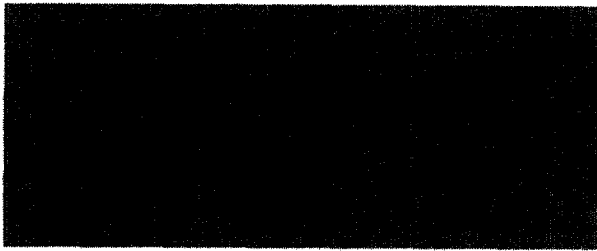


## 1990년대 이후 쿠바의 개혁과 대외개방

곽재성(경희대학교 아태국제대학원 교수)\*



### I. 문제제기

본 연구는 자본주의적 개혁 및 대외개방에도 불구하고 정치체제의 안정성을 지속적으로 유지하고 있는 쿠바의 경험이 담고 있는 함의와 시사점의 도출을 목표로 한다.

1959년 혁명에 성공한 쿠바는 대내적으로 독자적 발전을 지향하면서 대외적으로는 제3세계 국가에 대한 적극적인 지원을 감행했다. 단기적으로 국민복지를 향상시켰던 카스트로의 쿠바는 발전에 대한 대안을 제시하는 듯했고 그때까지 국제자본주의하의 종속상황에서 탈출구를 찾지 못하던 라틴아메리카, 나아가서는 전 세계의 저개발 국가에게 있어 혁명의 땅 쿠바는 하나의 대안적 모델로 부상하는 듯했다. 물론 경제발전 모델로서의 쿠바의 신화는 곧 깨어졌지만 쿠바

---

\* 이 논문은 경희대학교 2002년도 경희대학교 신입교수 연구비에 의해 연구되었음.

가 지속해온 자주정책은 전 세계의 좌파에게 있어 희망의 불씨와도 같은 존재였다.

그러나 집권 40년 후, 구 소련의 해체를 시작으로 하여 전 세계적으로 사회주의가 퇴진하자 피델 카스트로 정부는 난관에 봉착하게 되었다. 구 소련 및 동구권과의 교역이 총 무역의 90퍼센트에 육박했던 쿠바에게 있어 사회주의권의 몰락은 대외교역 감소, 외화유입 감소, 경제 침체와 연료, 식량, 의류 등 모든 부문에서의 물자 부족으로 이어졌다.<sup>1)</sup>

1989년부터 1994년까지 쿠바의 경제지표도 전반적인 하락을 거듭했다. 1989년 81억 달러였던 총 수입은 1992년에 이르러선 23억 달러로 급격히 하락했고, 1994년에는 페소의 대 달러 환율은 100:1로 떨어졌다. 당시 전문직 종사자의 평균 임금은 400페소(4달러), 노동자 평균 임금은 160페소에 불과하였으니 기본적인 식량(쌀, 콩, 설탕, 우유 등)을 국가가 제공한다고 하더라도 일반국민들이 기타 생필품을 구입하기 위한 여유는 거의 없었다고 봐야한다. 그렇다고 해서 페소화 상점에 상품이 제대로 갖추어진 것도 아니었다(Miller and Henthorne, 1997:77; Jatar-Hausmann, 1999:94).

이처럼 경제가 피폐해지고 국민들의 생활이 위협받는 수준에 이르면 1993년에 이르러 쿠바의 정치권은 국회를 중심으로 자본주의의 수용에 대한 논의를 벌이기 시작했다. 가장 큰 걸림돌이었던 이데올로기적 갈등의 문제는 피델 카스트로 자신이 “현실이라는 것이 예전 같으면 우리가 절대 하지 않았을 일을 하게 한다... 결국 우리가 양보해야한다.”고 정당성을 부여함으로써 일단락 되었다. 그렇다고 해서 쿠바가 사회주의를 포기하거나 자본주의를 완전히 수용한 것은 아니었다. 당시 쿠바의 경제개혁을 주도했던 카를로스 라헤(Carlos Lage)부통령은 “혁명의 수행과정에선 여러 가지 아이디어나 실천양상이 있을 수 있다. 그러나 기본적으로 쿠바 국민이 선택하고 추진하고 있는 사회주의의 기초는 결코 변하지 않는다. 오히려 새롭게

1) 구상무역을 중심으로 했던 쿠바의 대외무역에서 사회주의 경제권은 88년을 기준으로 하여 수출의 86퍼센트, 수입의 87퍼센트를 각각 차지했다.

거듭나면서 공고화되고 있다.”라고 못박아 사회주의 혁명의 실현이라는 쿠바의 국시(國是)가 여전히 살아있음을 재확인하였다(Lage in Jatar-Haumann, 1999:94).

이러한 변동의 특수성과 중요성이 시사하듯 쿠바의 개혁과 개방에 관한 해외학자들의 연구 활동은 매우 활발하다. 이 주제에 관해 전문적으로 발표 토의하는 학술대회가 매년 열리고 있고(ACSE), 캐나다, 미국, 유럽을 중심으로 하여 쿠바를 대상으로 한 연구는 다방면에서 매우 활발하게 진행되고 있다. 1990년대의 쿠바의 변혁을 다룬 논문은 관점의 차이에 상관없이 크게 두 종류로 분류할 수 있다. 첫째는 개혁과 개방에 관한 국내적 함의를 다룬 것으로서 경제개혁의 성과와 제도개혁 그리고 거시경제적 성과 등에 초점을 맞추고 있고, 둘째는 주로 미국과의 관계를 다루면서 국제무대로의 복귀를 주제로 한 저술이다.<sup>2)</sup>

그렇다면 쿠바는 사회주의 체제에서 시장경제로의 전환을 시도하고 있는 것인가? 만일 그렇다면 국가의 역할은 언제까지? 또 어느 선까지 지속될 것인가? 완전한 자유시장경제로의 체제전환인가 아니면 일시적인 이윤동기의 부여인가? 등의 의문이 남는다. 그러나 이 물음에 대한 답은 그리 간단하지 않다. 왜냐하면 체제 내부에서조차 하나의 독립된 목소리가 들리지 않기 때문이다. 즉 쿠바가 통제경제에서 국가와 민간부문이 공존하는 혼합경제로 이행하고 있다는 평가(자본주의)에서부터 시장경제나 자본주의라는 단어자체에 대한 거부감을 표출하는 평가(사회주의)에 이르기까지, 스스로를 바라보는 내부의 시각은 모순적이리만큼 다양하다(Suchlicki, 2000:124). 또한 구 소련의 경우와 같이 경제개혁이 정치개혁과 민주화로 이어질 것이라는 시각(Oppenheimer, 1992)에서부터 경제개혁과 정치체제변동은 전혀 별개라는 시각에 이르기까지 오늘의 쿠바에 대한 외부 분석가들

2) 쿠바의 개혁이나 이행에 관한 국내의 연구수준은 양적 질적인 면에서 지극히 미약하다. 쿠바에 관한 첫 번째 학술대회가 열린 것이 2000년 가을이며, 이 학술대회를 주최했던 서울대학교 스페인중남미연구소가 발행한 학술지 『이베로아메리카연구』(제11호)의 당해 특집호가 쿠바와 관련하여 국내에서 출판된 대표적인 학술저작물이다.

의 시각도 다양하다. 따라서 본 연구는 이와 같은 쿠바의 경험을 어떻게 이해할 수 있을 것인가? 라는 물음에 대한 나름의 해답을 가까운 장래에 대한 예측을 통해 제시하고자 한다.

본고의 논리를 전개하기 위한 개념적인 틀은 '강한 국가, 약한 국가'의 구분에서 시작한다. 국가능력의 개념은 다양한 이론적 사상적 갈래에서 여러 학자들에 의해 정의되어왔다. 일반적으로 강한 국가란 국가의 정책을 통하여 의도한 대로 사회내의 변화를 이루어갈 수 있는 체제를 의미한다. 그것이 물리적 힘을 동원한 강제적인 방법이든 법률적, 행정적 장치를 기반으로 한 민주적인 방법이든 상관없이 강한 국가에서는 지배력이 그 체제의 하부에 이르기까지 효과적으로 침투하고 있는 국가를 의미한다. '강한 국가, 약한 국가'의 개념 구분에 있어 유의할 점은 국가체제의 규모나 국가의 활동범위가 그 평가 기준이 되지 못한다는 점이다. 방대한 국가조직을 갖추고 있거나 국가의 활동범위가 넓다는 사실은 국가의 정책집행력과 직접 관련이 없기 때문이다. 마찬가지로 평가하기 어려운 정책의 효율성도 국가의 능력을 구분하는 준거가 되지 못한다. 효율적인 정책을 펼치는 국가가 반드시 강한 국가는 아니기 때문이다. 강한 국가의 기본 조건은 정책의 효율성보다는 집행력에 있다(이인성 2000:200-201). 이 분류에 따르면 오늘날의 아르헨티나는 약한 국가이며 칠레는 강한 국가이다. 1990년대의 러시아는 약한 국가이지만 본고의 대상인 쿠바는 강한 국가이다.

쿠바를 강한 국가라고 정의하기는 상대적으로 용이하다. 카스트로의 혁명 이후 오늘날까지 쿠바의 역사는 제반 사회세력에 대하여 주도권을 확보하려는 국가조직의 투쟁의 역사였다. 그 결과 쿠바는 사회주의 체제의 통일성을 성공적으로 유지할 수 있었다. 또한 현 지도층의 리더십에 도전할 수 있는 반대 세력은 대부분 해외로 이탈했기 때문에 정책 집행력을 약화시켜 체제 변동을 이끌어낼 수 있는 세력이 쿠바 국내에는 거의 존재하지 않는다. 그렇다고 해서 쿠바의 리더십이 극도로 부패했다거나 사회 통합에 문제가 있는 것도 아니다.

