

적십자사의 본질적 가치 증진을 위한 정책제언

2008. 10. 23

국회의원 임 두 성

●● 머 리 말

적십자사의 본질적 가치 증진을 위한 정책제언

대한적십자사는 지난 한 세기 동안 국민과 고탁을 같이하며 우리 사회와 국가, 인류에 기여해 왔습니다. 전쟁과 가난으로 고통받았던 시절, 소외된 이웃을 위해 먹을 것을 나눠주었고, 천재지변의 복구현장에는 항상 적십자사가 있었습니다. 국제적으로도 많은 일들을 하여 대한민국의 사랑과 자비의 정신을 지구촌 곳곳에 심어주었습니다.

특히, 대한적십자사는 남북적십자회담을 통해 분단의 상처를 치유하는 노력을 해왔고, 정치적 냉전의 와중에서도 남북간 관계를 녹이는 중요한 역할을 해왔습니다. 이산가족 상봉, 식량·비료지원과 같은 인도주의 활동을 통해 남북간 화해와 교류의 물꼬를 트는 일에도 앞장서 왔습니다.

그러나 최근 들어 대한적십자사의 활동이 정부기관의 보조역할에 치우치거나 대북창구의 병참기지 정도로 격하되고 있다는 비판도 없지 않습니다. 100년이 지난 지금, 국제적십자운동의 근본취지와 기본정신에 비추어 대한적십자사의 운영상의 문제점과 장기 발전 방향에 대해 재조명할 필요가 있습니다. 본 자료집은 대한적십자사의 지난 활동들을 돌이켜보고 적십자의 가치를 다시 한번 일깨워 주는 자극제가 되기를 바라는 마음에서 제작하였습니다.

부족하지만 본 자료집이 정책입안자들에게 생명보호, 인간존중, 평화증진을 위해 활동하는 대한적십자사의 본질적 가치를 제고하는 데 조금이나마 도움이 되었으면 하는 바램입니다.

감사합니다.

2008년 10월

국회의원 임 두 성

I. 적십자 활동의 고찰에 대한 의의(意義)	1
1. 고찰의 의의	3
2. 적십자 운동의 기본 원칙	7
II. 국제적십자사의 탄생 및 적십자사 설립	11
1. 적십자사 탄생 및 설립의 법적 이해	13
2. 국제적십자사 운동과 대한적십자사 설립	17
가. 국제적십자 운동	17
나. 대한적십자사	22
III. 대한적십자사 국제활동 100년 및 최근 활동	23
1. 한국적십자사의 국제사회 진출을 위한 노력	25
2. 수혜국에서 인도주의 선진국으로 도약	27
3. 국제적십자 운동의 최근동향	29
4. 미국적십자사의 「미연방의회 헌장」 전면 개정	36
가. 개정배경	36
나. 개정목적	38
다. 의회헌장 개정을 위한 美赤 Governance 현대화 법률 입법 추진경과 ...	39
라. 미적 Governance 현대화 법률의 시사점	41
IV. 대한적십자사의 조직체계와 운영상의 문제점	45

V. 대한적십자사 위상강화를 위한 정책제언 51

1. 적십자사의 독립성 강화해야 53
2. 적십자와 정부와의 관계에 있어 균형 잡힌 시각 유지해야 54
3. 적십자 활동을 보장받기 위한 예방적 조치들을 취해야 56
4. 적십자 기장 보호받아야 58
5. 국제적 분쟁 및 재난에 대한 지원활동 의무화해야 59

VI. 참 고 문 헌 61

VII. 부 록 65

1. 전지(戰地)에서의 부상자의 상태 개선에 관한
1864년 8월 22일자 제네바협약 (최초의 제네바 협약) 67
2. 제네바협약 체결국(정부)의 의무사항 70

적십자사의 본질적 가치 증진을 위한 정책제언

I

적십자 활동의 고찰에 대한 의의(意義)

1. 고찰의 의의

- 2007년 7~8월에 발생한 “ICRC¹⁾에 의한 탈레반 억류 한국인 인질 석방 사건”과 최근 “잉그리드 베탕쿠르 구출작전²⁾ 과정에서 발생한 적십자표장 오용 사건”은 우리에게 국제적십자운동에 대한 새로운 시각을 제공하는 계기가 됨.
- 국제적십자 운동의 시각에서 보면 각기 다른 시간과 공간에서 발생한 두 사건에는 매우 연관성이 있음을 인식할 수 있음.

1) 국제적십자위원회(International Committee of the Red Cross, ICRC)

1863년 10월 창설한 국제적십자운동 기구로 국제적십자운동기본원칙 수호, 신생적십자사 승인, 전 시구호 및 원조·심인사업, 제네바협약이 부과한 업무수행, 국제인도법 발전보급 및 충돌당사자의 중재 등의 역할을 수행 * 제네바협약 가입국 : 2008.7현재 194개국

2) 동아일보 2008-07-18

베탕쿠르 구하다 ‘적십자’가 위협에

<구출작전때 구조요원 위장... 분쟁지역 활동 중립성 훼손>

군사작전에 중립적 구호활동의 상징인 적십자사 로고가 이용된 것을 어떻게 봐야 할까.

좌익 반군 게릴라 조직인 ‘콜롬비아 무장혁명군(FARC)’에 붙잡혀 있던 잉그리드 베탕쿠르(45)전 콜롬비아 대통령 후보 구출 과정에서 국제의료구호단체인 적십자사 로고가 이용됐다고 미국 CNN방송이 16일 보도했다. 국제인권법과 제네바협약은 이런 행위를 ‘전쟁 범죄’에 해당하는 중대 사안으로 규정하고 있다. 제네바협약 추가의정서는 중립 기구의 요원인 것처럼 행세하거나 관련 로고를 사용할 경우 국제인권법과 관련 협약을 무시한 ‘전쟁 범죄’에 해당한다고 명시돼 있다.

CNN은 구출 당시 비디오테이프와 사진 등에 적십자사 로고가 분명해 보이는 차량의 구조 요원이 등장한다고 전했다. 이 방송은 “익명의 군 관계자가 관련 자료를 건네면서 방송사에 돈을 요구했지만 거절했다”고 밝혔다. 알바로 우리베 콜롬비아 대통령은 파문이 커지자 “공식 작전과는 무관한 일”이라며 “반군을 보고 겁을 먹은 한 요원이 신변 보호를 위해 로고가 찍힌 셔츠를 급히 걸쳤던 것 같다”고 해명했다.

이런 사실이 공개됨에 따라 세계 곳곳에서 활동 중인 적십자사 요원들의 안전에 비상등이 켜졌다. 분쟁지역에서 활동하는 적십자사 요원들이 위협에 빠질 가능성이 커졌기 때문에 적십자사는 전쟁 포로와 민간인을 치료, 보호한다는 중립적 원칙을 인정받아 그동안 분쟁지역에서 그 요원들이 보호를 받아왔다.

- 두 사건은 “국제적십자운동”을 매개로 하고 있으며 동전의 앞뒷면과 같은 성격을 지니고 있음. 후자와 같은 사건들은 적십자가 전자와 같은 일들을 수행해 나가는데 치명적 타격을 줄 수 있음.
- 전시 상병자, 민간인 및 포로의 보호를 목적으로 설립된 국제적십자운동과 그 국제법적 근거법인 제네바협약은 “정치적·종교적·이념적 중립”과 “정부로부터의 독립”을 바탕으로만 전 인류의 인도적 관심사를 해결해 나갈 수 있기 때문임.
- 반군 게릴라 조직인 ‘콜롬비아 무장혁명군(FARC)’에 붙잡혀 있던 잉그리드 베탕쿠르(45) 전 콜롬비아 대통령 후보 구출과정에서 콜롬비아군 관계자가 적십자표장을 오용하고 적십자요원으로 가장하여 이를 반군 게릴라들이 믿도록³⁾한 것은 심각한 전쟁범죄임.
- 이러한 행위는 단기적으로는 적십자사의 FARC 반군 석방 중재역할을 어렵게 할⁴⁾ 뿐만 아니라, 장기적으로는 수많은 국제적 혹은 지역적 무력충돌에

3) SBS뉴스 2008.7.18

<앵커> 콜롬비아 전 대선후보였던 베탕쿠르를 극적으로 구출해 냈던 영화 같은 작전. 성공적으로 끝났지만 논란이 끊이지 않고 있습니다. 구출 작전에 참가한 군인이 적십자 마크를 도용한 사실이 확인됐습니다. 파리에서 김인기 특파원이 보도합니다.

<기자> 지난 2일, 베탕쿠르를 비롯한 인질 15명이 구출되기 직전의 모습입니다. 한 군인의 어깨에 붉은 색 십자가의 일부가 보이고, 아래에는 제네바라는 글자 중 뒷 부분인 EVE가 보입니다. 국제 적십자사의 마크입니다. CNN이 입수한 비디오에서 이런 사실이 확인됐습니다. 국제적십자사는 심각한 우려를 표명했습니다.

[헬러/국제적십자사 콜롬비아 대변인 : 적십자 표지는 어떤 상황에서도 존중돼야 하며, 악용돼서는 절대 안됩니다.]

논란이 커지자 우리베 콜롬비아 대통령이 직접 사과했습니다.

콜롬비아 군의 작전에 속아 포로가 된 게릴라들은 국제적십자사 관계자들과 만난 자리에서 이 마크를 그대로 믿었다고 진술한 것으로 전해졌습니다.

6년 5개월만에 구출된 베탕쿠르는 프랑스에서 민간인에게 수여되는 최고의 영예인 레종 도뇌르 훈장을 받는 등 국민급 대우를 받고 있습니다. 그러나 베탕쿠르 구출작전은 거액의 금품 제공설과 미국 개입설, 게릴라와 거래설 등 뒷맛이 개운치 않은 논란이 이어지고 있습니다.

있어서의 적십자사의 인도주의 활동을 크게 위축시킬 우려가 있음.

- 이 사건과 관련하여 국제적십자위원회는 ICRC는 국제인도법에 따라 적십자표장 사용은 1949년 제네바협약과 1977년 추가의정서에 규정된 사항임을 강조했으며, 적십자 표장은 어떤 경우에도 존중되어야 하고, 오용은 금지되어야 함을 강조함.
- 또한, 보호기능으로서의 적십자 표장이 존중되어야 함을 강조하면서, 적십자보호 표장은 전시 현장접근을 가능하게 하고, 희생자를 보호하는 역할을 한다는 것을 밝혔음. 중립과 공평의 인도주의 기관인 ICRC는 인도적 임무 수행 시 분쟁지역에서 신뢰를 받아야만 한다는 것을 ICRC홈페이지를 통해 밝힌 바 있음.⁵⁾

4) 조선일보 2008.07.18

지난 2일 콜롬비아에서 잉그리드 베탄쿠르(Betancourt) 대통령 후보 등 콜롬비아공산혁명군(FARC)에 억류된 인질 15명을 구출하는 작전에 참여했던 정부군 장교 한 명이 국제적십자위원회(ICRC) 엠블럼이 새겨진 조끼를 입었던 사실이 드러났다고 CNN방송이 16일 보도했다. 사용권한이 없는 분쟁 당사자가 적십자 엠블럼을 사용하는 것은 전쟁 희생자 보호를 위해 체결된 제네바협약 위반이며, 전쟁범죄에 해당될 수 있다.

CNN 보도로 이 사실이 알려지자, 알바로 Uribe 콜롬비아 대통령은 이날 기자회견을 열고 "이런 일이 생겨 유감이다. ICRC에 사과했다"고 말했다. Uribe는 "헬리콥터가 반군 점령 지역에 착륙하기 전, 작전에 참여한 장교 중 한 명이 극도의 불안을 이기지 못해 외투 위에 적십자사 조끼를 입었다"고 설명했다.

CNN은 이에 대해 "미공개 사진들을 보면 그 장교는 헬리콥터 이륙 전부터 적십자 엠블럼이 있는 조끼를 입었고, 헬리콥터 한 대에도 적십자 엠블럼이 부착돼 있었다"고 주장했다. 적십자사는 그동안 FARC 반군 석방의 중재 역할을 맡아왔기 때문에, 이번 사태로 인해 앞으로 인질 추가 석방이 어려워질 우려도 있다.

5) ICRC, 적십자표장사용의 중요성 강조

제네바(ICRC)- ICRC(국제적십자위원회, International Committee of the Red Cross)는 억류된 인질 15명을 구출하는 작전에 참여했던 정부군 장교 한 명이 ICRC 로고와 적십자표장이 새겨진 조끼를 입었던 사실이 드러났다고한 알바로 Uribe 콜롬비아 대통령의 최근 발언에 주목하고 있다.

ICRC는 국제인도법에 따라 적십자표장 사용은 1949년 제네바협약과 1977년 추가의정서에 규정된 사항임을 강조했으며, 적십자 표장은 어떤 경우에도 존중되어야 하고, 오용은 금지되어야 함을 강조했다.

ICRC는 보호기능으로서의 적십자 표장이 존중되어야 함을 재차 강조하면서 적십자 보호표장은 전시 현장접근을 가능하게 하고, 희생자를 보호하는 역할을 한다는 것을 밝혔으며, 중립과 공평의 인도주의 기관인 ICRC는 인도적 임무수행 시 분쟁지역에서 신뢰를 받아야만 한다는 것을 천명했다.

- 이러한 일련의 사건들은 우리나라의 적십자사 활동의 방향을 설정하는데도 타산지석의 사례가 된다고 봄. 우리나라에서의 적십자활동을 되돌아보고 바람직한 한국에서의 적십자 활동과 대한적십자사의 위상에 대해 함께 검토해 보고자 함.

