이베로아메리카 제8권 2호(2006)

쿠바 카스트로 체제 유지요인의 배경과 특징: 1959-2006

김 달 관

<Abstract>

Las Bases y Características de los Factores Mantenibles del Régimen de Castro en Cuba: 1959-2006

La revolución de Cuba que Fidel Castro había conseguido en el año 1959, se está llevando a casi la mitad del siglo. Después del derrumbamiento de bloque socialista en 1991 los especialistas en cuestión cubana estimasen el quebrantamiento del régimen de Castro, y por ello, el Gobierno de EE.UU. fortaleció las políticas de bloqueo contra Cuba como la ley de Torricelli en 1992 y la ley de Helms-Burton en 1996. Sin embargo, el régimen de Castro ha podido sobrevivir todavía. Ésto quiere decir que el régimen de Castro tiene la capacidad que pueda superar los retos internos y externos.

Martín López como especialista de Cuba tomó la metodología inspirada en la aportación teórica de Gaetano Mosca, para investigar los quienes habían gobernado Cuba en el período de 1895-1959. Y él, sobre todo, ha comprendido la fórmula política de Mosca como el proceso a través del cual la élite política justifica su predominio para gobernar al resto de la sociedad. Es decir, según él la fórmula política se representa un conjunto de los valores sociales, políticos y éticos que se permitirá a los miembros de una élite diferenciar la suya de las otras, y otorgar la unidad y la coherencia interna para la acción política, dados los intereses comunes que las élites se unen.

La intención de este artículo es entender las bases y características de

los factores mantenibles en el régimen de Castro, considerando la fórmula política que ya ha mencionado arriba. Por ello, en el capítulo 2, va a analizar los factores interiores como la legitimidad política, la relativa autonomía, el ejército revolucionario de Cuba y entre otros. En el capítulo 3, se analiza los factores exteriores como el apoyo de la Rusia Soviética, el factor geopolítico, la política de bloqueo de EE.UU. y etc. En el capítulo 4, se analiza las nuevas crisis que están emergiendo aunque el régimen de Castro haya intentado superar las dadas circunstancias, y va a intentar las perspectivas no inmediatas de Cuba.

[Key Words: Cuba / Castro / Cuban Revolution / Political Change / Democracy]
[주제어: 쿠바 / 카스트로 / 쿠바혁명 / 정치변동 / 민주주의]

Ⅰ. 머리말

2006년 여름에 쿠바 국가평의회 의장인 피델 카스트로는 건강악화로 인해 그의 동생이자 국가평의회 수석부의장이며 국방부 장관인 라울 카스트로에게 권력을 임시적으로 이양했다. 동년 가을에는 카스트로의 병세가 더욱 위중하여 권력복귀가 불가능할 수 있다는 언론보도가 있었다. 카스트로는 예전에 미국 정보당국이 허위정보로 하루에도 수십 번 자신을 죽였다고 미국을 비판했는데, 최근의 언론보도는 부분적이지 않은 전체적 진실에 상당히 접근한 것으로 판단된다. 카스트로는 1997년에 그의 사망·부재 등으로 인한 권력공백 시에 동생인 라울 카스트로에게 권력승계를 공식적으로 선언했는데, 이것이 10년 만에 현실화된 것이다.

1959년 쿠바혁명 당시 32세의 카스트로는 현재 80세가 되었고, 쿠바혁명도 어느덧 반세기에 이르렀다. 1991년 사회주의권이 붕괴했을 때, 카스트로 체제의 붕괴를 예견했지만 카스트로 체제는 아직도 건재하다. 이것은 카스트로 체제가 내외적 도전을 극복할 수 있는 역량을 보유한다는 것을 의미한다. 체제의 실수와 비효율, 그리고 미국의 강화된 봉쇄정책에도 불구하고 카스트로는 체

제를 유지할 수 있었다. 이에 본 연구는 카스트로 체제의 유지요인은 무엇인가에 관한 것이다. 그러면 카스트로 체제의 특징과 성격은 어떻게 규정할 수 있을까? 카스트로 체제의 성격규정에서 1971-1985년 기간이 쿠바 정치체제의 특징을 잘 보여주는 시기라는 것에는 대부분의 연구자들이 동의하고 있다. 그럼에도 카스트로 체제의 성격규정에는 약간의 차이점이 존재한다. 예를 들면, 도밍게스는 ① 1960년대: 전체주의 ② 1971-1985: 사회적 관료주의 ③ 1990년대: 권위주의로 규정했고, 무할-레온은 ① 1971-1980년대: 전체주의 ② 1990년대: 후기 전체주의로 규정했다(김달관 2004: 102). 필자도 이전의 쿠바연구에서 ① 1960년대 초기: 전체주의로 이행 ② 1970-1980년대: 전체주의 공고화 ③ 1980년대 말-1990년대 초기: 후기 전체주의로 이행 ④1993년 이후: 성숙된 후기 전체주의로 규정한 바 있다(김달관 2004).