이 논문을 통해 필자가 주장하고자하는 바는 카스트로의 유고와

같은 근본적인 변화의 동인이 쿠바에 발생하더라도 현재와 같은 강한 국가의 역할이 지속될 것이라는 점이다. 즉, 1990년대 사회주의로부터의 이행과정에서, 사회주의의 틀을 깨지 않고 자본주의적 요소를 수용한 쿠바는 가까운 장래에도 구 소련과 동구의 경험과는 상이한 변동의 형태를 보일 것으로 예상된다. 본고는 그 원인을 다음과 같은 세 차원에서 제시하고자 한다. 첫째, 제도적 차원에서 자본주의적 개혁정책의 이면에 사회주의적 통제수단이 견고하게 자리잡고 있고, 둘째, 행위자적 측면에서 정치경제 전반에 걸친 군부의 영향력이 증대되어 정권의 안정성이 더해지고 있고, 셋째, 국제적 측면에서 미국의 쿠바고립화 전략이 실패했다는 점이다.

본 논문의 본문은 총 네 장으로 구성되어있다. 제2장에서는 1990년대 쿠바의 개혁개방정책의 내용과 성과에 대해 우선 기술할 것이며 3, 4, 5장에서는 현재와 같은 정권의 연속성(또는 강한 국가의 역할)이 지속될 것이라는 가설에 대한 검증을 위와 같은 세 차원에서 각각 시도할 것이다.

## II. 1990년대 쿠바의 개혁과 신 경제정책

자본주의의 제한적 수용을 골자로 하는 쿠바의 신 경제정책은 ① 외화 유입의 증대, ② 상품과 서비스 공급의 확대, ③ 관광산업을 위시한 특정부문의 적극적 육성, ④ 재정지출의 축소와 외국인 투자의 적극적인 유치라는 네 가지 방향성을 가지고 1990년대 초부터 진행되었다. 경제위기의 타파를 위해 가장 기본적이며 인 시급한 사안인 외화 유입의 증대를 위해 정부는 전 국민의 달러 소지를 자유화하여 해외로부터의 송금을 유도하였고, 비교적 물자가 풍부한 국영 달러상점을 설치하여 내국인이라도 달러가 있는 사람이면 누구나 이용할 수 있게 하였다. 두가지 조치를 결합시킨 배경에는 송금을 받은 국민들로 하여금 풍부하게 물자가 구비된 국영 달러상점을 이용하게 하여 달러를 국가가 흡수하고, 국가가 얻게된 수익을 사회전체로 골

고루 분배시키려는 의도, 즉 자본주의로 사회주의를 지킨다는 의도가 짙게 깔려있다(Jatar-Hausmann, 1999:94). 이 제도를 실시하고 4년이 지난 1997년의 경우 해외로부터의 달러 송금은 전체 외화 소득의 20퍼센트를 차지하였고, 쿠바로 유입된 전체 달러의 17퍼센트가 달러 상점에서 유통되기에 이르렀으며 전체국민의 60퍼센트 이상이 달러화를 사용하기에 이르렀다. 최근의 비공식 통계에 따르면 해외에 거주하는 쿠바인들이 송금하는 외화는 연간 7억 달러에 육박한다고 한다(Palm Beach Post).

또한 생명공학과 관광산업이 국제적인 경쟁력을 갖추기 위해 집중적으로 육성해야할 산업으로 선정되어 국가적인 사업으로 추진되기에 이르렀다. 그 중에서도 관광산업은 이미 1994년부터(8억 5천만 달러 수입) 전통적인 설탕(7억 2천만 달러)을 제치고 국가 제1의 외화 획득원으로 부상하였고 그 후 빠른 속도로 성장해왔다. 1999년의 경우 쿠바를 찾은 160만 명의 관광객이 뿌린 달러는 20억 달러에 육박한다. 그러므로 2010년까지 관광객 7백만 명을 유치하고자하는 쿠바 정부의 계획이 전혀 근거 없는 것은 아니며, 오히려 사회주의권이 붕괴하고 나자 쿠바도 곧 몰락할 것이라는 예상이 철저히 빗나갔을 따름이다.

쿠바 정부는 재정지출을 최소화시키고 이를 대신할 해외자본의 유입을 적극 추진하였다. 특히 주안점을 두었던 관광산업의 육성에 있어 각종 시설을 갖추기 위한 투자자본을 원활히 조달하기 위해 법과 제도를 재정비한 후 외국과의 합작투자를 주관할 기업을 설립하기 시작했다. 1982년의 헌법개정으로 쿠바에는 외국인이 국내 회사에 49퍼센트 한도 내에서 투자할 수 있는 제도적 환경(Decree Law 50)이 이미 조성되어 있었고 나아가 1992년 7월 전국인민권력회의(국회)에 의해 승인된 헌법수정조항은 합작투자 기업에 소유권을 이전할 수 있는 권리를 부여하여 Decree Law 50을 적용하는 데 있어서 상당한 자율성을 보장하였다. 그러므로 오늘날의 쿠바에는 외국인이 100퍼센트 투자한 기업의 설립도 가능하다. 또한 이익금의 송금과 세금혜택 등 더 많은 외국인 투자를 유치하기 위한 전향적인 조치들

도 이어졌다(표 1 참조, 출처: 『쿠바개황』 외교통상부, 2001년 9월 pp.26-27 [<http://www.mofat.go.kr>]).

표 1) 1990년대 쿠바의 주요 경제제도 개편 조치

연도	쿠바의 주요 경제제도 개편조치
1992	· 대외무역 관련 국영기업에 대한 외환 사용 자율권 부여
1993	· 일반인 외환소지 합법화 · 달러화 거래 소매점 개설 · 외국거주 쿠바인의 가족방문 입국 허용 · 130개 업종에 대해 자영업 허용 · 국영협동농장을 협동생산기본단위(Unidades Basicas de Produccion Cooperativa)로 분할
1994	· 전기 등 공공서비스에 대한 사용자 비용부담제 도입 · 파세 제도 개편 · 15개 정부 부처 통폐합 · 페소화에 대해 태환성 부여(Peso Convertible 발행) · 대외무역 시행기관 다변화 · 금융제도 개편 · 농업부문에 대한 외국인 투자 허용 · 일부 농산물(육류, 우유, 커피, 쌀, 감자 등 기본 농산물을 제외한 농산물의 정부 수매 초과분) 및 수공품 거래를 위한 자유시장 설치
1995	· 외국인 투자법 개정 (외국인 투자한도 폐지, 외국인의 부동산 투자 및 소유 허용) · 외국인 투자 및 경제협력부(Minvec) 신설 · 내국인 경화 예금 허용 · 비국영 기업의 은행 차입 허용 · 환전소 신설 · 은행 온라인 자동화 개시 · 대출자 자영업 종사 허용
1996	· 자영업자 경화 당좌예금 개설 허용 · 자유무역지대 및 산업공단법 제정 · 은행 지점 71퍼센트 온라인 자동화
1997	· 신 중앙은행(Banco Central de Cuba) 창설 · 자유무역지대 개설 · 개인의 임대 사업 허용
1998	· 세제 및 국영기업경영제도 개편
1999	· 금융통화정책위원회 창설 · 소비자 금융대출 허용
2000	· 일반인의 이자발생 저축예금 개설 허용 · 팩터링 금융 및 어음제도 도입

특히, 96년 6월에는 신 외국인 투자법에 기초한 자유무역지대법이 공표되고 그 이듬해 자유무역지대가 창설되었다. 동 법의 주요 내용은 ① 관세면제 및 세금감면, ② 공장 및 사무실과 같은 인프라 제공, ③ 쿠바인 투자·합작투자 및 100퍼센트 외국인 투자 허용, ④ 노동규제완화로 합작투자기업에 고용자율권 부여(100퍼센트 외국인 기업은 노동부 지정기구로 부터 노동력 채용), ⑤ 제조업 이외에 금융·은행·보험 등의 서비스업도 개방, ⑥ 쿠바산 원자재 사용정도에 따라 정규수입관세를 적용, 쿠바 국내 시장에 25퍼센트까지 수출할 권리 부여, ⑦ 과실송금 자율화 등이다.

쿠바정부에 따르면 1998년에 유입된 외국인 직접투자(FDI: Foreign Direct Investment) 총액은 60억 달러이며 농업·광업·경공업·중공업·건설자재·통신 다양한 분야에 걸쳐있다. 이는 미국기업의 투자가 불가능한 상황이고, 같은 해 러시아로 유입된 FDI가 30억 달러에 불과함을 감안한다면 상당한 성과라고 평가할 수 있다. 주요 투자국으로는 스페인, 멕시코, 캐나다, 자메이카, 영국, 독일 등을 꼽을 수 있다.

현재 쿠바에는 관광, 바이오 텍, 건설 분야에 397건의 외국인 투자회사가 활동하고 있으며 이중 60퍼센트 정도가 스페인, 캐나다, 이탈리아, 프랑스계이다. 경제 제재조치 해제 이후를 대비하여 미국인 기업가들과 은행가들도 은밀히 쿠바에 입국, 조사활동을 벌이고 있으며, 많은 미국자본이 쿠바에 진출한 외국인 회사에 지분참여 등의 형식으로 쿠바에 간접 투자하고 있다(2002년 1월, 쿠바 미주문제연구소(Centro de Estudios sobre América) 연구원과의 인터뷰).