- 1863년 제네바에서 시작된 국제적십자운동의 정신이 2008년 현재 우리나라에는 어떠한 의미를 지니는지? 대한적십자사가 과연 그 위대한 과업을 잘 수행하고 있는지, 우리 대한민국 국회와 정부가 제네바협약에 따라 적십자 활동을 보호·지원하고 있는지에 대한 논점들에 대해 종합적으로 검토해 보고자 함.

2. 적십자 운동의 기본 원칙⁶⁾

- 국제적십자운동에는 지켜야 하는 일정한 원칙이 있음. 가장 대표적인 것은 “국제적십자운동 기본원칙”으로 우리나라 역시 예외일 수 없음.
- “국제적십자운동규약” 전문에 등재되어 있는 “국제적십자운동 기본원칙”은 다음과 같음.
- 국제적십자운동 기본원칙은 국제적십자회의에서 선포되었고, 그 후 대한적십자사조직법에 수용되었음을 상기하며, 사랑과 봉사정신에 따라 적십자본연의 임무를 수행하는데 있어 아래의 제 원칙을 성실히 준수할 것을 다짐함.
- 첫째, 인도(Humanity)의 원칙을 보면, “국제적십자운동은 전쟁터에서 부상자를 차별 없이 도우려는 의도에서 탄생하였으며”라는 부분은 7대 원칙 전체의 전문에 해당함. 즉 적십자의 탄생 유래와 근본이념을 단적으로 표현하고 있음. 적십자의 기능은 ‘인간의 고통을 예방하고 경감’하는 것이고 적십자의 목적은 생명과 건강을 보호하며 인간존중을 보장하는데 있음.
- 둘째, 공평(Impartiality)의 원칙은 적십자가 도와주는 대상인 사람에 대한 비차별(non-discrimination) 내지 평등성, 그러나 그들을 돕는데 있어서 공정성과 긴급구조의 우선주의를 말함. 정의(正義)를 말할 때에는 평균적 정의와 배분적 정의가 융합되어야 하며 그래야만 진정한 정의가 실현됨.

6) 한국적십자사운동 100년(대한적십자사 2006) 752~755p 내용 요약, 재구성

- 셋째, 중립(Neutrality)의 원칙에서 적십자 자체의 중요한 철직임을 역설하고 있음. 그리하여 적십자운동에 참여한 개인이나 단체는 어떠한 경우에도 적대행위에서의 불가담 정치적·이념적 논쟁에서의 불개입을 엄수할 의무가 있음. 이것은 가치중립주의 내지 가치판단의 유보가 적십자 단체의 소속한 임·직원들의 첫째 덕목임을 역설함.
- 넷째, 독립(Independence)의 원칙은, 각국 적십자사가 자국 정부에 대한 보조자 역할을 담당하고 국내 법규의 테두리 안에서 주어진 인도주의 사업을 수행할 책무가 있음을 명기함.
- 다섯째, 봉사(Voluntary Service)의 원칙은, 비영리성과 자원봉사주의로서 적십자의 본질을 말함. 적십자운동은 그 동인(動因)이 되었던 솔페리노 전투의 현장에서 나타났던 軍 의무기관이나 행정당국의 취약성이 현지 민간 주민들의 자발적·헌신적 부상자 구호활동으로 어느 정도 극복될 수 있었다는 교훈에서 비롯되었기 때문임.
- 여섯째, 단일(Unity)의 원칙은 우선 국내적십자사 설립의 일국일사(一國一社)주의를 말함. 이것은 같은 주권국가 안에서 적십자조직의 난립을 피하기 위해 단일한 중앙기구에 의해 통제되는 조직체여야 한다는 점을 강조하는 것임. 그리고 “인간이 이는 곳에 고난이 있고 고난이 있는 곳에 적십자사가 있다”는 구호처럼 국토 전역의 어느 곳이나 적십자의 손길이 미쳐야 하며 또한 그렇게 하기 위하여서는 직업의 종류, 사회적 신분의 고하 또는 경제적 빈부, 남녀성별 등을 가리지 않고 모든 사람이 응분의 참여를 할 수 있도록 적십자의 문호는 개방되어야 함을 함축하고 있음.

- 일곱째, 보편(Universality)의 원칙은, 적십자가 문자 그대로 범세계적인 인도주의 운동체임. 오늘날 세계 5대양 6대주에 확산 된 총 183개국의 적십자사 또는 적신월사들이 설립돼 있으며, 이는 국제적 최대의 정치조직인 유엔의 회원국 수에 버금감. 크게는 초강대국인 미국에서부터 작게는 태평양상의 섬나라인 팔라우에 이르기까지 크고 작은 나라의 적십자사와 적신월사들은 국제적십자운동의 체제 안에서 동등한 지위를 향유하면서 상호협력하도록 되어 있음.
- 이와 같은 7대 기본원칙에 따라서 일하는 만큼, 적십자는 각종 사태의 희생자를 위해 중재 활동을 할 수 있는 최적격의 기구로서 계속 존재함. 정치적인 영역을 벗어나서 또 국가 대 국가의 관계를 떠나서 사적인 성격을 띠는 국제적 기구이기 때문에 적십자의 존엄성은 유지되고 있으며 때로는 극히 어려운 조건 속에서도 인간의 존엄성을 보장해 줄 수 있는 인도주의 활동의 챔피언으로서의 부동의 지위를 차지하여왔음.
- 적십자 사업은 전시나 평시나 계속 수행되고 있으며, 특히 서로 대립하고 있는 이데올로기가 국가간 또는 집단 간의 충돌을 끊임없이 빚고 있는 오늘날, 현재와 같이 복잡한 시대에도 적십자 운동은 중단이나 쇠퇴함이 없이 지속 되고 있는 것임.

적십자사의 본질적 가치 증진을 위한 정책제언

II

국제적십자사의 탄생 및 적십자사 설립

1. 적십자사 탄생 및 설립의 법적 이해⁷⁾

- 2008년 8월 현재, 전 세계 국제적십자운동(International Red Cross and Red Crescent Movement, the Movement) 회원사는 186개국임. 각국 적십자사는 모두 자국 정부가 제네바협약(Geneva Conventions, 1949)에 서명하고 비준한 뒤, 국내법에 의해 설립된 유일한 비영리 인도적 지원기구이며 제네바협약에 따라 ‘정부의 보조적 역할(auxiliary role to the public authorities)’이라는 특성을 태생적으로 가지고 있음.
- 앙리 뒤낭이 1862년 저술한 “솔페리노의 회상”은 두 가지 이념을 갖고 있음. 하나는 평시 구호단체를 설립해 봉사조직을 운영하고, 다른 하나는 이러한 구호단체에 소속돼 활동하는 요원을 보호할 수 있는 법적 틀을 만들고자 함. 즉, 첫 번째 이념은 국제적십자운동의 탄생으로, 두 번째 이념은 제네바협약으로 실현됨.
- 1862년 앙리뒤낭의 저서 “솔페리노 회상”에서 구호단체를 형성하자는 제안이 있는 후, 구호단체의 최우선적인 책임은 군대 의료단의 전쟁 희생자 및 환자를 보호하는 데 있음.
- 1863년 제네바 제1협약은 비록 용어 자체를 구체적으로 명시하지 않았지만, 구호단체들이 군대 의료단에 대해 “보조자(auxiliaries)"로서의 임무를 갖는다고 명시하고 있음. 공공당국(정부)에 대한 보조적 지위는 구호단체들이 군대 의료단 및 정부의 모든 관련 의료활동에 대해서도 산하조직으로 설명됨.

7) 「국제적십자판람」, 대한적십자사, 2002년 3~78p 요약 및 재구성

- 이러한 설명은 1863년 제1차 국제적십자회의에서 ‘전장에서 활동하는 의료 봉사자들은 군 명령 하에서 움직인다’라는 결의문에 잘 나타나있음. 정부가 이들 구호단체의 요구를 받아들일 의무가 없다 할지라도, 이러한 구호 단체의 군부대 내 활동은 단지 유지되는 데서 그치지 않고 더 강화되어가고, 이에 따라 구호단체의 지위 또한 연이은 제네바협약으로 체계화되어짐.
- 19세기 후반에서 20세기 초에 와서, 적십자는 전시 역할을 넘어 구호활동의 영역을 확대하기에 이르고 몇몇 국가에서는 적십자 활동이 정부의 지원을 받기 시작함. 제1차 세계대전 이후인, 1919년 설립된 국제연맹(The Covenant of the League of Nations, 국제연합의 전신)은 설립 제25조에서 적십자 역할 확대를 국제적으로 지지하고 있음.
- “전 세계 보건 증진 및 질병예방, 재난경감 등을 목적으로 각국 정부는 자 국내 적십자를 설립하고 활동에 협력한다”, 이 결의문은 전장에서 환자 및 부상자를 보호하는 역할에서 보다 확장된 적십자의 역할을 국가(정부)가 공식 인정하는 시초임. 정부와 적십자 간 특별한 관계를 나타내는 또 다른 유사한 선언문은 제2차 세계대전 이후, 국제연합 총회(General Assembly of the United Nations)에서 찾아볼 수 있음.
- 적십자 역할이 확대되면서 “보조자”라는 단어의 사용은 전시 환자 및 부상자 보호에 국한되는 것이 아니라 적십자가 활동하는 모든 분야에 적용되기 시작함.

- 1921년 국제적십자위원회는 국제적십자운동 기본원칙 4개항을 정립함. 동 기본원칙 4개 항은 공평, 정치적 종교적 및 경제적 독립성, 보편성 및 평등임. 이들 원칙은 국제적십자운동의 '철학적 방향'을 제시하며 적십자와 정부와의 관계를 형성하고 있음. 제2차 세계대전 동안 적십자 활동이 국가간 전쟁목표를 위해 정부를 대신한 대중언론을 동원하는 등 원칙을 벗어나는 활동으로 인해 적십자와 정부간 관계는 도전을 맞이함.
- 국제적십자운동 기본원칙은 1965년 제20차 국제적십자회의에서 총 7가지 기본원칙(인도, 공평, 중립, 독립, 봉사, 단일 및 보편)을 확정하면서 최종 확정됨. '독립'의 원칙은 "국제적십자운동은 독립적이다. 적십자는 인도적 분야에서 정부에 대한 보조자이며 자국 법규를 준수하고 항상 자치적으로 활동하며 국제적십자운동 기본원칙에 따라 활동하여야 한다."라는 의미를 담고 있으며, 이 '독립'의 원칙은 적십자의 '보조적 역할'과 직접적인 연관성을 가짐.
- 국제적십자운동 기본원칙은 1986년 제25차 국제적십자회의에서 국제적십자운동 규약 서문에 포함됨. 국제적십자운동 규약 제4조 3항에 따르면, 적십자는 제네바협약과 국내법에 기초하여 자국 내 합법적인 정부가 승인한 봉사조직으로써, 인도적 분야에서 공공당국에 대한 보조자 역할을 맡고 있음.
- 국제적십자운동 규약 제3조 1항은 "적십자는 국제적십자운동을 구성하는 가장 중요한 요소이자 기본단위다. 적십자는 자국내 법규 및 국제적십자운동 규약에 따라 기본원칙에 준하여 인도적 활동을 수행한다."라고 명시하고 있음.

- “인도적 분야에서 공공당국에 대한 보조자”라는 개념은 국가별 동서 간, 남북간 개발 정도에 따른 차이를 가진 다양한 국가의 형태 속에서 적십자의 보조적 역할을 손쉽게 범주화해 적용하고 있음.
- 제네바 1협약 제26조는 적십자의 ‘보조적 역할’을 특수한 경우 즉, 군 의료 부대에 적십자 인력 및 물질적 지원을 제한하는 것으로 규정함. 또한, 정확하게 의료에 직접적인 관련이 없다 할지라도 군부대가 필요로 하는 인도적 지원(심리적 지지를 포함)의 경우 적십자는 군 당국에 자체 인력 및 물질적 지원을 간접적으로 제공할 수도 있음.
- 이처럼 적십자의 보조적 역할에 대한 개념이 실제 적용될 때, 상황 및 현장 필요 적십자와 정부는 협력활동 및 적십자 자체 활동간 역할의 혼선을 피하도록 항시 노력해야 함. 이를 위해서는 합의한 행동범위 틀 내에서 사업 분야별로 적십자와 정부간 상시 대화채널을 열고 정기적인 접촉이 이루어져야 함.
- 두 파트너 사이에 한쪽의 행동이 다른 한쪽에 영향을 미치므로 사전에 상호 논의 및 합의가 선행되어야 함. 이런 사전 합의는 적십자와 정부간 ‘균형적인 관계’를 만들어나가는 데 필수적인 요소로 작용함. 적십자는 자국 정부의 요구를 신중히 고려할 의무를 가지는 반면, 정부의 요구가 국제적십자운동 기본원칙에 벗어날 경우 이를 거부할 권리 또한 가짐. 이에 대해 정부는 적십자의 결정에 존중해야 함.

2. 국제적십자사 운동과 대한적십자사 설립

- “적십자가 무엇인지? 국제적십자운동은 무엇인지? 또 대한적십자사는 그것과 어떠한 관계를 지니고 있는 것인지?” 등에 대한 개념을 정확히 할 필요가 있음.

가. 국제적십자 운동

1) 적십자운동의 태동과 제네바협약의 체결

- 앙리뒤낭은 솔페리노의 전투⁸⁾의 참상을 목격하고 헌신적인 구호활동을 전개한 후 두 가지의 위대한 발상을 그의 저술인 “솔페리노의 회상”을 통해 전 인류에게 제시하였는데, 하나는 “전쟁 중 상병자를 구호하기 위한 국제적 구호단체”의 창설이고 또 다른 하나는 “국제사회가 구호단체의 활동을 보장할 수 있도록 하기 위한 국제적인 조약”의 체결임.
- 물론 전자의 국제적 구호단체는 “적십자”로 후자의 국제적 조약은 “제네바협약”으로 현실화됨.