카스트로 체제유지와 관련된 선행연구로는 메사-라고(Carmelo Mesa-Lago)와 오테로(Gerardo Otero)의 연구가 있다(Mesa-Lago 1994; Otero 2002). 먼저 메사-라고 연구는 동유럽 사회주의가 붕괴했지만 쿠바 사회주의가 유지될 수 있었던 요인을 첫째, 카스트로가 쿠바혁명을 주도했고 성공시켰던 정치적 정당성 때문이라는 것이다. 둘째, 소련과 동유럽에서 토지의 빠른 집단화와 종교탄압은 많은 적들을 생성시켰으나, 쿠바의 경우에는 폭력적이고 잔혹한 토지의 집단화를 추진하지 않았고, 반대로 혁명초기에 20만 명 이상의 농민에게 토지를 배분했으며, 이들은 이후에도 쿠바정부의 많은 도움을 받았다는 것이다. 가톨릭 탄압도 동유럽과 소련 보다는 섬세했고 폭력의 정도도 상당히 약화된 형태였다. 따라서 쿠바에서 토지집단화 과정은 상대적으로 평화롭고 점차적으로 진행되면서 동맹세력을 형성시킬 수 있었다는 것이다. 셋째, 쿠바의 일정한 경제적 성과로 동유럽이 붕괴했을 때, 카스트로 체제가 유지될 수 있었다는 것이다. 넷째, 자본주의 발전모델과 경쟁할 수 있는 쿠바의 고유한 발전전략 때문이라는 것이다. 다섯째, 폴란드의 종교계와 솔리대리티와 같은 정치적 대안세력이 쿠바에는 없었기 때문에 체제를 유지할 수 있었다는 것이다. 마지막으로, 쿠바는 1980년대 후반 '수정캠페인'을 실시하여 경제위기 극복을 위한 노력으로 인해 사전에 쿠바체제를 보호하고 예방할 수 있었다는 것이다(Mesa-Lago 1994, 178-187). 오테로는 카스트로 체제가 건재할 수 있었던 요인을 첫째, 쿠바혁명이 자생적이고 민족주의적 기원을 갖고 이것이 이후 이데올로기적 기초가 되었다. 이에 쿠바의 사회주의적 국가는 여타 사회주의 국가

보다 높은 정당성을 유지하고 있다는 것이다. 둘째, 카스트로 체제를 지지하는 전통적으로 충성스런 군인과 효율적인 안보기구 때문이라는 것이다. 셋째, 카스트로 체제의 상대적 건재함은 쿠바공산당 내의 개혁주의자가 억제되어왔기 때문이라는 것이다. 마지막으로, 카스트로 위상에 준하는 반대세력 지도자가 부재했기 때문이라는 것이다(Otero 2002, 52-53). 메사-라고의 연구는 오테로보다 많은 요인을 언급하고 있으나 상대적으로 경제적인 요인에 중점을 두었고, 반면 오테로의 연구는 국내적인 요인에 중점을 두었다. 따라서 본 연구는 정치적인 측면에서 카스트로 체제 유지 요인을 국내적인 요인과 대외적인 요인을 구분하여 논의하려 한다.

카스트로 체제 유지 요인을 국내적인 측면에서 ①정치적 정당성 ②사회주의권으로부터 상대적 자율성 ③쿠바혁명군 ④이민정책 ⑤동원·억압정책을 다루고, 대외적인 측면에서 ①소련의 지원 ②동·서 강대국과의 지정학적 요인 ③미국의 봉쇄정책 ④국제사회의 지원 등을 논의하려 한다. 위에 언급된 각각의 주제들은 이미 연구자들의 다양한 연구목적에 따라 연구되어왔다. 그럼에도 불구하고, 본 연구의 기여는 카스트로 체제 유지 요인의 배경과 특징이라는 연구목적에 따라 국내적 요인과 대외적 요인을 종합·분석했다는 것이다.

