

## 미국의 대 쿠바 정책: 변화와 전망

김기현(선문대학교 스페인어중남미학과)\*

### 서론

- I. 냉전 시대의 미국과 쿠바
- II. 냉전 이후 미국의 대 쿠바 정책
- III. 클린턴 행정부의 대 쿠바 정책
- IV. 부시 행정부의 대 쿠바 정책
- V. 결론을 대신하여: 향후 미국의 대 쿠바 정책 전망

### 서론

쿠바가 우리의 관심을 끌기 시작하고 있다. 쿠바는 라틴아메리카 33개국 중 유일한 미수교국으로서 최근까지 쿠바에 대한 우리의 관심은 주로 피상적인 것에 불과했다. 그러나 최근 쿠바와의 경제교류가 급속히 증가하고 수교 가능성이 제기되면서부터 쿠바에 대한 우리의 관심은 보다 현실적인 것이 되었다.

KOTRA(2001)의 최근 보고서에 따르면 우리나라와 쿠바와의 교역은 비록 멕시코나 파나마를 통한 간접교역 방식일지라도 이미 가전제품과 자동차 등에서 각각 쿠바 내 시장 점유율 70%, 30%를 차지할 정도로 급성장 했다. 또한 매년 개최되는 중소기업 국제박람회 등을 통한 다각적인 진출이 예상되고 있기도 하다.

---

\* Ki-Hyun Kim(Sunmoon University, Dept. of Spanish Language and Latin American Studies, drkhkim@sunmoon.ac.kr) "United States' Foreign Policy Toward Cuba: Changes and Perspectives".

경제적 교류의 활성화와 함께 1959년 쿠바혁명 이후 단절된 양국 간의 외교관계 재수립 가능성 또한 우리가 쿠바에 대해 관심을 가지지 않을 수 없는 주요한 이유이기도 하다. 인구가 천만<sup>1)</sup>이 넘는 카리브의 대국으로서 그의 역사적 중요성이나 전략적 위치, 경제적 시장성 등을 고려해 볼 때 쿠바와의 외교관계 재 설립은 우리의 대 중남미 외교의 가장 중요한 현안 중에 하나일 것으로 생각된다.

그러나 쿠바와의 정치적 경제적 교류의 활성화는 미국과 쿠바와의 관계 개선과 사회주의 국가로서 쿠바의 대외개방과 경제개혁 진전 과정에 크게 좌우될 것으로 보인다. 여기에 바로 쿠바의 변화 전망에 대한 심도 있는 분석의 필요성이 제기되는 것이다.

쿠바의 변화 전망에 있어 가장 중요한 변수는 아무래도 미국의 대 쿠바 정책이라 할 수 있다. 쿠바의 변화는 아무래도 내적 요인 보다는 외적 요인에 의해 더 많은 영향을 받게 될 것임으로 미국의 대 쿠바 정책의 변화는 향후 쿠바의 변화에 있어 가장 중요한 변수임에 틀림없다. 그중 특히 헬름스-버튼 법으로 대변되는 미국의 경제제재 조치의 지속성 여부는 쿠바의 미래 변화를 진단하는 데 가장 중요한 고려 대상이다.

따라서 본 논문은 우선 미국의 대 쿠바 정책의 변화과정을 살펴보고 나아가 미국의 대 쿠바 경제제재 조치의 지속 여부에 대한 전망을 시도해보고자 한다. 이를 위해서 우선 부시 행정부 이전 미국의 대 쿠바 정책들을 살펴봄으로써 그의 본질적 측면들을 먼저 짚어보고 나아가 부시 행정부 이후 미국의 대 쿠바 정책이 9.11 테러 사태와 같이 변화하는 환경 하에서 어떻게 바뀌어 가는 지를 분석하게 될 것이다.

1) 쿠바 인구는 2002년 1,130만 명으로 라틴아메리카 33개국 중 브라질, 멕시코, 콜롬비아, 아르헨티나, 페루, 베네수엘라, 칠레, 에콰도르 다음으로 8번째이다.(한국수출입은행 2003)

## I. 냉전 시대의 미국과 쿠바

### I.1. 역사적 원한의 관계

1898년 쿠바는 미서전쟁의 결과로 스페인의 오랜 식민지 지배에서 벗어났다. 그러나 라틴아메리카 주요 국가들 중에서 가장 마지막으로 독립을 달성했음에도 불구하고 쿠바는 완전한 독립국가로서의 삶을 획득할 수는 없었다. 스페인의 손에서 벗어난 쿠바는 이제 미국의 사실상 속국으로 전락했다. 1898년부터 1992년까지 미국은 쿠바에 자유민주주의를 훈련시킨다는 구실로 쿠바를 식민지처럼 지배했다.

쿠바를 지배했던 미군정은 쿠바의 파트너들을 무시했고, 이들을 주요 결정에서 배제시켰으며, 쿠바 군인들에게는 허드렛일만 맡겼다. 미국은 쿠바 독립군의 실체를 인정하지 않았으며 평화협상이나 전쟁 위원회 등에 쿠바지도자들의 참여를 거부했다. 이러한 사실은 그 후 60년간 쿠바와 미국간 관계의 본질을 미리 암시하는 것이었다. 이에 호세 마르티를 비롯한 쿠바의 독립 운동가들은 독립에 있어 자신들의 역할이 무시된 데 대해 미국에 깊은 반감을 가지게 되었다.

결국 1902년 쿠바는 미국으로부터 명목상의 독립을 얻어냈으나 그 또한 완전한 독립과는 거리가 먼 것이었다. 미국은 쿠바를 스페인으로부터 독립시킨 장본인으로서 또 쿠바인들이 스스로 통치할 능력이 없다는 구실을 들어 쿠바의 대내외 정책에 대한 개입을 당연한 권리로 생각했다. 따라서 4년간의 군정 이후 쿠바를 떠날 때도 플랫 수정안을 통해 쿠바의 주권을 제한했다.

다른 라틴아메리카 국가와 달리 쿠바는 외부의 힘에 의해 독립을 달성했고 또 그로 인해 독립 후에도 약 30년간 외부세력에 의해 주권을 제한 당해야만 했다. 플랫 수정안은 합법적으로 미국이 쿠바의 내정에 개입할 권리를 보장하고 있었다.

후에 독재자가 되는 마차도를 비롯한 쿠바의 민주개혁 그룹들은 1933년 쿠바의 보다 큰 자치권을 요구하게 되었고 그에 대한 응답으로 1934년 프랭클린 루스벨트 대통령은 그의 선린정책 원칙에 따라

플랫 수정안을 폐지하게 된다. 플랫 수정안은 폐지될 때까지 쿠바의 주권을 합법적으로 제한했다.

그 후 쿠바는 일련의 쿠데타를 거친 후 바티스타 장기 독재를 맞이하게 된다. 하지만 바티스타는 민주주의와 민족 주권의 확립에 대한 열정이 부족했다. 따라서 미국은 여전히 쿠바에 대해 영향력을 행사했고 쿠바는 사실상 반식민지 상태를 벗어날 수 없었다.

이런 쿠바의 반식민지 상태의 지속은 다른 어떤 라틴아메리카 국가들에 비해 쿠바가 왜 미국에 대해 보다 뿌리 깊은 반미의식을 가지고 있는가 하는 이유를 설명해 준다. 카스트로의 등장은 바로 이런 미국의 영향으로부터 벗어나고자 하는 쿠바인들의 민족주의적 열정의 표현이었다. 카스트로는 바로 이런 민족적 수치에 중지부를 찍었다. 카스트로의 미국에 대한 격렬한 반감은 다른 라틴아메리카 국가들이 느끼는 강자에 대한 약자의 단순한 반발이나 앵글로 색슨에 대한 히스패닉의 반발 정도의 문제가 아니라 보다 뿌리 깊은 역사적 배경에서 나온 산물이다(Horowitz 2002, 61-62).

## 1.2. 카스트로: 라틴아메리카 반미주의의 상징

쿠바 혁명 이후 1961년 1월 미국 대사관의 일부 인사가 쿠바 내에서 혁명에 대한 음모를 꾀한다는 이유로 카스트로 정부가 이들의 출국을 요구한 것을 결정적 계기로 미국은 쿠바와의 외교 관계를 단절하였다. 그리고 그 때부터 미국은 쿠바에 대한 경제제재를 위한 기초를 마련하기 시작했다. 그리고 그해 4월에 피그만에 대한 공격이 실패하자 미 의회는 같은 해 9월에 쿠바에 대한 경제제재 조치를 승인했다. 그리고 그 다음 해 62년 2월에는 케네디 대통령이 양국간의 무역 중단을 선언하면서 다른 나라들도 이에 동참할 것을 종용했다.