8) 1859년 6월 24일 사르데냐·프랑스의 동맹군이 오스트리아 군대를 격파한 전투. 북이탈리아 해방을 목적으로 한 사르데냐왕국은 프랑스 나폴레옹 3세의 지원을 받아 이탈리아의 가르다호(湖) 남쪽 솔페리노에서 오스트리아군을 격파하고, 산마르티노에서도 승리하여 북이탈리아 통일이 실현되었다. 그러나 나폴레옹 3세가 오스트리아와 빌라프란카에서 단독강화를 체결하자 사르데냐왕국에 의한 북이탈리아 통일은 실패로 돌아갔다.

- 1864년 8월 22일 스위스 연방정부의 주최로 미국·유럽의 17개국의 정부대표가 모인 국제회의가 제네바에서 개최되어 전시상병자의 보호, 응급구호소, 육군병원, 의무요원·간호요원의 중립, 적십자 표장의 채택 등을 규정한 “제네바협약(일명 적십자조약)”이 채택되었음.
- 이후 제네바협약은 수차례의 개정과 두 차례의 세계대전을 거쳐 1949년 8월 12일에 “제네바 4개 협약”으로 채택되었고, 지역분쟁과 내전 그리고 게릴라전의 등장 등 전쟁양태가 변화함에 따라 1977년 6월 8일 ‘2개의 추가 의정서’를 채택하여 오늘에 이르고 있음.

2) 제네바협약의 성격과 우리나라의 가입

- 제네바협약은 協約⁹⁾의 명칭을 쓰는 條約으로 체결된 국제법으로 국제법 주체들을 구속하는 국제협정임¹⁰⁾.
- “1949년 8월 12일자 제네바 4개 협약”은 전상자·병자·포로에 관한 과거의 협약을 개정하여 전시민간인 보호까지 그 영역을 확장한 바 있으며, 특히 연대조항을 폐기하여 그 적용의 범위를 넓히고 동 협약 체결국 정부에 대하여 협약의 존중의무¹¹⁾, 제네바협약의 보급의무¹²⁾, 적십자표장의 남용과

9) 協約(Convention)은 입법조약의 성격을 띤 다자조약을 의미하며 대체로 국제사회의 각 분야별 법전이라고 할 수 있는 성문법전화(codification) 조약을 말한다. UN국제법위원회(International Law Commission)에서 준비하여 제정한 1961년 외교관계 Vienna 협약, 1969년 조약법에 관한 Vienna 협약, UN에서 국제회의를 개최하여 제정한 1982년 해양법협약, 전쟁희생자 보호를 위한 1949년 제네바 협약 등이 그 좋은 예이다. <柳炳華, 國際法 I, p130. 條約의 名稱>

10) 1969년 조약법에 관한 Vienna협약 제2조 제1항과 1986년 국가와 국제기구 간 또는 국제기구 상호간의 조약법에 관한 Vienna협약 제2조 제1항

11) Geneva Conventions of 12 August 1949 I (1), II(1), III(1), IV(1). 체결국은 모든 경우에 있어 본 협약을 존중할 것과 본 협약의 존중을 보장할 것을 약정한다.

12) Geneva Conventions of 12 August 1949 I (47), II(48), III(127), IV(144).

남용의 방지 입법 조치¹³⁾ 등의 의무사항을 부과하는 특징을 지님¹⁴⁾.

- 우리나라는 대한제국정부가 1864년의 첫 제네바협약에 1903년 1월 8일자로 가입한 바 있고, 대한민국 정부 수립 후 1949년 8월 12일자 ‘제네바 4개 협약’에는 1966년 8월 16일에, 1977년 6월 8일자 ‘2개의 추가의정서’에 1982년 7월 15일에 가입하여 협약 체결국 당사자가 되었음.

3) “국제적십자운동규약”과 “국제적십자회의”

국제적십자운동규약

- 각국 적십자사, 국제적십자위원회, 국제적십자사연맹 및 제네바협약체약국 대표단(대한민국 정부 포함)으로 구성되는 “국제적십자회의”에서 채택되었고, 동 회의는 국제적십자운동의 규약과 절차규정을 개정하는데 유일한 권한을 가지고 있음.¹⁵⁾
- 現 국제적십자운동규약은 1952년 제18차 국제회의에서 채택된 규약을 대체하여 1986년 10월 제네바에서 개최된 제25차 국제적십자회의에서 채택되었고, 동년 11월 8일부터 효력을 발생하였음.
- 국제적십자운동규약의 대한민국 정부에 대한 국제법적 구속력을 바탕으로 정부는 대한적십자사가 국제적십자운동 기본원칙에 의거 그 사업을 전개할 수 있도록 보장하여야 함.
- 국제적십자운동규약 제2조는 제네바협약 체결국에 대하여 자국 내 적십자사에 대한 존중과 지원의 의무를 부과하고 있는데, 그 내용은 다음과 같음.¹⁶⁾

13) Geneva Conventions of 12 August 1949 I (53, 54), II(45).

14) Obligations of States Parties to the Geneva Conventions of 12 August 1949

15) The International Conference of the Red Cross and Red Crescent

- 적십자운동 구성기관간 협력의 의무
- 자국 영토 내 적십자사의 설립과 발전 도모 의무
- 적십자운동 구성기관들의 활동 지원 의무
- 적십자사의 기본원칙 고수의 존중 의무

□ 또한, 동 규약 전문에서는 “국제적십자운동 기본원칙”을 천명하고, 이에 대한 준수를 제네바협약 체결 당사국(정부)과 각국 적십자사에 요구하고 있으며, 동 원칙에 의거하여 각국의 적십자사 사업을 수행하도록 규정하고 있음.¹⁷⁾

16) 국제적십자운동규약

제2조 제네바협약 체결국 (States Parties to the G.C)

1. 제네바협약 체결국 정부는 제네바협약과 이 규약 및 국제적십자회의 결의사항에 따라 적십자운동 구성기관들과 협력한다.
2. 각국 정부는 자국 영토 내에 적십자사를 설립하고 그 발전을 도모하여야 한다.
3. 국가, 특히 자국 영토 내에 적십자사 설립을 승인한 국가는 가능할 때마다 적십자운동 구성기관들의 활동을 지원하여야 한다. 구성기관들도 마찬가지로 각각의 규정에 따라 가능한 한 국가의 인도주의 활동을 지원한다.
4. 각 국은 항상 적십자운동의 모든 구성기관들이 기본원칙을 고수하는 것을 존중하여야 한다.
5. 적십자운동 구성기관들이 국제인도법의 제반 규정을 존중하면서 이 규약을 이행하는 것은 국가주권에 영향을 미치지 아니한다.

17) 국제적십자운동기본원칙

1965년 비엔나에서 선포된 적십자운동 기본원칙은 각국 적십자사, 국제적십자위원회, 그리고 국제적십자자연맹을 하나로 결속시키며, 적십자 인도주의 운동을 계속하도록 보장한다.

인도(Humanity) 전쟁터에서 부상자를 차별 없이 도우려는 열망에서 탄생한 국제적십자운동은 국제적, 국내적 역량을 발휘하여 어디서든지 인간의 고통을 덜어주고 예방하기 위해 노력한다. 적십자운동의 목적은 생명과 건강을 보호하며 인간의 존엄성을 존중하고 보장하는데 있다. 이러한 적십자운동은 모든 사람들 간의 이해, 우정, 협력 및 항구적 평화를 증진시킨다.

공평(Impartiality) 국제적십자운동은 국적, 인종, 종교적 신념, 계급 또는 정치적 입장이 다르다고 차별하지 않는다. 오직 개개인의 절박한 필요에 따라 고통을 덜어주고 가장 위급한 재난부터 우선적으로 해결하도록 노력한다.

중립(Neutrality) 적십자운동은 지속적으로 모든 사람의 신뢰를 받기 위해 적대행위가 있을 때 어느 편에도 가담하지 않고 어떤 경우에도 정치적, 인종적, 종교적 또는 이념적 성격을 띤 논쟁에 개입하지 않는다.

독립(Independence) 적십자운동은 독립적이다. 각국 적십자사는 정부의 인도주의 사업에 대한 보조자로서 국내 법규를 준수하지만 어느 때든지 적십자 원칙에 따라 행동할 수 있도록 항상 자율성을 유지해야 한다.

자발적 봉사(Voluntary service) 적십자운동은 자발적 구호운동으로서 어떤 이익도 추구하지 않는다.

단일(Unity) 한 나라에는 하나의 적십자사만 존재할 수 있다. 적십자사는 모든 사람에게 개방되어야 하며, 그 나라 영토 전역에서 인도주의 사업을 수행해야 한다.

보편(Universality) 국제적십자운동은 각 나라의 적십자사들이 동등한 지위와 책임과 의무를 가지고 서로 돕는 범세계적인 운동이다.

국제적십자회의

- 국제적십자운동 구성기관과 제네바협약 체결국 정부 대표들이 참가하고 투표하여 제·개정하는 국제적십자운동규약은 국제적십자운동 최고의 典範으로 規約의 형태로 존재하는 국제법임¹⁸⁾.
- 국제적십자회의는 국제적십자위원회(ICRC), 국제적십자사연맹(IFRC), 각국 적십자사(NS) 및 제네바협약 체결국(정부)의 대표들로 구성되며, 각 대표는 하나의 투표권을 가지게 됨.
- 때문에 국제적십자회의에서 ‘국제적십자운동규약’과 ‘절차규정’의 범위 내에서 결의사항¹⁹⁾ 형식으로 채택하는 “결의, 권고사항 또는 선언”에 대해서도 대한민국 정부는 구속을 받게 되는 것임²⁰⁾.
- 국제적십자회의는 적십자운동의 단일성과 기본원칙에 따른 적십자운동의 임무 수행, 국제인도법과 적십자의 특별한 관심사인 국제협약을 존중하고 발전시키는데 기여하고 있음.

18) 規約(Statute)은 헌장보다는 격식이 낮고 전문적인 조약의 경우에 사용하며 보통 국제기관의 기능 및 운영에 관련되는 규칙들을 모아놓은 것을 말하며 그 예로는 ①국제사법법원규약(Statute of the International Court of Justice), ② 국제원자력기구조약(Statute of the International Atomic Energy Agency), ③국제적십자운동규약(Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement) 등 이 있다. <柳炳華, 國際法 I, p130. 條約의 名稱>

19) 국제기구의 일방행위는 대부분 법적 구속력을 갖지 않는 권고이기 때문에 형식적으로 주된 법원은 아니나 실제로 국제사회의 행위에 영향을 주고 관습법 형성에 기여하며 조약체결의 기초가 되기 때문에 실체적으로는 매우 중요한 보조적 법원이라 할 수 있다. <柳炳華, 國際法 I, p354. 國際法の 淵源>

20) 국제기구가 국제공동체의 구성원으로서 행하는 법률행위는 決議(Resolution), 條約 기타 다른 국제법주체들과의 비공식적 실행 등 여러 가지가 있다. 예를 들면 유엔 평화유지작전은 여러 번 반복 실시됨에 따라 관습법상 비무력적 UN평화유지군이 되었다. 그 밖에 非政府間機構들의 행위도 국제관습법 형성의 先例가 될 수 있다. 예컨대 赤十字國際委員會의 행위가 그렇다. 先例(Precedent)는 일정행위가 반복됨으로써 형성되는 관행(Consuetudo)을 말한다. <柳炳華, 國際法 I, p325, 328. 國際法の 淵源>

나. 대한적십자사

1) 대한적십자사 조직법에 의해 설립된 대한적십자사²¹⁾

- 대한적십자사는 대한민국 정부의 제네바협약 가입에 따라 국내법인 대한적십자사 조직법에 의해 설립되었지만, 기본적으로 국제적십자운동이 지닌 세계성에 지배를 받고 있음.
- 대한적십자사조직법은 국제적십자운동의 규범과 가치를 국내적 상황에 맞게 수용하여 우리나라를 국제적십자운동의 일원으로 참여케 하도록 기능하고 있는 대한적십자사의 조직과 활동에 대한 근거법임.
- 세계 각국의 적십자사는 "국제적십자위원회(ICRC)"의 승인을 받아야 비로소 적십자로서 국제적 인정을 받을 수 있게 되며, "국제적십자운동규약" 제4조의 "적십자사 승인조건"의 규정에 부합할 경우에 한해 적십자사로 승인 받을 수 있게 됨. 대한적십자사는 1955년 5월 26일 국제적십자위원회로부터 적십자사로 승인을 받은 바 있음²²⁾.

21) 1949년 4월 3일 공포 (법률 제25호)

22) 국제적십자운동 규약

제4조 (적십자사 승인조건) 적십자로 승인 받기 위해서는 다음의 조건에 부합되어야 한다.

1. 육전에 있어서의 군대의 부상자와 병자의 상태개선에 관한 제네바협약을 시행하고 있는 독립된 국가의 영토 안에 설립되어야 한다.
2. 적십자운동의 다른 구성기관들과 관련을 갖는데 있어서, 유일하게 대표할 자격을 갖고 있는 중앙기구의 지시를 받는, 그 나라의 유일한 적십자사여야 한다.
3. 제네바협약과 인도주의 분야에 있어서 공공당국의 보조적 역할을 하는 봉사기구로서 국내법에 근거하여 그 나라의 합법적 정부의 인정을 받아야 한다.
4. 적십자운동 기본원칙에 따라 활동할 수 있도록 자율적인 지위를 갖고 있어야 한다.
5. 제네바협약에 따라 적십자 명칭과 표장을 사용해야 한다.
6. 무력충돌시 그 법정 임무에 대한 평시의 준비를 비롯하여 자체 정관에 규정되어 있는 업무를 다할 수 있도록 조직되어야 한다.
7. 자국영토 전역에 걸쳐 활동할 수 있어야 한다.
8. 봉사원과 직원을 모집하는데 있어서 인종, 성별, 계급, 종교 또는 정치적 견해를 고려하지 아니한다.
9. 현재의 적십자운동규약을 준수하고 적십자운동 구성기관들과 우의를 나누며 협력한다.
10. 적십자 기본원칙을 존중하고 그 활동에 있어서 국제인도법 원칙의 지배를 받는다.