쿠바 연구자인 로페스(Martín López)는 1895-1959년 동안의 쿠바 정권을 연구하면서 정권의 흥망을 누가 지배하는가? 왜 지배하는가? 어떻게 지배하는가? 라는 측면에서 설명했는데, 그의 연구는 쿠바라는 특정사회에서 정치 엘리트의 권력실천과 권력 형태에 관심을 보여주었다. 특히 로페스는 누가 지배하는가와 관련하여 모스카(Gaetano Mosca)의 정치행태 개념을 적용했는데, 그는 정치행태를 정치 엘리트가 사회를 통치하기 위해 이를 정당화하는 과정으로 이해했다(López 2003, 19).[1] 즉 기존의 쿠바 엘리트가 미국에 종속적이고 부패했다면, 새로운 엘리트로서 카스트로 체제의 부상은 미국에 대해 자주적이고 부패로 파편화된 사회를 회복시키려 한 것과 관련이 있다고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 로페스의 정치행태 개념을 유념하면서 제2장에서는 카스트로 체제의 유지 요인을 국내적인 측면에서 분석하고, 제3장에서는 대외적인

1) 모스카는 정치행태를 '한 사회에서 정치권력을 지지하는 법률적·도덕적 기초'로 정의했다. 즉 모스카의 정치행태라는 개념은 다른 집단과 구별될 수 있는 사회적·정치적·윤리적 가치의 총체로써, 공동이해를 추구하기 위한 엘리트의 정치행위에 내부적 일관성과 일치감을 허용한다는 것이다.

측면을 분석하며, 제4장에서는 카스트로 체제가 변화 또는 지속을 선택해야 하는 기로에 이르렀는데 이에 대한 쿠바의 미래를 전망하려 한다.

Ⅱ. 카스트로 체제 유지의 국내적 요인

1. 정치적 정당성

카스트로는 1950년대 초반부터 반-바티스타 운동을 전개했고, 1958년 베네수엘라에서 모인 반-바티스타 운동세력들이 '카라카스 협약'을 통해 쿠바혁명에서 카스트로의 주도권을 공식적으로 인정했다. 이후 카스트로는 쿠바혁명에 성공했고 혁명정부와 혁명 이데올로기를 주도적으로 이끌었다. 따라서 카스트로 체제의 정치적 정당성은 이러한 요소와 밀접한 관련이 있다(Mujal-León 2003, 491).

로페스는 쿠바의 정치행태와 관련하여 '95세대', '33세대', '52세대'로 구분했다(López 2003). 1898년 미서전쟁 이후 쿠바 정치인은 미국이 구축한 정치를 중심으로 형성되었고, 이에 따라 쿠바는 미국의 판단에 의존하게 되었다. 쿠바 독립 이후에 1895년 독립운동을 중심으로 새롭게 형성된 1세대 정치인인 '95세대'(1895-1933)는 미군정에서 단순히 행정적인 역할과 미국과 이해관계 조정 역할로 인해 쿠바국민과 관련성이 부족했다. 1933년 바티스타가 중심이 된 혁명으로 쿠바독립 이후의 정치 2세대인 '33세대'(1933-1951)가 출현했다. 이들은 도시 중산층과 군 출신이었고, 혁명성공 이후에 주도권 경쟁에서 자연스럽게 바티스타가 주도권을 잡게 되었다. 그러나 바티스타는 미국과 관련이 깊은 쿠바 정치구조를 개혁하지 않았고, 미국의 이해를 계속해서 대변했다. 1952년에 쿠데타로 새로운 엘리트가 부상했는데, 이들은 청년·대학생을 중심으로 하는 새로운 정치세력인 '52세대'가 출현하게 되었다. 따라서 1952년부터 1959년 혁명 전까지 새로운 정치행태가 생성되던 시기였다. 당시 가장 중요한 것은 미국과의 새로운 관계설정이었는데, 이러한 것을 인식하고 출현한 것이 카스트로의 '7월26일 운동'(M26)이다.