이러한 미국의 군사적 외교적 경제적 압박은 결국 쿠바가 소련과 동구 국가들과 더욱 가까워지게 된 결정적 원인이 되었다. 군사적으로 경제적으로 매우 취약했던 쿠바는 미국의 개입으로부터 혁명을 방어하기 위해 소련 및 동구와 접근하게 되었고 그를 계기로 미국에

대한 뿌리 깊은 적대감을 노골적으로 드러내기 시작했다.

또한 카스트로는 라틴아메리카 독립의 영웅인 시몬 볼리바르처럼 국제주의 이상에 따라 국제정치적 장에서도 미국에 반대하는 제 3세계주의의 선봉으로 등장했다. 비록 세계무대에서 쿠바의 영향력 강화는 거의 실패로 돌아갔지만 라틴아메리카에서 쿠바의 영향력은 무시할 수 없는 수준에 이르렀다. 카스트로는 라틴아메리카 반미주의의 상징이 된 것이다. 본질적으로 반미주의의 성격을 가지는 쿠바의 카스트로이즘은 미국에게는 라틴아메리카에서 공산주의 보다 훨씬 더 위협적이 되었다.

이에 따라 미국도 쿠바를 “소련의 위성국”으로 간주 동서갈등의 구도 하에서 쿠바를 서반구 공산화의 거점으로 적대시하기 시작했다. 이때부터 소련 및 동구권의 붕괴 시점까지 미국의 쿠바에 대한 입장에는 국민적 합의가 존재했다. 물론 냉전 이후 쿠바 체제의 붕괴에 대한 전략상 강운의 차이가 나타나기는 하지만 이때까지 안보적 차원에서 쿠바에 대한 적대적 입장은 공화당이건 민주당이건, 자유주의자이든 보수주의자이든 별 차이가 없었다.

## II. 냉전 이후 미국의 대 쿠바 정책

### II.1. 안보 이데올로기에서 인권과 민주주의 이데올로기로

냉전 종식의 의미는 국가 규모에 어울리지 않게 세계 정치의 무대에서 큰 역할을 했던 쿠바의 위상이 축소됨을 의미한다. 쿠바는 소련의 원조 중지와 함께 쿠바의 해외 주둔군을 모두 철수했다. 냉전의 종식은 최소한 미국의 국제 전략에 있어 쿠바가 이제 더 이상 안보적 위협 요인이 아님을 의미한다.

1989년부터 특히 1991년 소련의 붕괴 이후 미국은 쿠바에 대한 강경한 입장을 누그러뜨리고 양국간의 긴장을 완화할 수도 있었다. 사실 미국은 소련의 붕괴 이후 쿠바가 더 이상 미국의 안보에 위협이

되지 않음을 인정했다.<sup>2)</sup> 그리고 냉전 이후 지속적인 양국간의 안보 문제 해결 노력에 힘입어 최소한 안보 문제에 있어서는 이제 양국은 서로 협력 관계에 도달했다고 볼 수 있다.

그러나 냉전 이후 미국은 쿠바에 대한 압력을 오히려 강화했다. 심지어 미국은 아프리카와 중남미의 쿠바 동맹국들이 쿠바와 외교를 단절하도록 압력을 행사했다. 또한 러시아와 쿠바의 군사동맹 관계 단절에도 미국은 압력을 가했다. 96년 헬름스-버튼 법은 구소련에서 독립한 국가들도 쿠바와 관계를 단절하도록 압력을 행사했다.

냉전 이후 쿠바가 더 이상 미국의 안보에 위협이 되지 않음에도 불구하고 쿠바에 대한 미국의 정책은 보다 강경해졌다. “냉전 이후 미국의 대 쿠바 전략의 핵심은 쿠바도 동구와 소련처럼 붕괴하도록 카스트로 정부를 조속히 몰아내는 것이었다. 냉전 시 쿠바가 맡았던 세계적 역할의 포기만으로 미국은 만족할 수 없었다. 쿠바가 더 이상 해외에서 영향력을 행사할 수 없게 된 것을 축하하기보다 미국은 오히려 쿠바의 카스트로 체제가 조기에 붕괴되지 않음에 분노했다. 쿠바에 대한 미국의 적대감은 냉전이 종식되고 쿠바가 더 이상 미국의 안보에 위협이 되지 않게 되자 오히려 더 심해졌다(Domínguez 1997, 53-55).

당시 부시 행정부의 대 쿠바 정책은 냉전시대의 대립 구도를 계속 유지했으며 쿠바정부의 변화만이 양국간의 관계를 변화시킬 수 있다는 입장을 명확히 했다. 냉전 이후에도 이데올로기는 여전히 중요했다. 그러나 이제는 과거의 반공 이데올로기에 민주주의와 인권의 이데올로기를 더했다. 카스트로는 공산주의자로서 뿐만 아니라 독재자로서 붕괴되어야 할 대상이 된 것이다(Castro Mariño 2002, 199-200).

미국이 쿠바와의 관계 개선의 조건으로 내건 사항들은 쿠바의 민족적 주권과 밀접히 관련된 사항들로서 쿠바 정치체제의 변화, 국제기구들의 감시 하에 자유선거의 실시, 인권에 대한 존중 그리고 자

2) 사실 미국이 쿠바가 미국의 안보에 실질적 위협이 아님을 공식적으로 인정한 것은 1998년 국방성 보고서를 통해서이다.(Defense Department Report 1998) 그러나 의회에 서는 1990년부터 이미 그러한 인식이 널리 퍼져 있었다.

유시장경제로의 확고한 변화 등이다.

사실 쿠바에 대한 미국의 이러한 변화 촉구는 동구와 소련의 붕괴 이전인 1983년부터 시작되었다. 당시 미국의 “민주주의 프로젝트”(Proyecto de democracia)는 쿠바에 대해 일찍이 민주적 변화를 요구하기 시작했다. 차이점은 다만 냉전 종식 이후 민주주의와 시장경제의 확산이라는 미국의 총체적 외교 전략과 쿠바에 대한 그러한 요구사항이 서로 방향이 맞아 떨어지게 되고 쿠바도 현실적으로 변화가 불가피해짐에 따라 그러한 정책이 보다 현실성을 띠게 되었다는 점이다.

## II.2. 국내 정치 논리에 좌우되는 대 쿠바 정책

1990년 초부터 쿠바는 소련 및 동구의 붕괴 이후 경제적 위기로 인해 그 체제가 오래 가지 못할 것으로 예상되었다. 따라서 미국이 요구했던 쿠바의 민주화와 시장경제로의 전환은 단지 시간문제처럼 보였다. 90년대 초 부시행정부는 쿠바체제가 동구처럼 곧 붕괴할 것으로 믿었다. 이런 기대를 반영하여 미국은 냉전 이후 쿠바에 대한 적대감을 완화하기보다는 오히려 압력을 강화하여 쿠바의 체제변화를 가속화시키는 데에 더 많은 외교적 비중을 두었다. 특히 재미 쿠바인 보수단체들은 이러한 조건을 카스트로 체제 붕괴를 위한 최적의 기회라 생각하고 자신들이 영향력을 미칠 수 있는 의회를 통해 그들의 입장을 반영시키고자 하였다.

한편 당시 부시 행정부의 주된 관심은 이라크와의 전쟁에 있었다. 따라서 쿠바문제에 대해서는 적극적으로 개입하기 보다는 종래의 적대적 관계를 지속함으로써 쿠바도 동구처럼 자연적으로 붕괴되도록 두는 것이었다. 때문에 부시 행정부로서는 쿠바 문제에 별도의 큰 관심을 가지지 않았고 그로 인해 쿠바 문제의 주도권은 당연히 의회가 행사하게 되었다.

의회 내에서도 쿠바 문제는 미국에서 가장 강경한 반 쿠바 압력단체로 알려져 있는 재미 쿠바인 재단의 로비를 받은 반 쿠바 그룹의

원들에 의해 주도되었다. 또한 이들은 쿠바 문제를 플로리다와 뉴저지 주의 선거와 연결시킴으로써 그것을 국내 정치화하는 데도 성공했다.

