 외쳤다는 주장은 설득력이 없다. 그리고 경기가 끝난 후 40분이 지나 사건이 발생했다는 점에서 선수는 그의 계획을 다시 생각해 볼 시간을 충분히 가지고 있었다고 여겨지며, 특히 마이크를 얻기 위해 몇 분 동안 기다려야 했고, 다시 그에게 그의 계획을 재고할 기회가 다시 주어졌었다는 점에서 선수는 행동을 계획하고 그것을 실행하려는 의도가 있었다고 판단된다. 게다가 이미 2014년 3월 5일 스위스대 크로아티아 경기 도중 우스타샤의 상징이 묘사된 사건이 발생했었다는 것 등을 모두 고려해 볼 때 시무니치는 FIFA 징계규정 제58조 제1항 a)의 인종, 피부색, 언어, 종교 또는 출신에 관한 경멸적이고 차별적 또는 폄하적인 언동을 통해 개인 또는 집단의 존엄성에 대한 공격을 금지하고 있는 것을 위반했다는 점은 명백하며 의심할 여지가 없는 것이다. 이에 패널은 시무니치에 의해 표현된 문구인 ‘Za dom’과 ‘spremni’는 차별적인 의미를 내포하며, 이를 실행한 것은 계획적이고 의도적인 행위라고 판단하였다.<sup>104)</sup>

마지막으로 시무니치는 브라질 월드컵 개막전부터 적용한 공식경기 10회 출전금지과 출전금지 기간 내에 경기장의 경계지역 출입금지 및 3만 스위스프랑(한화 3,500만원) 벌금부과는 행위의 책임에 비해 너무 과도한 제재라고 주장했다. 이에 대해 패널은 FIFA 사법기관은 제재 결정에 있어 일정한 재량권을 가지고 있으며, 이러한 재량권행사가 명백히 상당히 불균형한 경우에만 검토대상으로 한다고 하면서, 이 사건의 경우 이 사건에 대한 선수의 사과나 반성도 없었으며, 선수에게 경기 후 40 여분의 시간이 주어졌고 경기장에서 마이크를 잡기 위한 몇 분의 시간이 더 주어졌음에도 불구하고 선수가 이를 실행했다는 점에서 상당히 의도적으로 FIFA 징계규정 제58조 제1항 a)를 위반한 범행의 심각성이 인정되며, 특히 경기장의 서포터즈를 파시즘적 이데올로기에 동조하도록 유도하여 상황을 악화시킨 책임의 중대성에 비추어볼 때 선수에 대한 FIFA의 제재는 불균형하지 않다는 결론에 도달하였다고 판단하였다.<sup>105)</sup>

그 결과로서 패널은 항소된 FIFA 결정을 완전히 승인하였고, 시무니치의 항소에 대해 다른 어떤 탄원과 구제를 위한 요구도 기각한다는 중재판정을 내렸다. CAS의 중재판정을 받아들이지 못한 시무니치는 이후 CAS의 중재판정에 불복하여 스위스

104) *id.* at pp.13-20.

105) *id.* at pp.20-22.

연방규칙 제192조 제2항에 따라 FIFA 본부를 관할하는 스위스 법원에 중재판정의 취소를 구하는 소송을 제기하였지만,<sup>106)</sup> 2015년 3월 17일 스위스 법원도 축구장에서 파시스트를 연상시키는 구호를 외친 행위를 징계하는 것은 정당하다는 판결을 내렸다.<sup>107)</sup>

### 3. Šimunić v. FIFA 사건 결정의 평가와 시사점

이 사건은 선수와 서포터즈 및 관중 간의 상호작용에 의한 언동이 인종차별행위인지 여부와 선수의 인종차별행위가 의도된 행위인지 여부가 중요한 쟁점사항이었다. 이에 대해 CAS는 크로아티아의 언어와 역사적 배경을 통해 선수와 서포터즈 및 관중 간의 언동이 인종차별행위에 해당한다고 판단하였으며, 선수가 서포터즈 및 관중에게 자신의 외침에 응답하도록 유도함으로써 자신의 인종차별적인 행동에 팬들을 참여시켜 상황을 악화시키고, 사건이 발생한 시점인 경기종료 이후 40 여분의 시간과 그 후 마이크를 건네받는 몇 분의 시간적 간격에 주목하여 선수가 의도적인 인종차별적 언동으로 차별을 금지하고 있는 FIFA 법률, 징계규정 등을 위반했다는 결론에 이르게 되었다.

