

과거사정리와 사회개혁정책: 르완다 사례를 중심으로*

김 영 수 | 경상대 사회과학연구원 연구교수

1993년 르완다 정부와 르완다애국전선(FPR)은 UN과 아프리카연합기구(OAU)의 중재로 종족 간의 분쟁을 종식시키고 르완다의 민주주의 이행을 위해 탄자니아의 아루샤(Arusha)에서 아루샤평화협정(Arusha Peace Accords)을 맺었다. 르완다는 1999년 3월에 국가통합화해위원회를 창설하고 종족 간의 내전에서 발생했던 집단학살의 과거사를 정리하고 있다. 1990년 10월부터 1994년 12월까지 약 100만 여 명이 종족 간의 분쟁으로 집단 학살되었던 과거사를 정리하고 있는 것이다. 국가통합화해위원회는 이중적인 차원에서 과거사 정리정책을 추진하였다. 한편으로는 가해자들에 대한 사법처리정책이었고, 다른 한편으로는 피해자들에 대한 배·보상정책이었다. 사법처리정책이나 배·보상정책의 주요한 목적은 민주주의 이행의 사회통합을 구축하는 것이었다. 르완다 정부는 사회개혁적 정책을 중심으로 6단계 사회통합전략을 추진하고 있다. 피해자들에 대한 배·보상 정책이 집단학살의 원인으로 작용했던 사회적 모순을 해결하는 차원에서 추진되고 있다. 그러나 르완다 정부는 다양한 측면에서 민주주의 이행을 위한 정책적 딜레마 상황에 빠져 있다. 희생자나 피해자 개개인에게 경제적인 배·보상을 하지 않고 있다. 르완다 정부는 주로 희생자지원재단을 통해 교육이나 건강치료에 대해 지원하고 있다. 국민들은 사회적 배·보상 정책을 전폭적으로 지지하고 있으며, 그러한 배·보상 정책이 사회통합과 화해를 이끌어내고 있다고 생각한다. 문제는 배·보상정책의 효과가 단기간에 종족주의를 극복하지 못하고 있다는 점이다. 또한 종족 간의 화해와 통합을 위해 후투족의 사회경제적 기득권을 인정하지 않을 수 없다. 아직도 종족주의를 지향하는 반정부 세력들은 내전에 가까운 투쟁을 전개하고 있는데, 이는 르완다 민주주의 이행의 걸림돌로 작용할 수 있다.

주제어: 르완다, 국가통합화해위원회, 집단학살희생자지원재단, 사회개혁정책, 사회통합

* 이 논문은 2007년도 한국학술진흥재단의 중점연구과제에 대한 지원사업의 도움으로 완성되었다(KRF2007-411-j04602). 이 논문은 2008년 진실과화해위원회에서 발주한 과거사 화해 및 위령사업의 해외사례 연구프로젝트의 보고서 내용을 대폭 수정하여 완성하였다. 논문의 완성도를 높이는데 도움을 주신 익명의 심사자들에게 진심으로 감사드린다.

I. 문제의식

1993년 르완다 정부와 르완다애국전선(RPF)은 UN과 아프리카연합기구(OAU)의 중재로 종족 간의 분쟁을 종식시키고 르완다의 민주주의 이행을 위해 탄자니아의 아루샤(Arusha)에서 아루샤평화협정(Arusha Peace Accords)을 맺었다. 이 협정은 1959년 이후 지속되었던 후투족과 투치족 간의 분쟁을 종식시키기 위한 정치세력 간의 전략적 선택이었다. 르완다애국전선은 1994년 7월 23일에 새로운 정부를 수립하였지만, 1990년 10월부터 1994년 12월 까지 종족 간의 분쟁으로 집단 학살된 약 100만 여 명의 문제를 해결하지 않을 수 없었다. 그래서 르완다 정부는 1998년 2월 22일에 ‘집단학살 희생자들을 위한 신뢰기금법’을 제정하여 국가적 차원의 과거사정리 및 배보상 정책을 추진하였고 또한 1999년 3월 12일에 국회에서 국가통합화해위원회(NURC)의 설립하여 그러한 정책을 추진하기 시작하였다. 르완다 정부가 과거사정리의 법률을 근거로 국가를 중심으로 하는 사회개혁정책을 본격적으로 추진하기 시작하였던 것이다. UN을 중심으로 한 국제사회도 르완다의 내전 종식과 과거사 정리에 개입하였다. 내전을 종식시키기 위해 유엔평화유지군(PKO), 유엔르완다지원군(UNAMIR), 프랑스군을 파병하였고, UN헌장 제7장을 근거로 하여 르완다전범국제재판소(ICTR)을 1994년 11월 8일에 설립하였다. 1995년 2월에는 르완다의 주변에 있는 20여 개의 국가 정상들이 회담을 개최하여 르완다의 사회개혁과 민주주의를 촉진시키기 위해 과거사정리가 필요하다고 결의하기도 하였다.

그래서 르완다 종족분쟁 및 내전의 원인, 전개과정, 집단학살의 가해자들에 대한 연구는 국내외적으로 많이 진척되었다.(Chukwuma Obidegwu, 2003; John Borton and John Eriksson, 2004; UN, 2006, 2008; 한국민족연구원, 2000; 장용규, 2007; NURC, 2007) 이러한 논문과 보고서는 르완다의 종족 간의 갈등 배경 및 전개과정을 중심으로 내전 이후의 르완다 상황을 통시적으로 분석하고 난 이후에 민주주의 사회로 이행하기 위한 정책적 과제들

을 제시하고 있다. 그러나 이러한 연구들은 국가를 중심으로 하는 사회개혁적 정책과제의 의의와 한계 등을 규명하지 못하고 있다. 연구자들은 과거사 정리를 계기로 제기된 사회개혁적 정책이 르완다의 민주주의 이행에서 실질적으로 추진되고 있는 것인지, 혹은 추진과정에서 사회구조적 딜레마에 빠져 있는 것인지를 규명하지 못하고 있다.

이러한 역사적 접근의 한계를 극복하는 차원에서 과거사 정리의 법률적 방식과 여성을 중심으로 하는 주체의 측면 및 과거사 정리정책에 대한 르완다 국민들의 의식을 조사분석하고, 그것을 토대로 사회개혁정책의 과제를 선언적으로 제시한 성과도 존재한다. 특히 이러한 연구들은 르완다의 전통적 재판제도인 가차차(Gacaca) 법원과 국가통합화해위원회 간의 파트너십 문제, 과거사 정리의 과정에서 드러난 여성들의 역할과 기능들을 심층적으로 정리하고 있다(Stef Vandeginste, 1999; Anne M. Pitsch, 2002; Heidy Rombouts, 2004; Institute for Justice and Reconciliation(IJR), 2005; John Mutamba & Jeanne Izabiliza, 2005). 이러한 연구와 보고서들도 과거사 정리의 과정에 대해서는 심층적으로 분석·평가하고 있지만, 국가권력을 중심으로 하는 과거사 정리정책의 사회구조적 딜레마까지 규명하지 못하고 있다. 즉 다양한 연구와 보고서들이 사회개혁의 헤게모니적 주체로서의 국가의 역할과 기능을 규정하면서도, 개혁정책을 추진하는 과정에서 발생하는 국가의 한계를 분석·평가하지 못하고 있다. 또 다른 연구는 르완다 국가통합화해위원회가 제안하고 있는 배·보상정책의 내용을 분석·평가하면서, 과거사 정리의 기본적 전제조건을 국가의 배·보상정책에서 찾거나 배·보상 정책과 사회개혁정책을 직접적으로 연계시키려 하였다(M. Estrada-Hollenbeck, 2001; L. Huyes, 2003; Human Rights Watch, 2004; Eugenia Zorbas, 2004; UN, 2005; Jo-Anne Wemmer, 2006, NURC, 2007; Anne N. Kubai, 2007). 과거사 배·보상 정책은 곧 사회개혁의 일환으로서 민주주의 이행의 실질적인 토대라는 것이다. 그러나 국가폭력의 문제는 과거사에 대한 배·보상 정책만으로 해결되지 않는다. 르완다 정부가 과거사정리를 매개로 사회개혁적 정책을 추진한다 하더라도, 국가폭력의 구조적 문제점이나 사회구조적 모순들을 쉽게 해결하지 못한다. 만약 과거사 배·보상 정책이 국가폭력의 구조적 문제점들을 은폐

하거나 가해자들에게 면죄부만을 부여하려 한다면, 사회개혁의 과제는 개별적인 피해자들만의 문제로 축소될 수 있다.