그런데 외국 자본의 입장에서 쿠바는 결코 안정적인 투자환경을 제공해주는 곳은 아니다. 지구상에 몇 안되는 미국의 적성국이며, 카리브해에 떠있는 작은 사회주의 국가라는 특수성 탓에 쿠바에 투자한다는 것은 위험부담과 불확실성을 동반해야하기 때문이다. 또한 국제적으로 역외적용성격(extraterritoriality)을 강하게 가지고 있는 헬름스-버튼법(Helms-Burton)이 시행된 1996년 부터 쿠바와의 교역 당사자는 미국의 눈치를 봐야했다.<sup>3)</sup>



그럼에도 불구하고 쿠바에 지속적으로 외국인 투자가 유입되는 이유는 무엇인가? 그것은 첫째, 미국의 제재에도 불구하고 1990년대 쿠바의 경제 상황이 점점 나아지고 있고; 둘째, 쿠바 공산당의 지도부 스스로 해외자본의 유치를 위해 적극적으로 활동하는 등 시장경제 도입에 적극성을 보이고 있으며, 셋째, 피델 카스트로의 죽음 등 변화가 예상되지만 쿠바는 정치적 안정과 사회-경제 구조의 안정을 유지할 것으로 투자자들이 판단하고 있기 때문이다. 넷째, 그리고 주력산업인 관광산업이 가지고 있는 세계적인 경쟁력과 정부의 제도적 뒷받침, 즉 외국인 투자의 자유화 조치가 해외자본을 유치하는데 결정적인 역할을 하였다는 것이다.

또한 쿠바는 대외개방정책의 일환으로 새로운 파트너와의 통상관계 형성에 노력했다. 구 소련 및 동구권과의 교역이 점차 줄어드는 대신 중남미, 캐나다, 서유럽과의 교역이 증가하였다. 그 결과로 93년에는 중남미 지역이 총 무역규모의 30퍼센트, 수입의 41퍼센트를 차지했다. 중남미 지역은 쿠바에 연료 및 식료품을 공급하고, 쿠바 비전통 수출의 출구가 되었다. 규모면에서 서유럽은 80년대와 비슷한 수준을 유지하고 있지만 쿠바 총 무역규모의 30퍼센트를 차지하고 있으며, 캐나다 및 아시아 국가들의 비중 또한 증가하고 있다. 반면에 독립국가연합(CIS)은 20퍼센트로 구 소련과 비교하면 상당히 감소했다.

3) 1996.3년 미국은 쿠바자유민주연대법(Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act, 일명 Helms-Burton 법)을 제정 공표하는데 핵심조항은 다음과 같다.

- Title I, 대 쿠바 금수조치 해제시에는 반드시 의회의 승인이 필요함을 규정함으로써 1963년 이래 행정명령으로 실시되어온 교역 및 금융거래 금수조치를 법제화.
- Title II, 쿠바에 민주정부가 들어설 경우에만 대 쿠바 금수조치 해제 가능, 쿠바의 민주화를 미국이 지원하며 민주화 과정에서 카스트로와 그 측근의 참여 배제.
- Title III, 1959년 혁명 이후 쿠바정부에 의해 국유화된 미국인 및 미국기업의 쿠바내 재산을 외국기업이 사용, 거래할 경우, 그 금액이 5만 달러를 넘으면 미국인에게 해당기업에 대한 보상요구 소송을 미국 법정에 제기할 수 있는 권리 부여.(대통령의 결정으로 국익 및 쿠바의 민주주의 증진을 위해 Title III는 6개월 단위로 유보 가능. 실제로 클린턴, 부시 대통령하에서 계속 유보되고 있음)
- Title IV, 국유화된 미국 재산을 사용, 거래하는 외국기업의 임직원과 그 직계가족에 대한 미국 입국 거부
- 기 타, 국제금융기구에서의 대 쿠바 금융지원 및 회원국 가입 반대 등

이와 같은 개혁 개방정책의 수행으로 1990년대 중반 이후의 쿠바 경제는 빠른 안정세를 보이고 있고 1999년에는 6.2퍼센트의 GDP성장을 이룩하기도 하였다. 설탕 등 농업 분야의 회복, 관광 수입의 가시적인 증가, 전력 부문에서의 호전된 성과, 그리고 니켈 생산의 증가 등에 힘입어 국제수지 경상계정 적자는 GDP의 1.3퍼센트 수준으로 떨어졌고 재정적자(생산의 2.6퍼센트)도 통제 가능한 수준을 유지하고 있다.

1999년의 경우 경상수지 적자는 무역수지 적자가 줄어들고 대폭적인 이전수지 유입이 억제됨으로써 3억 5천만 달러로 축소되었고 자본수지 흑자는 3억 8천만 달러를 기록하였다. 외국의 직접투자 및 송금은 계속 증가하고 있으나 여전히 경화부족이 경제정책 수행에 제약 요소로 작용하고 있다. 외화에 의한 경제활동이 가능한 관광, 정보통신 등의 부문은 자본조달이 용이하나, 반면 도로건설, 주택 및 운송 등 외화유통과 관계가 없는 부문은 투자자금 확보에 어려움을 겪고 있는 실정이다.

산업부문의 경우 관광(15퍼센트), 농업(11.1퍼센트), 제조업(9.1퍼센트), 건설(8퍼센트), 상업(6.2퍼센트), 금융 서비스(5.1퍼센트), 광업(3.2퍼센트) 등 거의 모든 분야에서 성장세를 보이고 있으며, 특히 관광 분야는 입국자 수가 1,700만 명을 넘어서면서 총수입이 20퍼센트까지 증가하고 있다. 농업분야에서는 사탕수수 부문(13퍼센트)과 비교하여 비 사탕수수 부문(18퍼센트)의 성장세가 돋보인다.<sup>4)</sup> 또한 국내 원유 생산은 12퍼센트 정도 증가한 200만 톤이 생산되었고, 가스 생산은 외국인투자 개방 등에 힘입어 전년에 비해 3.2배 증가하였다. 이는 전역 생산에 필요한 양의 50퍼센트를 포함하여 전체 에너지 소비의 3분의 1에 해당하는 것이며 전기공급 중단 현상도 감소되고 있다. 니켈 생산은 기술 현대화와 투자 유인, 국제 가격의 상승 그리고 캐나다 자본과의 합작회사 설립 등 긍정적 요인에 힘입어 총 7만톤

4) 최근 정부가 노후화된 사탕수수산업의 생산설비를 폐기하기로 결정함에 따라 쿠바 경제에서 사탕수수가 미치는 영향은 더욱 줄어들 전망이다. ("Politics" *Economist*, Vol. 363 Issue 8277, 2002년 6월 15일, p.6.)

생산을 기록하여 5년 연속 증가세(3퍼센트)를 보였다(『쿠바개황』 pp.37-46.에서 정리함).

이렇듯 1990년대 초 '수난 시기(Period Especial)' 동안 식량난, 전력난, 그리고 기본적인 물자부족등 심각한 위기를 겪은 쿠바경제는 비교적 안정을 찾게되었다. 그렇다면 이제는 쿠바 개혁과 개방정책의 이면에 숨겨진 사회주의적 '안전장치'를 짚어볼 차례이다.

### Ⅲ. 제도적 측면: 자본주의적 개혁정책과 사회주의적 통제수단

쿠바는 기존체제를 유지하는 가운데 변화를 도모하여 다른 사회주의국가와는 달리 경제개혁시기에도 국가의 역할을 지속시켰다. 쿠바는 관광산업과 서비스 부문을 중심으로 외국인 투자를 유치하여 경제성장을 도모하면서도 “사회주의를 일시에 포기한다는 것은 절벽에서 뛰어내리는 것과 같다”는(Jatar-Hausmann 1998-99: 100) 평가대로 기존 체제를 변화시키지 않았기 때문에 이전 속도는 느리다 할지라도 러시아나 동구에서와 같은 사회 - 경제적 혼란을 겪고 있지 않다.

정부는 1995년 외국인투자법 제정시 외국인 투자허용은 신자유주의 사상이나 자본주의로의 전환이 아닌 국가사회주의 체제를 보호하고 발전시키기 위한 방편일 뿐이라는 내용의 성명을 발표하였다. 그리고 외국인투자법에 의해 이론적으로 경제 전 영역이 외국 자본에 개방되긴 하였으나, 쿠바의 경제개방 노선은 다른 요소를 통해 충분히 제한적으로 운영될 여지가 충분하다. 대표적인 예가 쿠바의 노동정책이다. 1995년의 외국인투자법은 예외적인 경우를 제외하고는 외국인 투자자가 노동자들을 독자적으로 고용하거나 해고할 수 없도록 하고, 반드시 쿠바의 고용알선 기관을 거치도록 규정하고 있다. 따라서 외국인 투자자는 노동자 선발권을 100퍼센트 보장받지 못하며, 정부가 선발하는 쿠바인을 채용해야하는 부담을 감수해야 한다. 노동자에 대한 임금도 고용알선기관을 통해 간접적으로 지불하고 있는데, 외국인 투자자는 쿠바정부에게 미국달러화로 임금을

지불하고 쿠바 정부는 고용알선단체를 통해 노동자에게 같은 금액이지만 20대 1 환율의 쿠바 페소화로 지불한다. 예를 들어 외국기업이 노동자 A에 대한 임금으로 500달러를 고용회사에 지불하면, 이 고용회사는 25달러 가치인 500페소를 받게되는 것이다(KOTRA, 1995: 53-5).