이 사건에서 보듯이 크로아티아의 역사와 언어적 지식을 알지 못하는 사람들은 선수가 행한 언동이 차별행위인지에 대한 판단조차 하지 못할 것이다. 이처럼 경기장 안팎에서 인종차별주의자에 의해 행해지는 언동 및 노래, 상징, 표어 등은 역사적·지역적·문화적 배경 등을 이해하지 않고서는, 인종차별주의에 맞서 싸우는 것은 현실적으로 매우 어렵다고 할 수 있다. 예를 들어 축구팬이 경기장을 향해 바나나를 투척하는 행위나 눈을 찌는 행동, 동양인 선수가 공을 잡을 때 'DVD'라고 소리치는 것<sup>108)</sup>, 동양인 선수는 자신이 키우는 래브라도(Labrador)를 잡아 먹는다든 구호와 노래, 원숭이를 포함한 동물의 울음소리, 병아리 날개짓 흉내 등은 모두 인종차별적 언어적 표현과 행위에 포함된다. 이 중 몇몇은 일반인들도 쉽게 인종차별적 언동이라는 것을 알 수 있지만, 인종차별적 표현과 행위는 사회와 문화 및 언어에 깊이 뿌리를 두고 계속 만들어지고 그러한 표현과 행위가

106) 손창주, “스포츠분쟁해결기구로서의 스포츠중재판소(CAS)에 관한 고찰”, 중재연구(제28권 제1호), 한국중재학회, 2018.3, 46면.

107) 국민일보, “스위스 법원도 “나치 구호 축구선수 10경기 출전정지 합당” 소송 기각”, 2015년 3월 18일자, <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0009248746&code=61161311&cp=du>(2018년 11월 30일 검색)

108) 불법복제 DVD를 파는 아시안이라는 인종차별적 의미의 이유로 2017년 3월 12일 잉글랜드 FA컵 8강전 토트넘핫스퍼 v. 밀월FC 경기에서 손흥민 선수가 공을 잡을 때마다 'DVD'를 외쳤다(김태우, “[스포츠와 인권] 축구계의 인종차별, 그리고 대한민국”, 메거진 인사동칼럼, 2017년 3월 23일, <https://brunch.co.kr/@khrf99/62>).

둘 이상으로 합쳐져 새로운 형태로 계속 축구경기장에서 등장하고 있다. 이처럼 이 사건에서 결정적인 역할을 담당한 FARE 네트워크 등과 같이 인종차별에 대한 문화적 배경과 언어에 익숙한 전문가를 양성하고 활동을 지원하는 것이 매우 중요하며, 이 사건을 통해 ‘차별방지 경기관찰자’와 ‘FIFA 차별금지감시시스템’의 협력을 증진 시켜야 할 당위성을 다시 한번 갖게 하였다는 점에서 높이 평가할 수 있을 것이다.

그리고 FIFA는 인권과 차별금지에 관한 규범과 제도의 지속적인 정비뿐 아니라 다양성 및 차별금지에 관한 FIFA 우수사례 안내서 등과 같은 인종차별금지를 위한 다양한 홍보 및 교육방법을 개발하여, 축구에서 다양성의 가치와 모든 형태의 차별금지를 위해 선수, 임직원, 심판, 코치 및 축구팬과 이에 대한 활발한 대화와 적극적인 소통을 계속 이어 나가야 할 것이다. 이러한 노력의 결과로 말미암아 FIFA는 축구경기에서 인종차별철폐라는 결실을 맞이하게 될 것이다.

## V. 결론

왜 축구가 세계인에게 일상의 유희적 도구의 의미를 넘어 삶의 일부 또는 삶의 전부가 되는 스포츠인지 FIFA는 누구보다 더 잘 알고 있다. 다른 스포츠경기와 달리 축구공 하나만 있으면 기후적 환경에 구애받지 않고 언제든지 어디서든지 누구와도 함께 쉽 없이 운동장을 뛰어다니며 참여하고 즐길 수 있는 스포츠경기가 바로 축구이다. 그리고 축구는 가장 단순하면서도 명확한 의미를 지닌 언어이기 때문에 남녀노소 할 것 없이 축구를 처음 경험하는 사람들도 조차 경기규칙을 쉽게 이해할 수 있다는 장점이 있다. 최근 IT 기술의 눈부신 발전으로 인해 세계 각지에서 열리는 축구경기를 TV와 인터넷 및 모바일 등을 통해 쉽게 접할 수 있게 되면서 축구는 세계공통의 언어이자 문화로서 소통과 단합의 도구가 되어 가고 있다. 특히 FIFA의 축구 세계화 정책으로 인해 축구는 다양한 국가·민족·인종·지역 간의 활발한 교류를 촉진 시킬 뿐 아니라 서로의 마음의 장벽을 허무는 이해와 협력 및 화합과 평화의 매개체로서 역할을 담당하고 있다. 이처럼 축구는 단순한 스포츠경기를 넘어 인류의 삶과 분리되어 존재할 수 없게 되었으며, 전 세계축구팬들에게 삶은 곧 축구이며, 축구가 곧 삶으로서 의미를 지니고 있다고 해도 과언은 아닐 것이다.<sup>109)</sup>

109) 김석수, “축구와 국제평화: 소통과 정치적 힘, 차별금지, 협력과 희망의 매개체”, 글로벌정치연구 (제1권 제1호), 한국외국어대학교 글로벌정치연구소, 2008, 105면.