적십자사의 본질적 가치 증진을 위한 정책제언



대한적십자사 국제활동 100년 및 최근 활동



1. 한국적십자사의 국제사회 진출을 위한 노력²³⁾

- 대한제국정부가 적십자에 대하여 처음으로 알게 된 계기는 1898년 스페인 적십자회 총재명의로 외부대신에게 보내온 서한에서였음. 당시 스페인은 미국과 필리핀을 두고 세력다툼을 벌이고 있었는데 대한제국은 이에 대하여 중립적 입장을 표방하였음.
- 스페인은 이에 호의를 가지게 되어 그 전까지 하등의 관심을 두지 않았던 “조용한 아침의 나라”에 협조 서한을 보내게 된 것으로 보여짐. 스페인 적십자회는 대한제국에 전지에서의 병원이나 위생실 등의 사진을 보내 줄 것을 요청하였는데 대한제국은 이 서한을 보고 이와 같은 제도가 외국에도 있는데 한국에는 없다는 것에 상당한 자극을 받았을 것으로 추측됨.
- 1901년에는 주스위스 영국공관에서 적십자 표장의 오·남용과 관련된 서한을 대한제국에 보내와 정부 내의 적십자운동과 제네바협약에 대한 관심을 더욱 증폭시켰으며, 국내적으로는 당시 선각자들 중 한 명인 서재필이 독립신문에서 일본 홍십자회와 미국 부녀자들의 적십자활동을 소개하면서 그 나라에 적십자사가 있다는 것은 문명국의 상징이라는 점을 강조하는 논설을 실어 국민들의 적십자에 대한 관심을 제고하였음.
- 대한제국은 1902년 주프랑스 및 벨기에 특명전권공사인 민영찬에게 그 해 10월부터 제네바에서 열리는 적십자 관계회의에 참석하도록 신임장을 발급함으로써 적십자에 대한 관심을 능동적으로 표현하기 시작하였음.

23) 「국제적십자연명 총회 준비위원회」 2007.9월 요약 및 재구성

- 이러한 결과로 1903년 대한제국은 1864년 8월 22일자 제네바 협약에 가입하였으며, 1905년에는 드디어 대한적십자사 설립의 열망을 이루었는데, 이는 나라의 운명이 풍전등화와 같던 시기에 독립국가로서의 외교권을 행사했다는 점에서 역사상 큰 사건이라고 볼 수 있음.
- 이후 대한적십자사는 국제적십자사 기구에 참여하기 위하여 많은 노력을 기울였으나 그 시도는 매번 어려움에 부딪힘. 상해임시정부시기인 1921년에는 제10차 적십자 국제회의에 대표로 이관용을 파견, 대한적십자회의 연맹가입과 일본적십자사로부터의 분리를 호소하였으나 뜻을 이루지 못했으며, 1947년에는 조선적십자사의 김규식총재가 가입요청 서한을 미국적십자사를 통해 연맹에 보냈으나 별다른 성과를 거두지 못했음.
- 1950년에는 대한적십자사의 양주삼 총재가 다시 연맹가입을 요청했으나 한국동란의 발발로 성사되지 못했으며, 1952년의 국제적십자회의에서도 대한적십자사에 대한 ICRC의 승인을 요청했으나 교전중에 있는 당사국의 적십자사는 설립을 승인할 수 없다는 제약에 의해 이루어지지 않았음.
- 이러한 계속된 노력에 의해 정전 후인 1955년 5월에 드디어 대한적십자사는 ICRC의 승인을 받고, 4달 후에는 국제적십자연맹의 74번째 회원사가 됨으로써 당당하게 국제무대에 등장하게 됨.
- 대한적십자사는 ICRC와 연맹의 승인을 받은 후 처음으로 인도 뉴델리에서 개최의 방향, 방침 등에 있어서 발언권을 행사하고 영향을 미칠 수 있는 국제적 지위를 확보하고 회원사로서 투표, 선출, 피선될 수 있는 권리를 확보하게 되었다는 데서 의의를 찾아 볼 수 있음.

2. 수혜국에서 인도주의 선진국으로 도약²⁴⁾

- 전쟁의 후유증으로 매우 힘들었을 상황인데도 대한적십자사는 1956년 두 건의 해외 원조를 시행함. 하나는 대한적십자사 최초의 대외원조로 기록되는 베트남 수재민에게 국산광목 12,000필을 전달한 것이며, 다른 하나는 소련으로부터 자유를 되찾고자 시위를 하던 헝가리 피난민들에게 구호의연금을 전달한 것임.
- 한국전쟁 당시 적십자 회원국들의 지원을 받는 수혜국이었던 대한적십자사가 전후 바로 국외의 다른 국가를 도울 수 있었던 것은 인도주의에 바탕을 두지 않았다면 결코 해낼 수 없는 일이라 할 수 있음.
- 대한적십자사가 국제활동 중 가장 오랜 기간동안 수행한 활동은 베트남 난민 수용구호 활동임. 베트남 전쟁이 끝나던 1975년에 많은 베트남 사람들이 공산주의 베트남을 탈출하여 보트 피플(boat people)이라는 이름으로 전 세계의 관심을 받았었는데, 대한적십자사는 한국에 도착한 베트남 난민들을 위하여 부산에 난민보호소를 설치하여 18년간 2,944명을 수용하고 구호함.
- 대한적십자사가 본격적으로 이웃나라들을 돕기 시작한 것은 1980년대 후반부터임. 85년에 네팔적십자사가 발전계획을 지원한 것을 시작으로 89년 소련 사할린 거주 동포들의 모국방문사업을 시작했고 같은 해 12월에는 루마니아민주화 희생자를 위한 구호금을 지원함.

24) 「국제적십자연명 총회 준비위원회」 2007.9월 요약 및 재구성

- 이후 1990년대 이후에는 그 활동이 본 궤도에 올라 1999년에는 터키지진과 대만지진피해자들에게 구호물자 및 성금을 지원하였고 2003년 5월 이라크 전 직후에는 긴급의료지원단을 파견하여 현지병원에서 한 달여간 의료봉사를 펴기도 하였으며, 2004년에는 북한 용천역 폭발사고, 2008년 현재에도 남아시아·중국의 지진·해일 피해복구를 지원함.
- 이렇게 볼 때 대한적십자사는 다른 회원국의 지원을 받으며 적십자활동을 시작했지만, 이제는 완전히 국제사회에서 다른 나라를 돕는 나라로 자리를 잡았다고 말할 수 있음.
- 국제 활동에 대단한 열정을 가지고 있던 대한적십자사의 노력은 국제적으로도 인정을 받게 되어, 60년대부터는 국제적십자 연맹의 각종 자문위원들을 맡게 됨. 1964년 청소년적십자 자문위원에 당선되었고, 71년에는 보건사회 자문위원, 73년에는 간호자문위원에 피선되었음.
- 또한, 90년대 더욱 활발한 국제 활동을 벌인 이후에는 자문위원이 아닌 각종 위원회의 위원국으로 피선되었는데 93년에는 연맹 재해구호위원회의 위원국으로 97년에는 연맹의 발전위원회의 위원국으로 피선됨. 이는 대한적십자사가 국제적십자사 운동의 전문분야에서 세계의 대표로 선정될 만큼 인정받고 있다는 증거이므로 괄목할만한 성과라고 할 수 있음.
- 대한적십자사는 지난 100년의 세월을 지나오면서 국내적으로는 말할 것도 없고 국제적으로도 그 활동영역을 넓히고 질적으로도 큰 성장을 이룸. 대한적십자사는 지난 100년의 역사와 전통, 풍부한 경험과 저력을 바탕으로 다가올 시대에 선진 적십자사로서 그 책임과 역할을 다하여야 할 것임.

3. 국제적십자 운동의 최근동향

- 국제적십자사연맹은 2007년 11월 20일부터 22일까지 제네바에서 개최된 “제16차 국제적십자사연맹 총회”에서 적십자의 Integrity 보호 및 강화를 골자로 한 “국제적십자사연맹 헌장”과 “절차규정” 개정을 의결하여 각국 적십자사에 대한 관리와 감독을 강화한 바 있음²⁵⁾.
- 이는 과거와 달리 적십자사의 정체성과 순수성이 외부에 의해 희석되고 있는 것으로 판단했기 때문이며, 특히 전 세계적 화두로 떠오른 “혁신”과 맞물리며 정부가 적십자사를 종속 또는 지배하려는 의도를 간파해 미연에 방지하고자 한 것으로 보임.
- 이번 개정헌장의 특징은 적십자의 Integrity 보호를 위해 Integrity를 훼손한 적십자사에 대해 극단적인 경우 연맹헌장 제14조에 의거 총회의 결정에 따라 회원사를 퇴출시킬 수 있도록 제9조(회원자격정지)를 신설하는 등 강력한 제제 조치를 새로이 규정함²⁶⁾.
- 특히, 우리나라의 경우 “공공기관 운영에 관한 법률”의 제정(’07.1.19)과 시행(’07.4.1)을 통해 국제 조약상의 기구인 적십자사를 일률적인 잣대로 정부 산하기관화 하고 있어 매우 우려스러운 상황인데, 이는 국제적십자사연맹이 Integrity 훼손 판단의 두 번째 기준으로 제시하고 있는 “적십자 사업에

25) Constitution of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies

26) Integrity 훼손의 범주에 대한 판단기준

1. 각국 적십자사의 국제적십자운동규약 위배 및 국제적십자운동 기본원칙 위반
2. 적십자 사업에 대한 정부의 정치적·행정적 간섭(임명, 재정적 독립, 정치적 복종 등)
3. 회원사 규약(대한적십자사의 경우 대한적십자사조직법)의 국제적십자운동기본원칙을 반영 여부 등

대한 정부의 정치적·행정적 간섭"에 해당하는 것으로 적십자사의 "정부로부터 독립원칙"을 심각하게 훼손하는 사안임.

- 또한, 대한적십자사 설립과 활동의 근거법인 "대한적십자사 조직법" 역시 국제적십자사연맹이 Integrity 훼손 판단의 두 번째와 세 번째 기준 - "회원사 규약의 국제적십자운동 기본원칙의 반영 여부"-을 위배하고 있는 것으로 판단함.
- "공공기관 운영에 관한 법률" 및 "대한적십자사 조직법"의 "Integrity" 침해 및 위반의 여부는 다음 장 "대한적십자사 조직체계와 활동의 문제점"에서 더 자세히 살피기로 하고, 여기서는 Integrity 훼손에 따른 국제적십자사연맹의 제재 내용과 절차에 대해 검토하고자 함.
- 국제적십자사연맹은 Integrity 위반사항을 해결하기 위한 합당한 조치를 취하기 위해 개정 헌장 제31조에 "규정준수 및 중재위원회" 조항을 신설함²⁷⁾.

27) 국제적십자사연맹헌장 제31조

Compliance and Mediation Committee

1. Compliance and Mediation Committee는 integrity에 대한 입증된 위반사항을 해결하기 위한 합당한 조치를 취하는데 있어 연맹을 보좌하기 위해 설치한다.
2. 절차규정에서 정한 바와 같이, 동 Committee는 개인자격 13인(4개 지역 대표 각 3인, 의장 1인)으로 구성한다. 모든 위원들은 Election Committee의 지명으로 연맹총회에서 임명한다.
3. Integrity 위반주장은 연맹 회원사 또는 연맹 조직 누구나 동 Committee 위원장에게 제기할 수 있다. 위원회 의장은 혐의사안을 절차규정에 따라 검토하고, 사실일 경우 지역안배를 고려하여 3~5명으로 패널을 구성한다.
4. 절차규정과 적법한 진행에 따라, 패널은 요청받은 사항을 조사하고 위반된 사실과 범위를 정한다. 위반사항이 입증된 경우, 패널은 문제 해결에 필요한 조치를 하도록 해당 회원사에 권고한다.
5. 사안이 해결되지 않을 경우, 패널은 사실조사 결과와 개선을 위해 취한 조치사항 및 향후 연맹 총회 또는 관리이사회에서 채택하도록 권고사항을 담은 보고서를 관리이사회에 제출한다.
6. Compliance and Mediation Committee는 연맹총회 및 관리이사회에 정기적으로 자체 일반활동을 보고한다.

- 개정 헌장 제31조에 따르면 회원사의 Integrity 위반에 대해서는 회원사나 연맹 누구나 “규정준수 및 중재위원회”에 제기할 수 있으며, 동 위원회 위원장은 패널을 구성하여 혐의 사안을 조사케 할 수 있음. 패널은 위원장으로부터 요청받은 사안에 대해 절차규정에 따라 적법하게 조사하고 위반 사실이 입증될 경우 해당 회원사에 시정을 권고할 수 있음. 권고에도 불구하고 시정되지 않을 경우 패널은 위반사실 결과와 개선조치사항을 관리이사회에 제출함.
- 개정 헌장 제12조에 따르면 “규정준수 및 중재위원회”에서 제출한 Integrity 위반사항에 대한 검토 후에 관리이사회에서 회원사의 자격을 정지시킬 수 있음²⁸⁾.
- 개정 헌장 제13조에 따르면, 관리이사회는 특정 회원사의 자격을 유지하는 것이 연맹과 타 회원사들에게 위험하다고 판단되면 최후의 수단으로 해당 회원사 퇴출을 연맹총회에 제안하도록 하고 있음. 이 경우 연맹총회는 헌장 제9조²⁹⁾에 제3항에 의거 해당 회원사의 퇴출을 결정할 수 있음³⁰⁾.