다른 예로서 관광산업의 격리관광(Enclavic Tourism)화를 들 수 있다. 이는 리조트 개발을 일부 지역에 제한하여 관광이 쿠바사회에 미치는 영향을 최소화시키고 그 지역과 사회로부터도 관광객들을 차단시키는 형태의 관광개발이다. 사회주의적 관광산업의 한 특징인 격리관광은 외화 수입을 목표로 하면서도 지역주민들을 자본주의에 물들지 않게 하는 것이며, 카리브해 리조트의 전형적인 개발패턴은 사회-경제적으로 후진적인 지역으로부터 낭만적이며 고급스러운 이미지를 가진 리조트를 분리하는 것이 그 출발점이기 때문이다. 쿠바의 경우 자연 휴양 리조트인 바라데로(Varadero)가 이에 해당하며 아바나도 예외는 아니다. 아바나의 경우 문화관광 위주로 개발이 되고 있기 때문에 쿠바 사회와 관광객간의 물리적인 격리가 불가능하지만, 대부분의 관광객들은 구조적으로 쿠바 사회로부터 차단되고 있다. 이는 쿠바정부가 관광부문을 달러 경제권으로 묶어놓았기 때문에 가능했다. 즉, 관광객이 주로 찾는 시설과 서비스부문에서는 달러 또는 달러와 일대일로 교환 할 수 있는 태환 페소의 유통만 가능하기 때문에, 쿠바 주민들은 관광부문으로 쉽게 넘어올 수 없고 관광객들은 원활한 소비생활이 불가능한 쿠바의 페소 경제권을 이용할 이유가 없다는 것이다. 그러므로 쿠바주민이나 관광객은 본인이 원하여 과고들지 않는 이상 서로의 리얼리티로부터 자연스럽게 격리된다. '간접임금지불제도'나 '격리관광'에서 본 바와 같이 국가부문의 적극적 개입과 관료의 통제, 그리고 사회주의적 이데올로기는 여전히 개혁의 이면에 깔려있다.

이처럼 현재의 쿠바에는 자본주의 시장경제적 요소가 사회주의적 통치논리와 공존하고 있다. 그 핵심은 쿠바가 개혁을 추구하면서 '강한 국가'의 역할을 지속시켰다는 점이다. 우선, 정부는 외국기업과의

제휴를 통해 적극적으로 경제운영에 개입하였다. 쿠바에서는 100퍼센트 외국인 지분 소유가 가능하지만 대부분의 외국자본은 여러 가지 편의를 제공받을 수 있기 때문에 정부와의 협작을 통해 각종 산업에 투자하고 있다. 그 결과 쿠바는 해외자본을 자연스럽게 통제하면서 (체제유지를 위한) 공공성과 수익성을 동시에 확보했다는 평가를 받고 있다. 또한, 정부는 해외로부터 송금된 달러가 국내에 유통되는 경로를 달러 상점 등을 통해 마련해주었고 이를 최종적으로는 국가가 흡수할 수 있었다. 또한 군의 참여를 적극적으로 유도하여 개혁에 반대할 가능성이 있는 군을 오히려 자본주의로 이전하는 과정에 참여시킴으로서 지지를 이끌어내는데 성공했다. 전형적인 예로 군이 지분을 가지고 있는 가비오타(Gaviota)라는 관광개발회사를 들 수 있다. 또한 군부의 민간부문 참여는 '수난시기(Periodo Especial)' 당시 예산부족으로 고통을 겪던 다수의 국가기관들이 기업활동을 통해 재정난을 타개한 것과는 같은 맥락으로도 해석할 수 있다.

러시아의 경우 구체제에서 수 십년에 걸쳐 정착된 중앙계획경제의 기본규칙들이 1980년대 말부터 급격히 무너지는 동시에 사기업, 금리, 임금인상과 같은 새로운 현상들이 확산되면서 단기간에 사회주의 경제체제의 틀을 완화시켰고 서구적 시장경제의 확립을 목표로 한 체제전환이 시도되었다. 그러나 급조된 전환정책은 러시아 국민들을 커다란 혼란에 빠뜨렸을 뿐 아니라, 시장경제체제에 대한 경험이 전무하던 러시아국민들로 하여금 새로운 방식에 적응하기 보다는 우회하게 만들었다. 예를 들어 경제활동의 자유화는 임금인상과 소비재의 매점매석 행위를 가져왔고, 조세제도의 개혁은 탈세와 현물거래의 급증을 불러 일으켰다(Jatar-Hausman, 1998-99). 이와 같이 국가의 역할이 갑자기 없어진 상태에서의 왜곡된 체제전환의 결과 1990년대 상반기 동안 러시아 경제는 고도의 물가상승과 마이너스 성장으로 대표되는 불안정과 침체를 거듭하였다. 그러므로 여전히 국가중심적 경제를 운영하고 있는 쿠바의 체제 전환은 러시아의 실패 경험에 비추어볼 때 주목할만하다.

#### IV. 행위자적 측면: 군의 역할 증대

피델 카스트로의 죽음 등 갑작스런 정치적 변동 상황에 직면해도 쿠바 정권의 연속성(또는 국가의 중심적 역할)이 지속될 것이라는 예측에 관한 두 번째 근거는 쿠바 혁명 이후 절대충성을 다하는 군부에 대한 정치권의 공고한 지배력이다. 쿠바의 군은 최고의 권력기관이며 혁명의 성공적 수행에 중추적인 역할을 했으며 그 중심에 위치하는 인물은 피델 카스트로의 동생인 라울 카스트로(Raul Castro)이다. 국방장관인 그는 쿠바 군부의 경제적, 정치적, 이념적 책임을 강조하면서 각종 개혁에 있어 군부가 주도적인 역할을 수행할 것임을 역설하고 있다(Raul Castro in Mora 1999).

##### 1. 개혁의 주된 수행기관

1959년 쿠바의 혁명은 공산당의 승리가 아니고 당시 바티스타 독재정권에 대항한 반군의 승리였다. 군부를 기초로 하여 후에 공산당이 설립되었을 뿐이다. 이런 사실이 시사하듯 카스트로 치하의 쿠바에 있어서 군의 위상과 역할은 매우 높았고, 가장 존경받는 기관이었다. 그러므로 1959년부터 1979년 동안 군은 민간(카스트로)에 의해 “주관적 또는 자의적으로 통제”(Huntington, 1987)되었고 일부 학자는 이 현상을 피델리즘(Fidelismo)의 한 중심을 차지하고있는 하나의 요소로 해석하기도 하였다(Mora, 1999).

그러나 1970년대와 80년대를 통해 쿠바 군의 재 조직화와 현대화가 단행되고 자율적인 제도화의 수준이 높아지자 국내적 정치안정에 있어서 군을 하나의 위협요소로 여기는 시각이 커지게 되었다. 결정적인 이유는 이 시기부터 혁명을 겪지 않은 세대가 군 리더로 배출되기 시작했기 때문이다. 이들은 주로 중하 노동자계층 출신이며 공산당이나 정치세력과 무관한 사람이 대부분이고 흑인이나 몰라토 계층도 상당수 포함되어 있다. 장군의 경우 해외유학(구 소련)이나 체류(베트남, 앙골라, 중동 등) 경험, 그리고 전투경험(아프리카)을 대부

분 가지고 있었다. Huntington(1987)에 의하면 이를 해결할 방법은 군을 교화(civilizing)시켜 국가발전에 동참하게 하는 것인데, 쿠바에 있어서 이 프로그램은 피델 카스트로의 동생이자 국방장관인 라울 카스트로의 이름을 빌어 라울리즘(Raulismo)이라는 이름으로 1989년부터 시작되었다. 그 중에서도 가장 큰 특징은 중국의 인민해방군의 경우와 유사하게 쿠바의 군부가 기업경영을 시작하게 되었다는 것이다.

쿠바의 신 경제정책을 시행하기 위해 경제, 사회, 제도 등 쿠바 전반에 걸친 구조조정이 강조되었고 그 사상적 기반으로 '완벽한 경영 정신'(perfeccionamiento empresarial)의 개념이 도입되었다. 그런데 쿠바의 권력구도에서 이 정신을 구현할 수 있는 가장 적합한 기관으로 선정된 것이 바로 쿠바의 군부이며, 그 이유는: 첫째, 충성심, 효율성, 정직성 등에 있어서 최고의 정통성을 가지고 있으며, 둘째, 급격한 변화의 조류에 흔들리지 않고 개혁을 수행할 수 있는 믿음을 주는 기관이며, 셋째, 쿠바 내에서 상대적으로 가장 발전된 하부구조를 소유하고 있는 기관이기 때문이다(Amuchstegui, 2000:434-435).