부시대통령의 쿠바에 대한 무관심과 장기적 전략의 부재 그리고 쿠바 정치체제변화의 당위성에 대한 미국인들의 합의 이 두 가지 조건은 냉전 이후 미국의 대 쿠바 전략이 미국 내 극우파 쿠바인 그룹들에 의해 주도되는 것을 허용했다. 또한 이들 극우파 쿠바인들은 미국 내 정치과정을 적절히 활용하여 자신들의 주장을 정책에 반영시킬 줄도 알았다.

1992년 “토리셀리 법”이라고도 알려진 “쿠바 민주화법”(Ley para la Democracia en Cuba)의 통과도 바로 극우파 쿠바인 단체의 의도와 미국 국내 선거의 논리가 합쳐진 결과였다. 토리셀리는 법안의 통과를 위해 선거의 해를 기회로 잡았다.

미국 국내 선거의 논리는 쿠바 문제에 있어 결정적 작용을 했다. 1992년 4월 로버트 겔버드(Robert Gelbard) 국무성 중남미 담당 차관보는 토리셀리 법안에 반대하는 부시행정부의 입장을 이미 밝힌 바 있었다. 그러나 당시 민주당 대통령 후보인 클린턴이 오히려 선거를 의식하여 그 법안에 찬성 의사를 밝히자 다급해진 부시 행정부도 1992년 5월 처음의 반대 입장을 철회하게 되었다. 이렇게 해서 대통령 선거 캠페인이 한창 뜨겁던 1992년 9월 토리셀리 법은 다수의 지지로 의회를 통과하게 되었고 부시 대통령은 그 법안에 최종 서명했다.

물론 토리셀리 법의 내용은 쿠바에 대한 압력 수단으로 경제제재 조치를 강화하는 것이었다. 토리셀리는 부시 행정부의 쿠바에 대한 미온적 태도를 비판하고 카스트로 체제의 붕괴를 위해서는 경제제재 조치와 함께 철저히 계산된 개방 정책을 조화시켜야 한다고 주장했다. 냉전 이후 이러한 대 쿠바 강경 정책이 적용된 것은 결국 미국 국내 정치의 논리에 따른 것이었다.



### III. 클린턴 행정부의 대 쿠바 정책

#### III.1. 재미 쿠바인 재단(FNC-A)의 영향력

1993년 부시의 공화당 정부에 이어 집권한 클린턴의 민주당 정부는 냉전 이후 새로운 시대적 분위기를 반영하여 쿠바와 미국의 관계에 대한 획기적 변화를 가져올 것으로 기대되었다.

그렇지만 기대와 달리 클린턴 행정부는 부시와 다를 바 없이 쿠바의 민주화와 시장경제로의 이전을 모든 대 쿠바 관계 개선의 전제조건으로 내세웠다. 물론 대 쿠바 정책의 법적 기초로 토리첼리 법을 언급하는 것도 잊지 않았다.

클린턴의 이러한 대 쿠바정책의 기저에는 부시와 마찬가지로 클린턴도 쿠바 문제를 자신의 주요 정치 아젠다로 삼지 않았다는 점이 자리 잡고 있다. 클린턴의 주요 관심사는 국내 문제였고 따라서 외교 정책에 있어서는 국가안보의 신 개념을 도입하기 보다는 기존의 정책을 답습하거나 약간의 수정을 가하는데 그쳤다.

그러나 쿠바문제가 클린턴 정부의 외교 우선순위가 아니었음에도 불구하고 1994년 쿠바인의 뗏목 탈출위기는 클린턴 행정부의 쿠바에 대한 관심을 야기했으며 그로 인해 미국의 대 쿠바 정책도 보다 적극적으로 변화했다.

그러나 그것은 대 쿠바 정책 기초의 획기적 변화이기 보다는 기존의 토리첼리 법을 강화하는 것으로 나타났다. 소위 “토리첼리 법의 제 2 방안”으로 불리는 새로운 대 쿠바 전술은 쿠바의 현 체제에 대한 변화의 핵을 내부로부터 키우는 것을 목적으로 쿠바 사회 내의 특정 그룹들을 자극하는 것이 특징이다. 이러한 정책의 바탕에는 쿠바가 비록 소련과 동구의 붕괴 이후 즉각적 붕괴는 피했지만 결국에는 근본적인 경제개혁과 개방으로 나아가지 않을 수 없을 것이라는 인식이 여전히 자리 잡고 있었다.

즉 당시 클린턴 행정부의 대 쿠바 정책은 미국의 지배 밖에서 존재하는 쿠바의 도전을 용납할 수 없다는 기존의 기본 인식 하에서

60년대부터 적용되어 온 대 쿠바 정책의 기초를 유지하는 것에 불과했다. 따라서 쿠바 정부에 대한 압력의 수단으로서 쿠바의 고립을 강화해 왔던 경제제재조치에 대한 변화는 일어나지 않았다. 다만 내무로부터의 변화를 이끌어 내기 위해 쿠바 사회 내부에 영향을 줄 수 있는 다양한 전술들을 추가로 적용하기 시작했다.

대 쿠바 정책에 있어 클린턴 행정부는 정책 조정의 부재와 최종결정권의 공백이라는 문제점을 드러냈다. 이러한 문제점은 클린턴 행정부 8년 동안 있었던 쿠바와 관련된 3번의 위기 상황 -94년 쿠바인 뗏목 탈출 위기, 96년 쿠바 영공을 침입한 재미 반 쿠바 민간단체인 “쿠바 해방을 위한 형제들”(Hermanos al rescate)의 비행기 격추사건, 1999-2000년에 걸쳐 발생한 엘리안(Elián González Brotón) 소년의 위기-에서 확연히 드러났다.

이 세 번의 위기 상황에 있어 클린턴 행정부의 명확한 입장의 부재는 결국 쿠바 문제에 있어 가장 적극적인 재미 우파 쿠바인 단체들의 영향력을 증가시키는 결과를 가져왔다. 이것은 미국의 대 쿠바 정책이 클린턴 정부 하에서도 여전히 국내적 요인에 의해 결정되어 왔다는 것을 의미한다.

재미 쿠바인들이 대부분 거주하는 플로리다와 뉴저지 주 선거 과정과 쿠바 문제의 연결 또 그에 따른 미국 정치권력 구도에 있어 재미 쿠바인 재단(FNC-A)의 막대한 영향력은 일관성이 부족한 클린턴 행정부의 대 쿠바 정책 결정에 있어 가장 중요한 역할을 하게 된다.<sup>3)</sup> 특히 국내 문제에 집중했던 클린턴 행정부로서는 마이아미의

3) 미국의 압력단체들에 대한 공공 투명성 센터(The Center for Public Integrity)의 연구 결과를 보면 FNC-A는 미국 내 압력단체들 중 가장 효율적 단체 중 하나로 꼽힌다. 실제 FNC-A의 영향력에 비해 플로리다와 뉴저지 주의 쿠바인 수는 생각보다 많지 않다. 특히 뉴저지 주에서는 쿠바계 민주당 하원 의원을 배출한 13구역을 제외하고 쿠바인들이 선거에 미치는 영향력은 그다지 크지 않다. 플로리다 주에서도 쿠바인의 표는 전체 유권자 수의 4-5%에 불과하다. 심지어 2000년 선거에서는 가장 많은 쿠바인들이 사는 Miami-Dade 구역에서 알버트 고어 후보가 부시 후보를 누르고 승리했다. 이러한 결과는 다수가 공화당 소속인 FNC-A의 정치적 리더십을 의심하게 했다. 그럼에도 불구하고 FNC-A의 정치적 영향력이 무시될 수 없는 것은 그들의 정치적 응집력과 정치자금 동원력에 있다. 특히 미국 대통령 선거에서 4번째로 많은 선거인단 수를 가지고 있는 플로리다 주가 차지하는 중요성과 함께 플로리다 주의 정치적 성향이 민주당과 공화당으로 팽팽하게 양분되어 있어 2000년 대선에서 보듯이 승리

작지만 잘 조직된 우파들과 가급적 충돌을 피하고자 했다. 이미 예산이나 다른 국내의 정책에 있어 공화당과 수많은 갈등을 겪고 있던 클린턴 행정부로서는 자신들의 정책 우선순위가 아닌 쿠바 문제로 의회에서 또 다른 충돌이 발생하는 것을 원하지 않았다. 이러한 점이 바로 90년대 미국의 대 쿠바 정책이 보수적인 재미 쿠바인들의 입맛에 따라 움직인 이유이다.