28) 국제적십자사연맹헌장 제12조

자격정지

1. 관리이사회는 Compliance and Mediation Committee로 구성된 패널의 제안사항과 절차규정을 검토한 후, 연맹에서 회원사의 자격을 중지할 것을 결정할 수 있다.
2. 회원사 자격정지
 - a) 헌장에 규정한 회원사 가입조건 특히, 해당 회원사 규약을 수정하면서 기본원칙에 부합하지 않을 경우
 - b) 회원사가 자체 또는 정부의 압력으로 기본원칙을 위반할 경우
 - c) 회원사가 기본원칙에 부합하지 않는 특정 목적을 가지고 연맹과 연계하려 할 경우,
 - d) 회원사가 연맹의 목적에 반하여 행동하고, 헌장에 명시된 회원사 의무에 지속적으로 부합하지 않을 경우
 - e) 회원사 행위가 관리이사회에서 integrity 위반행위로 간주될 경우

29) 국제적십자사연맹헌장 제9조

회원 자격정지

1. 회원사가 해산하거나 아래 2항 및 3항에 해당될 때 연맹 회원사 자격을 중지한다.
2. 회원사는 연맹 회원사 자격을 철회 시, 연맹 총재에게 철회의사를 6개월 전 서면으로 알린다.
3. 회원사는 헌장 제13조에 따라 연맹총회의 결정으로 연맹에서 퇴출될 수 있다.

- 또한, 국제적십자사연맹은 개정 헌장 제10조를 신설하여 회원사가 연맹총회에서 채택한 연맹의 Integrity 정책에 부합하는 활동을 하도록 의무를 부과하고 있음³¹⁾.
- 이처럼 국제적십자사연맹이 적십자의 Integrity 보호 강화를 위해 강력한 조치를 취하고 있는 것은 우리나라를 비롯한 전 세계적으로 정부가 적십자 등 민간기관에 대한 규제와 간섭을 강화하는 추세와 무관치 않은 것으로 보임.
- 그럼에도 불구하고 적십자사는 국제조약에 따른 민간 의무조약기구로 그 정체성을 훼손당할 경우 그 존립의 근거가 사라질 수밖에 없으므로 국제적십자사연맹이 헌장을 개정하면서까지 적십자의 Integrity를 보호하려는 것임.
- 다음은 국제적십자사연맹의 “규정준수 및 중재위원회”에 대한 개략적인 설명임.

30) 국제적십자사연맹헌장 제13조

퇴출

1. 관리이사회는 특정 회원사의 자격을 유지하는 것이 연맹 및 타 회원사들에게 위험하다고 결정하는 경우, 관리이사회는 최후의 수단으로 해당 회원사를 퇴출할 것을 연맹총회에 제안한다.
2. 퇴출당한 회원사는 퇴출이전에 발생한 멤버십과 연맹에 대한 모든 의무사항을 보유한다.
3. 퇴출당한 회원사는 즉시 회원으로서의 권리와 연맹 보유직책을 상실한다.
4. 개인자격으로 선출 또는 임명된 직을 제외하고, 퇴출당한 회원사가 맡고 있는 연맹 직책을 수행할 권리를 상실한다.
5. 퇴출당했던 회원사는 일단 퇴출사유가 소멸되면, 헌장 7조에 명시된 절차에 따라 다시 연맹 회원사로 가입할 수 있다.

31) 국제적십자사연맹헌장 제10조

Integrity and Compliance

1. 각 회원사와 연맹 조직(organs)은 헌장에서 정한 회원사 의무와 연맹총회에서 채택한 integrity 정책에 부합하는 활동을 한다.
2. 상기 1항에 언급된 정책 또는 의무사항을 이행하지 않을 경우 이는 Integrity 위반으로 간주하며, 제31조에 따라 Compliance and Mediation Committee에 적용받는다.

규정준수 및 중재위원회(Compliance and Meditation Committee)

① 설립배경

- 국제적십자운동은 현재 186개 회원사를 확보하고 있으며, 이들의 다양한 환경과 조건을 고려하면서도 국제적십자운동이 추구하는 공통된 목적을 이루기 위해 단일한 기본원칙을 기준으로 활동을 전개
- 이에 대한 위반이나 일탈행위가 발생할 경우 국제적십자운동 차원에서 누가 어떻게 중재할 것인가에 대한 우려가 높아지면서 Integrity 보호를 위한 위원회 설치의 필요성이 대두
- 2007년 11월 개최된 제16차 국제적십자사연맹총회에서 현장개정을 통해 Integrity에 관한 사안만을 독립적으로 수행할 수 있는 “Compliance and Meditation Committee”를 현장기구로 설립

② 설립근거

- 국제적십자운동 전략
 - 전략목적 1 : 국제적십자운동 구성기관 강화³²⁾
 - 행동3 : 구성기관의 Integrity를 모니터하고 보호하며, 모든 구성기관이 국제적십자운동 기본원칙을 따르도록 보장
 - 이행 : ICRC는 IFRC사무국과 긴밀히 협의하여, 회원사 승인조건에 부합하는 영구적인 Compliance 최소기준을 개발
- 국제적십자운동 규약 제6조 k³³⁾ : 연맹은 국제사회에서 회원사를 공식 대표하고, 그 중에서도 특히 연맹총회에서 채택한 결정사항과 제안들을 다루며, 각 회원사의 관심분야에 대한 보호자로서 Integrity를 준수할 수 있도록 도움
- 국제적십자사연맹헌장 제3조³⁴⁾ : 연맹총회와 관리이사회에게 integrity를 위협하는 문제들에 대해 분명한 역할을 부여

32) Movement's Strategy

Strategic objective no 1 : Strengthening the components of the Movement

Action 3 : Monitor and protect the integrity of the components, and ensure that every component complies with the Fundamental Principles.

Implementation : The ICRC in close consultation with the Federation's Secretariat, develops minimum standards for permanent compliance with the conditions for recognition of National Societies.

33) Movement's Statutes Article 6 k:

to be the official representative of the member Societies in the international field, inter alia for dealing with decisions and recommendations adopted by it's Assembly and to be the guardian of their integrity and the protector of their interests.

34) Constitution Article 3:

assigns a clear role to the Assembly and to the Governing Board on matters related to threats of integrity

③ 설립목적

- 각 회원사와 연맹은 기부자, 수혜자, 유관단체에 대해 책임을 갖고 있으며, 서로간 사업의 질과 기준을 유지하고, 자원을 효과적이고 효율적으로 활용하여 어떠한 결점에 대해서도 조치를 취할 수 있도록 함
- Integrity 정책의 목적은 각 회원사와 연맹이 국제적십자운동 기본원칙에 따라 각자 명시한 목표를 추구하면서, 의지와 능력을 갖고 사업을 전개할 수 있도록 보장하는데 있음

④ 법적지위

- “규정준수 및 중재위원회”는 연맹헌장 상의 기구(Constitutional Body)의 하나로 설립하며, 적십자 기본원칙과 이념에 위배되는 사안 또는 분쟁에 대해 중재역할을 하고 필요 시 관리이사회와 연맹총회에 의견을 제출함

⑤ 위원회의 기능

- Integrity의 ‘위반가능성’과 ‘실제 위반사항’을 구분
- 시정조치보다는 예방활동에 중점
- 첫 단계로 Integrity의 중요성과 위반사항에 대한 인식 제고 노력이 필요
- Integrity를 조사하고 회복시킬 수 있는 가능한 수단을 고려

⑥ 위원회의 역할

- 회원사
 - 회원사 Integrity를 보호하기 위해 내부적으로 정책 및 운영절차를 마련
 - 회원사 승인조건(10개)과 회원사 특성을 고려하여 체계적인 자체평가를 실시
 - 회원사에서 Integrity 문제가 발생할 때 초기단계에서는 자매적십자사의 도움을 받고 IFRC와 ICRC는 적절하다고 판단되는 때에 개입
- 사무총장
 - 회원사에 대해 적절한 조치를 취하거나 기술적 지원을 제공
- 관리이사회
 - 관리이사회 위원사로 구성된 위원회를 구성하여 Integrity 정책 이행사항을 모니터링하고, 사무총장과 관리이사회에 특정 사안을 보고하고 정책 이행시 적절한 조치를 취하도록 조언을 제공
 - 관리이사회가 요구하는 바에 따라 해당 적십자사에 대한 지원을 할 수 있도록 지역에 대한 광범위한 지식을 가진 중재단을 결성

7 구성방법

- “규정준수 및 중재위원회”는 총 13명으로 구성(지역별 안배에 따른 지역대표 각 3명, 개인자격 선출위원장 1명)
- 선출위원회에서 후보를 추천하고 연맹총회에서 임명

8 처리절차 : Integrity 위반 또는 분쟁 발생 시, 연맹회원사 또는 연맹현장상의 법정기구가 “규정준수 및 중재위원회”의 위원장에게 검토를 요청

- 패널의 구성 : 위원장은 절차규정에 따라 지역의 대표성을 고려하여 3명에서 5명으로 패널을 구성하여 사안을 검토
- 패널의 역할
 - 사안 검토시 절차규정을 고려하여 위반의 성격과 범위를 결정
 - 위반사항이 구체화될 경우 패널은 해당 회원사에 문제해결을 위한 조치를 제안
 - 사안이 해결되지 않을 경우 위원회의 조사결과와 해결 중재 노력 및 관리이사회 또는 연맹총회에 제안한 사항에 대한 이행조치를 담은 보고서를 관리이사회에 제출

9 제제조치

- 동 위원회가 다루는 사안에 대해 시정조치가 제대로 기능하지 않을 경우 국제적십자운동 기본원칙과 정신을 훼손시킨 해당 적십자사에 대해 관리이사회에서 회원사 퇴출을 연맹총회에 제안하고, 연맹총회에서 퇴출을 결의하게 됨

4. 미국적십자사³⁵⁾의 「미연방의회 헌장」 전면 개정³⁶⁾

가. 개정배경

- 미국 내 최고의 구호단체로 지난 125년간 미국민들의 전폭적인 신뢰를 받아오던 미국적십자사(이하 ‘美赤’)는 2001년 이후 연속적으로 발생한 테러와 자연재해에 있어 미흡한 대응과 구호활동으로 일련의 문제점을 드러내며 국민들의 불신과 언론으로부터 집중 공격을 받은 바 있음.
- 특히, 美赤은 미국의 “국가재난대응계획(National Response Plan)”의 선도적 기구로서 그간의 임무를 충실히 수행해 온 터라 이 같은 상황에 미국민과 언론은 물론 연방의회의 의원들까지 언론의 비난에 동조를 보이게 되었음.
- 이 같은 상황에서, 美赤이사회(Board)는 2004년 10월 자체적으로 Search Committee(조사위원회)’를 구성하고 美赤의 재난구호활동에 대한 평가를

35) 미국적십자사 주요 현황(2006.12.31 현재)

- 창립자 : Mrs. Clara Barton (1881. 5. 21 설립)
- 의장 : Ms. Bonnie McElveen-Hunter
- President/CEO : Mr. Mark W. Everson
- 법적기반 : 1900년 미국의회헌장
- 지사 : 800개
- 인력 : 직원 35,000명, 봉사원·멤버 1,000,000명
- 수입 : 6,008백만불 (5조7천억원)
기부금 54%(美공동모금회 지원금 포함) / 투자 및 기타 소득 8% / 생산 및 서비스 소득 38%
- 지출 : 5,628백만불 (5조3천억원)
군 봉사활동 1% / 생의학 사업 37% / 국내 재해구호 47% / 국제구호 3% / 보건 및 안전 활동 4% / 기금모금 활동 3% / 일반관리비 3% / 지역사회 활동 2%

36) Congressional Charter of the American National Red Cross 인용

실시하던 중, 2005년 8월 또다시 “허리케인 카트리나”가 미국 남부를 강타함.

- 美赤은 “허리케인 카타리나”로 인해 발생한 대량 이재민에 대한 구호활동에 있어 다시 다음과 같은 여러 문제점을 드러냄.
- 美赤은 카트리나 이재민 구호활동에 전국적으로 233,000여 명의 봉사원과 12,000여 명의 직원을 투입하는 등 적극적이었지만, 대상·연령·인종별로 너무나 다양한 수혜자의 욕구를 충족시키지 못했다는 불만이 표출됨.
- 훈련된 재해구호봉사원이 장기간의 봉사활동에 한계를 드러내었고, 때문에 미처 재해구호에 숙달되지 않은 신참 봉사원들을 긴급 투입하여 “봉사원들의 서비스”에 대한 수혜자들의 불만이 발생함.
- 美赤은 “카타리나” 이재민 구호활동 중 지역의 단체들과 효율적이고 긴밀한 파트너십 형성에 어려움을 겪으며 Shelter³⁷⁾에 대한 데이터베이스를 제대로 구축하지 못했다는 평가를 받았음.
- 특히, “카트리나” 발생 시 피난처 정보를 전자 데이터베이스로 구축해 사람들이 용이하게 접근토록 했어야 함에도 불구하고 대부분의 정보가 문서로만 존재하여 이재민들에게 제대로 제공하는데 실패함.
- 또한, 재해구호활동을 위한 기부관리(수납·공지) 및 수혜자 관리(대상선정·지원·배분)를 체계적으로 처리하지 못했다는 평가도 받았음.