1950년대 초에 바티스타를 중심으로 하는 기존 정치의 무기력과 부패 속에서 카스트로가 새로운 엘리트로서 부상할 수 있었다. 카스트로는 쿠바가 처한

현실을 이해할 수 있는 이론적 사고 능력과 협력자를 통합·조직할 수 있었다. 당시 혁명운동은 카스트로의 운동만 존재했던 것이 아니라, 여러 혁명운동이 존재했다. 그럼에도 카스트로의 현실인식은 당시 시대정신과 국민의 열망을 관통했기 때문에 여러 혁명운동이 카스트로 혁명운동으로 수렴될 수 있었다 (Careaga 2003, 156-59). 카스트로 체제의 정치적 정당성은 카스트로의 쿠바에 대한 정확한 현실인식과 그에 따른 국민의 호응뿐만 아니라, 외국의 도움 없이 독자적으로 쿠바혁명을 성공시킨 요인도 작용했다. 예를 들면, 동유럽 사회주의 경우에 정치적 정당성이 소련의 도움에 의해 외부에서 주어졌고, 이에 소련의 지원이 중단되자 경제적 어려움과 함께 체제가 빠르게 붕괴되었다. 반면 카스트로 체제는 1990년대 초반에 경제상황이 긍정적이지 못했음에도 불구하고 체제의 내적인 정치적 정당성과 그러한 정당성의 주기적 갱신으로 인해 붕괴되지 않았다.

이처럼 카스트로 체제의 정당성은 역사적 현실에서뿐만 아니라 쿠바혁명 과정과 결과적 측면에서도 근거를 두고 있다. 이러한 측면은 첫째, 카스트로 혁명은 자유를 위한 노력이었다. 1959년 카스트로 혁명이 성공하기 전까지 쿠바의 이해는 미국의 이해에 종속되었다. 당시 "미국인이 원하지 않으면 아무것도 할 수 없다"라는 말은 쿠바인의 일반적인 좌절의 느낌과 혁명에 대해 호의적인 여론이 존재했음을 알 수 있다. 미국의 반대에도 불구하고 카스트로 혁명이 시작되었을 때, 쿠바국민은 그들의 자유를 위해 카스트로 혁명을 지지했다. 둘째, 카스트로는 자신의 방식을 선택했다. 카스트로 혁명은 반제국주의에 근거하는 몬카다 프로그램이라는 급진적 개혁에 기초를 두고 있다. 쿠바가 농업개혁을 시도했을 때 미국이 지원한 피그만 침공이 실패했는데, 이것은 카스트로 혁명이 수동적인 것이 아니라 대중이 참여하는 적극적인 과정이었음을 알 수 있다. 셋째, 카스트로 체제는 어려운 여건에도 불구하고 기아, 주택, 건강, 문맹률, 문화의 결핍, 높은 유아사망률, 대량실업 등에서 일정한 성과를 이룩했다 (Bell 1999, 233-35).

결론적으로 카스트로 체제의 정치적 정당성은 첫째, 카스트로 본인이 혁명을 주도적으로 이끌었다는 요인이 작용했다. 둘째, 당시 쿠바가 처한 현실과 카스트로 혁명이 추구한 이상이 서로 부합했다. 셋째, 동유럽 사회주의와 다르게 외국의 지원 없이 성공했던 카스트로 혁명의 독립적이고 자주적인 요인이 작용했다. 넷째, 카스트로 체제의 일정한 성과들이 긍정적으로 작용했다. 마지

막으로, 다른 독재자처럼 카스트로는 자신을 신격화 하지 않았고, 상대적으로 호화롭지 않은 개인적인 삶의 방식도 정치적 정당성에 기여했다.

2. 사회주의권으로부터 상대적 자율성 유지

쿠바는 400년(1511-1898) 동안 스페인 식민지였고, 60년(1898-1958) 동안 미국의 실제적 지배하에 있었다. 이에 쿠바에서 '종속극복'(Counterdependency)은 쿠바를 이해하기 위한 중요한 키워드이다. 따라서 카스트로 체제에서 종속극복 정책으로서 정치적·경제적 다원화와 동맹구축은 중요한 과제였다(Erisman 2000, 143). 그러므로 카스트로 체제의 사회주의 접근을 이해하기 위해서는 이념이 아니라 현실이라는 측면에서 쿠바와 미국과의 관계가 원만하지 않았다는 사실을 염두에 두어야 한다. 즉 쿠바가 미국자산을 국유화하자 미국이 쿠바에서 수입하던 설탕을 수입중지 시킴으로써 쿠바는 큰 어려움을 겪었고, 이때 소련이 쿠바의 설탕을 5년간 수입하기로 했다.