### III.2. 헬름스-버튼법: 무소불위의 외교정책

클린턴 행정부의 미온적 태도로 인한 쿠바계 강경파 미국인들의 영향력은 1996년 비행기 격추사건 이후 헬름스-버튼 법의 통과로 정점에 이르렀다. 헬름스-버튼 법의 제정은 쿠바 내정에 대한 명백한 개입 의지를 보여 준 것이다. 냉전 시대에 미국이 국제시스템의 논리에 따라 자신의 안보에 직접적 위협만 되지 않으면 내정에 대한 직접 개입을 자제해 온 데 비해 소련의 붕괴로 이제 더 이상 그런 문제를 신경 쓸 필요가 없게 된 미국은 이 법을 통해 아무 거리낌 없이 쿠바에 대한 실질적 내정 간섭의 의지를 드러냈다.

헬름스-버튼 법 201조는 쿠바 국민의 자결권은 다른 어떤 나라에 의해서도 방해 받지 않는 쿠바 국민 고유의 주권임을 명시하고 있지만 그 다음 조에는 미국이 아메리카 대륙에서 허용될 수 있는 정치 시스템을 구체적으로 결정할 수 있다고 규정하고 있다.

205조는 쿠바의 체제 변화의 형태를 구체적으로 지적한다. 그에 따르면 쿠바 정부는 모든 정치 포로를 석방해야 하며, 모든 정치 활동을 합법화해야 하고, 자유롭고 공정한 선거를 실시해야 한다. 또한 라디오 Marti나 TV Marti에 대한 개입을 중단해야 하며, 쿠바로 귀환하는 쿠바 태생의 사람들에게 시민권을 재부여 해야 하며, 미국 시

---

가 매우 작은 표 차로 결정된다는 점이 응집력 강한 이 지역 쿠바인들의 정치적 영향력을 높이는 데 크게 기여했다고 보여 진다. 플로리다에서 쿠바계는 캐스팅 보트의 역할을 하고 있다. 게다가 미국인들이 일반적으로 쿠바 문제에 크게 관심이 없다는 사실도 미국의 대 쿠바 정책 결정에 있어 FNC-A가 독점적 지위를 유지하는 주요한 요인으로 작용한다.

민들로부터 과거 몰수한 재산을 반환하거나 아니면 최소한 적절한 보상을 해주어야 한다고 말하고 있다. 206조는 쿠바의 경제시스템이 자유시장 경제로 나아가야 함을 또한 지적하고 있다.

이런 모든 것은 헬름스-버튼 법이 냉전 시대에 자제 되어 왔던 미국의 이데올로기적 개입을 다시 활성화 시키는 것임을 명백히 하고 있다. 먼로 독트린이 아메리카에서 미국이 받아들일 수 있는 정치체제를 규정하였고 그 후 테오도로 루스벨트 대통령이 아메리카 대륙에서 미국의 경제적 이익을 위해 구체적인 경제 정책에 간섭할 수 있는 미국의 일방적 권리를 주장했듯이 헬름스-버튼 법은 냉전 시대에 자제되었던 미국의 이러한 일방적 개입주의를 다시 한 번 드러내는 것이었다.

헬름스-버튼 법의 통과도 역시 미국 내 정치 논리의 산물이었다. 1994년 총선에서 승리한 공화당은 같은 당의 헬름스와 버튼을 각각 상하원 외교위 의장으로 올려놓았다. 그리고 이 선거에서는 또한 쿠바 출신 의원 3명이 국회에 진출하기도 했다.

이들은 이런 승리를 기회로 쿠바에 대한 경제 제재 조치를 강화하기 위해 무엇보다 쿠바에 대한 외국인 투자를 막고 쿠바 무역에도 새로운 타격을 줄 수 있는 방안을 찾았다. 그리고 그의 가장 효과적 수단으로 쿠바에서 미국인들이 몰수당했던 자산을 거래하는 외국기업들에 대해 미국 법정에서 소송을 제기할 수 있게 한다는 기발한 발상을 하게 되었다.<sup>4)</sup>

이에 대해 클린턴 행정부는 처음에는 그러한 처방이 미국 교역 상대국과의 관계를 악화시킬 수도 있다는 점을 들어 반대의 입장을 표명했다. 그에 따라 헬름스는 한 발 뒤로 물러나 자산 소송 내용을 폐지하였고 95년 연방예산안이 주된 논점으로 부각되자 헬름스-버튼 법안은 잠시 고개를 숙였다. 그러나 96년 대선을 앞두고 이 법안은 다시 고개를 들었고 이 때는 토리첼리 법의 통과와 같은 선거 논리

4) 물론 몰수자산 거래에 대한 외국인 기업의 미 법정 소송 항목은 대통령이 다른 나라들과의 관계를 고려하여 적용을 일시적으로 보류하였고, 또 1997년 1월에는 무기한 연기되었다.

에 의해 의회에서 압도적 다수의 지지로 통과될 수 있었다.

물론 헬름스-버튼 법안이 통과하게 된 데에는 또 다른 이유가 있다. 쿠바정부의 강경대응 자세도 법안의 통과에 크게 기여했다. 96년 “쿠바해방을 위한 형제들”이 쿠바 영공에 침입하여 쿠바정부를 비난하는 배라를 살포하기 시작하자 쿠바 내 군부를 비롯한 강경파들은 영공을 침해하는 비행기를 격추할 것을 결정하고 이를 실행에 옮겼다.

이러한 쿠바의 강경대응은 결국 클린턴 행정부의 강경 맞대응을 야기했고 그로 인해 클린턴 행정부는 심지어 62년 미사일 위기 이후 처음으로 쿠바에 대한 군사적 행동을 고려하기도 했다. 그러나 결국 군사적 행동은 포기되었고 대신 헬름스-버튼 법안을 수용하는 것으로 최종 결정이 났다.

이 법안의 통과로 인해 양국간의 관계는 이제 강경파들에 의해 주도되게 되었고 미국은 이제 쿠바와의 관계에 있어 또 다른 중대 사태 발생시 군사적 대응 말고는 다른 정책적 대안이 없게 되었다.

### Ⅲ.3. 경제제재 조치에 반대하는 목소리

물론 미국의 대 쿠바 강경정책에 대한 회의가 전혀 없었던 것은 아니다. 1995년부터 미국 내에서도 경제제재 조치가 과연 쿠바 체제를 변화시킬 수 있는가에 대한 토의가 시작되었다. 이러한 토의는 주로 학계나 정부산하 연구소 혹은 언론 등에서 이루어 졌으며 의회에서 법안으로 기획되기도 했다. 심지어 일부 온건한 쿠바인 단체도 대 쿠바 강경노선이 변해야 한다는 입장에 지지를 보내기도 했다.<sup>5)</sup>

5) 경제제재정책의 유지 및 강화를 핵심으로 하는 대 쿠바 강경노선에 대항하여 대화를 기본으로 하는 온건 노선에 대한 토의가 90년대 중반 이래 시작되고 있다. 이들의 주장은 기본적으로 쿠바에 대한 경제 제재를 완화하고 쿠바를 국제사회로 끌어 들임으로써 중국에는 쿠바 체제를 변화시킬 수 있다는 시각에서 출발한다. 이를 위해 이들은 우선 의약품이나 식량 등에 있어 경제제재 조치를 일부 해제하고, 여행의 자유를 허용하고, 문화적 학술적 교류를 증대시킬 것을 촉구한다.

이러한 주장을 하는 그룹들 중에는 재미 쿠바계 단체들도 포함되어 있는데 대표적인 것으로는 쿠바민주주의 위원회(El Comité Cubano por la Democracia), 변화 쿠바(Cambio Cuba), 인권단체 조정 위원회(La Coordinadora de Organizaciones de Derechos Humanos) 등을 들 수 있다.

뿐만 아니라 일부 미국 기업인들도 이러한 주장에 동조하기 시작했다. 이들의 기본적 논리는 미국의 쿠바 경제 제재 정책이 미국의 총체적 이익과 상반된다는 것이다. 특히 세계화를 통해 자유시장 경제를 전 지구적으로 확산시키고자 하는 미국의 대외정책의 기본 논리와도 맞지 않다고 주장한다. 따라서 미국의 대 쿠바 정책은 쿠바를 세계경제에 점진적으로 재 가입 시키는 데 맞춰져야 한다고 주장한다(Kaufman Purcell 2003, 716).