37) 대량 이재민 발생 시 이재민을 수용할 수 있는 시설

- 이를 바탕으로 美赤 전체의 활동에 대한 검토보고서(Review Report)가 작성되었는데, 동 보고서는 美赤이사회가 자체 구조와 운영에 대해 전면적인 조사를 실시할 것을 권고하였고, 美赤이사회는 소속위원회인 ‘Governance Committee’에 동 업무를 위임한 바 있음.

2000년 이후의 대형재난	
일자·기간	내 용
2001.9.11	미 역사 상 초유의 대 테러로 인한 대량 사상자 발생
2004. 8-9	연속적인 허리케인(Charlie, Franles, Ivan, Jeanne)으로 대량 이재민 발생
2004.12.27	인도양 11개국을 강타한 지진해일로 수백만명의 사망자와 이재민 발생
2005. 8-9	미 역사상 사상 최대의 자연재해로 기록된 허리케인 발생
2008.5. 12	중국 쓰촨성 지진 발생으로 6만여명 사망, 1천만명이 넘는 이재민 발생

나. 개정목적

- 美赤Governance의 기능과 운영을 점검하여 시대의 변화와 욕구에 따른 적십자사의 역할과 기능을 효율적으로 전개할 수 있는 기반을 마련하고, Governance의 조직과 기구를 현대화함으로써 그 역량을 강화함을 목적으로 함.

다. 의회헌장 개정을 위한 美赤 Governance 현대화 법률 입법 추진경과³⁸⁾

- 2006년 2월 “美赤이사회”는 조직과 기구를 현대화하고 강화시키는 결의사항(Resolution)을 채택하고 “Governance위원회”에 동 업무를 위임하였고, Governance Committee는 동 업무를 보다 전문적이고 독립적으로 추진하기 위하여 이사회에 별도의 “Independent Governance Advisory Panel(IGAP)”을 구성해 줄 것을 요청함³⁹⁾.
- 2006년 4월 “美赤이사회”가 IGAP를 설치하고 위원들의 세부 이력과 위임사항을 공개한 후, IGAP는 美赤의 Governance에 대한 검토 및 분석에 착수함.
- 2006년 10월 “IGAP”의 활동보고서가 “Governance위원회”를 경유하여 이사회에 보고되었고, “美赤 이사회”는 권고사항을 포함한 보고서 내용을 만장일치로 채택함.

38) ‘Congressional Charter of the American National Red Cross’

39) Governance Committee

- 美赤이사회는 ‘Governance위원회’는 Governance에 대한 조사를 객관적이고 독립적으로 수행하기 위하여 법조계, 학계, 영리·비영리기구에서 활동경험이 있는 Governance 분야의 외부 전문가 총 7명으로 독립자문단인 “Independence Governance Advisory Panel (IGAP)”을 구성
- 위원장은 Ms. Karen Hastie Williams가 맡았으며, 자문단 모두 자원봉사자로 주어진 업무를 수행
- 2006년 6개월 동안 Panel들은 영리·비영리기구의 임원, 사회지도자, 학자, 정부관계자, 적십자 임·직원, 기부자 등을 중심으로 100여명을 만나 인터뷰를 실시하였고 미국 내 77여개 단체들의 Governance에 관한 정보도 수집한 바 있다.
- 2006년 총 9차례에 걸쳐 IGAD 자체회의를 가졌으며, 2006년 10월 6개월간의 조사내용을 토대로 ‘21세기 미국적십자사 Governance 운영에 관한 최종보고서’를 발간하였다.

- 2006년 11월 “美赤이사회”의 “Bonnie McEleveen-Hunter 의장”은 IGAP의 “Karan Hastie Williams”와 함께 미국의회 상원 재정위원회 의장인 “Chuck Gallsey”를 만나 “美赤이사회”가 IGAP의 보고서를 만장일치로 채택했음과 “동 보고서”가 권고하고 있는 미적 Governance에 대한 핵심변화 사항을 설명하고, 제정된 지 106년이 된 ‘美赤의회헌장’이 개정될 수 있도록 지원을 요청한 바 있음.
- 2007년 3월 14일 “美赤이사회의장”과 “IGAP위원장”은 미국의회 하원 외교 위원회에 출석하여 美赤이 효율적 조직과 기능으로 변화하고 발전하기 위한 美赤 Governance 개정의 사유를 보고하고 의원들의 지지를 당부함.
- 2007년 4월 17일 미국 의회 하원에서 “美赤 Governance 현대화 법률안⁴⁰⁾”이 “H.R. 1681”로 통과되었음.
- 2007년 4월 23일 미국 의회 상원 법사위원회 “Patrick Leahy 위원장”이 상원에서 “美赤 Governance 현대화 법률안”에 대한 지지 발언을 하였고, 동일 미국 의회 상원에서 “美赤 Governance 현대화 법률안”이 통과되었음.
- 2007년 5년 11년 미국 George W. Bush 대통령이 “美赤 Governance 현대화 법률”에 최종 서명함으로써 “의회헌장 개정을 위한 美赤 Governance 현대화 법률”의 입법이 완료되었음.

40) ARC Governance Modernization Act

라. 미적 Governance 현대화 법률의 시사점⁴¹⁾

□ 본 정책제언과 관련하여 개정 “美赤 현대화 법률”이 제공하는 시사점은 크게 두 가지인데, 하나는 美赤이사회 내 대통령 임명직 이사 문제이고 다른 하나는 美赤이사회 의장과 美赤CEO와의 관계임.

□ 美赤이사회 내 대통령 임명직 이사⁴²⁾

□ 기존에는 적십자사 활동⁴³⁾ 자체가 국제적 조약을 이행하는 것이기에 연방 정부와의 긴밀한 협력이 요구되는 점을 고려하여 대통령이 임명하는 이사에 대한 필요성은 적정하고 당연한 것으로 받아들여 왔음.

□ 그러나, 대통령 임명직 이사들은 의장을 제외하고 거의 이사회에 출석하지 않고 있으며, 그 대리를 “이사회” 또는 “소속위원회 회의”에 참석시켜 온 것이 현실임⁴⁴⁾.

□ 적십자사의 현안 중 정부의 관심과 배치되는 사안에 대해서는 대통령 지명 이사들과 잠재적 충돌이 있을 수 있다는 지적이 지속적으로 제기되어 왔음⁴⁵⁾.

41) ‘Congressional Charter of the American National Red Cross’ 재구성

42) Presidential Appointees

43) 미국적십자사는 제네바 협약에 부여된 역할을 수행하는 미국내 유일한 민간봉사조직이며, 미국 ‘국가대응계획(National Response Plan)’에 따른 1차적 책임기관(primary agency responsibilities)인 유일한 비정부기구임

44) 대리참석자에게는 투표권을 제공하지 않음

45) 사례

1. 적십자사의 혈액사업에 있어 FDA(Food and Drug Administration, 식품의약국)와의 문제 ↔ 이사 ‘보건복지부장관(Health and Human Services Department)
2. 적십자사의 구호활동에 있어 FEMA(Federal Emergency Management Agency, 연방긴급사태관리국)와의 문제 ↔ 이사 ‘국토안보부장관(Homeland Security)

- 재해구호 활동의 ‘Mission’과 제네바협약으로부터 부여받은 책무로 인해 美赤과 연방정부는 긴밀한 관계를 맺고 있는 것이 중요하며, 특히 국방부(Department of Health), 합동참모본부(the Joint Chiefs of Staff), 내무부(Department of Homeland Security), 보건복지부(Department of health and Human Services)와의 관계는 대형재해 발생 시에 매우 중요하며 이런 관점에서 美赤이사회에 대통령 임명직 이사를 포함하는 것이 중요한 것은 사실임.
- 美赤은 헌장개정을 통해 대통령 임명직 이사제도를 폐지하고 美赤이사회 이사는 전원 민간으로 구성하도록 하였고, 기존의 대통령 임명직 이사들을 포함하는 정부부처 및 기구의 인원으로 “Cabinet Council”을 설치함.
- “Cabinet Council”에는 상무부장관(Secretary of Commerce), 국방부장관(Secretary of Defense), 교육부장관(Secretary of Education), 보건부장관(Secretary of Health and human Services), 내무부장관(Secretary of Homeland Security), 국무부장관(Secretary of state), 재향군인회장관(Secretary of Veterans Affairs), 합동참모총장(Chairman of the Joint Chiefs of Staff)이 포함되도록 함.
- 이 처럼 美赤이 헌장 개정을 통해 자체 이사회에 대통령 임명직 이사를 배제한 것은 정부로부터 자율성을 유지하여 적십자의 기본원칙에 충실하고자 함.
- 기존에 美赤의 CEO는 관례적으로 美赤이사회 의장이 지명하고 이사회에서 승인해 임명해왔으나, 의장과 CEO의 문서화된 세부적인 담당업무(Job Description)가 없어 혼선을 빚는 경우가 있음.

- 의장의 임기는 3년으로, 그 시작은 대통령 지명 시기에 따르며, 현 헌장에서 정하고 있는 의장의 임무는 대외적으로 적십자사를 대표하고, 이사회에서 채택하거나 승인한 정책과 사업에 관하여 CEO와 커뮤니케이션을 하고, 적십자사가 수행한 업무를 이사회에 보고하며, 감사위원회를 제외하는 모든 이사회 소위원회에 당연직 위원으로 활동하는 것임.
- 일반적으로 의장은 Governance의 장으로 이사회에 대한 전반적인 감독 업무를 수행하고, CEO는 Principal Officer(단체장)로 사무처의 활동을 이끄는 것이나 의장과 CEO의 역할이 항상 분명하게 구별되는 것은 아님.
- 의장은 이사회 회의를 주재하고 정관 및 이사회에 의해 결정된 사항에 대한 책임사항을 명확하게 하고, 의장이 Principal Officer로 언급되었던 부분을 삭제하였으며, 美赤이사회는 의장과 CEO의 명확한 각각의 업무 설명서를 마련함.
- 헌장 개정을 통해 美赤이사회 의장 지명은 이사회에서 의장 후보자를 심사하여 대통령에게 추천하여 임명하고, 이사회 의장이 CEO의 역할을 수행할 수 없도록 정관을 개정함.
- CEO 선출과 관련해서는 정관 개정을 통해 의장이 CEO를 지명토록 하는 조항을 폐지하고 이사회가 직접 CEO를 지명토록 함.
- 美赤이 의회헌장 개정을 통해 이사회 의장과 CEO의 위상과 역할을 분명히 한 것은 적십자사 내 권한의 집중을 막고 이사회에 의한 사무국의 관리감독 기능을 강화하여 투명하고 효율적인 업무수행을 할 수 있도록 하고자 함이었으며, 대한적십자사에게도 시사하는 바가 큼.

적십자사의 본질적 가치 증진을 위한 정책제언

IV

대한적십자사의 조직체계와 운영상의 문제점



대한적십자사의 조직체계와 운영상의 문제점

- 대한적십자사 조직법은 제헌국회 제85차 국회본회의에서 1949년 4월 30일 법률 제25호로 제정된 후 큰 변화 없이 현재에 이르고 있음.
- 적십자운동의 위상 강화를 위해서는 우선 대한적십자사의 설립 근거법인 대한적십자사 조직법의 제정사유에 주목할 필요 있다고 생각됨.
- 제헌 의회는 대한적십자사 조직법의 제정이유를 다음과 같이 적시함. “대한적십자사는 과도정부 시 이미 구성되어 있었지만 아직까지 그 법적 뒷받침이 없어 국제적십자사사에 가입을 못하고 있다. 이로 인하여 아직 여러 가지로 빈약한 우리나라로서 재난을 당했을 때 원조를 받을 수 없는 처지에 있으므로 대한적십자사를 조속히 조직하여 1949년 4월 30일까지 국제적십자사에 가입 신청을 하기 위하여 이 법을 제정하려는 것임”이라고 대한적십자사 조직법의 제정이유를 적시함.
- 아울러 다음의 내용을 함께 명시하고 있음.

- ① 이 법은 비정치적인 세계적십자헌장에 의하도록 함
- ② 병상자를 구휼하는 사업, 재난이 발생했을 때의 구제사업, 의료사업을 행하는 비영리 공익법인으로 함
- ③ 적십자정신에 입각하여 대한민국에 거주하는 자는 국적·종교 등을 불문하고 대한적십자사 회원이 될 수 있도록 함
- ④ 대한적십자사의 설립은 조직위원회에서 하도록 함
- ⑤ 대한적십자사가 사업을 행함에 있어서 부당·위법행위가 있을 때에는 정부가 명령으로 이를 시정할 수 있도록 함
- ⑥ 미군정장관의 명령에 의하여 조직된 조선적십자사는 이 법 시행과 동시에 폐지하고 이에 속하였던 일체의 권리와 의무는 대한적십자사가 승계하는 것으로 함

- 대한적십자사 조직법은 기본적으로 “국제적십자사에 가입하기 위해” 제정된 “비정치적”인 법률로, 대한적십자사가 제네바협약에 의한 조약상의 의무구임을 밝히고 있음.
- 그러나 현행 대한적십자사 조직법은 국제적십자가 요구하고 있는 정부로부터의 자율성 유지와 적십자사의 “독립의 원칙”을 충분히 충족시키지는 못하는 수준으로 판단됨.
- 해방 이후 어려웠던 우리나라의 상황을 고려하여 원활한 국제원조와 ICRC로부터 적십자사로 승인받기 위하여 법률을 제정하였으나, 이후 사회여건 변화에 따른 법률 개정이 거의 없이 60년이 지났음.
- 법률 개정 연혁을 보면 실질적 법률 내용을 개정한 것은 60년간 7차례에 불과하고 나머지 5차례는 정부조직법 등 관련 법률의 개정에 따라 개정된 것임⁴⁶⁾.