따라서 이 논문은 과거사정리를 매개로 하는 르완다 정부의 과거사정리를 분석·평가하면서 국가권력을 중심으로 하는 과거사정리와 사회개혁적 정책의 딜레마를 규명하고자 한다. 르완다의 과거사 정리가 한편으로는 종족 간의 갈등을 완화시킴과 동시에 국가권력의 민주화를 추구하는 시발점이기도 했지만 다른 한편으로는 종족 간의 갈등을 구조화함과 동시에 기득권 중심의 사회경제적 지배체제를 온존시키는 시발점이기도 했다. 르완다 과거사 정리 정책의 의미와 한계를 밝혀야만 할 주요 이유인 것이다. 국내 연구가 르완다 내전에 대한 역사적 전개과정 및 현황을 소개하는 수준에 머물러 있고 또한 국내의 과거사정리정책이 민주주의 이행의 사회개혁적 토대를 쉽게 강화시키지 못하고 있다는 점을 고려할 때, 르완다의 사례는 과거사 정리를 통해 민주주의 이행의 사회개혁적 토대를 구축하고자 하는 많은 국가들에게 적지 않은 시사점을 줄 것이다.

II. 과거사정리와 사회개혁의 상호조응

과거사는 대부분 반민주적인 사회체제의 모순에서 비롯되어 은폐되거나 업뎃되어 있는 정의롭지 못한 사건들의 총체이다. 국가권력의 남용에 의한 사건 및 국가권력의 장악을 둘러싼 내전 등의 사건이 대표적인 경우이다. 이러한 사건들은 어떤 국가에서든지 무고한 사람들을 희생시키거나 희생된 사람의 가족이나 후손들에게 피해를 입혔다. UN에서는 국가권력의 남용에 의해 발생하는 희생자를 다음과 같이 정의하고 있다. “국가폭력의 희생자는 개인적으로나 집단적으로 국가 공무원이나 법률에 의한 권력남용과 폭력으로 경제적 손실, 육체적·정신적·정서적 고통, 물질적 불평등 등의 침해를 받은 사람들이다. 그래서 희생자들에 대한 배·보상도 희생자 당사자뿐만 아니라 가족들이나 후손들에게 재산의 반환, 고통의 치유, 공동체의 시설 및 사회 인

프라 등의 재건과 복구 등의 차원에서 이루어져야 한다.”(UN, 1995: 4-5)

과거사 정리에 대한 UN의 기조는 민주주의 사회로 이행하는 과정에서 진실규명을 통한 화해를 지향한다. 과거사 정리는 더 이상 구조적 모순에서 비롯되는 희생자들이 발생하지 않도록 지역 공동체의 제반 법이나 제도 등에 평화적 구조들을 정착시켜야 한다. 특히 지역갈등이나 인종갈등에서 비롯된 다양한 과거사는 평화구현의 사회적 장치들을 구축하는 과정에서 정리되어야 한다. 평화구현의 사회적 장치는 “① 폭력감소, ② 평화를 만들어 나가기 위한 지역시설의 마련, ③ 동의를 통한 결정으로 상담문화의 형성, ④ 논의와 협상으로 해결할 수 있는 사회적 관념(notion)의 증대, ⑤ 가치공유의 조직화 등이다.”(Meverett Koetz, 2000: 9-13) 이러한 장치들은 사회구성원들의 인권의식을 강화시켜 민주주의 사회로의 이행을 가속화시킬 수 있다. ‘남아공의 진실과 화해 촉진법은 투쟁과 갈등으로 점철되어 분열과 갈등이 심화된 사회를 고통과 부정의가 폭로되는 사회로, 인권이 인정되는 미래의 사회로, 민주주의와 평화가 공존하는 사회로, 그리고 차별 없이 발전할 수 있는 기회를 부여하는 민주적 평등사회로 변화시켜 나가는 역사적 징검다리였다.’(Republic of South Africa, 1995) 이를 위해서는 과거사의 진실을 보다 완전하게 규명하여 가해자와 피해자 간의 혹은 사회구성원 간의 화해를 지향해야만 하는데, 그것의 전제조건은 바로 과거사 정리를 사회개혁적인 차원에서 실현하는 것이었다.

세계 주요 국가의 과거사정리를 집중적으로 연구한 헤이너(Priscilla B. Hayner)는 다음과 같은 과거사 정리의 원칙, 즉 “개혁과 발전 중심의 원칙(development-centred), 공정성 중심의 원칙(simple, efficient and fair), 문화 친화성의 원칙(culturally appropriate), 공동체 중심의 원칙(community-based), 능력개발 중심의 원칙(capacity development), 치유와 화해 중심의 원칙 등을 제시하였다.”(Priscilla B. Hayner, 2000: 163-167) 이러한 원칙은 보다 완전한 진실과 그 진실을 바탕으로 하는 사회개혁적 화해정책을 추진하는 과정에서 구현될 수 있다. 헤이너가 제시한 사회개혁을 위한 과거사 정리는 다음과 같다. “폭력 및 폭력위협 의 종식, 폭력인정 및 물질적 배·보상, 구조적 불평등 해소 등의 사회적 조건을 형성해야 가능하고, 또한 화해를 위

해서는 구조적, 제도적(법, 군대, 정치 분야 등) 분야에 대한 개혁이 필요할 뿐만 아니라 인권교육, 구체적인 인권 기준의 설치, 사회적인 인권문화의 배양 등이 이루어져야 한다.”(Priscilla B. Hayner, 2000: 185-198)

민주주의 이행 및 공고화와 관련된 대표적인 연구결과들도 권위주의 체제가 민주주의 체제로 이행되는 과정에서 나타나는 갈등적 현상과 정책적 과제들을 분석하고 평가하면서, 과거사의 원인으로 작용했던 법과 제도의 민주적 개혁을 주장하고 있다. “민주사회의 장애요인 극복, 민주사회에 대한 국민적 합의와 사회통합, 민주적인 제도의 정착”(Valerie Bunce, 2000: 703-734), “민주적이고 경쟁적인 투명사회의 정착, 과거의 반민주적인 법과 제도의 개혁과 사회통합, 과거 국가행위의 정당성 확보를 위한 개혁 추진”(Mark J. Gasiorowski & Timothy J. Power, 1998: 740-771), “사회적 갈등의 해소, 통합적인 시민사회의 정착”(Larry Diamond, 1996: 227-240) 등이 사회적 하부구조를 민주주의로 이행시키는 과정에서 나타나는 현상과 과제라는 것이다. 이러한 논의들의 핵심적인 주장은 권위주의 체제가 무너지고 난 이후, 그 동안 피지배세력들에게 부여되지 않거나 제한되었던 각종의 권리들을 법적으로 제도화하고, 이러한 법·제도적인 범주 내에서 이해를 둘러싼 세력 간의 경쟁 및 계급 간의 경쟁을 보장하는 사회체제로 변화되어야 한다는 것이다. 사회체제 수준에서 존재했던 갈등을 해결함과 동시에 복원해야 한다는 의미이다. 결국 민주주의 이행의 장애요인으로 작용하는 과거의 반민주적이고 반인권적인 국가폭력들에 대한 진실을 규명하고, 집단이나 지역 간의 갈등뿐만 아니라 사회체제 수준의 갈등에 대한 국가행위의 정당성을 확보·강화시켜 나가야 한다는 것이다. 즉 과거사 정리는 국가폭력 및 집단학살의 재발을 예방하면서 가해자와 피해자들 간의 사회적 관계를 재구축하는 과정이자 국가와 사회와의 관계를 재구성하는 과정이기도 하다.

이를 위해서는 과거사정리가 피해자들에 대한 배·보상을 넘어서서 국가폭력 및 사회적 모순을 극복하기 위한 사회개혁적 정책의 일환으로 추진되어야 한다. 물론 피해자들에 대한 배·보상도 정치적·사회적 복권과 명예회복, 경제적인 차원의 물질적 보상, 정신적·육체적 회복, 국가적이고 사회적인 상징의식의 구축, 공동체의 생활조건을 개선하는 프로그램 등의 의미를 모두 내

포하고 있는 포괄적 규정이기 때문에, 이러한 배·보상을 추진하는 것 자체도 국가권력의 민주화가 이루어져야만 가능한 과제이다. 하지만 과거사정리가 사회개혁적인 차원으로 접근 할 경우에는 “인권문제, 실업문제, 가난, 문맹 등의 이슈에 대해서도 초점을 맞추어야 한다.”(TRC, 1998b: 437-452) 과거사정리가 사회적 모순에서 비롯되는 각종의 문제를 해결해 나가는 차원에서 수립되어야 하고 또한 각종의 권리를 보장하는 차원에서 추진되어야 한다는 것을 의미한다. 과거사정리는 민주주의 이행 및 공고화의 사회적 토대를 구축하는 과정인 것이다.