이들은 비행기 격추 사건에도 불구하고 여전히 쿠바에 대한 경제 제재조치의 강화에 반대 입장을 표명하고 있다. 기업인 반대 그룹 중 약 700개의 기업, 상공회의소, 농민 조직으로 구성된 “USA Engage”는 가장 대표적 단체이다. 이들은 구체적으로 쿠바를 포함한 다른 나라들에게 미국 정부가 일방적으로 부과한 경제제재 조치들을 폐지하는 운동을 벌이고 있다. 이들 회원 중에는 미국 상공회의소, 전미 제조업자 연합, 코닥사, 제너럴 모트스사 등 미국 내에서 영향력 있는 단체나 기업들이 포함되어 있다.

또한 1988년 교황의 쿠바 방문 이후 미국의 가톨릭교회가 미국의 대 쿠바 강경 정책에 반대 입장을 표명했다. 게다가 쿠바관련 사항에 직접 관련된 온건파 의회 압력단체도 생겨나 기존의 쿠바 관련 의회 압력단체로서 FNC-A와 우익 단체들이 누려왔던 독점적 지위를 위협했다. “쿠바와 인도적 교역을 지지하는 미국인”(AHTC: Americans for a Humanitarian Trade with Cuba) 그룹은 비록 기업가들, 미국 정부의 전 관료들, 노조구성원들, 종교적 인도적 단체들, 심지어 온건파 쿠바인 단체 등 이질적 집단의 모임이지만 식량이나 의약품 등에 있어 쿠바와의 교류를 재개해야 한다는 데에 있어서는 모두 한 목소리를 내고 있다. 실제로 이들은 쿠바에 식량과 의약품 판매 허가를 요구하는 구체적 법안을 의회에 제출하기도 했다. 그리고 98년 10월에는 워너 상원 의원에 의해 미국의 대 쿠바 정책 수정을 위한 양당 합동 위원회 설립을 위한 제의가 있었다.

이런 분위기 하에서 클린턴 행정부는 큰 정치적 비용 없이 쿠바에 대한 정책을 거의 40년 만에 처음으로 수정할 수 있는 기회를 가졌

다. 하지만 클린턴 정부는 대 쿠바 정책을 수정하는 데 극도의 조심스러움을 보였다. 클린턴 정부의 이런 소극적 태도는 역시 2000년 대선을 의식한 탓이었다. 여기서 우리는 다시 한 번 미국의 대 쿠바 정책이 국내 정치에 의해 결정되고 있음을 확인할 수 있다.

결국 클린턴 정부는 양당합동위원회 조직을 거부하고 대신 쿠바와의 관계 개선을 위한 약간의 조치들을 내놓았다. 거기에는 쿠바에서 보다 잘 보고 잘 들을 수 있게 Radio Marti 와 TV Marti의 시설 개선, 쿠바와 미국간 직접 우편 왕래 허용, 3개월에 300불 한도 내에서 쿠바에 대한 송금 허용 확대, 쿠바정부와 직접 연결되어 있지 않은 비정부기구에 대한 지원 허용, 마이아미 이외 지역에서 쿠바로 가는 전세기 허용, 교육 종교 스포츠 문화 인도적 차원의 교류확대, 쿠바 정부로부터 독립적인 단체에 식량을 판매하는 미국 기업들에 대해 특별 허가서 제공 등의 내용이 담겨있다. 그러나 이러한 조치들이 미국의 대 쿠바 정책의 실질적 변화에 미치는 영향은 매우 미약하다.

게다가 1999년에 발생한 엘리앙 소년의 위기는 미국 내 쿠바계 강경세력의 입지를 또 다시 강화했다. 엘리앙 소년의 위기가 미국 내 쿠바에 대한 여론에 미친 영향은 대단히 모순적이다. 미국인들의 다수는 소년이 아버지에게 돌아가야 한다는 데 지지를 보냈으나 쿠바와의 관계를 개선하고 쿠바에 대한 경제 제재조치를 완화해야 한다는 데 대한 지지도는 오히려 감소했다.

2000년 6월 실시된 앙케이트 조사에서 엘리앙 소년의 귀환에 대한 지지도는 58%로 과반수를 넘었다. 그러나 쿠바와의 관계 개선에 대한 지지도는 엘리앙 사건이 일어나기 전 1999년 5월 71%였던 것이 2000년 5월에는 57%로 하락했다. 쿠바에 대한 경제 제재의 폐지에 대한 지지도도 1999년 51%에서 2000년 48%로 감소했다(Castro Mariño 2002, 216-217).

또한 엘리앙 소년의 위기는 쿠바 문제에 대해 무관심했던 쿠바계 2세들의 쿠바에 대한 관심을 고조시키는 역할도 했다. 이들은 친척들의 손에서 엘리앙 소년을 빼내어 아버지에게 돌려주어야 한다는 사법부의 결정을 소수인종 사회에 대한 사법부의 힘의 과시로 규정

하면서 강력히 반발했다. 심지어 쿠바계 2세들의 78.5%는 엘리양 소년이 미국에 체류해야 한다는 보수적 입장을 보여주었다.

이러한 정치적 분위기는 의심할 바 없이 강경파 쿠바 단체들 특히 FNC-A에 긍정적으로 작용했으며 이들은 이러한 분위기를 자신들의 입장을 강화하는 기회로 삼았다. 엘리양 소년의 위기는 그에 대한 미국인들의 모순적 태도로 인해 영향력이 감소하고 있던 쿠바인 강경파 단체들을 다시 한 번 미국의 대 쿠바 정책 결정에 있어 중요한 역할을 떠맡게 했으며 또한 그러한 입지는 2000년 대선이 다가옴에 따라 보다 강화되었다.

결과적으로 엘리양 소년의 위기는 오히려 강경파의 입장을 강화함으로써 당시 쿠바에 대한 경제제재 완화 분위기에 찬물을 끼얹었고 나아가 2000년 대통령 선거가 다가옴에 따라 그의 가능성은 당분간 완전히 사라지고 말았다.

#### IV. 부시 행정부의 대 쿠바 정책

##### IV.1. 부시 행정부의 대 쿠바 강경입장

부시 대통령은 선거에 당선되기 전 이미 쿠바에 대해 자신이 소속된 공화당의 기존 입장을 고수할 것을 천명했다. 그는 쿠바의 정치체제가 비민주적이고 억압적이라고 규정하면서 쿠바와의 관계를 정상화하기 위해서 쿠바정부는 우선 모든 정치범을 석방하고 평화적 시위를 합법화하고 나아가 민주적인 자유선거를 실시해야 할 것이라고 말했다. 선거전 그의 이러한 입장 표명은 두 말할 것도 없이 플로리다 주의 쿠바계 표를 의식한 것이었다.

물론 백악관에 입성한 후에도 부시는 쿠바에 대한 사전 강경 입장을 고수했다. 대통령뿐만 아니라 딕 체니 부통령과 콜린 파월 국무장관까지도 쿠바에 대한 강경 입장에 있어서는 차이를 드러내지 않았다. 이들은 모두 쿠바의 민주화 필요성을 역설했으며 경제 제재조



치에 대한 명백한 지지를 보냈고 쿠바에 대해 기존의 적대적 정책을 유지할 것을 확실하게 밝혔다. 심지어 백악관 안보담당 보좌관인 콘 돌로자 라이스는 엘리양 소년 위기에 관련하여 마이아미 거주 강경파 쿠바계의 입장에 지지를 보낸 후 쿠바와의 어떠한 교역도 카스트로 체제를 강화하는 기능을 하게 될 것이라고 주장하면서 쿠바에 대한 경제제재 조치에 있어 어떠한 변화도 반대한다는 입장을 밝혔다.

또한 부시 정부의 인사에 있어서도 대 쿠바 강경입장은 그대로 드러났다. 주거 및 도시문제부 장관에 FNC-A의 간부를 지낸 멜 마르티네스를 지명했으며, 심지어 국무성 라틴아메리카 담당 차관보에는 마이아미 강경파 쿠바단체와 정치 경제적으로 밀접한 관계를 가지고 있는 부시 대통령의 형인 잭 부시 플로리다 주지사가 추천한 오토 라히를 지명하기도 했다.

한편 다시 힘을 얻은 FNC-A는 라이스 보좌관과의 협의를 거쳐 2001년 2월초 거의 2백만 달러에 달하는 비용을 들여 워싱턴에 “자유 쿠바 대사관”을 설치했다. 그의 의도는 물론 의회나 행정부에 대해 그들의 입장을 보다 적극적으로 반영시키고자 하는 것이었다.