46) 대한적십자사 조직법 변천 과정(1949년 제정 이후 12차례 개정)

1. 제정 1949.4.30
2. 전면개정(1987.12.4)
 - 조직 및 사업을 현실에 맞게 조정·정비 및 운영상 나타난 미비점을 보완하여 사회여건 변화에 대응
 - 개정내용
 - 법인등기 및 정관에 정할 사항 명시
 - 정관변경·임원선출 등 중요사항을 심의·의결하는 중앙위원회의위원 중 일부를 선출하는 기능 등을 가진종래의 조직위원회를 전국대의원총회로 확대 개편하여 정관이 정하는 바에 따라 각 지사에서 선출하는회원의 대표자를 대의원에 포함
 - 중앙위원회의 위원수를 종래의 18인에서 총재를 포함한 27인으로 증원하고 그 기능을 구체적으로 명시하여 정관의 변경, 임원의 선출, 사업계획, 예산 및 결산에 관한 사항 기타 적십자사의 사업 및 운영에 관한 중요사항을 심의·의결하도록 함
 - 회계연도 변경(기존 매년 4월 1일부터 다음 해 3월 31일까지)로 하던 것을 정부의 회계연도에 따르도록 함
 - 사업재원의 조성을 위하여 원래의 사업수행에 지장이 없는 범위안에서 수익사업을 할 수 있도록 함
3. 일부개정(1990.12.27) : 정부조직법 개정[1990.12.27, 법률제4268호]에 따른 중앙위원 명칭 변경
4. 일부개정(1994.1.7)
 - 운영의 자율성과 독립성을 높이기 위하여 대의원 구성방법을 조정하고, 사업계획 및 예산안에

대한 승인절차를 개선

○ 개정내용

- 전국대의원총회의 대의원 중 시·도지사가 위촉하는 대의원을 각 4인에서 각 2인으로 축소하고, 시·도적십자사지사에서 선출하는 대의원을 각 4인에서 각 6인으로 확대
- 운영위원회에 사업계획과 예산안 및 결산에 관한 사전심의 기능을부여하고, 동위원회의 위원으로 내무부장관 및 보건사회부장관을 당연직 위원으로 함
- 종전에는 대한적십자사의 회계연도의 사업계획 및 예산안에 대하여보건사회부장관의 승인을 얻도록 하였으나, 대한적십자사운영위원회의 심의와 중앙위원회의 의결 및 전국대의원총회의 승인을 얻어 보건사회부장관에게 제출하면 되도록 함
- 적십자사의 등기에 관하여는 민법 중 사단법인의 등기에 관한 규정을 준용(기존은 “대통령령이 정하는 바”에 의함)
- 중앙위원회 정수 조정 : 27인⇒28인(통일원장관 추가)
- 부총재 수 조정 : 3인 ⇒ 2인
- 운영위원 구성방법 변경 : “운영위원회는 총재를 포함한 7인의 위원으로 구성하되, 위원은 중앙위원회가 그 위원 중에서 호선하는 자 4인과 내무부장관 및 보건사회부장관으로 함
(기존에는 중앙위원회가 호선하는 자 4인과 적십자사의 임원중에서 선출하는 자 2인으로 구성)
- 보건사회부장관의 위법 부당한 집행·의결 시정요구권 신설
* 개정이유와 반대로 정부 영향력을 확대

5. 일부개정(1997.12.13) : 정부조직법의 개정에 따른 부처 및 지차체 명칭 변경

6. 일부개정(1998.12.30)

- 불필요한 규제를 완화하여 대한적십자사가 자율적으로 수익사업을 행할 수 있도록 하는 등 현행 제도의운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완
- 개정내용
 - 전국대의원 중 보궐대의원 및 보궐중앙위원의 임기를 전자의 남은기간으로 하도록 한 규정
 - 정관으로 정하는 기본재산을 취득·매매·증여·교환 또는 임대하거나 이를 담보로 제공하고자 하는 때에는 보건복지부장관의 인가를 받도록 함(법 제22조의2 신설)
* 정부 지배력을 강화

· 수익사업에 대한 보건복지부장관의 승인제도를 폐지

7. 일부개정(2001.1.29) : 정부조직법 개정에 따른 개정

8. 일부개정(2002.8.26)

- 대한적십자사의 사업목적(사업목적) 달성을 위하여 필요한 경우에 당해 지방자치단체의 공유재산을 무상으로 대부할 수 있도록 하여 그 무상 대부의 범위를 확대
* 기존에는 지방자치단체 위탁사업 수행의 경우로 한정

○ 정부조직법 개정에 따른 명칭변경

9. 일부개정(2005.3.31) : 채무자 회생 및 파산에 관한 법률의 개정에 따른 일부개정

10. 일부개정(2007.1.19)

- 기존법에는 국가와 지방자치단체로부터 업무 협조를 받을 수 있는 일반적 근거조항만 있으므로 대한적십자사가 대한적십자사의운영과사업수행에 소요되는 회비모금을 목적으로 국가 및 지방자치단체에 대하여 자료 요청권을 행사할 수 있는 법적 근거를 마련
- “적십자사가 국가 및 지방자치단체에 대하여 적십자사의 운영과 제7조의 사업수행에 소요되는 회비모금을 위하여 필요한 자료의 제공을 요청할 수 있고, 이 경우 자료의 제공을 요청받은 국가 및 지방자치단체는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다”는 제8조 제1항을 신설

11. 일부개정(2007.10.17)

- 국가 또는 지방자치단체로부터 자금이나 사업비를 보조 또는 융자받아 시행하는 사업은 그 사업계획을 작성할 때뿐만 아니라 이를 변경하는 경우에도 주무부장관의 승인을 받도록 하고, 보건복지부장관과 국회에제출하는 세입·세출결산서에 공인회계사 또는 회계법인의 회계감사보고서를 첨부하도록 하여 세입·세출결산에 대한 관리체계를 강화

12. 일부개정(2008.2.29) : 정부조직법 개정에 따른 부처 명칭의 변경

- 특히, 법 제정 당시 조직체계(Governance)에 대한 면밀한 검토 없이 일본적 십자사를 모델로 추진하다 보니 의결기구의 수장이 집행기구의 수장을 겸하도록 하는 우를 범하다 보니, 의결기구와 집행기구의 권한이 총재 1인에 집중되어 민주주의의 기본 원리인 적정한 견제와 균형의 기능이 미흡함.
- 이에 회원의 의견을 반영하여 민주적으로 운영될 수 있도록 대한적십자사의 조직체계를 개편할 필요가 있으며, 최근 개정된 “미국적십자사 현대화 법률”이 우리의 Role-모델로 좋은 본보기라고 판단됨.

○ 중앙위원 : 기획재정부장관·교육과학기술부장관·통일부장관·외교통상부장관·법무부장관·국방부장관·행정안전부장관·보건복지가족부장관

13. 일부개정(2008.3.28)

- 의료부문에서 사회적 안전망 역할을 수행하고 있는 적십자사에 대하여 공공보건의료사업의 수행에 필요한 시설장비 확충 및 운영 경비를 보조할 수 있는 지원 근거를 명시함으로써 적십자사가 지속적인 정부지원으로 저소득 취약계층이나 의료급여환자, 외국인이주노동자 등에게 양질의 의료서비스를 제공하는 지역거점 공공보건의료기관으로서 원활한 사업수행을 할 수 있도록 개정
- “국가 및 지방자치단체는 적십자사가 「공공보건의료에 관한 법률」 제4조에 따른 사업을 수행하는 경우에는 시설장비 확충 등이에 사용되는 경비의 일부를 보조할 수 있다.”는 제22조 제2항을 신설

적십자사의 본질적 가치 증진을 위한 정책제언



대한적십자사 위상강화를 위한 정책제언

1. 적십자사의 독립성 강화해야

- 적십자사는 정부당국과의 관계에 있어서 균형잡힌 행위를 해야 함. 적십자 본래의 목적은 자국 군대의 의료활동의 보조자로서 일하는 것으로써 모든 국제 적십자사가 이점에서 의무를 지니고 있음.
- 그러나 여러 해 동안 각국 적십자사는 예를 들어 교육, 보건, 사회복지분야에서 그 활동을 증진하고 국내외에서 자연재해 이재민을 구호하는 등 자국 군대의 의료활동에 대한 보조자로서의 활동 외에 많은 임무를 수행하였음.
- 적십자사 역할의 이러한 역사적 발전은 영국적십자사의 정관에서 찾아볼 수 있음. 1908년도 영국적십자사헌장은 적십자사의 1차적인 목적을 ‘전시에 부상자와 병자에게 도움을 제공하는 것’이라고 명시하고 있음.
- 1919년도의 영국적십자사의 추가 헌장에서는 국제적십자운동규약 제25조와 국제적십자사연맹의 창설과 맞추어 ‘건강증진과 질병예방, 전 세계의 고통 경감’을 포함, 적십자사의 목적을 확대하였음.
- 그러나 각국 적십자사는 보통 평시 기능에서는 공공당국에 예속되어 협력하고 있으며 관계를 유지하는 등 보조적 역할에 지나지 않고 있음.
- 적십자사는 독립적인 기관임. 적십자사는 자체의 정관과 국내법에 맞춰 인도주의 활동을 해야 하는 한편 적십자운동의 임무와 기본원칙(1986년도 국제적십자운동규약 제3조 제1항)에 따라 활동해야 함.
- 적십자사는 민간법인체로서 국가의 한 부분이 아니라 적십자사의 자치성이 확보된 상태에서 국가와의 협력자 대리자로서의 제 역할을 할 수 있음.

2. 적십자와 정부와의 관계에 있어

균형 잡힌 시각 유지해야⁴⁷⁾

- 일부 국가에서는 적십자사가 정부와 너무 밀착된 존재라서 그 신용도에 손상을 입고 있는 것으로 평가되고 있음.
- 적십자사는 기본원칙에 따라 행동할 뿐 어떠한 정부의 간섭과 정쟁에 방해를 받지 말아야 함.
- 필요한 경우 정부에 비판적일 수 있으며 대안을 제시하고 의견을 조율할 수 있음. 적십자사의 외교수완은 적십자사로 하여금 정치적 논쟁에 개입하지 않고 국민의 신뢰를 잃지 않은 가운데 적십자운동에 절대적인 사안에 대한 운동을 일으킬 수 있도록 함.
- 필요한 경우 적십자사는 정부의 의사에 반할지라도 기본원칙에 따라 활동해야 할 것임. 이러한 예는 1985년 영국에서 찾아볼 수 있음. 당시 광산노조는 정부와 정치적 대결을 벌이고 있었음.
- 영국적십자사는 광부들이 살고 있는 주 당국으로부터 공금을 사용, 광부의 가족들의 생활필수품을 공급해달라는 요청을 받고 이것을 검토하였음.
- 그러나 영국적십자사는 이것이 객관적으로 나온 요청이 아닌 주 당국의 지원제공에 교묘히 밀려들어 싸움에 말려들게 될지도 모른다는 것을 우려함.

47) 「비국제적 무력충돌에서 적십자사의 역할 : 적십자사와 정부의 관계」, Michael A Meyer, 1998 인용

그래서 적십자사는 식량과 그 밖의 필수적인 지원을 제공하되 공정의 원칙에 따라 이를 필요로 하는 사람 누구에게나 자유스럽게 지원한다는 조건하에 지원하겠다고 하였음. 그러나 관련지방당국은 지원을 광부가족에 국한하기를 원했음. 따라서 적십자사는 이 일을 맡는 것에 동의할 수 없었음.

- 적십자사는 적십자사 기본원칙에 상반되는 행위를 하도록 강요받지 말아야 함. 그런 경우 적십자사는 ICRC나 연맹의 지원을 얻기 위해 신중한 외교술을 펴기도 함.⁴⁸⁾
- 적십자사가 국내법의 지배를 받는 동시에 적십자운동원칙을 준수할 의무가 있으므로 균형을 지키는 것이 중요함. 어느 하나만을 고집할 경우 적십자의 영속성과 존재성에 대해 끊임없이 본연의 역할을 스스로 제한하는 꼴이 될 것임.
- 자국 내에서 적십자사 활동에 대한 제한은 민감한 문제이며 나라에 따라 다를 수 있음. 그러나 일반적으로 적십자사는 모든 편으로부터 신뢰를 유지하기 위하여 사람을 돕는다는 본래의 임무를 고수하되, 정부와의 관계에서 항상 균형 잡힌 시각을 유지해야 할 것임.

48) ICRC에 관해서는 국제적십자운동규약 제5조 (2)(b)와 개정된 ICRC정관(1973) 제4조 (1)(b) ; 국제적십자사연맹 헌장 제3조 (3)과 제22차 국제적십자회의, 테헤란, 1973, 갈의사항 제6호

3. 적십자 활동을 보장받기 위한 예방적

조치들을 취해야

- 적십자사는 비 국제적 무력충돌과 국내적 투쟁 등 모든 상황에서 차별 없이 누구에게나 도움을 주고, 어떤 공적인 논쟁에 개입하지 않는 성실한 지도자를 임명함으로써 적십자사의 기본 원칙을 고수하고 역할을 강화해 나가야 함.
- 충돌과 소요(騷擾)기간 중 효율적으로 활동하려면 적십자사는 평상시에 절대 비난받지 말아야 함. 정치적 또는 이념적 편견이 배제된 중립적 태도만이 적십자사의 모든 활동을 보장받을 수 있음⁴⁹⁾.
- 또한, 적십자운동의 기본원칙, 역할, 활동을 정부에 설명하고 당국에 돌아오는 혜택도 적극적으로 알려야 함.⁵⁰⁾ 적십자운동 안에서 국제적으로 합의되었거나 승인된 ICRC와 연맹, 각국 적십자사의 임무의 제한에 대해 이해를 증진시킬 필요가 있는 것임.
- 예를 들어 적십자사는 전시나 재난에 그 활동을 계속 당국에 알리고 의료물자의 자유로운 통과와 부상자와 상처입기 쉬운 민간인 집단을 위한 특별보호구역 설정을 통해 자국민을 차별 없이 적극적으로 도울 수 있는 것임.