카스트로 체제 성립 직후인 1959년 1월에 미국 정부는 카스트로 체제를 인정했고, 이에 쿠바주재 미국대사도 임명했다. 그러나 1960년 쿠바가 미국자산을 국유화하자 미국은 봉쇄정책을 시도하면서 쿠바의 피그만을 침공했다. 미국의 피그만 침공 이후에 쿠바는 소련과 두 개의 협정을 체결했는데, 그것은 미국의 위협으로 인해 소련의 무기와 군사전문가가 필요했기 때문이다. 이러한 소련의 군사원조는 당시 카스트로 체제 생존에 중요했는데, 왜냐하면 이전에 카스트로는 벨기에와 이탈리아에서 무기를 구매하려 했으나 미국의 방해로 좌절되었기 때문이다(Lechuga 2001, 10). 그러나 소련의 지원에도 불구하고 카스트로는 소련과의 관계를 신중히 처리했다. 왜냐하면 첫째, 카스트로는 단지 미국을 대신해서 소련의 지원만을 원했을 뿐이고 둘째, 소련이 카스트로 체제를 어느 정도 방어해줄지를 확실히 알지 못했으며 셋째, 카스트로는 라틴아메리카에 쿠바 혁명모델을 전수하면서 라틴아메리카에서 일정한 역할을 원했기 때문이다(Erisman 2000, 55-68).

한편, 쿠바에서 미사일 위기가 발생했을 때, 쿠바를 협상과정에서 철저히 배제시킨 체 소련과 미국의 협상으로 미사일 위기가 타결되었다. 이때 카스트로는 소련에 대해 부정적 인식을 갖게 되었으나 소련은 양국 갈등을 완화하기 위해 노력했고, 이 과정에서 카스트로는 미국의 공격에 대한 소련의 지원을 약

속 받았다. 다른 한편, 카스트로는 중국과의 관계도 원만하게 유지하기 위해 노력했다. 그러나 1976년 미국과 중국이 외교관계를 회복하면서 쿠바와 중국의 양국관계는 어려움이 있긴 했지만 경제적 측면에서는 지속적으로 발전했다. 또한 카스트로 체제는 사회주의권에 편입된 이후에 사회주의권뿐만 아니라 제3세계와 협력도 강화했다. 그럼에도 불구하고, 1980년대 중반 소련의 개혁정책으로 인해 막스-레닌주의 역할이 감소하게 되었고, 이에 쿠바-소련 관계도 영향을 받았다. 소련은 '페레스트로이카'라는 개혁정책을 시도했고, 쿠바는 '수정캠페인'을 시도함으로써 외형적으로는 동일한 목표를 추구했다. 그러나 방법은 서로 상이했는데, 카스트는 무엇보다 1960년대 보다 이상주의적인 방법으로 해결하기를 원했고, 부수적으로 소련과 관련 있는 관료의 영향력이 높았기 때문에 그들의 영향력을 축소시키려 했다. 결과적으로 카스트로는 소련으로부터 자율성을 유지할 수 있었고, 그와 가까운 전통적인 엘리트의 입지도 향상시킬 수 있었다(Bain 2005, 775). 이후에 1990년대 초 사회주의권이 붕괴하면서, 카스트로 체제는 중국과 일본뿐만 아니라 캐나다와 라틴아메리카와도 협력을 더 한층 강화했다.

동유럽 사회주의가 붕괴되는 가운데에서 카스트로 체제가 유지될 수 있었던 것은 소련과 사회주의권 동맹국으로부터 여러 지원을 받았지만 정치적으로는 상대적인 자율성을 유지할 수 있었기 때문이다. 이와 함께 미국정부도 카스트로가 쿠바를 위험에 빠뜨리지 않기 위해 노력을 기울인 합리적인 지도자라고 했는데, 이것은 카스트로 체제의 상대적인 정치적 독립성과 역량을 인정한 것으로 이해된다(Erisman 2000, 191). 따라서 카스트로 체제가 사회주의권으로부터 상대적 자율성 유지를 위한 노력으로 인해 아직도 건재할 수 있었다는 것이다.