III. 르완다 과거사정리와 사회개혁전략

르완다의 과거사정리는 이중적으로 진행되고 있다. 한편으로는 가해자들에 대한 사법처리를 중심으로 하는 정책이고, 다른 한편으로는 피해자들에 대한 배·보상과 사회개혁을 통일시키고자 하는 정책이다. 전자의 정책이 사회개혁의 저항세력들을 처리하는 과정이라면, 후자의 정책은 사회개혁의 주체세력들을 형성하는 과정이다. 사법처리를 중심으로 한 정책은 탄자니아 아루샤(Arusha)의 르완다전범국제재판소와 국내 전통재판제도인 가차차 법원을 이용하여 진행하고 있고, 사회개혁의 주체세력을 형성하는 정책은 ‘집단학살 피해자 지원재단(FARG, Fund for the Support of Genocide Survivors, 이하 피해자 지원재단)’이 추진하고 있다. 두 가지 방식의 과거사 정리는 가해자들에게는 채찍을 피해자들에게는 당근을 제공하여 국가를 중심으로 하는 사회개혁의 토대를 구축하려는 것이었다.

르완다는 과거사 정리의 역할과 기능을 헌법에서 규정하고 있다. 헌법 제 15조 1항은 ‘국가능력의 범위 내에서, 1994년 집단학살의 피해자들이나 장애인, 그리고 그 유족들에게 복지를 사회적 차원에서 보장해야 한다.’고 규정하고 있으며, 제14조 b항에서는 집단학살을 감행했던 분리주의자들이나 종족주의자들은 법률에 의해 처벌을 받아야 한다고 규정함과 동시에 제179조에

서 집단학살저지위원회를 통해 피해자 지원 및 집단학살저지와 관련된 정책을 수립·집행하도록 하였다(르완다 헌법, 2003).¹ 국가통합화해위원회는 이러한 정책의 토대를 구축하는 핵심 기관이었다.

헌법에서 규정하고 있는 국가통합화해위원회의 임무는 다음과 같다. “화해와 통합을 증진시키기 위한 국가적 정책프로그램을 개발하거나 조정하는 업무, 르완다 국민 간의 통합과 화해를 회복시키거나 강화시키기 위한 수단을 개발하는 업무, 국가적 통합과 화해와 관련된 사업에 국민들을 동원하거나 교육시키는 업무, 국가적 통합과 화해, 그리고 평화와 관련된 연구, 토론회 개최, 서적 발간 등의 업무, 르완다 국민 간의 국가적 통합과 화해를 강화시키고 분열을 폐지시킬 수 있는 다양한 정책을 제안하는 업무, 국가적인 통합과 화해를 저해하려는 세력이나 사업들과 투쟁하는 업무, 국가적 통합과 화해의 상황과 관련된 월간보고서 및 연례보고서를 발간하는 업무 등이다.”(르완다 헌법, 2003) 그래서 국가통합화해위원회는 국내외에서 진행되는 가해자 재판결과 및 재판의 과정에서 드러나는 각종의 진실을 바탕으로 사회개혁을 추진하기 위한 정책들을 수립하고 있다.

르완다전범국제재판소는 UN헌장 제7장에 근거하여 1994년 11월 8일 국제안전협의회(the Security Council) 산하 기구로 설립되었다.² 르완다전범국제재판소의 설립 목적은 아프리카 대륙에서 르완다 사태와 같은 것이 재현되는 것을 방지하고 학살의 가해자들을 법적으로 처리하여 희생자나 피해자들에 대한 정치적, 도덕적, 그리고 물질적인 지원을 국제적으로 추진한다는 것이었다. 르완다전범국제재판소의 목적과 기능을 보다 구체적으로 제시하면 다음과 같다. “첫째로는 르완다에서 1994년 자행된 대학살의 잔혹함을 재판

-
1. 헌법 177조는 국가인권위원회, 제178조는 국가통합화해위원회, 그리고 제179조는 집단학살저지위원회의 설립을 규정하고 있다. 헌법 180조는 집단학살에 저항했던 투쟁의 정당성을 규정하고 있으며, 또한 헌법 제181조에서는 음부즈먼 제도를 통해 과거 사정리를 장기적으로 지원하도록 규정하고 있다.
 2. 재판소의 주임검사는 감비아 출신의 하산 부바카 자로우(Hassan Bubacar Jallow)이고 수석검사는 남아공 출신의 봉가니 마졸라(Bongani Majola)이다. 르완다전범국제재판소의 예산은 UN총회에서 승인을 받고 UN에서 지출되는데, 2008~2009년의 총 예산은 \$247,466,600였다. 르완다전범국제재판소는 사건을 처리하는 과정에서 UN에 연례보고서를 제출하고, 그 활동에 대한 국제적 정당성을 확보해 나가고 있다.

을 통해 확인하고 있다며 제노사이드(Genocide)에 연루된 사람들의 죄목을 낱낱이 밝혀낼 것이다. 둘째로는 공정한 재판을 통해 어떤 나라의 정치지도자도 반인륜범죄를 저지르면 반드시 처벌을 받게 함으로써, 반인륜범죄를 미연에 방지하려는 것이다. 셋째로는 종족분쟁 및 종교분쟁의 과정에서 발생하는 잔혹한 살상을 국제사회가 더 이상 방지하지 않게 하는 계기이다.”(국민일보, 2005. 7. 12) 이처럼 르완다전범국제재판소는 현재 가해자들에 대한 재판을 진행하면서 각종의 진실을 규명하고 있고, 국가통합화해위원회는 그것을 토대로 르완다의 사회개혁정책을 수립하고 있다.

그런데 르완다 정부는 화해를 통한 사회개혁의 과정이 중장기적일 수밖에 없다는 점을 인식한 상태에서 6단계의 사회개혁 전략을 추진하고 있지만 국가권력을 중심으로 하는 사회개혁전략의 딜레마 상황에 처해 있다. 주요 이유는 종족 간 갈등의 역사가 너무 오랫동안 유지되었을 뿐만 아니라 과거사정리를 추진하는 상황에서조차 종족 간의 내전이 발생하고 있다는 점이다. 국가권력이 과거사정리를 추진하면서도 저항세력을 제거하기 위한 국가폭력의 정당성을 확보해야만 하는 딜레마이다.

르완다 정부가 추진하고 있는 사회개혁적 정책의 핵심은 갈등과 경쟁으로 점철되어 왔던 종족주의를 극복하는 것이었다. 르완다 정부는 가해자에 대한 사법처리와 피해자들에 대한 배·보상만으로 사회개혁이 이루어지기 쉽지 않다고 판단했던 것이다. 국가통합화해위원회 위원장은 6단계 사회개혁 추진전략을 실현하기 위한 정책적 과제를 다음과 같이 제시하고 있다. “① 르완다 국민들 간의 통합과 화해를 촉진시키기 위한 전국적 수준의 토론 및 청문회 활성화, ② 르완다 국민들 간의 통합과 화해를 촉진시키기 위한 정책적 수단의 확보와 개발, ③ 르완다에 평화문화정착과 통합과 화해의 촉진에 필요한 사회적 의제의 개발, ④ 통합과 화해에 필요한 전국적 수준의 협력 프로그램의 개발·집행, ⑤ 통합과 화해를 저해하는 저항세력과 투쟁, ⑥ 종족 분열주의와 저항할 수 있는 법률적 방안의 의견 제출, ⑦ 국가적 차원의 통합 및 화해의 정책 발굴, ⑧ 통합과 화해를 위한 국가정책의 수정방안 마련”(NURC, 2008a) 등이다. 국가통합화해위원회가 추진하고 있는 사회개혁 6단계 전략은 아래의 <표 1>과 같다.

<표 1> 르완다의 과거사정리 및 사회개혁의 단계

화해 추진 단계	지배적인 감정 상태
갈등(conflict)	적대
공존(Co-existence)	분개, 분노, 불신
협력(collaboration)	적대와 신뢰의 양면성 병존
조화(cooperation)	공감
독립	과거 수용과 신뢰
통합	연대, 형제애

자료: NURC, 2008a, *The Causes of Violence After The 1994 Genocide in Rwanda*, Kigali, NURC

르완다 정부의 사회개혁전략은 국민들의 의식 속에 내면화되어 있는 종족주의와 국가주의를 긴밀하게 결합시키고자 하였다. 르완다 국민이 보유하고 있는 종족 중심의 지배적인 감정 상태를 갈등단계, 공존단계, 그리고 협력단계까지 인정하는 차원에서 피해자들에게 배·보상을 추진하고 난 이후, 종족 중심의 감정 상태를 국가 중심의 감정으로 통합시키면서 종족의 독립적인 정체성을 사회적으로 인정하려는 것이었다. 그래서 국가통합화해위원회는 종족 갈등과 종족 분리주의의 근본적인 원인을 사회적으로 해결하는 정책을 추진하고 있다. 종족분쟁 및 종족 분리주의의 원인인 “① 가난, ② 종족 이데올로기, ③ 토지 분쟁, ④ 문맹과 무지, ⑤ 종교적 분쟁, ⑥ 축첩제도 및 일부 다처, ⑦ HIV/AIDS”(IJR, 2005) 등의 문제를 해결하는 것이 곧 사회개혁의 6단계 전략을 실현하는 토대였다. 르완다 정부는 종족분쟁의 근본적인 원인을 제거하는 차원의 과거사정리로 사회적 공동체를 재건하려 하고 있다.