49) '충돌상황에서의 적십자사 활동지침', 제25차 국제적십자회의, 제네바, 1986년 10월 p.34.

50) J. Moreillon, 'Du bon Usage de quelques Principes fondamentaux de la Croix-Rouge', Studies and Essays in honour of J Pictet, C. Swinarski(ed.) ICRC / Nijhoff, 1984, pp. 913-23.

- 마지막으로 비 국제적 무력충돌이나 국내적 투쟁 중 바람직하거나 또는 필요할 경우 적십자사는 ICRC에 그 중립적 중재자로서의 역할을 해주도록 사전에 긴밀한 관계를 유지해야 할 것임.
- 적십자사는 ICRC를 정부에 소개하고 ICRC활동을 위한 병참지원을 제공함으로써 ICRC의 특수한 역할을 지원해야 함.
- 이상과 같이 적십자사는 활동을 보장받기 위해 ①정치적인 중립성, ②적십자 활동을 통한 국가적 이익 설명, ③국제적십자위원회와의 긴밀한 관계 구축을 통해 예방적 조치들을 취해야 할 것임.

4. 적십자 기장 보호받아야

- 적십자사는 군대의 의료 활동과 관련된 활동을 보호받기 위해 특별히 보호 기장(적십자 또는 적신월)을 사용할 권한을 부여받았음.⁵¹⁾ 또한, 적십자사는 국내 법령에 따라 국제회의가 정한 원칙에 맞는 활동에도(평시포함) 표시기장을 사용할 수 있음.⁵²⁾
- 단, 표시기장을 평시에도 계속 사용할 수 있으나 제네바협약의 보호를 의미하지 않는다는 조건하에 사용됨. 따라서 적십자사는 비 국제적 무력충돌과 국내적 투쟁기간 중 적십자운동의 기본원칙에 따라 그 활동에 표시기장을 계속 사용할 수 있음.
- 만약 평시에 적십자사에 대한 평판이 좋을 경우라면 표시기장은 그 밖의 상황에서도 보호적 성질을 갖게 됨. 예를 들어 영국적십자사 차량이 북아일랜드 Londonderry/Derry에 있는 출입금지 구역에 들어가는 것이 허용되었던 예에서 실제로 그것이 입증되었음.
- ICRC는 국내적 투쟁 중 적십자사가 제네바협약을 위반하지 않고도 자체활동을 나타내기 위하여 커다란 기장을 사용해도 좋다고 권하고 있음. 적십자 원칙과 취지에 맞게 기장을 사용함으로써 그 의미가 퇴색되지 않도록 지속적으로 정부와 협력해 나가야 함.

51) 1949년도 제 I 제네바협약 제44조 제1문단

52) 1949년도 제 I 제네바협약 제44조 제2문단

5. 국제적 분쟁 및 재난에 대한 지원활동 의무화해야

- ICRC의 적십자사 승인조건 중 세 번째 조건은 ‘제네바협약과 국내법에 근거하여 인도주의 분야에 있어 공공당국의 보조기구인 자원봉사기구로서 해당국가의 합법적 정부의 정식 승인을 받아야 한다’고 밝히고 있음.⁵³⁾
- 이러한 승인조건의 용어는 광범위하여 비록 군대를 보유하지 않더라도 1949년도 제네바협약 체결 당사국의 적십자사도 포함함. 동 규정은 또한 군대의 의료 활동과 무관한 적십자사 인도주의 활동도 포함할 만큼 범위가 넓음.
- 그러나 제네바협약 하에서 이러한 자원봉사기구의 역할은 비 국제적 무력 충돌과 부분적 또는 전체적 영토점령에 적용에 한하여 규정된 것임.⁵⁴⁾ 비 국제적 무력충돌에 관한 1949년도 제네바 4개 협약 공통조항인 제3조에는 ‘자원봉사기구’에 대한 언급이 없었음.
- 비록 공통조항인 제3조가 충돌당사국으로 하여금 제네바협약의 그 밖의 규정의 전부 또는 일부를 특별협정으로 실시하도록 힘쓸 것을 규정하고 있으나 그러한 특별협정이 적십자사를 합법적 정부의 군 의료 활동의 보조자로 만드는 자원봉사기구에 관한 그러한 규정시행을 포함하지는 않음.
- 국제적 분쟁 및 자국의 소요·재난시에 지원활동을 원활하게 수행하도록 의무화하는 내용을 골자로 한 국제사회의 협약 개정이 필요함.

53) 1986년도 국제적십자운동규약 제4조 제3항

54) 1949년도 제네바 4개협약 공통조항인 제2조

VI

참 고 문 헌

- 「비국제적 무력충돌에서 적십자사의 역할 : 적십자사와 정부의 관계」, Michael A Meyer, 1998
- 國際法 I, 柳炳華, 1993, 진성사
- 「국제적십자편람」, 대한적십자사, 2002
- 제네바 4개 협약과 추가의정서, 대한적십자사, 1999, 성심인쇄사
- 國際人道法の 具現을 위한 ICRC의 役割, 任德圭
- IFRC 會員社 Governance에 대한 사례 자료, 대한적십자사, 1997
- Congressional Charter of the American National Red Cross
- 대한적십자사와 대한민국정부, 대한적십자사
- 국제적십자운동규약(Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement)



적십자사의 본질적 가치 증진을 위한 정책제언

VII

부 록



1. 전지(戰地)에서의 부상자의 상태 개선에 관한 1864년 8월 22일자 제네바협약 (최초의 제네바 협약)

Geneva Convention of 22 August 1864, for the Amelioration of the
Condition of the Wounded in Armies in the Field

제1조

구급차량 및 군 병원은 중립으로 인정되며, 그것들이 부상자 및 병자를 수용하고 있는 한 교전자들은 이를 보호하고 존중한다.

제2조

병원 및 구급차량의 요원(병참담당자, 의사, 행정요원, 수송원, 군중요원 포함)은 임무를 수행하는 동안 그리고 입원 또는 도움을 필요로 하는 부상자가 남아있는 동안 동일한 중립의 혜택을 향유한다.

제3조

전조(前條)에 명시한 인원은, 적국이 점령한 이후라도, 병원 또는 구급차량에서 그들의 임무를 계속 이행하거나 또는 그들이 속한 부대에 합류하기 위하여 철수할 수 있다. 이러한 상황에서 그들이 임무를 중지해야하는 경우에는, 적국의 최전방부대가 있는 곳까지 적국군대에 의해 인도(引導)되어야 한다.

제4조

군병원의 자재는 전쟁법규에 따라 유지되므로, 그러한 병원에 속한 사람들은

철수 시 그들의 개인적 사물(私物)만을 가지고 갈 수 있다. 이에 반하여 구급차량은, 비슷한 상황하에서, 장비를 계속 보유하여야 한다.

제5조

부상자를 돕는 지역주민들은 보호되어야 하고 자유롭게 거주하여야 한다. 교전국들의 장군들은 지역주민들이 인간애를 호소하며, 인도적 행위를 수행할 주민들이 중립이어야 한다 것은 의무임을 알아야 한다. 민간가옥에 수용되어 치료받는 모든 부상병들의 보호는 보장되어야 한다. 부상자에게 수용시설을 제공하는 지역주민은 숙박지로의 사용명령 그리고 군역의 일부를 면제받아야 한다.

제6조

상병자는 국적여하를 불문하고 수용하여 치료하여야 한다. 군사령관은 쌍방 당사자간의 합의에 따라 상황이 허용되면, 교전중 부상당한 적국 전투원들을 적국의 최전방부대에 즉각 인계할 수 있다. 상처가 치유된 후에도 군복무에 적합하지 아니한 것으로 인정되는 적국 부상자들은 송환되어야 한다. 또한 기타의 자들도 적대행위 기간 중 다시 전투에 참여하지 않는다는 조건으로 송환될 수 있다. 부상자 후송부대와 이를 행하는 요원들은 완전히 중립으로 간주되어야 한다.

제7조

병원, 구급차량 및 부상자 후송부대를 위하여 공통된 식별 깃발(표장)이 채택되어야 한다. 그것(표장)은 모든 상황하에서 국기(國旗)와 함께 게양되어야 한다. 중립의 혜택을 지니는 요원은 완장을 착용할 수 있으며, 그것은 군당국에 의해 발급되어야 한다. 깃발(표장)과 완장은 백색바탕에 적십자로 표시되어야 한다.

제8조

이 협약의 이행은 각국정부의 훈령을 따르는 교전국 군대의 군사령관에 의하여 그리고 이 협약에서 규정된 일반 원칙에 따라 정해져야 한다.

제9조

체약당사국들은 제네바의 국제회의에 파견할 전권대사를 임명할 수 없었던 국가들의 협약 가입을 권유하기 위하여 이 국가들에 통지할 것에 합의하였다. 따라서 이 협약은 개방되어 있다.

제10조

이 협약은 가능한 한 4개월 이내에 비준되어야 하며 또한 비준서는 스위스 베른에서 교환되어야 한다. 각국 전권대사들은 이 협약에 서명했으며 그리고 그들의 서명은 이 협약의 문본에 첨부되었다.

이 협약은 1864년 8월22일 제네바에서 이루어졌다.

2. 제네바협약 체결국(정부)의 의무사항

Obligations of States Parties to the Geneva Conventions of 12 August 1949

- 제네바협약 규정을 확실히 이행하고 존중해야 한다.
- 자국 군대와 일반인들에게 국제인도법을 보급해야 한다.
- 국제인도법의 위반자에 대한 효과적인 처벌을 규정하는 입법을 해야 한다.
- 국제적십자회의에 참가해야 한다.
- 자국 적십자사의 여러 가지 인도주의 활동을 지원해야 한다.

제네바협약 보급 및 교육 의무

1. 제네바 4개 協約 공통 제 1조 (협약존중의무)

체약국은 모든 경우에 있어서 본 협약을 존중할 것과 본 협약의 존중을 보장할 것을 약정한다.

2. 제네바 4개 協約 공통조문 (보급교육의무)

(제1협약 제47조, 제2협약 제48조, 제3협약 제 127조, 제4협약 제144조)

체약국은 전·평시를 막론하고 본 협약 전문을 가급적 광범위하게 자국 내에 보급시킬 것이며, 특히 군 교육계획, 가능하면 민간교육계획에도 본 협약에 관한 학습을 포함시킴으로써 본 협약의 원칙을 전국민, 특히 군인, 의무요원 및 종교요원에게 습득시킬 것을 약정한다.

3. 제1추가 의정서 제83조 (보급 및 주지 의무)

- 1) 체약국은 무력충돌 시에 있어서와 같이 평시에 있어서도, 제 협약 및 본 의정서를 각기 자국 내에서 가급적 광범위하게 보급하고 특히 자국

의 군사교육 계획 속에 이에 관한 학습을 장려함으로써 동 협약 및 동 의정서가 군대 및 민간주민에게 습득되도록 하여야 한다.

- 2) 무력충돌 시에 제협약 및 본 의정서의 적용에 관하여 책임을 지는 군 또는 민간당국은 그것의 본문에 정통하여야 한다.

4. 제1추가 의정서 제6조 (자격요원훈련)

- 1) 평시에 체약당사국은 국내 적십자(적신월)사의 지원을 받아 제협약 및 본 의정서의 적용과 특히 이익보호국의 활동을 촉진시키기 위하여 자격 있는 요원을 훈련시키도록 노력한다.
- 2) 그러한 요원의 선발과 훈련은 국내관할사항이다.
- 3) 국제적십자위원회는 체약당사국이 작성하여 그 목적으로 송부한 훈련요원의 명단을 체약당사국이 이용하도록 유지한다.
- 4) 국가 영역 밖에서 그러한 요원의 사용을 규율하는 조건은 각 경우에 관 계당사국간의 특별 협정의 대상이 된다.

5. 제1추가 의정서 제82조 (군대의 법률고문)

체약국은 항시 그리고 충돌당사국은 무력충돌 시 필요한 경우에, 제협약 및 본 의정서의 적용에 관하여 그리고 이 문제에 있어 군대에 시달되는 적절한 지시에 관하여 적절한 수준에서 군 지휘관에 대한 자문을 하게 될 법률고문들의 확보를 보장하여야 한다.

6. 제1추가 의정서 제87조 2항 (지휘관의 의무)

위반을 예방하고 억제하기 위하여 체약국 및 충돌당사국은 군 지휘관들이 그들의 책임수준에 상응하게 그들의 지휘하에 있는 군대구성원들이 제협약 및 본 의정서에 의거한 자신의 의무를 알고 있도록 보장할 것을 요구 하여야 한다.

7. 제2추가 의정서 제19조 (보급 의무)

본 의정서는 가능한 한 광범위하게 보급되어야 한다.

8. 제1추가 의정서 제7조 (심의회의)

본 의정서의 수탁국은 제협약 및 본 의정서의 적용에 관한 일반적인 문제를 토의하기 위하여 1개국 또는 그 이상의 체약당사국의 요청과 체약당사국 과반수의 찬성으로 체약당사국 회의를 개최한다.

9. 제1추가 의정서 제89조 (협력 의무)

제협약 또는 본 의정서의 중대한 위반의 경우에 체약국은 공동으로 또는 개별적으로 유엔과 협조하여 그리고 유엔헌장에 따라 행동할 것을 약정한다.