그러므로 쿠바의 군은 정치적 후견세력이자 사회주의 이데올로기 수호의 마지막 보루로서의 전통적인 역할에 더하여, 해외투자를 적극적으로 유치하여 외국자본과 합작사업을 시행하고, 설탕, 관광 부문에서 하이테크 부문에 이르기까지 각종 국영기업체와 무역상사를 소유하고있는 경영자로서의 역할을 하고 있는 것이다. 뿐만 아니라 군에서 교육받은 전문기술인력도 어업, 설탕제조업, 해운, 교통, 통신 등의 민간분야에서도 일하고 있다. 민간의 자율적 경제활동 역사가 길지 않은 쿠바에서 가장 효율적인 조직과 우수한 인적자원을 보유하고 있는 군이 본래의 역할 뿐 아니라 경제 주체로서의 임무도 수행하게 된 것이다.<sup>5)</sup> 이는 전형적인 사회주의적 민-군 관계나 라틴아

5) "군부는 쿠바의 하부구조 대부분을 소유하고 있고 가장 잘 훈련되고 교육받은 인력을 보유하고 있는 집단이므로 비교적 원만하게 비즈니스를 운영하고 있다. 예를 들면 전직 공군비행사가 운전하는 비행기를 타고 관광객들은 쿠바 국내를 여행하며 각 지방도시의 공항은 대부분 군용비행장을 겸하고 있다." (캐나다의 쿠바문제전문가 Hal Klepak 교수의 전화인터뷰, 2002년 1월)

메리카의 민-군 관계와도 다른 모형으로서 군이 민간부문에 침투하여 군 우위의 지배-피지배 구도를 강화시켰다고 할 수 있다(Amaro, 2000:287).

## 2. 군의 정치적 영향력 강화

경제개혁 이후에도 카스트로 정부는 경제이외의 부문에 대한 개혁에 대해 별 다른 관심이 없어 보였다. 인권탄압에 대한 외부로부터의 끊임없는 비난에 대해 여전히 초연한 모습이며 정치체제에 대한 개혁도 시도된 바 없다. 카스트로는 국가적인 중대사가 있을 때마다 대통령 궁 앞에 수십만의 군중을 모아놓고 대중연설을 통해 공개적으로 지지를 이끌어냄으로서 통치의 정통성을 스스로 창출해왔는데 경제 개혁시기에도 이러한 양태는 지속되어왔다.

1997년 공산당 제5차 전당대회에서 카스트로는 건강악화에도 불구하고 권력이양의 의사가 없음을 재확인하였다. 또한 카스트로는 자신이 죽더라도 쿠바를 지탱해나가는 것은 반미주의와 맑스-레닌주의라고 천명하고 “우리는 원칙을 준수해나갈 것이며 필요한 일을 할 것이고, 자본주의는 별로 달갑지 않으며 사회주의를 고수할 것이다”라고 주장하였다(Castro in Suchlicki, 2000:129).

그러나 1997년 정당대회의 가장 큰 의의는 라울 카스트로의 후계구도를 완성했다는 점이다. 이미 부통령, 군사령관 등의 자리에서 2인자의 역할을 수행하고 있던 라울이었지만, 형인 피델 카스트로는 동생을 공개적으로 지목하여 후계구도를 완성시켰다. 정식 후계자로 추대된 라울의 첫째 조치는 당 중앙위원회 의원수를 225명에서 150명으로 과감히 줄이고 정치국원도 26명에서 24명으로 줄임과 동시에 군부인사를 대폭 중용한 것이다. 라울의 기반인 군의 정치권 장악이 본격화된 것이다.

쿠바에서는 군 이외의 집단이 대안세력으로 부상할 가능성은 거의 없다. 쿠바에는 반체제세력이 존재하지만 정치 세력화가 불가능하고 완전한 민주화나 자본주의로의 전면적 이행을 요구하고 있는 것은



아니기 때문이다. 다른 사회주의 국가에서 중요한 통치기관인 공산당의 위상도 쿠바에서는 그리 높지 못하다. 그 이유는 첫째, 개인의 판단과 결정에 전적으로 의존하는 카스트로의 통치스타일하에서 공산당은 정책결정주체가 아니며 단지 정책을 수행하는 기관에 불과하다. 둘째, 쿠바혁명의 수행과정에서 공산당의 역할은 미비했다. 셋째, 따라서 군 우위의 전통이 매우 강하다. 더욱이 1997년 이후 정치일선에 군부인사가 적극 영입되었다. 쿠바의 경제가 개혁과 개방의 바람을 타고 있는 동안 오히려 쿠바의 정치는 군부를 중심으로 전체주의화되어가고 있는 경향을 보이고있는 것이다.

경제개혁을 단행하면서 사회주의 정치적 통제를 지속하는 쿠바의 새로운 '실험'은 동구와 구 소련의 실패의 경험을 학습한 이후여서 그것의 성공여부에 주목하지 않을 수 없다. 그러므로 쿠바는 갑작스런 동구의 몰락이나 니카라과의 선거 패배(산디니스타) 같은 사태는 되풀이하지 않을 것이다. 그렇다고 해서 민중봉기나 다른 세력의 침입가능성도 지극히 미비하다. 무엇보다도(탈출하지 않고) 남아있는 쿠바 국민들이 현 정권의 문제점을 인식하고 있는 만큼 그 이상의 애정과 믿음을 동시에 가지고 있다는 사실은 지금과 같은 방식의 체제유지가 당분간 가능하다는 주장을 뒷받침하는 가장 강력한 근거가 될 것이다.

그렇다면 외부적 요인으로 인하여 쿠바에 급격한 정치변동이 발생할 가능성은 있는가? 만약 있다면 가장 큰 변수는 바로 미국일 것이다.

## V. 국제적 측면: 미국과 쿠바

냉전종식 후 미국의 대 쿠바 외교정책의 목표는 쿠바를 안정적이고 민주적인 체제로 이행시키고 인권을 증진시키는 것으로 초점이 맞추어져 있다. 쿠바에 대한 미국내의 여론은 카스트로 이후에 미-쿠바 관계가 정상화되리라는 점에는 이견이 없으나 그 시점까지 쿠바에

대해 첫째, 지금까지와 같은 경제제재를 통해 강경한 정책을 구사할 것인지, 둘째, 각종 지원을 통해 연착륙을 유도할 것인지에 관해 여론이 나뉘어 있는 상태이다(클린턴 행정부는 후자를 대표하며, 현 부시 행정부는 전자를 대표하는 정부임). 따라서 미국의 대 쿠바 정책의 핵심은 '지원정책'과 '제재정책'으로 구성된 양면정책(Two Track Policy)이며 쿠바의 대응 또는 미국 내의 정권과 여론의 향방에 따라 정책의 수위가 변경되고 있다(표 2 참조).

클린턴 행정부에 의해 시작된 대 쿠바 양면정책은 쿠바를 바라보는 미 정치권의 인식이 근본적으로 변했음을 의미했다. 즉, 쿠바가 더 이상 미국을 비롯한 주변국들의 안보에 위협적인 존재가 아니라는 것이 증명된 셈이다(최근의 국무부 보고서). 그러나 전임 대통령들이 지원을 구실로 쿠바 인권상황의 개선을 끊임없이 요구했던 것과는 대조적인 모습을 보인 클린턴의 정책은 상호주의(reciprocity) 원칙을 따르지 않은 일방적인(unilateral) 노선이 아니냐는 비난도 감수해야 했다. 그리고 '양면정책'은 쿠바 쪽에서도 다양한 반응을 잉태하였다. 쿠바당국은 이와 같은 미국의 지원책에 대해 불편한 심기를 드러내며 "쿠바에 대한 또 다른 전쟁선포"라고 비난한 바 있지만, 다른 한편으로 쿠바정부는 친선야구경기와 직접 우편왕래를 허용함으로써 향후 양국관계개선과 쿠바당국의 협조에 대해 어느 정도의 가능성을 열어두고 있다.<sup>6)</sup> 민주당 정부와 쿠바간에는 어떠한 방식이던지 화해시도가 항상 있어왔다는 사실을 상기할 필요가 있다. 대표적인 사례가 1970년대 말의 카터행정부 시절 비밀특사 교환을 통한 물밑 접촉으로 쿠바내 정치범의 석방을 성공시켰던 경우이다(Levine, 2001).

6) 직접 우편왕래의 경우 국제우정법상 우편물은 정기항공편으로 운반하게 되어있기 때문에 현실적으로 여러 가지 문제점이 존재하고 있는데 현재 미국과 쿠바간에는 정기항공편이 개설되어있지 않고 있으며 항공협정도 체결되어있지 않다. 또한 쿠바는 미국내 테러리즘을 염려하고 있어 실현가능성이 그리 높지는 않았다.

표 2) 미국의 대 쿠바양면정책(Two Track Policy)