르완다 국민들도 국가통합화해위원회를 중심으로 한 과거사정리를 긍정적으로 판단하면서 국가권력을 중심으로 하는 사회개혁전략을 지지하고 있다. 국가통합화해위원회가 조사한 바에 따르면(IJR, 2005), 종족 간의 혹은 피해자와 가해자 간의 상호 신뢰가 구축되었는가에 대해 국민의 58%가 찬성하였고, 르완다 정부가 추진하고 있는 피해자 배·보상정책과 사회개혁정책을 통일시키는 사회개혁전략에 대해서는 국민의 97%가 찬성하였다.

그러나 르완다 정부는 사회개혁 6단계 전략을 구체적으로 실현하는 과정에서 정책적 딜레마 상황에 빠져 있다. 사회개혁 6단계 전략이 과거사정리를

매개로 하는 사회개혁의 국가적 정책패러다임으로 존재하지만, 르완다 국민들은 아직까지 종족 간의 공존단계로 나가지 못하고 있다. 대표적인 이유는 가해자들에 대한 사법처리가 지연되고 있고 또한 르완다 정부에 대한 반군이 아직까지 저항하고 있기 때문이다. 국가권력은 과거사정리를 계기로 민주주의 이행 및 공고화의 토대를 구축한다고 하면서 또 다른 국가폭력을 행사하고 있다. 이러한 국가폭력은 종족 간의 화해와 통합이라는 국가 이데올로기를 앞세워 종족 간의 갈등을 강제적으로 무마시키거나 새로운 갈등을 사회적으로 구조화하는 요인으로 작용할 것이다.

2001년 10월 3일, 르완다 정부가 지원하는 콩고민주공화국 반군인 콩고민주연합(RCD-Goma)은 르완다 및 부룬디 반군이 점령하고 있는 피지(Fizi)시를 공격하여 9월 25일부터 30일까지 전투를 지속하였는데, 이유는 피지(Fizi) 인근에는 르완다로 침공하는 후투족의 반군 약 4만 명뿐만 아니라 부룬디의 후투족민주방위전선(FDD), 후투족민족해방전선(FNL), 콩고민주공화국의 친정부 민병대(Mai-Mai), 르완다의 구 르완다육군(Ex-Far), 르완다후투반군(Intrahamwe)의 일부가 집단학살을 목격하여 목격자로 증언하고 있는 사람들을 지속적으로 공격하고 있기 때문이라고 하였지만, 이는 여전히 종족 간의 분쟁과 갈등을 해결하기가 쉽지 않다는 것을 보여주고 있다. 르완다 정부가 국가권력을 유지하기 위해 이러한 반군들을 공격하였는데, 이는 종족 간의 갈등을 사회적으로 증폭시키는 주요 요인으로 작용하고 있다. “르완다의 뿌리 깊은 종족 갈등은 쉽사리 사라지지 않는다. 아직도 귀향을 꺼리는 난민들이 인근 콩고민주공화국과 부룬디 그리고 우간다에 남아 있다. 가차차 재판의 결과를 둘러싼 갈등도 끊이지 않는다.”(한겨레신문, 2007. 9. 19)

IV. 르완다 과거사정리정책의 딜레마

1. 전통적 방식의 가해자 처벌정책의 딜레마

르완다는 많은 양의 집단학살 관련 재판에 직면해 있었다. 2000년 말 현재, 80,000여 명의 가해자들이 재판을 받기 위해 감옥에 수감되어 있었다. 르완다의 가해자 처벌정책은 이중적으로 진행되었다. 한편으로는 르완다전범국제재판소를 통한 처벌이고, 다른 한편으로는 전통적 법정인 가차차를 통한 처벌이다. 1999년 2월 1일, 르완다전범국제재판소는 1994년 8월에 구 후투족 정부군을 중심으로 결성된 르완다후투반군의 지도자에게 15년형을 선고하였고, 르완다 법원은 1999년 2월 12일에 종족학살과 관련 2명에게 사형을, 5명에게는 무기징역을, 그리고 17명에 대해 최저 2년부터 최고 17년의 징역형을 선고하였다. 그러나 유엔 특별조사단은 2000년에 르완다 정부가 11만 2천 건의 학살사건과 관련되어 있는 약 11만 9천 명에 대한 재판의 지체를 막기 위해 가차차 법정을 열도록 권고하였고, 르완다 정부는 그러한 권고를 받아들여 가차차 재판제도를 헌법 제143조에서 보장하였다.

그래서 르완다 정부는 2001년부터 전통 사법제도인 가차차 법정, 즉 잔디가 깔린 마당을 뜻하는 가차차 법정에서 죄를 자백하고 피해자들에게 용서를 구하여 용서를 받은 가해자에게 과격적으로 낮은 형량을 선고 받게 하면서 가해자와 피해자 간의 화해를 추구하기 시작하였다. 르완다 정부는 이를 위해 가차차 법정의 재판관을 국민들의 직접선거로 선출하였다. “가차차 법정의 법관은 마을법원에 9000명, 군법원에 1500명, 시법원에 154명, 도법원에 12명이었다.”(Anne M. Pitsch, 2002: 7) 법관들은 가차차 법정에서 피해자와 가해자 그리고 공동체 구성원들이 참여한 상태에서 재판을 한다. 법관들은 피해자와 가해자 및 목격자들이 공개적으로 구술하고 난 이후에 구술 내용을 바탕으로 형량을 선고하는데, 진실을 밝히고 진심으로 뉘우치는 가해자들에게 주로 사회봉사활동을 선고한다. 구속과 감금을 중심으로 하는 선고가

아니라 과거의 범죄를 공개적으로 누우치면서 지역사회의 발전에 공헌하게 하는 선고가 주를 이룬다. 국가통합화해위원회의 파투마 은단기자(Fatuma Ndongiza) 사무총장은 “서구식 법정에서는 가해자가 결코 자신에게 불리한 발언을 하지 않는다. 하지만 가차차 법정에서 만큼은 피해자들이 가해자의 진심 어린 사과로 자신도 예상치 못했던 용서와 자비를 베풀게 된다.”(한겨레신문, 2007. 9. 19)고 말했다. 그런데 이러한 방식의 가해자 처벌정책은 국가를 중심으로 하는 과거사정리 및 사회개혁의 딜레마 상황을 유발시키고 있다.

첫째로는 증거주의를 중심으로 하는 국내외 법원의 재판과 구술을 중심으로 하는 전통적 재판 간의 딜레마이다. 국내외 법원의 재판은 법적 절차와 증거를 바탕으로 하는 법적 심판인 반면, 전통적 가차차 재판은 관련자들의 구술에 의존하는 심판이다. 사회개혁이 국가를 중심으로 하는 민주적인 법적 절차와 제도의 정착이라는 점을 고려할 때, 전통적 재판제도는 탈국가적인 절차와 제도의 정당성을 강화시키고 있다. 물론 가차차 법정을 설립·운영할 당시, “2001년 공적 여론기관에서 조사한 결과에 따르면, 재판이 매우 더디게 진행되고 형량이 감형되는 문제가 있다 하더라도 국민의 70~80%가 가차차 법정을 선호하였다.”(G. Gabiro and J. Crawford, 2001: 98-99.) 국가통합화해위원회가 조사한 바에 따르면,(NURC, 2008b) 국민의 70-75%가 가해자들을 가차차 법정에서 처벌하는 것이 사회개혁에 기여한다고 밝혔다. 이처럼 국민들은 전통적 재판에 호의적이었지만, 피해자들은 사회봉사활동이라는 형량이 너무 낮다고 불만을 표시하거나 혹은 초기에 법관들이 50,000 르완다 프랑(88.54 US\$) 때문에 혐의자들을 풀어주었다는 비판을 제기하기도 하였다. 피해자들은 점점 희생과정에 대한 진실과 재판과정의 정보에 대해 요구하고 있지만, 르완다 정부는 전통적인 가차차 재판의 한계를 극복하지 못하고 있다. 가차차 법정은 구술의 진실성 규명 여부, 목격자의 보호 문제, 학살사건 간 상호관계의 문제 등을 해결하지 못하고 있다.