3. 쿠바혁명군

자본주의에 의해 생성된 사회 불균형은 불완전한 발전의 결과이다. 이러한 인식에서 카스트로는 '7월26일 운동'(M26)을 창설했고, 쿠바혁명이 성공함에 따라 7월26일 운동은 쿠바의 정규군인 쿠바혁명군의 요체가 되었다. 이에 7월26일 운동 지도자로서, 혁명이데올로기의 창시자로서 카스트로는 군대에 대한 통제가 용이했다. 이처럼 쿠바혁명군에 대한 카스트로의 헤게모니는 정치·군

부 관계의 뛰어난 안정성뿐만 아니라 카스트로 체제의 지속성을 설명하는데 중요한 요소로 작용했다. 쿠바혁명군에 대한 카스트로의 통제력은 쿠바혁명 과정에서 점차적으로 발전했고, 이 과정에서 중요한 것은 ① 카스트로에 대한 충성과 쿠바혁명의 원칙 ② 군부 위계 하에 있는 쿠바공산당 ③ 군의 전문화와 제도화 ④ 정치적·경제적 목적에 활용되는 군사력 사용·통제 등이다. 이처럼 정치·군부의 위계정점에서 융합된 카스트로 헤게모니는 정치안정뿐 아니라 체제유지에도 기여했다. 또한 1989년 6-7월 오초아(Arnaldo Ochoa) 장군 재판과 처형으로 카스트로는 쿠바혁명군의 분열을 방지할 수 있었다. 당시 소련이 지역문제 해결을 우선시함에 따라 아프리카와 중미에서 쿠바혁명군의 역할이 축소되었고, 이에 해외에 파견되었던 쿠바혁명군이 쿠바에 돌아오게 되었다. 당시 오초아 장군은 아프리카에서 돌아온 쿠바혁명군의 상징이었다. 많은 사람들은 오초아 장군이 소련식 변화를 시도할 것으로 예상했고, 이에 카스트로 정권은 오초아 장군을 밀수 혐의로 사형에 처함으로써 카스트로 체제의 불안요인을 제거했다. 이를 계기로 카스트로는 쿠바 국민에게 메시지를 전달할 수 있었는데, 그것은 카스트로 체제에 도전하는 어떠한 시도도 좌시하지 않을 것이며, 소련식의 개혁도 시도하지 않을 것임을 보여주었다(Bain 2005, 782). 이로써 카스트로는 국민과 쿠바혁명군의 분열을 사전에 방지할 수 있었다. 1991년 소련에서 군부는 반개혁세력과 친개혁세력으로 분열되어 있었을 때 상황과 비교하면, 군 통수권자인 카스트로와 국방부 장관인 동생 라울 카스트로를 포함하는 쿠바혁명군의 리더십이 카스트로 체제를 굳건히 지킬 수 있었다(Greene 2003, 360).

특히, 쿠바혁명군은 쿠바 경제발전에서 발전단계에 따라 중요한 역할을 수행했다. 첫 번째 시기에는, '시민군인'으로서 경제적 임무는 사회주의 건설을 위한 임무를 수행하는 군인이었다. 두 번째 시기에는, '기술관료 군인'으로서 국영기업의 효과적이고 효율적인 관리를 수행하는 군인이었다. 세 번째 시기에는, '기업군인'으로서 국가 이익을 위한 벤처기업과 쿠바혁명군 자체기업을 관리하는 경영과 군인의 기능을 수행하는 군인이었다(Carlos 2003, 366-67). 또한 쿠바혁명군은 전문화, 정당성, 존중이라는 측면에서도 중요한 성과를 이룩했다. 전문성과 정당성이라는 측면에서, 쿠바혁명군은 바티스타 독재에 대항해서 싸운 게릴라인 혁명반군의 계승자로서 쿠바 정규군이 되었고 세계에서 소련을 지원한 유일한 국제적 군대가 되었다. 더욱이 쿠바혁명군은 쿠바공산

당(PCC) 이전에 존재했던 군대로서 쿠바공산당으로부터 독립적일 뿐만 아니라 쿠바공산당 보다 우월한 위상에 있다. 군의 인사정책, 독트린, 내부통제 등 어느 영역에서도 쿠바혁명군은 쿠바공산당에 의해 통제받지 않는다. 쿠바혁명군에 대한 국민의 존중이라는 측면에서, 시간의 경과에 따라 쿠바 국민은 쿠바혁명군을 쿠바와 쿠바주권의 수호자로 여기고 있다(Suchlicki 2003, 428).