FIFA의 목적인 축구의 세계화는 세계인 모두가 연령, 성별, 민족, 인종, 종교, 문화, 성적취향, 장애 등과 관계없이 언제 어디서나 누구의 방해도 없이 즐겁게 축구에 참여할 수 있어야 하고, 세계인이 축구를 통해 강인한 신체 및 정신적 능력을 향상하여 건강한 삶을 누릴 수 있도록 하며, 축구인 상호간 및 선수와 축구팬 간의 서로에 대한 존중과 협력의 가치를 바탕으로 인류애가 발현되는 세계인 모두의 희망이 되는 축구라는 아름다운 스포츠를 만들어 가는 것이다.

이처럼 FIFA의 희망처럼 축구가 아름다운 스포츠가 되기 위해서는 다른 스포츠 종목과 같이 공정경쟁과 훌륭한 스포츠맨 정신을 고양하여야 한다. 하지만 축구 경기장 안팎에서 등장하고 있는 인종차별주의는 이를 위협하는 최대의 위협적 요소이며, 인종차별철폐는 FIFA의 자체 노력으로만 해결될 수가 없다.

따라서 FIFA는 지구상 최고의 스포츠경기인 축구를 매개체로 하여 국제사회와 개별국가 및 민간단체 등과 인종차별철폐를 위한 긴밀한 협력체제를 구축함과 동시에 인종차별적 행위에 대한 광범위한 정의와 징계절차의 가능성을 재정비하여 스포츠를 통한 인권존중과 차별금지의 메시지를 적극적으로 홍보하고 교육하는 것은 인종차별주의, 인종차별, 외국인 혐오증 및 편협 등을 예방하는 데 있어 중요한 접근방법 중 하나가 될 것이다.<sup>110)</sup>

---

110) FAraz Shahlacai, *id.* at pp.325-326.

## 참 고 자 료

- 김석수, “축구와 국제평화: 소통과 정치적 힘, 차별금지, 협력과 희망의 매개체”, 글로벌정치연구(제1권 제1호), 한국외국어대학교 글로벌정치연구소, 2008.
- 김중호, “국제스포츠에 있어서 중재를 통한 분쟁의 해결-유럽의 프로축구분쟁 관련 중재절차를 중심으로-”, 외법논집(제35권 제2호), 한국외국어대학교 법학연구소, 2011.5.
- 박은영 · 조은아, “스포츠 분쟁해결-CAS 중재절차를 중심으로-”, 국제거래법연구(제24집 제2호), 국제거래법학회, 2015.12.
- 손창주, “스포츠분쟁해결기구로서의 스포츠중재재판소(CAS)에 관한 고찰”, 중재연구(제28권 제1호), 한국중재학회, 2018.3.
- 이재형, “FIFA의 헤게모니와 월드컵”, 한국스포츠리서치(제14권 제3호), 한국스포츠리서치, 2003.6.
- Frans de Weger, *The Jurisprudence of the FIFA Dispute Resolution Chamber*(2nd Edition), Springer, 2016.
- Chris H. Bolsmann, “White Football in South Africa: Empire, Apartheid and Change, 1892-1977”, *Soccer and Society*, vol. 11, no. 1-2, Jan-Mar 2010.
- FAras Shahlaei, “Soccer Stadiums, Where International Law, Culture and Racism Collide”, 7 *Ariz. St. Sports & Ent. L.J.* 291, Spring, 2018.
- Matthew R. Watson, “The Dark Heart of Eastern Europe: Applying the British Model to Football-Related Violence and Racism”, 27 *Emory Int’l L. Rev.* 1055(2013).
- FIFA, “Diversity and Anti-Discrimination at FIFA”, Mar 2018.
- FIFA, “FIFA Good Practice Guide: On Diversity and Anti-Discrimination”, May 2018.
- FIFA, “FIFA’s Human Rights Policy”, May 2017.
- FIFA, “FIFA President, Gianni Infantino, at G20 summit”, 1 Dec 2018.
- FIFA, “FIFA Statutes: Regulations Governing the Application of the Statutes”, Aug 2018.
- FIFA, “FIFA 2.0: The Vision For The Future”, 13 Oct 2016.
- IFAB, “Law of the Game”, 2018/19, 2018.5.
- IOC, “Legacy Strategic Approach: Moving Forward”, Dec. 2017