둘째로는 르완다 정부는 가해자들을 처벌하여 사회개혁의 저항세력들을 약화시키고 동시에 개혁적 주체들을 형성하여 민주주의 이행의 사회적 토대를 강화시키려 하였지만 이원적인 가해자 처벌정책의 딜레마를 극복하지 못

하고 있다. 물론 가차차 법정은 시민사회의 적극적인 참여로 집단학살사건의 진실을 규명하여 가해자들로 하여금 공동체에 대한 책임을 지게 하는 것이었다.(NURC, 2007) 가차차 법정은 “피해자와 가해자가 마주친 상태에서 서로 진실을 이야기하게 하면서, 서로 간의 고통과 갈등을 표출하게 하여 상호 간의 화해를 이끌어 내는 것이다.”(Uvin, 2000: 8.) 가차차 법정은 증인, 가해자, 피해자 구분 없이 함께 당시 상황을 논의하면서 집단적 기억을 유도한다. 그래서 2001년 6월 18일, 르완다 정부는 가차차 재판제도의 목적을 다음과 같이 밝혔다. “① 집단학살 시기에 발생했던 각종 사건의 진실을 밝힌다. ② 집단학살 범죄로 기소되어 있는 사람들에 대한 재판을 재빠르게 수행한다. ③ 불처벌 문화를 근절시킨다. ④르완다 국민들 간의 화해를 촉진시킨다. ⑤ 르완다 국민 스스로 그들의 문제를 해결할 능력을 발전시킨다.”(NURC, 2007: 28.) 그러나 르완다 정부는 가차차 법정을 통해 재판을 빠르게 수행하고 불처벌 문화를 극복하려는 목적을 달성하고 있지만, 사건의 진실 규명 및 국민 간의 화해촉진을 실질적으로 달성하지 못하고 있다. 가차차 법정은 피해자와 가해자 간의 구술에 의존하는 방식 때문에 집단학살사건과 사회구조적 모순 간의 관계를 규명하는 차원의 총체적 진실이 규명되지 못하고 있고, 또한 진정한 진실이 규명되지 못한 상태에서 가해자들에게 선고되는 낮은 형량 때문에 피해자와 가해자 간의 화해가 실질적으로 이루어지지 못하고 있다. 가해자들은 오히려 가차차 법정을 이용하여 과거의 반인륜적 범죄행위에 대한 면죄부를 부여받을 수 있다.

2. 사회적 모순을 약화하기 위한 정책의 딜레마

르완다의 과거사정리정책은 기본적으로 종족 간의 집단학살의 원인으로 작용했던 다양한 문제들을 해결하는 차원에서 수립되었고, 그것을 바탕으로 진실규명 및 화해를 바탕으로 하는 사회개혁을 추진하려 하고 있다. 르완다 정부가 추진하고 있는 진실규명 및 화해의 궁극적인 목표는 상처받았던 사회를 치유하면서 르완다 국민들 간의 종족적 갈등을 없애고, 과거를 잊으면서

함께 살아가는 것이다. 이것이 곧 르완다 정부가 내세우고 있는 사회개혁정책의 기초였다.

르완다 정부가 추진하고 있는 사회개혁은 국가통합화해위원회가 권고하고 있는 8개 영역의 정책으로 구체화되고 있다. 르완다 정부는 집단학살의 근본적 원인으로 작용했던 사회적 모순을 약화하는 차원에서 사회개혁을 추진하

<표 2> 르완다 국가통합화해위원회의 사회개혁정책 권고안

정책 의제	정책 방안
집단학살 및 종족 이데올로기	<ul style="list-style-type: none"> * 국가통합화해위원회가 종족 간 집단학살과 그 이데올로기에 저항할 수 있는 체제를 정착하고 강화시킨다. * 집단학살과 종족 이데올로기를 제어할 수 있는 법적 장치를 마련한다. * 집단학살과 종족 이데올로기에 저항하는 것과 관련된 교육훈련모듈을 사회적으로 확산시킨다. * 집단학살과 종족 이데올로기에 저항하는 기념일을 제정한다. * 미디어를 통해 관용, 통합, 그리고 화해와 관련된 사회적 메시지를 지속적으로 전달하고 사회화한다.
가난과 토지	<ul style="list-style-type: none"> * 농촌에서 경작활동을 하지 못하는 사람들에게 국가적 차원의 투자와 지원을 강화한다. * 기술농경프로그램을 개발하여 보급한다. * 합리적인 토지이용 메커니즘을 구축한다. * 집단농장 프로그램을 개발하여 보급한다. * 토지관련법을 개정하여 배포한다. * 국가적인 가족계획 프로그램을 개발하여 보급한다.
가차차 재판의 후속 기능	<ul style="list-style-type: none"> * 집단학살 피해자들에 대해 적절한 배. 보상 정책의 메커니즘을 구축한다. * 가차차 법정(2007년 12월 종료)의 결정을 집행하고 관리할 수 있는 구조를 체계화한다. * 가해자들이 지역사회의 공공이익에 봉사할 수 있는 정책을 효과적으로 수립한다.
역사적 책임	<ul style="list-style-type: none"> * 국민들에게 르완다 역사를 재작성하여 널리 배포한다. * 선한 정부의 정책에 대한 모니터링과 평가의 메커니즘을 구축한다.
문맹과 무지	<ul style="list-style-type: none"> * 가족계획의 문제를 심도 있게 연구한다. * 모든 사람들을 위한 교육프로그램을 공고히 한다. * 무료 의무교육의 프로그램을 가시화한다. * 국민들의 독서문화를 강화한다. * 도서관과 독서센터를 전국적으로 확산시킨다.
일부다처제 및 축첩제도	<ul style="list-style-type: none"> * 이 제도에 저항해서 투쟁할 수 있는 권위적 풀뿌리 기관(지방 공공기관 및 NGO단체)의 역할을 강화한다. * 결혼체제 및 가계 승계체제 등과 관련된 법을 국민들에게 널리 배포한다.
종교기관	<ul style="list-style-type: none"> * 종교기관의 실태를 정기적으로 모니터링할 수 있는 시스템을 구축한다. * 종교를 매개로 분열을 조장하는 것에 대한 근절정책을 추진한다.
HIV/AIDS 전염병	<ul style="list-style-type: none"> * 병에 감염된 사람들 간의 소통과 협의를 강화한다. * 병에 감염된 사람들에 대한 체계적 관리프로그램을 구축한다.

자료: IJR, 2005.

고 있다. 아래의 <표 2>에서 확인할 수 있듯이, 르완다 정부의 사회개혁정책은 과거사의 구조적 요인으로 작용했던 측면만이 아니라 민주주의 사회를 구축하기 위한 개혁적 과제까지 제시하고 있다.

국가통합화해위원회가 권고하고 있는 정책과제들은 르완다의 종족갈등 및 사회적 문제들의 주요 원인들을 해결하려는 사회개혁의 일환이자 민주주의 이행 및 공고화의 일환이었다. 그런데 르완다 정부는 과거사정리 과정으로서의 정책과제와 사회개혁 과정으로서의 정책과제를 동시에 추구해야만 하는 정책적 딜레마에 빠져 있다. 과거사정리 과정으로서의 정책과제들은 국가통합화해위원회를 중심으로 점진적으로 현실화되고 있지만, 사회개혁 과정으로서의 정책과제들은 르완다의 사회구조적 요인들 때문에 쉽게 추진되지 못하고 있다.

2006년 4월, 르완다 국가통합화해위원회는 과거사정리 과정으로서의 정책과제들을 실현하기 위해 집행사무국 산하에 세 개의 부서를 만들어 과거사정리를 매개로 하는 사회개혁정책을 추진하고 있다. 세 개의 부서는 시민교육부, 분쟁관리와평화건설부, 재무행정부이다. 특히 시민교육부는 다음과 같은 사업을 진행하고 있다. 통합과 화해를 위한 프로그램 발굴 및 진행, 개발과 훈련을 통한 사회적 인력의 양성, 인간도(INGANDO)³의 조직, 대중적인 교육과 토론의 추진 등이다. 르완다 국가통합화해위원회는 종족 간의 분리와 갈등을 정당화하는 이데올로기의 정당성을 무력화시키거나 혹은 노동능력을 향상시키기 위한 교육 사업을 강화하고 있다. 또한 국가통합화해위원회는 가차차 재판의 후속조치를 추진하면서 전통적 방식의 가해자 처벌정책에서 드러난 르완다 정부의 딜레마를 극복하려 하고 있고, 과거사와 관련된 역사적 사실들을 바탕으로 르완다의 역사를 재구성하고 있다. 그러나 국가통합화해위원회는 사회개혁 과정으로서의 정책과제들을 권고하는데 머무를 수밖에 없다. 사회개혁적 과제로 제시된 가난의 문제, 토지개혁의 문제, 문맹과 무지의 문제, 일부다처제 및 축첩제도의 문제, 종교갈등의 문제, 그리고 HIV/AIDS 문제 등은 피해자와 가해자 간의 화해를 중심으로 하는 과거사정리

3. ‘인간도(INGANDO)’는 르완다 말로 쿠간디카(Kugandika)인데, 이 말은 국가가 직면해 있는 여러 ‘문제들을 해결할 수 있는 인력을 양성한다’는 의미이다.