이들은 미국의 대 쿠바 정책이 경제제재조치를 보다 강화하고 인권 문제를 부각시켜 쿠바를 국제 사회에서 보다 고립시키고 나아가 쿠바 내부의 체제 반대세력을 촉진하기 위한 자율 도서관, 인터넷 홈페이지, 전자메일 포털 사이트 등을 활성화 하고 배급제 시스템을 탈피한 식량 공급 프로그램 등의 육성자금을 지원하며 종국적으로는 쿠바 내 시민사회를 발전시키는 것을 단기적인 우선 목표로 삼아야 한다고 주장했다. 그에 따라 헬름스와 리베르만 상원 의원은 이 프로젝트를 수행하기 위해 4년간 2,500만 달러의 정부 재정적 지원을 요청하는 법안을 의회에 제출하기도 했다.

그러나 미 의회의 분위기는 2001년 5월부터 갑자기 변화하기 시작했다. 의회는 오토 라히를 국무성 라틴아메리카 담당 차관보로 인준한 이래 쿠바와 관련하여 더 이상 강경한 결정을 내리지 않았다. 이러한 미 의회의 변화는 버몬트 주 상원의원인 제임스 제포드의 공화당 이탈로 인해 공화당이 상원에서 다수 의석을 빼앗기고 그에 따라

쿠바에 대해 가장 강경한 입장을 유지했던 공화당 상원의원 제시 헬름스가 상원 외교위원장에서 물러나게 된 데 따른 것이었다.

냉전 이후 쿠바는 더 이상 미국의 안보에 대한 위협이 아니기 때문에 미국의 대 쿠바 정책도 새로운 방향을 찾아야 하며, 쿠바에 대한 경제 제재조치가 장기적으로 미국의 국익에 도움이 되지 않는다는 인식 하에 쿠바와 의약품과 식량에 있어 교류를 우선적으로 재개해야 한다는 주장이 의회에서 다시 고개를 들었다.

#### IV.2. 군사적 개입 가능성(?)

9.11 테러가 발생하자 쿠바는 반 테러리즘 조약에 서약하고 9.11 테러를 비난하는 등 미국에 유화적인 제스처를 보냈다. 그러나 “테러와의 전쟁”을 선포한 부시 행정부는 쿠바를 테러분자들의 피난처로 생각하는 기존 인식의 틀을 버리지 않았다. 비록 쿠바가 9.11 이후 대표적 테러 지원국으로 지명된 “악의 축” 3개국(이라크, 이란, 북한)에는 포함되지 않았지만 쿠바가 느끼는 안보의 위협은 매우 컸다.

9.11 테러 이후 미국의 국가 안보 전략의 기초는 테러 위험국에 대해서는 국제 사회의 동의 없이 일방적으로 무력 진압이 가능하다는 것으로 바뀌었다. 이러한 미국의 일방적 선언은 쿠바가 비록 “악의 축”으로 지정되지는 않았지만 대표적 반미국가의 하나로 언제든지 미국의 군사적 개입을 당하게 될 가능성이 있음을 시사하는 것이다.

게다가 러시아와 공동으로 쿠바 안보를 위한 정보 수집을 담당했던 루르데스 정보시설(Lourdes intelligence facility)로부터 러시아가 갑작스럽게 철수하게 되자 쿠바의 두려움은 더욱 더 커졌다.

미국 거주 쿠바인들의 이라크 다음은 쿠바가 되어야 한다는 공공연한 요구나 미 국방장관 럼스펠드의 “지금” 쿠바를 공격할 의도는 없다라는 언급 등은 쿠바가 미국의 군사적 공격으로부터 결코 안전지대만은 아니라는 두려움을 쿠바인들에게 심어주고 있다. 실제 미국이 이민 쿼터를 대량 축소하면서 대대적 불법 이민을 야기하고 그

에 따라 미국이 이를 막기 위해 쿠바 주변 해상을 봉쇄하게 되면 실제로 전쟁이 불가피한 상황에 이르게 될 수도 있을 것이다.

최근 쿠바의 정치적 탄압에 대해 미국은 쿠바가 이라크 전쟁을 틈타 반대파를 탄압했다고 주장하고 있으나 실제 카스트로가 정치적 탄압을 실시한 것은 그가 얼마나 현재의 상황을 매우 심각하게 받아들이고 있는 지를 보여주고 있다. 실제 국무성 관리 존 볼튼(John Bolton)이 최근 쿠바가 생화학 무기를 생산하고 그를 테러국에 수출하고 있다는 언급을 한 후 2002년 5월 부시의 대 쿠바 전략이 강경 전략으로 선회한 데 대해 카스트로는 이런 상황을 매우 심각하게 받아들이고 있다.

부시의 최근 대 쿠바 강경 발언은 이란 이라크 북한과 함께 경우에 따라서는 쿠바도 테러 위험국으로 지정될 수 있고 또 그로 인해 쿠바에 대한 군사적 개입을 감행할 수도 있는 가능성을 시사하는 것으로 카스트로 정부는 생각하고 있다(Sandels 2003, 23-24).

쿠바의 그런 우려에도 불구하고 미국이 쿠바의 체제 변화를 위해 군사적 개입까지 행하지는 않을 것으로 보인다. 미국은 기본적으로 쿠바가 평화적으로 민주적 틀에서 변화하기를 기대하고 있다. 미국이 쿠바에서 그러한 군사적 방법을 자제하는 이유는 무엇보다 쿠바의 군사력이 만만치 않기 때문이다. 지리적 위치로 보나 군사적 파워로 보나 쿠바와의 전쟁은 미국에도 결코 적지 않은 희생을 가져다 줄 것이다. 전쟁으로 인해 쿠바 피난민들이 미국을 향해 대대적으로 탈출할 가능성 또한 미국이 쉽게 군사적 행동을 하지 못하는 이유이다.

두 번째 이유는 9.11 이후 미국이 일방적 태도를 보여주고 있음에도 불구하고 여전히 군사적 개입에 대한 세계 여론의 반대나 작게는 라틴아메리카의 반대 여론을 미국이 결코 무시할 수만은 없을 것이라는 점이다. 군사적 개입은 해당 국가가 다른 나라를 침공하거나 국제기구를 통해 다른 나라들의 지지를 받을 수 있을 때만이 정당화될 수 있다.

물론 최근 행태로 보아 미국이 국제기구의 지지 없이 쿠바를 침공할 가능성이 전혀 없는 것은 아니다. 다만 미국정부가 쿠바에 대한

군사적 개입의 득과 실을 따질 때 국제 사회의 지지는 중요한 고려 요인임에는 틀림없다. 미국은 헬름스-버튼 법에 대한 국제사회의 반대여론으로 미루어 보아 쿠바에 대한 군사적 개입이 국제사회에 야기할 문제가 결코 작지 않을 것으로 판단하고 있다(Lebowitz 2003, 19-20).

#### IV.3. 쿠바 내부로부터의 변화 촉구

결과적으로 9.11 테러가 미국과 쿠바와의 관계에 실질적으로 영향을 준 것은 아무 것도 없다. 부시 행정부는 쿠바를 여전히 적으로 생각하고 있으며 심지어 아프카니스탄의 전쟁이 시작되면서 부시 행정부가 초기에 관심을 가질 듯이 보였던 쿠바를 비롯한 라틴아메리카의 문제는 다시 미국의 세계전략에 있어 2차적 문제로 전락하고 말았다. 따라서 쿠바와 관련된 미국 정책의 수정은 단기적으로는 이루어지지 않을 것이다(Hernandez 2002, 24-25).

한편 9.11테러가 미국과 쿠바와의 관계에 긍정적으로 작용할 여지도 있다. 테러와의 전쟁을 벌이고 있는 미국은 피델을 냉전 시대처럼 미국의 두 번째 공적으로 간주하지 않는다. 테러와의 전쟁은 쿠바를 다른 적들에 비해 상대적으로 온건한 적으로 만들었다(Hernandez 2002, 26-27).

게다가 9.11이 만든 불확실하고 비극적인 상황이 미국과 쿠바와의 관계 개선에 대한 미국의 여론을 긍정적으로 만들었다. 미국인들은 테러에 의해 외국정부를 전복시키려는 모든 음모에 대해 엄격한 법의 적용을 실현해야 한다는 데 있어 쿠바인들과 서로 공감하게 되었다.

그럼에도 불구하고 미국과 쿠바가 서로간의 오랜 불신을 극복하려면 많은 시간과 노력이 필요할 것이다. 9.11 이후 콘티넨탈 에어라인스(Continental Airlines)가 하바나 비행을 시작한 것은 양국간 관계개선을 위해 하나의 좋은 징후로 보인다.