미국의 대 쿠바 제재정책 (각국의 반응 포함)	미국의 대 쿠바 지원정책
<p><input type="checkbox"/> 1960년 행정명령으로 부분적 금수조치 (실탕 등 일부 품목) 시행</p> <p><input type="checkbox"/> 1963년 1960년 금수조치를 전면적으로 확대</p> <p><input type="checkbox"/> 1992.10 쿠바민주화법(Cuban Democracy Act, Torricelli법) 제정 - 화물용 하역하거나 적재하기 위해 쿠바 항구에 기항하였던 선박에 대해 6개월간 미국 기항 금지 - 미국기업 해외지사의 대쿠바 교역 금지 외</p> <p><input type="checkbox"/> 1996.3 쿠바자유민주연대법(Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act, 일명 Helms-Burton 법) 제정 - 1995년 초부터 추진되어 오던 Helms-Burton법의 제정은 Clinton 행정부 및 국제여론의 반대로 지연되고 있었으나 1996.2 미국 소제 반쿠바 민간단체(Brothers to the Rescue) 경비행기 2대가 플로리다 해협에서 쿠바 공군에 의해 격추(4명 사망)된 사건을 계기로 제정. - 미 행정부는 아울러 미국으로부터 항공기의 쿠바직접취항 중지, 미국으로부터 대 쿠바 송금 중지 등의 제재조치 시행</p> <p><input type="checkbox"/> 현재 쿠바는 Helms-Burton법의 역외적용 성격(extraterritoriality)에 대한 국제적인 반대여론을 이용 미국의 대 쿠바 제재의 부당성을 적극 홍보하고 있으며, 제재정책 변경을 위한 압력을 유도하려함.</p> <p>- 1992.2 리오그로스는 Helms-Burton법안의 미의회통과 비난공동성명 발표</p> <p>- 1992년 이래 유엔총회 대 쿠바 금수조치 해제 결의안 통과 (우리나라는 1999년도 표결시부터 기존의 기권입장을 변경, 찬성입장 유지)</p> <p>- 1993.7 이베로아메리카 정상회의도 미국의 금수조치 해제를 간접적으로 요구</p> <p>- 1996.6 OAS는 제 26차 총회(파나마시) 미주법률위원회로 하여금 Helms-Burton 법의 국제법 위반 여부를 심의토록 하자는 내용의 결의안을 채택 (찬성 23, 반대 1 (미국), 기권 9)</p> <p>- 1997년에 EU는 Helms-Burton 법의 역외적용을 WTO에 제소하였으나 1998년에 미국이 EU 기업인에 대한 동등 적용 유예 약속으로 제소 유보 (제재 대상 기업은 캐나다 32개, 프랑스 28개, 스페인 27개, 멕시코 26개 등 25개국 220여개 기업인으로 추정) - 특히 1999년 이후 카스트로 체제가 미국(인)으로부터 몰수한 재산을 취득, 이용하는 개인이나 기업에 대해 해당 미국인이 소송을 걸 수 있는 '사적 민법적 권리'(제3조)는 유럽국가와 중남미국가의 강한 반발로 시행이 유보됨.</p>	<p><input type="checkbox"/> 1995.10 - 민간 원조기구의 쿠바 내 활동 및 언론사 지구의 상호 교환 허용, 교육, 종교, 인도적 목적의 쿠바 방문 허용</p> <p><input type="checkbox"/> 1997.1 - 미 행정부의 쿠바 민주주의 이양지원 보고서(Support for a Democratic Transition in Cuba) 발표</p> <p><input type="checkbox"/> 1998.3 - 전세기 직항 재개 허용 (1996.2 경비행기 격추사건 이후 중단) - 쿠바 거주 가족에 대한 분기당 300달러의 현금 송금 재개 허용 (1994.8 난민사태 발생후 중단) - 대 쿠바 의약품 판매 절차 간소화</p> <p><input type="checkbox"/> 1999.1 - 쿠바내 가족과 NGO에 대한 송금 한도액 확대 (친척이 아닌 가족에게도 분기당 300달러를 송금할 수 있고, 미국의 시민과 NGO의 쿠바정부와 무관한 단체에 대한 송금 허용) - 마이애미 이외의 지역으로부터의 전세기 취항 허용 (1999.8부터 LA와 뉴욕을 출발하는 전세기 취항) - 1963년이래 중단되었던 직접 우편 서비스 재개허용. - 쿠바 내 민간 및 민간 단체에 대한 식량 및 농산물 판매 허용 - 학술, 체육, 과학 등의 상호교류 확대</p> <p><input type="checkbox"/> 2000.10 - 식량 및 의약품, 농기계류 수출 허용 (동 거래를 위한 미국의 지원이나 금을 앞선은 금지) - 이에 피델 카스트로는 한푼의 식량도 미국에서 들여오지 않겠다고 거부함.</p> <p><input type="checkbox"/> 2001.12 - 미국이 1962년 쿠바에 대해 금수조치를 내린 이후 39년만에 처음으로 500톤의 미국산 닭고기가 16일 쿠바의 아바나항에 정식철차를 밟아 도착함. - 태풍 미첼이 카리브해 지역에 많은 피해를 입혔기 때문에 미-쿠바간 교역이 가능해짐.</p> <p><input type="checkbox"/> 쿠바의 우호정책 - 쿠바는 미국의 뉴욕-아바나간 직항기 운항 허용 등 유화정책에 부응하여 친선 야구 경기를 개최하고 미상공회의소 대표단을 초청하는 등 민간교류를 적극화한 데 이어 마약퇴치협력을 제의.</p>

그러나 현 부시 대통령하에서 미-쿠바 관계는 다시 냉각되었다. 21 세기에 들어서 세계화와 지역주의가 더욱 심화됨에 따라 미국의 대중남미 이해관계가 심화되고 있는데 2000년도 미국의 역내 무역액은 7,860억달러로서 전체 무역의 39퍼센트를 차지하기에 이르렀고, 문화 및 혈연관계에서도 중남미·카리브계 미국인의 수가 계속 증가하고 있으며 마약 문제 등 양측이 불가분의 관계에 있다. 이러한 시기에 취임한 공화당 부시대통령은 중남미에 대한 특별한 관심을 가지고 있었다. 부시 대통령은 취임 2개월간 첫 번째 해외 순방국으로 멕시코를 방문하고 캐나다 총리, 콜롬비아 대통령 및 엘살바돌 대통령과 정상회담을 가졌고, 그 후 브라질, 칠레 및 아르헨티나 대통령과 정상회담을 가졌으며 퀘벡 미주정상회담에도 참석하였다. 부시 대통령은 취임초기에 미국의 운명이 캐나다, 중남미, 특히 카리브 인근국들과 분리될 수 없다는 인식하에 미주를 정책의 최우선 지역으로 설정하는 듯 했다. 그러나 9.11 테러사태이후 미국 대외정책의 핵심이 '테러에 대한 전쟁'으로 재 규정되어 이슬람권과 아프가니스탄에 관심이 집중됨에 따라 외교우선 순위에서 중남미가 뒤로 밀리게 되었고 자유 및 민주주의 신장이라는 원칙만 강조되었다. 카스트로 치하의 쿠바에 비판적인 시각을 가지고 있는 부시행정부의 출범은 이미 여러 차례 대 쿠바 강경노선을 예고하였는데 특히, 부시 행정부가 내세우고 있는 '민주주의' 담론은 반 카스트로 정책과 대 쿠바 강경노선에 대해 사상적 근거를 제공하고 있다.<sup>7)</sup>

결국 2001년 여름 부시 대통령은 피델 카스트로가 집권하는 한 양국관계에 개선의 여지가 없기 때문에 쿠바에 대한 미국의 제재조치를 일방적으로 완화하는데 반대하며 오히려 제재를 강화하겠다는 입장을 밝히면서 쿠바내 반 정부단체의 활동을 적극 지원할 의사를 표

7) 그럼에도 불구하고 부시는 클린턴과 마찬가지로 2001년 7월과 2002년 2월 헬름스-버튼 법안의 핵심조항(Title III)에 대한 유보를 6개월 연장한 바 있다. 유보의 표면적 이유는 미국의 국익과 쿠바의 민주화를 위함이었지만, 부시가 유보를 발표한 시기(2002년 7월의 경우)는 유럽 순방 3일전이기 때문에 이 건을 WTO에 제소하려 했던 유럽에 대한 선물이라는 해석이 유력하다. 그리고 미 정가에서 Title III는 이미 사문화된 것으로 받아들여지고 있으므로, 이 조항의 유보연장이 부시의 대 쿠바노선의 온건화를 의미하는 것은 아니다.

명하였다. 무엇보다도 부시의 대 쿠바 강경정책은 국내에서 우선 집행되었다. 헬름스-버튼 법안의 유보 결정 3일전에 부시 행정부는 자국민이 법정 최고액수를 초과하는 송금을 쿠바에 할 경우 처벌할 것을 발표하였고(쿠바로 송금액은 불법 송금을 포함하여 년 9억달러 정도), 미 재무성은 2001년 쿠바여행 금지에 관해 자국시민이 법률을 위반한 사례를 적발하여 443명에게 경고장을 보낸 바 있다.<sup>8)</sup> 그러나 미 하원은 부시행정부의 이와 같은 움직임에 반하여 같은 해 7월 240대 186으로 쿠바 불법여행에 대한 법률집행에 관련한 예산의 사용을 금지하기로 결의하였다.

또한 부시 대통령은 2001년 4월 미 국무성의 대표적인 반 카스트로주의자이자 반공주의자인 오토 라히(Otto Reich)를 대 라틴아메리카 정책을 총괄하는 미주담당 차관보(Assistant Secretary of State for Western Hemisphere Affairs)에 임명한 바 있다. 쿠바 태생의 라히는 1983년부터 86년 사이 미 국무성이 주도한 니카라과의 반 산디니스타 '콘트라' 공작을 주도한 인물인데, 부시행정부가 대 중남미(또는 대 쿠바) 정책의 실질적인 책임자로 극우 보수주의자를 임명한 사실은 보다 강경한 대 쿠바정책을 예견한다.

그러나 민주당이 장악하고 있는 상원 외교위원회(위원장 민주당 조세프 비덴(Joseph Biden)의원)와 미주 소위원회(위원장 민주당 크리스토퍼 도드(Christopher Dodd)의원)에서는 자격미달이라는 이유로 이미 두차례나 라히에 대한 비준을 거부하였고 인사청문회조차 열지 않았다. 그러나 의회 휴회기에는 대통령이 인준 절차를 거치지 않고 1년 간 한시적으로 임명할 수 있다는 예외 조항 덕분에 라히는 2002년 초 가까스로 취임하게 되었다.