해결될 수 있는 것이 아니라 과거사의 총체적 요인으로 작용했던 사회구조의 혁명적 변화의 과정에서 해결될 수 있기 때문이다. 특히 후투족이 보유하고 있는 토지를 국가가 몰수해야만 가능한 토지개혁의 문제는 더욱 그러하다. 물론 르완다는 일부다처제 및 축첩제도를 개선시킬 수 있는 조건을 마련하여, 여성의 권리에 대한 사회적 정당성을 강화시켜 나가는 교육사업 및 제도 개선사업을 적극적으로 추진한 결과, 르완다 국회의 여성 비율이 약 52%로 상승하였다. 여성들의 제반 권리가 사회적으로 보장되기 시작하였다는 증거이다. 그렇지만 과거사정리가 성폭력과 같은 문제들을 다루지 못하고 있고 또한 그 이외의 사회개혁적 과제들은 현실적으로 추진되지 못하고 있다. 르완다 정부가 국가통합의 일환으로 기득권 세력을 포용하지 않으면 안되는 정책적 딜레마이자 국가통합화해위원회에 참여하고 있는 다양한 세력들의 다양한 이해를 반영해야만 하는 정책적 딜레마이다.

르완다 정부는 “후투족을 국방부장관으로 기용하거나 주요 관직에 기용하였고, 노인과 젊은이에 대한 대대적 사면 및 감옥 내에서의 외국어 교육 등 다양한 방법으로 후투족과 투치족 간의 화합을 유도하고 있다.”(한겨레신문, 2007. 9. 19) 이러한 종족 간 화합정책은 후투족의 기득권을 빼앗지 않으면 안 되는 사회개혁적 정책과제들을 실현시키지 못하게 하는 요인으로 작용하고 있다. 르완다 과거사정리의 기초가 종족 간의 화해와 통합이라는 점에 비추어 볼 때, 르완다 과거사정리가 기득권을 중심으로 한 사회경제적 지배체제를 온존시키는 차원의 사회개혁에 머무를 수밖에 없는 정책적 딜레마이다. 이러한 딜레마는 국가통합화해위원회의 구성에서도 확인할 수 있다. 르완다 정부는 종족 간의 공존과 협력을 이끌어내는 차원에서 국가통합화해위원회의 위원들을 구성하였다. 국가통합화해위원회에서 활동하고 있는 위원들은 다음과 같다. “① 시민사회의 대표(종교단체, 대학, 언론, 인권운동조직, 노동조합 등), ② 법률적으로 선출된 대표(지역과 부분별 선출), ③ 결혼문제 및 인구문제 등에 대한 전문가, ④ 여성조직 및 청년조직의 대표자, ⑤ 가차차 법원의 업무지원관, ⑥ 집단학살의 생존자 조직의 대표, ⑦ 경찰 대표, ⑧ 군부 대표, ⑨ 지역통합 및 화해 활동가”(IJR, 2005) 과거사정리와 관련하여 특정 세력만이 아니라 사회를 구성하고 있는 다양한 영역의 대표 및 지역과

종족의 대표들이 참여하고 있다. 이러한 대표들은 국가통합화해위원회에서 자신이 소속되어 있는 조직과 영역 및 종족의 이해를 과거사정리정책에 반영하려 하기 때문에, 기존의 기득권 지배체제를 침범하지 않는 수준에서 사회개혁적 정책을 결정할 수밖에 없다. 국가통합화해위원회가 종족 간의 갈등을 완화시키거나 르완다 역사를 재구성하는 수준의 교육사업에 치중할 수밖에 없는 정책적 딜레마이다.

3. 집단학살 희생자 지원을 위한 정책의 딜레마

르완다 정부는 1998년 2월 22일, 집단학살 피해자들을 위한 신뢰기금법을 토대로 ‘피해자 지원재단’을 설립하였다. 이 재단의 주요한 목적은 다른 르완다 국민들처럼 집단학살 피해자들 스스로 자립하고 인간으로서의 자율적인 생활을 할 수 있을 때까지 그들을 지원하는 것이다. 1998년 2월 22일에 제정된 신뢰기금법 제12조는 정부가 매년 정부예산의 최소 5% 이상을 집단학살의 피해자들이나 유가족들에 대한 보상기금으로 적립해서 내전의 피해자들을 지원해야만 하는 것으로 규정하고 있다.

이 재단은 피해자들과 일상적으로 소통하면서 그들이 공동체 내에서 생활하는데 어려움을 해소시켜 주고, 인간으로서의 기본적인 권리를 누리면서 살 수 있게 하는 것이다. 그래서 피해자 지원재단의 사무국에는 총 18명의 인원이 배치되어 아프리카 대륙의 전체 문제라고 할 수 있는 에이즈 문제(HIV/AIDS), 교육문제, 소득향상 문제, 건강치료문제, 주택문제 등을 해결할 수 있는 경제적 지원만이 아니라 법률적인 지원도 하고 있다. 이러한 정책들은 르완다 국민들 간의 화해과정을 촉진시키는 촉매제와 같은 역할을 담당한다고 할 수 있다. 아래의 <표 3>은 피해자 지원재단이 1999년부터 2005년까지 추진했던 피해자 지원정책의 결과이다.

1998년부터 2005년까지 피해자 지원재단의 전체 예산은 39,700,013,955 (르완다 프랑, 70,298,353.27 US\$) 중에서 매년 교육지원 사업으로 소요된 예산은 평균 70% 이상이다. 그렇지만 이러한 지원정책 역시 적지 않은 딜레

<표 3> 르완다의 희생자 및 피해자를 위한 교육사업 지원

기간	수혜자 수 (명)	연간 재정 (르완다 프랑)	교육지원 재정 (르완다 프랑)
1998/1999	24,442	5,811,696,262 (10,290,995.80 US\$)	1,638,602,114 (2,901,536.27 US\$)
1999/2000	27,452	5,967,328,853 (10,566,580.46 US\$)	2,743,785,156 (4,858,526.71 US\$)
2000/2001	35,548	5,437,634,941 (9,628,630.92 US\$)	3,009,102,362 (5,328,334.17 US\$)
2001/2002	34,604	7,160,023,194 (12,678,530.55 US\$)	4,121,660,978 (7,298,384.83 US\$)
2002/2003	40,133	7,145,221,705 (12,652,320.98 US\$)	5,711,238,672 (10,113,111.65 US\$)
2003/2004	45,033	7,328,194,000 (12,976,317.12 US\$)	4,050,036,000 (7,171,555.70 US\$)
2004/2005	45,863	8,499,155,000 (15,049,783.14 US\$)	6,155,339,411 (10,899,498.04 US\$)

자료: 집단학살 피해자 지원재단, 『연차 보고서』, 2006.

마에 빠져 있다. 먼저 집단학살의 규모에 비해 지원정책의 수혜자들이 소수에 불과하다는 점이다. 1990년 10월부터 4년 동안에 약 100만 여 명이 학살되었다는 점을 고려하면, 학살된 사람들의 유가족들은 그 이상일 것이다. 하지만 피해자 지원재단은 1998~2005년까지 총 39,700,013,955 르완다 프랑 (70,298,353.27 US\$)의 예산을 총 253,075명에게 지원하였고, 혜택을 받은 사람들은 주로 도시에 거주하고 있었다. 특히 농촌에 거주하는 피해자나 도시에 거주하면서도 정부의 정책에 참여하지 못하는 나머지 피해자들은 르완다 정부의 피해자 지원정책의 혜택을 누리지 못해 고통을 겪으면서 지내야만 했다. 다음으로는 교육사업의 내용이 종족 간의 갈등을 치유하고 새로운 국가 중심의 통합의식을 사회적으로 형성하는데 집중되어 있다는 점이다. 집단학살의 피해자나 희생자들은 우선적으로 경제적인 배·보상을 통해 최소한의 생존조건을 마련하려 하지만, 르완다 정부는 예산의 부족 때문에 희생자나 피해자들에게 경제적인 배·보상정책을 실시하지 못하고 있다. 그래서 르완다 정부는 교육 사업 이외에 주택문제나 소득향상문제를 해결하기 위한 지원

<표 4> 르완다의 희생자 및 피해자를 위한 건강치료사업 지원

연도	수혜자 수 (명)	연간 재정 (르완다 프랑)	건강치료 재정 (르완다 프랑)
1998	784	3,813,139,126 (6,752,073.23 US\$)	32,679,506 (57,866.87 US\$)
1999	5119	5,811,696,262 (10,290,995.80 US\$)	261,783,376 (463,549.97 US\$)
2000	63,183	3,436,962,419 (6,085,962.55 US\$)	258,103,200 (457,033.34 US\$)
2001	64,107	5,437,634,941 (9,628,630.92 US\$)	238,506,494 (422,332.69 US\$)
2002	74,347	7,160,023,194 (12,678,530.55 US\$)	273,799,713 (484,827.76 US\$)
2003	88,683	7,145,221,705 (12,652,320.98 US\$)	603,240,720 (1,068,181.72 US\$)
2004	194,524	7,328,194,000 (12,976,317.12 US\$)	784,110,759 (1,388,455.31 US\$)
2005	244,512	8,499,155,000 (15,049,783.14 US\$)	823,626,154 (1,458,426.75 US\$)

자료: 집단학살 피해자 지원재단, 『연차 보고서』, Kigali, 2006.