물론 부시의 대 쿠바 강경발언이 비록 내용은 별로 없는 것임에도

불구하고 그 후 미국이 발레라 프로젝트<sup>6)</sup>에 적극적으로 지원을 시작한 것은 주목할 만한 일이다. 부시 행정부는 비록 공식적으로는 쿠바체제의 붕괴를 위해 외적 압력을 행사하거나 직접 개입하기 보다는 쿠바 국내 반대파들에 의해 쿠바체제가 자연히 붕괴되기를 기다린다는 입장이지만 실제 여러 가지 수단을 통해 반대파들에 대한 지원을 강화하고 있다.

이러한 정책의 직접적 사례로 2002년 9월 아바나에 있는 SIE(la Sección de Intereses de Estados Unidos)의 주요 직원으로 파견된 제임스 카슨(James Cason)의 예를 들 수 있다. 그는 쿠바 반대파와 미국의 관계를 강화하는 역할을 맡고 있다. SIE는 원래 지미 카터 대통령 때 양국간의 긴장을 완화하기 위한 처방으로 설립되었다. 쿠바 정부로서는 처음에 그의 역할에 대해 의심이 없지 않았지만 당시의 상황으로 보아 좋은 의도로 파악하고 그를 받아들였었다. 그러나 현재 SIE의 쿠바에 대한 내정간섭은 누구도 부인하기 어려울 것이다. 실제 카슨은 쿠바 내정에 직접 간섭의 시도로 현 체제의 반대파인 쿠바자유당(Partido Liberal Cubano)의 청년조직 설립을 돕기도 했다.

심지어 그 해 10월에는 카슨이 쿠바의 반대파 그룹들과 미국언론의 편집인들을 함께 자신의 집에 초청한 일도 있었다. 쿠바에 나와 있는 미국의 외교관들이 반대파 세력들과 접촉하는 것이 흔한 일임에도 불구하고 이러한 행위는 분명 파격적으로 받아들여졌다.

6) 2002년 5월 10일 11,020명의 쿠바인이 발레라 프로젝트라고 알려진 서류를 통해 법 개정안을 제출했다. 이 서류는 라카르도 알라르콘(Ricardo Alarcón)이 의장으로 있는 쿠바 인민회의 민원실에 제출되었다. 이 프로젝트의 책임자 중 한 사람은 종교운동가이자 반대파인 오스발도 파야(Osvaldo Payá)였다. 이러한 시도는 쿠바 혁명 이후 최초의 공식적 루트를 통한 합법적인 변화 시도였다는 점에서 크게 주목을 받고 있다. 헌법 개정이 아닌 하부적인 법개정을 요구하고 있는 이 프로젝트의 주요 내용은 우선 언론과 집회의 자유를 법으로 보장해줄 것을 요구하고 있다. 동시에 국가 정책 결정 과정에 참여하고 시민의 이익을 방어하기 위한 정부로부터 독립적인 기구 구성의 법적 보장도 요구하고 있다. 또한 정치 포로들의 석방과 다양한 기업 형태(민간, 조합, 혼합)의 법적 자유보장을 요구한다. 부시 행정부는 최근 경제 제재 조치를 해제하는 조건으로 쿠바가 자유시장경제를 허용하는 헌법 개정을 실시할 것을 요구하면서 우선 그런 길로 가고 있다는 신호로 발레라 프로젝트를 받아들일 것을 요청했다. 물론 이에 대한 카스트로의 응답은 쿠바 국가의 사회주의적 성격을 다시 한 번 확인하는 것이었다(Rodríguez Araujo 2003, 30-31).

그리고 2003년에 들어서 카스는 반대파 집회에 참가해 카스트로를 노골적으로 비판하고 반대파에 대한 미국의 지지를 표명하기도 했다. 이렇게 해서 SIE는 쿠바 반대파들의 거점으로 변했다.

이에 대해 카스트로는 미국에 경고를 보내고 반대파의 주요 인사를 구속하는 것으로 맞섰다. 쿠바는 이미 96년 헬름스-버튼 법에 대응하여 쿠바 내정에 간섭하는 외세에 대한 처벌법을 제정했다. 그에 따르면 미국의 정책에 협조하는 행위는 범죄로 규정하고 있다. 그리고 97년에는 쿠바 주권 방어법을 제정했고 99년에는 쿠바 독립 보호법을 제정했다. 이를 통해 카스트로 정부는 국내의 반대파를 미국의 용병으로 간주하고 엄격히 처벌할 수 있는 법적 근거를 마련해 놓았다(Hughes 2004, 9).

쿠바의 이러한 강경 대응에도 불구하고 미국은 쿠바내의 반대파 지원을 멈추지는 않을 것이다. 헬름스-버튼 법에 따라 쿠바의 체제변화를 완수하기 위해 설립된 국무성 쿠바 프로그램의 2003년 수정안은 쿠바 내 반대파 그룹을 지원하기 위한 “쿠바 반정부지원 그룹”(Grupo de Tareas de Disidencia de Cuba)이 이미 설립되었음을 명기하고 있다. 이 그룹은 주로 쿠바내 독립적 언론이나 작가들을 지원하기 위해 성금을 모집하고 있다.

또한 “미국 국제발전 사무국”(Agencia Estadunidense para el Desarrollo Internacional)의 웹페이지는 쿠바의 반대파들을 지원하기 위해 기금을 모금하는 기관들을 서로 연결시켜 주는 역할을 하고 있다. 이들은 자신의 쿠바 반대파들에 대한 지원이 미국 정부 차원의 것이 아니라 민간 시민사회 단체들 간에 이루어지는 민간 차원의 행위로서 합법적이라는 시각을 가지고 있다. 물론 국무성은 쿠바 반대파에 대한 미국의 공식적 지원을 부정하고 있다.

FNC-A도 현재로서는 부시 정부의 쿠바 내 반대파들에 의한 카스트로 체제의 자연 붕괴에 대해 믿음과 기다림을 유지하고 있다. 그러나 최근 이들은 쿠바 내 반대파들에 의한 변화 가능성에 대해 조금씩 의심하기 시작했다. 그에 따라 대선을 앞둔 부시 행정부가 대쿠바 전략에 있어 보다 강경한 입장으로 선회할 가능성도 있다.

## V. 결론을 대신하여: 향후 미국의 대 쿠바 정책 전망

헬름스-버튼 법을 위시한 미국의 대 쿠바 압박을 위한 다양한 규정들이 존재하는 한 현재로서는 양국간의 관계가 개선될 여지는 없다. 헬름스-버튼 법이 계속 유지되는 한 미국과 쿠바의 관계는 현 상태가 유지될 것이다. 그리고 헬름스-버튼 법이 조기에 폐지될 가능성도 크지 않다.

쿠바는 라틴아메리카 국가로서 미국의 궤도에서 이탈했으며 또한 미국인들의 자산을 몰수하는 등 미국인들의 매우 민감한 부분을 건드렸다. 따라서 이러한 문제에 대한 근원적 해결 없이 양국간 관계의 점진적 향상을 기대하기는 어려울 것이다. 그것은 본질적으로 쿠바와 미국 양자간의 문제로 냉전의 종식과 같은 세계적 환경의 변화로서도 해결될 문제는 아니다(Bernell 1994, 95-100).

최근 미국 내 농산물 수출업자와 제약업자 등을 중심으로 한 경제제재 조치 완화에 대한 요구가 강력히 제기되고 쿠바 체제 변화를 위한 경제제재 조치의 효과에 대한 비판이 일어나고 있음에도 불구하고 혁명으로 인해 자산을 잃어버린 쿠바 이민자와 미국인 투자자들의 자산회복 및 보상 문제는 미국이 경제제재 조치를 완화 혹은 폐지하는 데 가장 큰 걸림돌이 되고 있다. 따라서 이 문제의 해결 없이 쿠바 경제제재 조치에 대한 근본적 변화를 기대하기는 어려울 것이다(Piggott 1999, 112-113).

물론 미국의 대 쿠바 경제 제재 조치가 직접적으로 쿠바의 실질적 변화를 가져올 가능성은 그다지 커지 않는다. 그럼에도 불구하고 미국의 경제 제재 조치가 지속되는 것은 미국 내의 정치적 논리와 함께 아래에 언급될 미국과 쿠바 간의 특수한 관계가 작용하기 때문이다(Schwartzman 2001, 121-129).