8) 2001년 1월부터 5월 사이에 발급된 경고장은 74건에 불과했다고 한다. 쿠바를 여행하는 미국시민은 재무성이 허락한 금액 이상의 돈을 쓸 수 없고, 이를 위반한 자에게 미국법정이 부과할 수 있는 벌금은 최대 55,000달러이다. (지금까지의 평균 벌금은 7,500달러에 불과) 또한 미 정부의 허가를 득하지 않은 불법여행객은 형사고발하며 10년이하의 징역이나 25만달러 이하의 벌금형에 처하게 되어있다. 2000년의 경우 합법 여행객은 모두 176,000명이며 이중 다수가 미 거주 쿠바인이었으며(120,000명 정도), 불법 여행객은 20,000명 선으로 추산된다. 이전 클린턴 행정부하에서는 눈감아준 경우가 대부분이었다.

부시 행정부의 대 쿠바 강경정책에 대한 보다 근본적인 이유는 플로리다주에 거주하는 12만명의 반 카스트로 쿠바 이민과 매우 밀접한 관련이 있다.<sup>9)</sup> 막강한 정치세력으로 성장한 플로리다의 쿠바인들은 선거운동당시의 약속과 다르게 대 쿠바 온건노선을 채택한 바 있고, 엘리안 곤잘레스 소년을 다시 쿠바로 돌려보낸 클린턴 민주당 정부에 대해 분개하고 있는데 이는 미 대선에도 영향을 주어 쿠바 이민자들이 대거 공화당 부시후보를 지지하는 결과를 낳았다. 더욱이 부시 대통령의 동생인 잭 부시 플로리다 주지사는 2003년 주지사 선거를 앞두고 있으므로 부시 행정부의 대 쿠바정책이 강경 노선은 당분간 지속될 것으로 예상할 수 있다.

그럼에도 불구하고 이미 미국의 제재는 직·간접적으로 이미 쿠바와 무역 및 투자관계를 맺고 있고 국내외적 여론이 지나친 제재에는 반대하는 입장이기 때문에 대 쿠바 강경노선이 언제까지 작용할것인지의 귀추가 주목된다. 미국의 대 쿠바 제재조치 해제의 전제조건은 '인권상황 개선', '민주화'이지만 피델 카스트로의 퇴진으로 그 시기를 예측하는 것이 일반적이다. 그러나 후계자로 지목된 동생 라울 카스트로가 형을 계승하여 쿠바의 최고 권력자로 취임할 경우 상술한 바와 같이 쿠바 정치의 별다른 변화가 없을 것이기 때문에 미국의 제재조치는 쉽게 해제되지 않을 전망이다.

이상과 같이 복잡한 배경을 가지고 있는 미국의 제재가 장기간 계속되는 가운데서도 쿠바는 1990년대의 위기관리에 성공하여 체제유지가 가능함을 증명했다. 또한 미국의 정책에 대해 쿠바의 집권층은 반 인륜적이며 불필요한 제재로 인해 쿠바가 어려움에 처해있다는 전 세계적인 공감대를 불러일으키는데 성공하였다. 그러나 이처럼 강경한 제재정책이 쿠바의 집권층에 대한 효과적인 압력수단으로 작용하기보다는 오히려 카스트로 정부의 존립기반을 더 공고하게 만든

9) 카스트로의 통치에 반하여 미국으로 망명한 쿠바인들의 조직인 재미쿠바인재단(CANF)은 리더이자 설립자인 호르헤 마스 카노사(Jorge Mas Canosa)가 1997년 사망하자 운영권과 세대교체 등의 이유로 내분을 겪은 바 있으나, 5만 명의 회원과 20만 명의 기부자를 거느리고 있으며 민주, 공화 양당에 자금을 대고 있는 여전히 무시할 수 없는 정치 세력이다.

다는 사실을 미국의 정책결정자들이 모를리 없다. 그럼에도 불구하고 이를 쉽게 철회할 수 없는 것은 미국정가에 만만치 않게 뿌리를 내리고 있는 보수 강경세력과 재미 쿠바인들의 정치력 때문이다. 지난 미 대선이 이를 여실히 증명했으며 “엘리안이 대통령을 뽑았다 (Elian elected the President)”는 말이 공공연하게 회자하기도 했다. 플로리다의 이민자들이 제재조치를 환영하는 이유는 다분히 감정적이다. 첫째, 이들은 현 쿠바 정부를 인정하지 않고 있으며, 경제위기로 카스트로가 무너지고나면 쿠바에서 자신들이 권력을 잡을 수 있으리라 생각하여, 빼앗긴 재산과 권리를 언젠가는 반드시 회복하겠다는 지나친 기대심리를 가지고 있다. 둘째, 미 정부의 제재조치가 카스트로를 무너뜨리진 못한다 할지라도 제재는 쿠바가 경제발전을 못하게 하므로, 카스트로 이후의 쿠바는 이민자들의 자본과 노하우를 필요로 할 것이라 판단하고 있다.

이것이 바로 미국이 당면하고 있는 딜레마이며 여덟 명의 역대 미국 대통령이 카스트로를 당해낼 수 없었던 이유이기도 하다. 결국 미국이라는 외부적 요인으로 인하여 쿠바에 급격한 정치변동이 발생할 가능성은 당분간은 없어 보인다.

물론 플로리다에 거주하는 망명 1세대가 사라지면 미 행정부는 제재정책을 보다 쉽게 포기할 가능성이 많다. 현재에도 젊은 세대는 쿠바문제에 무관심한 모습을 많이 보이고 있기 때문이다. 이는 가까운 장래의 경우는 아니겠지만 정치적 부담 없이 관계개선을 목적으로 미국이 대 쿠바 정책을 재구성하는 상황이 온다면 양국은 다음과 같은 점을 해결해야 한다.

- 1) 제재조치와 내국인에 대한 여행금지 해제
- 2) 정식 외교관계 회복
- 3) IMF나 World Bank로의 가입 유도
- 4) 관타나모(Guantanamo) 미 해군기지 반환
- 5) 피그만 사건(Bay of Pigs)에 대한 진상조사와 피해자 보상
- 6) 망명자들 소유였던 쿠바 내 압류재산에 대한 해결 (미국 정부가

우선 보상을 실시하고 향후 쿠바정부에 일괄 청구하는 방식이 유력함.)

그리고 또 한가지 분명한 사실은 어떤 이유든지 미국이 제재조치를 포기하고 이와 같은 관계 개선의 수순을 밟는다면 그것이 바로 쿠바의 체제유지에 가장 심각한 위협 요소가 될 것이라는 것이다.

## VI. 맺음말

쿠바는 1949년 7월 대한민국을 승인하고 한국전쟁시에도 우리나라를 지원하였으나 카스트로 정권 수립후 우리와는 적대적인 진영에 속하여 반미, 친북 정책을 유지해 오며 따라 별다른 교류가 있을 수 없었다. 그러나 냉전 종식 후 직·간접적 경로를 통해 비정치적 분야에서 교류가 확대되고 있는 추세이며 서로에 대한 양국의 관심이 그 어느 때보다도 고조되고 있다. 오늘날에도 양국간 직접교역은 거의 없으나 주로 파나마와 캐나다를 통해 간접 교역 형식으로 한국산 전자제품 및 자동차 등이 쿠바로 수출되고 있으며(쿠바 내에 유통되고 있는 TV의 약 40퍼센트가 한국산) 많은 한국기업들은 '잠재력'있는 쿠바시장으로 진출을 희망하고 있다. 이 모든 변화의 배경에는 지난 10년간 쿠바가 겪어야했던(또다른 방식의)'혁명'적인 정치, 경제, 사회적인 변동이 자리잡고 있다. 구 소련과 동구 블록이 해체됨에 따라 심각한 경제위기에 당면했던 쿠바는 시장 경제적인 요소를 부분적으로 도입하여 스스로의 변혁을 도모하였다. 더 놀라운 사실은 다양한 개혁과 개방조치를 통해서도 정치체제의 근본은 변하지 않았다는 사실이다.

쿠바의 자본주의적 개혁조치의 이면에는 사회주의적인 통제수단이 매우 다양하게 숨어 있으며 군을 위시한 제도권은 매우 잘 구축되어있고 라울 카스트로를 향한 권력이양은 이미 진행중이다. 이에 대항할만한 조직화된 대안세력도 부재하다. 반 정부세력의 대부분이



지난 40년에 걸쳐 이미 쿠바 땅을 떠난 닳도 있다. 또한 강경한 미국의 대 쿠바 제재정책은 일반 국민들의 삶을 힘들게 만들었고 반미감정을 더욱 부추겼을 뿐만 아니라 카스트로의 권력을 더욱 견고하게 해주었다. 지금까지 제도적 측면, 행위자적 측면, 대외적 측면의 세 분야를 통해 검증해본 바와 같이 쿠바에 있어 '강한 국가'의 역할과 정권의 연속성은 당분간 유지될 전망이다. 따라서 쿠바가 시장경제로의 진정한 전환을 시도하고 있다고 믿을만한 근거는 전혀 없다.

그럼에도 불구하고 쿠바의 장래에 대한 이와 같은 예측은 사회-인류학적 시각에서 도전받을 가능성이 있다. 그것은 쿠바 국민 개개인의 지갑 속으로 파고 들어가고 있는 달러화가 지난 40년간 사회주의로 무장하고 있었던 이들의 신념체계를 무너뜨리고 있다는 것이다. 제도적 차원의 개혁이 사회주의 체제의 안정성을 해치지 않은 범위에서 이루어지고 있다 할지라도, 사회적 측면에서 개방화의 물결은 필히 개인의 가치관과 신념을 변화시키는 속성을 가지고 있기 때문이다. 개개인 이윤추구의 욕망을 일깨우는 것에서부터 자본주의의 물질적 혜택에 접근 가능한 계층의 도덕적 해이(moral hazard)를 야기시킬 가능성에 이르기까지 그 표출양상은 매우 다양하다.