주: 연간예산이 <표 3>의 연간재정과 다른 것은 <표 4>의 연간재정이 당해년도 예산으로 정리되었기 때문이다.

정책을 실질적으로 추진하지 못하고 있다. 르완다 정부가 교육지원정책과 더불어 추진하고 있는 것은 건강치료지원정책이다. 아래의 <표 4>에서 확인할 수 있듯이, 피해자 지원재단은 이를 위해 우선 내전의 과정에서 피해를 당해 육체적·정신적 고통에 시달리고 있는 환자들을 치료하는데 전체 예산 중에서 매년 약 10% 내외를 지출하고 있다.

1998년에서 2005년까지 총 735,259명의 피해자들이 건강치료를 받았다. 건강치료지원정책의 혜택을 보는 사람들이 매년 증가하고 있는 것은 사실이지만, 이 정책도 역시 적지 않은 딜레마에 빠져있다. 중장기적으로 치료를 받아야 할 사람들이 약 300~400만 명인데 비해 건강치료 지원정책의 혜택을 보는 사람의 수가 매우 적다는 점이다. 물론 르완다 정부는 긴급하게 육체적 치료를 받아야만 할 사람들에게 우선적으로 지원하면서 그 수를 확대시키고 있지만, 문제는 중·장기적으로 정신적 치료를 받아야만 할 사람들에게 대한

지원을 거의 하지 못하고 있다. 피해자 지원재단의 전체 예산중에서 건강치료 지원정책으로 지출되는 규모가 10% 내외에 불과하기 때문이고, 또한 환자들을 치료할 수 있는 의료시설이 구축되지 못했기 때문이다. 르완다 정부는 예산의 부족 때문에 공공적 의료시설을 갖추기 어려운 조건에서 환자들에게 건강치료를 지원해야만 하는 딜레마에 빠져 있다.

V. 결론

과거사 정리는 사회가 민주적으로 변화·발전하면서 발생하는 역사적 의제이다. 비록 역사적으로 인지되어 있는 사실이라 할지라도, 그 사실과 관련된 진실을 사회적으로 공론화하여 공인받게 하는 과정인 것이다. 과거사 정리는 민주주의로 이행되는 대부분의 국가에서 진실을 복원하여 기억하는 과제, 과거에 잘못을 저지른 가해자들에게 책임을 묻는 과제, 그리고 피해자들을 치유하는 과제 등으로 시도되었다. 과거사 정리는 대부분 진실을 규명하고, 그러한 진실을 바탕으로 피해자에게 배·보상을 하고 가해자들에게 다양한 책임을 묻는 과정을 거친다. 르완다의 과거사 정리도 이러한 차원에서 진행되고 있다.

하지만 다른 국가의 사례와 마찬가지로, 르완다 정부는 다양한 차원에서 추진되고 있는 과거사정리 및 사회개혁적 정책의 딜레마 상황에 빠져 있다. 첫째, 르완다 정부는 과거사정리 및 사회개혁적 정책으로 민주주의를 이행시키려 하고 있지만, 종족주의를 기반으로 하는 반정부 세력에 대해 국가의 억압적 수단을 동원해야만 하는 딜레마에 빠져 있다. 르완다의 과거사정리가 국가폭력의 역사를 청산하여 종족 간의 화해와 통합을 추구하고 있지만, 국가 스스로 반정부 세력에게 또 다른 국가폭력을 행사함으로써 종족 간의 갈등을 사회적으로 구조화하는 딜레마인 것이다. 둘째, 르완다 정부는 과거사정리를 계기로 사회개혁적 정책과제들을 추진하려 하고 있지만, 그러한 정책들을 실현하기 어려운 딜레마에 빠져 있다. 르완다 정부의 과거사정리가 국

가를 중심으로 종족 간의 화해 및 통합을 추구하고 있기 때문에, 사회경제적인 기득권을 누리고 있는 후투족을 포용하기 위해 그들의 기득권을 인정해야만 하는 딜레마이다. 이는 르완다의 과거사정리가 사회개혁적 수준으로 발전하지 못하는 주요 원인으로 작용한다. 셋째, 가해자들에 대한 처벌정책이 이원적으로 추진되는 과정에서 나타나는 딜레마이다. 르완다 정부는 전통적 재판제도를 도입하여 지체되고 있었던 가해자 처벌정책을 추진하고 있지만, 가해자들은 오히려 그러한 재판제도를 이용하여 가벼운 형량을 선고받거나 면죄되기도 한다. 또한 이러한 재판제도는 총체적인 진실을 규명하는데 적지 않은 한계로 작용하고 있다. 넷째, 르완다 정부는 피해자 개개인에게 경제적 배·보상을 하지 못하고 단지 교육 및 건강치료에 대해 지원할 수밖에 없는 배·보상정책의 딜레마이다. 이러한 딜레마는 집단학살의 피해자 규모가 너무 클 뿐만 아니라 피해자들에게 경제적으로 배·보상할 정도의 재정능력이 안되기 때문에 발생하는 것이지만, 이는 희생자나 피해자를 중심으로 과거사를 정리하는 것이 아니라 국가를 중심으로 과거사를 정리하는 딜레마라고 할 수 있다.

그러나 이 논문도 적지 않은 한계를 내포하고 있다. 첫째로는 르완다 종족 갈등의 사회구조적 요인, 즉 민주주의 이행 및 공고화 과정에서 나타나는 새로운 갈등의 요인을 구체적으로 분석·평가하지 못하고 있다. 이는 민주화 이후의 민주주의를 추진하기 위한 다양한 과제를 도출하지 못하는 요인이다. 둘째로는 사회구조적 모순과 과거사와의 상호관계를 실증적으로 규명하지 못하고 있다. 이러한 문제점은 과거사정리와 사회개혁정책에 초점을 맞추었기 때문에 나타나는 현상이지만, 국가가 추진하는 사회개혁정책의 딜레마는 사회구조적 모순을 극복하기 위한 또 다른 정책과제를 실현하는 과정에서 해소될 것이다. 사회구조적 모순을 실증적으로 분석·평가한다는 것은 곧 그러한 정책과제들을 도출하는 과정이기도 하다. 셋째로는 가해자들의 사회경제적 존재기반을 구체적으로 밝히지 못하고 있다. 르완다 과거사정리는 가해자들을 법률적으로 처벌하면서 추진하고 있지만 실질적으로 가해자들의 사회경제적 기득권을 침범하지 않는 수준이다. 가해자들은 과거사정리의 과정에서도 자신의 사회경제적 존재기반을 그대로 유지하고 있다. 지배세력의 사회

경제적 기득권이 민주주의 이행 및 공고화의 걸림돌로 작용할 수 있다는 점을 고려할 때, 가해자들의 사회경제적 존재기반에 대한 연구는 과거사정리 및 사회개혁의 과제를 보다 구체적으로 제시할 것이다. 이 논문의 이러한 한계들은 곧 앞으로 수행해야만 할 연구과제이기도 하다.