지금까지 대부분의 미국 정부는 경제제재 정책의 효율성에 대한 미국 내의 광범위한 회의에도 불구하고, 쿠바혁명을 인정하고 카스트로 혹은 그를 이어받은 혁명 권력과 평화협상을 하거나 쿠바 내부의 변화 없이 경제 제재 조치를 완화한다는 것은 미국에 도전하는

한 개인 혹은 한 세력에 굴복하는 것으로 생각하고 있다. 또한 그러한 조치는 카스트로나 그의 혁명에 역사적 정당성을 부여하는 동시에 나아가 지금까지 미국의 대 쿠바 정책의 실패를 의미하는 것으로 받아들인다. 따라서 쿠바의 본질적 변화 없이 미국이 먼저 대 쿠바 정책을 변화할 가능성은 현재로서는 거의 없다고 보여 진다. 게다가 냉전의 종식 이후에도 쿠바는 여전히 사회주의를 유지할 것을 천명하면서 미국에 대한 도전적 자세를 쉽게 포기하려고 하지 않고 있다.

따라서 향후 미국은 경제제재 조치를 유지하는 가운데 쿠바 내부로부터의 점진적 변화를 유도하는 전략을 유지 발전시켜 나갈 것으로 보인다. 비록 카스트로 사후 재미 쿠바인들과 그와 관련된 의회 세력들이 쿠바 문제에 대한 조기 해결을 촉구할 수도 있으나 정부 차원에서 쿠바의 국내정치가 쿠바인들의 대대적 쿠바 탈출을 야기할 수도 있는 혼돈상황으로 나아가는 것도 원치 않는다. 따라서 미국은 쿠바가 니카라과의 사례처럼 민주적 틀 하에서 안정이고 점진적인 변화의 방향으로 나아가는 것을 더 선호할 것으로 보인다. 이러한 과정에서 지난 40년간 미국의 대 쿠바 정책에 강력한 영향을 미친 플로리다와 뉴저지 주에 거주하는 쿠바인들의 입김이 더 이상 과거와 같은 힘을 발휘하기는 어려울 것이다.

이러한 변화를 위해 미국은 구체적으로 쿠바 내부의 체제 반대 세력을 육성하기 위해 쿠바 시민사회에 대한 지지를 강화해 나갈 것으로 보인다. 그러므로 앞으로 미국의 대 쿠바 정책의 핵심은 경제 제재 조치를 지속하는 가운데 쿠바 내의 반대 세력을 육성 지원하는 것이 될 것이다.

물론 피델 카스트로가 사라지게 되면 미국의 대 쿠바 정책에도 약간의 변화가 예상된다. 일단 피델이 사라지면 쿠바계 미국인들의 강경 입장도 완화될 가능성이 있다. 심지어 새로운 쿠바 정부의 행동이나 수사에서의 작은 변화조차도 미국 내 강경파의 입장을 약화시키고 경제 제재 조치의 폐지를 요구하는 목소리들을 보다 크게 할 수 있을 것이다. 심지어 정치적 포로를 석방하는 것과 같은 단순한



조치 하나 만으로도 양국 간의 관계는 획기적으로 발전할 가능성도 여전히 존재한다(Falcoff 2003, 699-670).

그러나 이런 모든 가능성 또한 카스트로 사후 신 쿠바 정부의 정치적 개방화와 밀접히 관련되어 있다. 분명한 것은 쿠바가 민주적 변화의 모습을 보여주지 않는 한 카스트로 사후에도 미국은 여전히 현재의 경제 제재 조치를 계속 유지해 나갈 것이라는 점이다. 이것은 오는 미 대선에서 부시가 재선이 되던 아니면 상대적으로 보다 온건한 입장을 취해온 민주당 정부가 들어서든 상관없이 미국의 대 쿠바 정책의 기초로서 남아있을 것이다. 미국은 쿠바가 변화하지 않는 한 결코 먼저 변화하지는 않을 것이다. 따라서 앞으로 미국과 쿠바 관계의 초점은 쿠바 내부의 변화에 맞추어 져야 할 것이다.

#### Abstract

Para pronosticar el futuro cambio de Cuba, examinar la política externa de Estados Unidos hacia este país es indispensable. La política de E.U. hacia Cuba se ha determinado por varios factores internos y externos. Este trabajo empieza con el tema del rencor histórico entre ambos países. Y a comprender la política de E.U. después de la Revolución Cubana examina el verdadero significado de esa Revolución para E.U. Luego, analiza el impacto que trajo el fin de la Guerra Fría en el cambio de las ideologías de la política de E.U. hacia Cuba. También examina como la lógica de la política interna de E.U. ha contribuido a la aprobación del ley intervencionista Helms-Burton bajo el gobierno de Clinton. Finalmente este trabajo ve la perspectiva del cambio de la política de E.U. hacia Cuba bajo el nuevo gobierno de Bush. El verdadero cambio va a ocurrir sólo con el levantamiento del embargo económico que duró más de 45 años después de la Revolución Cubana.

Por eso el último enfoque de este trabajo naturalmente se da a este tema.

Key Words: Cuba, Política externa de Estados Unidos, Embargo económico, Ley Helms-Burton, Comunidad cubano-estaounidense / 쿠바, 미국의 대외정책, 경제 제재 조치, 헬름스-버튼법, 미국 거주 쿠바인 커뮤니티

논문투고일자: 2004. 4. 14

심사완료일자: 2004. 5. 13

게재확정일자: 2004. 5. 17

## 참고문헌

- KOTRA(2001), 『쿠바 시장이 열린다』, KOTRA.
- 한국수출입은행(2003), 『세계국별편람』, 한국수출입은행.
- Bernell, David(1994), “The curious case of Cuba in American foreign policy”, *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, Summer, Vol. 36, No. 2, pp. 65-103.
- Castro Mariño, Soraya M.(2002), “En Conflicto Cuba-Estados Unidos: Notas sobre Su Estado Actual”, in Víctor López Villafañe y Jorge Rafael Di Masi(Coord.), *Del TLC al Mercosur. Integración y diversidades en América Latina*, México: Siglo XXI, pp. 193-230.
- Dominguez, Jorge I.(1997), “Us-Cuban Relations: from the cold War to the colder War”, *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, Fall, Vol. 39, No. 3, pp. 49-75.
- Falcoff, Mark(2003), “Presente y futuro en las relaciones Estados Unidos-Cuba: Un ejercicio de análisis y especulación”, *Foro Internacional*, julio-septiembre, Vol. XLIII, No. 3, pp. 693-703.
- Hernandez, Rafael(2002), “Frozen Relations: Washington and Cuba after the Cold War”, *NACLA Report on the Americas*, Jan. Vol. 35, No. 4, pp. 21-26.
- Herrera, Rémy(2003), “Why lift the embargo?”, *Monthly Review*, January, Vol. 55, Issue 8, pp. 50-54.
- Horowitz, Irving Louis(2002), “One Hundred Years of Ambiguity: US-Cuba Relations in the 20th Century”, *National Interest*, Spring, No. 67, pp. 58-64.
- Hughes, John(2004), “US-Cuba relations strained as Castro era winds down”, *Christian Science Monitor*, 1/21, Vol. 96, Issue 38, p. 9.
- Kaufman Purcell, Susan(2003), “La ley Helms-Burton y el embargo estadounidense contra Cuba”, *Foro Internacional*, Jul.-sep., Vol.

XLIII, No. 3, pp. 704-718.

Lebowitz, Michael(2003), "Behind the cuban crackdown: the danger of becoming the next", *Canadian Dimension*, Jul-Aug, Vol. 37, No. 4, pp. 19-20.

Piggott(1999), "What if Castro died?", *World Link*, Nov./Dec., pp. 112-113.

Radu, Michael(2000), "Festina Lente: United States and Cuba after Castro-What the experience in Eastern Europe Suggests. Probable Realities and Recommendations", *Studies in Comparative International Development*, Winter, Vol. 34, No. 4, pp. 7-22.

Rodríguez Araujo, Octavio(2003), "Cuba 2003 en la encrucijada", *Memoria*, Junio, No. 172, pp. 24-32.

Sandels, Robert(2003), "Ofensiva cubana: ¿Una rebelión contra la Estrategia de Seguridad Nacional de EU?", *Memoria*, Junio, No. 172, pp. 21-24.

Schwartzman, Kathleen C.(2001), "International Boycotts Transform Political Systems? The Cases of Cuba and South Africa", *Latin American Politics & Society*, Vol. 43, Issue 2, pp. 115-146.

Defense Department Report(1998)