우선, 쿠바에서는 계층간 소득격차와 관광인종차별주의(Tourism Apartheid)가 나타나고 있다. 전술한 바와 같은 정부의 외화 유입정책으로 인하여 쿠바에서는 (달러를) 가진 자와 못 가진자 간의 격차가 심각하게 벌어지고 있다. 현재 쿠바에서 달러 구매력이 있는 소비자는 외국에서 송금해줄 친척이 있거나 아니면 관광부문에 종사하는 사람들이며 그렇지 못한 사람들은 어떻게 해서든지 달러 경제권에 편입되려 애쓰고 있다. 고급인력의 이탈을 막기 위한 법적 장치가 마련되어 있지만 실제 아바나 거리에는 공학박사가 운전하는 택시가 운행하고 있다. 이렇듯 쿠바의 개혁이 제한적인 자유화의 원칙 하에 진행되었기 때문에 불법택시의 영업과 가짜 시가의 제조/판매에서 히네테라(jinetera)라고 하는 신세대 매춘부들의 등장에 이르기까지 지하경제가 불가피하게 형성되었다. 이는 매춘 근절을 혁명의 대표적인 치적으로 내세웠던 쿠바 정부에게 있어 큰 딜레마가 아닐 수

없다.

이와 같은 사회 문제의 확산을 방지하려면 장기적으로 자본주의적 이중구조의 문제점들을 해결해야한다. 더욱이 현재와 같이 개혁과 개방으로 얻은 이익이 국가나 종사자 일부에게만 돌아가고 있는 현실은 계층분화의 가능성마저 낳고 있음을 감안할 때 이는 단순한 이데올로기의 이중구조가 아니며 장기적으로 사회적 연대 또는 합의를 깨드릴 가능성이 있기 때문이다. 그것은 곧 정권에 대한 지지이탈로 이어질 것이며 쿠바가 '약한 국가'화 하는 첫 단추가 될 것이다. 물론 가까운 장래에 대한 예측은 아니다.

## 참고문헌

- 곽재성(2000), “관광산업의 진흥을 통해 본 쿠바의 개방정책”, 『이베로아메리카연구』, 서울대학교 스페인중남미연구소 간, pp.1-20.
- 곽재성, 우석균(2000), 『라틴아메리카를 찾아서』, 민음사.
- 이성형(2001), 『배를 타고 아바나를 떠날 때』, 창작과 비평사.
- 이인성(2000), 『러시아의 국가체제와 정치경제개혁: 국가성 요인의 재조명』40:2, pp.199-218.
- 이홍섭(2000), “소련방의 경제개혁과 체제변동: 흐루시초프, 브레즈네프, 고르바초프 개혁의 비교”, 『국제정치논총』40:1, pp.141-160.
- 『쿠바개황』, 외교통상부, 2001년 9월.
- 『쿠바시장이 열린다』, KOTRA, 2001년 12월.
- Amaro, Nelson(2000), “Models of Development and Globalization in Cuba”, *Cuba in Transition*, Association for the Study of the Cuban Economy(ASCE), pp.277-288.
- Amuchastegui, Domingo(2000), “FAR: Mastering Reforms”, *Cuba in Transition*, ASCE, 2000, pp.433-441.
- “A More Selective Cuba Rethinks Foreign Investment Policy”, *New York Times*, 16 May, 1999.
- Bleasdale, S and S. Tapsell(1994), “Contemporary efforts to expand the tourist industry in Cuba: the perspective from Britain” in Seaton, A(ed.) *Tourism: the state of art*, Chichester: John wiley & Son.
- CEPAL(2001), *Cuba: evolucion economica durante 2000*, CEPAL, Mexico, D.F.
- CEPAL(2000), *La economía cubana: reformas estructurales y desempeño en los noventa*. México, DF: Fondo de Cultura Economica/ CEPAL.

- "Cuba Draws the curious, Despite the Law", *New York Times*, 31 Jan, 1999.
- Demarest, Geoff(2001), "Cuba's Transition", *Military Review*, May-June, 2001, in [<http://call.army.mil>]
- Dolores Espino, María(2000), "Cuban tourism during the special period", *Cuba in Transition*, ASCE, pp.360-374.
- Domínguez, Jorge(1998), *Democratic Politics in Latin America and the Caribbean*, The Johns Hopkins University Press.
- Jatar-Hausmann, Ana Julia(1998-99), "What Cuba can teach Russia", *Foreign Policy*, No. 113, Winter, 1998-99, pp.87-103.
- Horowitz, Irving Louis(1995)(ed.) *Cuban communism, 1959-1995*, New Brunswick: Transaction Publishers.
- Huntington, Samuel(1987), *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, Harvard University Press.
- Kirk, John M. and Peter McKenna(1997)(eds.), *Canada-Cuba relations : the other good neighbor policy*, Gainesville: University Press of Florida.
- Levine, Robert(2001), *Secret Missions to Cuba*, Palgrave.
- Maggs, John(2001), "Foreign Affairs, New President, Same Old Cuba Policy", *National Journal*, June.
- Mead, Walter Russell(2001), "End the Cuba embargo now", *Esquire*, 1 Sep, p.189 in [<http://www.elibrary.com>]
- Mesa-Lago, Carmelo(1993)(ed.) *Cuba after the cold war*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Miguel, Angel Centenom and Mauricio Font(1997)(eds.), *Toward a new Cuba? : legacies of a revolution*, Boulder: Lynne Rienner.
- Miller, Mark and Tony Henthorne(1997), *Investment in the New Cuban Tourist Industry: A Guide to Entrepreneurial Opportunities*, Quorum Books, London.

- Monreal, Pedro and Manuel Rua del Llano(1995), "'Apertura' and Reform of the Cuban Economy:The Institutional Transformation, 1990-93" in Ritter, Archibald R. M. and John M. Kirk(eds.), *Cuba in the international system: normalization and integration*, Basingstoke: Macmillan.
- Mora, Frank(1999), "From Fidelismo to Raulismo", *Problems of Post-Communism*, Mar-Apr, 46:2.
- Mora, Frank(2002), "A Comparative Study of Civil-Military Relations in Cuba and China: The effects of Bingshang", *Armed Forces and Society*, 28:2.
- NACLA Report on the Americas, March/April, 1999.
- Nuccio, Richard(1999), "Cuba: The Current Situation", *Cuba in Transition*, ASCE, pp.12-14.
- Oppenheimer, Andres(1992), *Castros Final Hour: The Secret Story behind the Coming Downfall of Communist Cuba*, Simon & Schuster.
- Perez-Lopez, Jorge F.(1995), *Cuba's second economy : from behind the scenes to center stage*, New Brunswick: Transaction Publishers.
- "Politics" *Economist*, Vol. 363 Issue 8277, 15 June, 2002, p6, 1p, 4c
- Quainton, Anthony(2000), "Toward best business practices for foreign investors in Cuba", *Cuba in Transition*, ASCE.
- Rosendahl, Mona(1997), *Inside the revolution : everyday life in socialist Cuba*, Ithaca: Cornell University Press, pp.337-341.
- Schwab, Peter(1999), *Cuba : confronting the U.S. embargo*, New York : St. Martins Press.
- Suchlicki, Jaime(2000), "Castro's Cuba: More continuity than Change", *Studies in Comparative International Development*, 34:4, pp.123-135.
- "Tourism, Dollar Changing Cuba's Poor Economy" *Palm Beach Post*, 2 Apr, 2000. in [<http://www.elibrary.com>]

Washington Post in [<http://www.elibrary.com>]

Weintrub, Sidney(2000), "Cuba's Trade Policy after Castro", *Cuba in Transition*, ASCE.

Yamaoka, Kanako(1997), *Cuba's survival : socialism with reality*, Tokyo, Japan: Institute of Developing Economies.

[<http://www.cubaicei.org/>]

## Abstract

### **Cuban Transition to Open Economy: 1990 onwards**

Jae-Sung Kwak

(Graduate School of Pan-Pacific International Studies,  
Kyung Hee University)

With the collapse of the Soviet block in 1991, Cuba had to face severe economic contraction. Cuba's gross national product declined by 40 percent by 1994 compared to 1989. Because of the acute economic crisis, the government has been obliged to open up the island to foreign investors and tourists, dollarize the economy, and permit self-employment by Cubans, crafts, and services. At the same time, it is often argued that the government is effectively manipulating the Cuban economy, even to a greater degree than in the economies of communist China and Vietnam.

Then, why has the Cuban government been so successful in its system of state control? Would the state control continue in the near future? Will Cuba keep or abandon long-lived socialist system? This study aims to answer above questions by providing a brief summary and evaluation of the main political and economic changes in Cuba.

The thrust of the argument in this paper is that Cuba is a country with a strong state. With this notion, it attempts to challenge the widespread assumption that Cuba's full transition to capitalism will

be on the way in the near future, if Fidel Castro dies and the U.S. lifts the embargo. This paper assesses the issue by discussing three aspects: first, patterns of reforms and institutional frame in contemporary Cuba, second, increasing role of the military, third, implications of U.S. policy towards Cuba.

**Key Word:** Cuba(쿠바), reform(개혁), open economy(개방), socialism(사회주의), capitalism(자본주의), US-Latin American relations(미국과의 관계), Role of the Military(군의 역할), Strong State(강한 국가)