참고문헌

- 국민일보. 유엔 르완다국제형사재판소 박선기 재판관, 2005년 7월 12일.
 동아일보. 아프리카 르완다 대학살 현장을 가다. 2006년 5월 28일.
 장용규. 2007. 「르완다 제노사이드: 후투와 투치의 인종차별과 갈등의 역사적 전개」, 『한국아프리카학회지』, 제26권.
 한국민족연구원. 2000. 「자료: 르완다 보고서」, 『민족연구』 4.
 한겨레신문. “내 아들은 돌아오지 않지만 참회하는 당신을 용서합니다.” 2007년 9월 19일.
- Bizos, George 1998. *No One to Blame? In pursuit of Justice in South Africa*. Cape Town, David Philip & Mayibuye Books.
- Bunce, Valerie. 2000. “Comparative Democratization: Big and Bounded Generalization.” *Comparative Political Society*, 33(6), August-September.
- Borton, John and Eriksson, John. 2004. *Assessment of the Impact and Influence of Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda*. Evaluation Department, Ministry of Foreign Affairs Denmark.
- Cochrane James, De Gruchy, John and Martin, Stephen. 1999. *Facing the Truth -South African faith Communities and the Truth and Reconciliation Commission*. David philip publisher, Oheio Press.
- Diamond, Larry. 1996. “Toward Democratic Consolidation.” Larry Diamond & Marc F. Plattner (eds), *Developing Democracy-Toward Consolidation*. Baltimore and London: The Johns Hopkins Univ. Press.
- Du Toit (ed.). 1998. *Confession and Reconciliation*. Pretoria, Research Institute for Theology and Religion.
- Estrada-Hollenbeck, M. 2001. *The Subjective road to Reconciliation: attainment of justice through restoration not arbitration. In Reconciliation, coexistence, and justice in interethnic conflict: theory and practice*. Rowman and Littlefield.
- FARG, 2006. *Annual Reports*. FARG.
- Gabiro, Gabriel and Crawford, Julia. 3 April 2001. “Preparation for Unprecedented Justice System.” Hirondele News Agency.

- Gasiorowski, Mark J. & Power, Timothy J. 1998. "The Structural Determinants of Democratic Consolidation-Evidence from the Third World." *Comparative Political Society* 31-6, September.
- Gibson, James L.& Gouws, Amanda. 1999. "Truth and Reconciliation in South Africa: Attributions of Blame and the Struggle over Apartheid." *American Political Science Review* 93(3), Sep.
- Gibson, James L. 2004. *Overcoming Apartheid*. HSRC Press.
- Hayner, Priscilla B. 2000. "An Eye to the Future - Reconciliation and Reforms -." *Unspeakable Truths*. Routedledge New York and London.
- Human Rights Watch. 2004. *Struggling to survive:barriers to justice for rape victims in Rwanda, Research Report 1610(A)*, Kigali.
- Huyes, L. 2003. Justice, D. Bloomfield, T. Barners and L. Huyes, *Reconciliation after violent conflict*. Halmstand: Bull Trickery
- IJR (Institute for Justice and Reconciliation). 2005. "Evaluation and Impact Assessment of the National Unity and Reconciliation Commission (NURC)." NURC.
- Institute for Justice and Reconciliation (IJR). 2005. *Evaluation and Impact Assessment of the National Unity and Reconciliation Commission*. NURC.
- Kimani, Simon. 2001. "Report of The National Strategy on Reparations." Workshop held at the Parktonian Hotel, Johannesburg, 31 October (<http://www/wits.ac.za/csvr/papers/papkoetz.htm>)
- Koetz, Meverett. 2000. "The Responsibility of Civil Society: Priorities, strategies, and concerns for reconciliation in South Africa." (<http://www.wits.ac.za/csvr/papers/papkim1.htm>).
- Kubai, Anne N. 2007. "Between Justice and Reconciliation: The survivors of Rwanda." *African Security Review* 16-1. Institute for Security Studies.
- John Mutamba & Izabiliza, Jeanne. 2005. "The Role of Women in Reconciliation and peace Building in Rwanda: Ten Years After Genocide 1994-2004." NURC.
- NURC, 2007. "Community Conflicts in Rwanda: Major Causes and Ways to Solutions." NURC
- NURC, 2008a. *The Causes of Violence After The 1994 Genocide in Rwanda*. Kigali, NURC.
- NURC, 2008b. *Social Cohesion in Rwanda: An Opinion Survey Results 2005-2007*. NURC
- Obidegwu, Chukwuma. 2003. "Rwanda: The Search for Post-Conflict Socio-Economic Change, 1995-2001." *Africa Region Working Paper Series*, No, November 12.
- Pitsch, Anne M. 2002. "The Gacaca Law of Rwanda: Possibility and Problems Adjudicating Genocide Suspects." Working Paper NUR-UMD Partnership, Center for International Development and Conflict Management.
- Republic of Rwanda, 2003. "The Constitution of the Republic of Rwanda."
- Republic of South Africa, 1995. *The Promotion of National Unity and reconciliation*

- Act*, 7.26 (<http://www.polity.org.za/1995/act95-034>).
- Rombouts, Heidy. 2004. "Gender and Reparations in Rwanda." International center for Transitional Justice & International Development Research Center.
- Simpson, G. & Van Zyouth, P. 1995. Africa's Truth and Reconciliation Commission, Centre for the Study of Violence and Reconciliation, Johannesburg: South Africa.
- Simpson, G. Jan., 24, 1997. 1. 24, "A Culture of Impunity." The Johannesburg Star.
- Steiner Henry J. ed. 1997. *Truth Commissions, A Comparative Assessment: World Peace Foundation Reports*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- TRC, 1998a, "Summary Report." May(<http://www.polity.org.za/govdocs/reports/poverty.html>).
- TRC. 1998b. *TRC Report*. TRC, vol. 5.
- Villa-Vicencio, Charles & Wilhelm Verwoerd. 2000. "Constructing a Report Writing up the Truth." Robert I. Rotberg & Dennis Thomson, Truth V. *Justice*, Princeton, Princeton Univ.
- _____. 2000. *Looking Back Reaching Forward*. Univ. Cape Town Press.
- Uvin, Peter. 2000. "The Introduction of a Modernized Gacaca for Judging of Participation in the Genocide and the Massacres of 1994 in Rwanda." Discussion Papered for the Belgian Secretary of State for Development Cooperation.
- UN. 1995. "Declaration of Basic principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power." General Assembly resolution 40/34(November 29, 1985) Neil J. Kritz (ed.), "Transitional Justice." vol. 3, United States Institute of peace Press, 1995
- UN. Nov. 26, 2006. "International Covenant on Civil and Political Rights."
- UN. 2008. "Annual Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights of the Office the High Commissioner and the Secretary-General."
- Vandeginste, Stef. 1999. "Justice, Reconciliation and Reparation After Genocide and Crimes Against Humanity: The Proposed Establishment of Popular Gacaca Tribunals in Rwanda." All-Africa Conference on African Principles of Conflict Resolution and Reconciliation United Nations Conference, Addis Ababa, 8-12 November, University of Antwerp (Belgium).
- Van Zyl, Paul. 1999. "Dilemmas of Transitional justice: The Case of South Africa's Truth and Reconciliation Commission." *Journal of International Affairs* 52(2), Spring.
- Wemmers, Jo-Anne. 2006. *Reparation And The International Criminal Court: meeting The Needs of Victims*. University of Montreal.
- Zorbas, Eugenia. 2004. "Reconciliation in Post-Genocide Rwanda." *African Journal of Legal Studies* 1(1).

Historical Readjustment and Social Reform Policy: The case of Rwanda

Kim Young Su

Institute of Social Science, Gyeongsang National University

The government of the republic of Rwanda and the Rwandan Patriotic Front concluded the Arusha Peace Accords, which the UN and the OAU mediated in order to bring peace to the two quarreling parties, to usher in democracy to Rwanda, and to put an end to the civil war that have plagued the nation since 1993. The Rwandan government founded the NURC to reassess the history of genocide that occurred in March, 1993. The NURC is rewriting the Rwandan history of genocide that took place from October, 1990 to December, 1994 which arose from the disputes between two ethnic groups. About one million persons were killed during the genocide. The NURC executed Rwanda's historical readjustment policy with operations on two fronts. On the one hand, the NURC adjudicated the suspects and on the other, the NURC made reparations to the victims. The Rwandan government wants to foster social unity to make a peaceful transition into democracy mainly through two policies. First, the social unity strategy has six stages. Social reparation policy is designed to resolve the social contradiction which led to the genocide. However, there are shortcomings to this approach. The Rwandan government should have taken note of the policy dilemma that would arise in the transition towards democracy. It failed to make direct economic reparation to the victims and instead it established an institution called FARG through which it would financially support victims' education and provide health care. The people support this social reparation policy and expect that the policy to promote social unity and reconciliation. But even if the government carries out the policies as planned, racism may not go out of existence in Rwanda. The Rwandan government must recognize Hutu's social economic power if it hopes to achieve national reconciliation and unity between race. In addition, the forces of anti-government factions by using ethnicity-driven ideology which are struggling inside Rwanda must be dealt with. The struggles resemble a civil war and many think that it would be a major obstacle to achieving democracy in Rwanda.

Key Words: The Republic of Rwanda, NURC, FARG, Social reform policy,
Socialunity

김영수. 경상대학교 사회과학연구원
경남 진주시 가좌동 900번지 경상대학교 사회과학연구원
Tel_055 751 5184 E-mail_sojukim@korea.com