이러한 성과에도 불구하고, 1990년대 초 사회주의권 붕괴는 쿠바혁명군에 영향을 미쳤는데, 그것은 사회주의권 국가의 군과 쿠바혁명군과의 관계가 근본적으로 변화했을 뿐만 아니라 쿠바혁명군 자체 내에서도 조직, 군사력, 전략 측면에서 내부적 변화가 발생했다. 쿠바혁명군은 1990년 이래로 사회주의권으로부터 새로운 무기를 공급받지 못했고 기존 무기의 부속품을 적절히 공급받지 못함으로써 군사력에 타격을 받았다. 게다가 사회주의권 붕괴에 따른 전반적 경제위기로 인해 쿠바혁명군은 새로운 상황에 적응해야 했고, 경제적 압력으로 인해 쿠바혁명군의 목표와 전략을 수정해야 했다(Aguila 1994, 179-181). 그럼에도 불구하고, 쿠바혁명군은 항상 카스트로 체제 유지의 핵심적인 요소로써 쿠바혁명군의 목표, 임무, 범위 등은 시대변화와 군 통수권자의 우선순위가 변하면서 지금까지 변화해 왔다. 최근 쿠바혁명군은 사회·경제적 실험과 정책개선을 위해 선호하는 실험실이 되었고, 다른 한편으로 쿠바혁명군은 사회 안정을 보장하는 개혁과 현대화를 시도하고 있다. 또한 카스트로는 엘리트 사이의 순환업무로 군부 엘리트가 권력 최상부에 도달할 수 있도록 이들에게 공간을 허용했는데, 이에 군, 행정, 경제, 정치 분야에 경험을 갖고 있는 유능한 쿠바혁명군 엘리트는 카스트로 체제의 통치동맹에서 중요한 역할을 담당하게 되었다(Aguila 2003, 425).

4. 이민정책

카스트로 체제 유지와 관련된 쿠바 이민은 카스트로 혁명에 반대하는 세력이 미국으로 이민을 시도함으로써 카스트로 체제 유지에 긍정적으로 작용했다. 특히 미국에 쿠바이민자들이 약 2백만 명 거주하는데, 이들은 쿠바국민의 10%에 이른다. 쿠바 이민은 19세기부터 쿠바의 대내외정책과 사회·경제적 요소 및 미국과 대외관계 형태나 수준에 따라 변모해 왔다. 그러나 쿠바인의 미국 이민과 관련해서는 정치적 요인이 주요한 요소로 작용했다. 쿠바인의 이

민은 19세기 독립기, 1930년대와 1950년대 혁명기, 1959년 혁명성공에 따른 사회 변혁기에 발생했다. 그러나 1960년 이후에는 급격한 사회변혁으로 인해 직·간접으로 피해를 본 기득권층과 그의 가족, 친지 등이 미국으로 이민을 갔다. 즉 미국과 쿠바의 경제적 격차, 양국의 대치상황, 쿠바혁명을 허용치 않으려는 미국의 대 쿠바정책 등은 쿠바 이민의 중요한 요소로 작용했다. 특히 미국은 불법이민자나 쿠바혁명에 반대한 이유로 인해 감옥에 있었던 정치범의 이민을 반공, 반쿠바, 반카스트로 정책을 위해 이들을 영웅시 했고, 이들의 이민을 '정치적 망명'으로 구분했으며, 이에 따라 쿠바이민자들은 미국 정부의 많은 지원을 받을 수 있었다. 그러나 다른 라틴아메리카 이민자들이 정치적 망명으로 구분되는 것은 매우 드물었다(Rodríguez 1997, 14). 이렇게 대부분의 쿠바 이민자에게 정치적 망명 자격을 부여하는 것은 쿠바문제를 냉전체제의 문제로 인식하게 하고, 쿠바 이민을 초기부터 유럽사회주의 국가로부터 이민을 장려하기 위해 제정한 '월터-메캐런법'(Walter-MaCarran)을 적용하는 것은 쿠바 이민을 조장하려는 미국정부의 의도를 보여준다(Arboleya 2002, 160).

쿠바 이민을 이해하기 위한 외부적 요인으로는 미국의 이민정책과 관련이 있는데, 쿠바와 관련된 미국의 이민정책은 5 시기로 구분할 수 있다(Rodríguez 1997, 87-116). 첫 번째 시기는, 1960년 말까지로 미국 가톨릭교회의 도움과 '공산주의로부터 구조'라는 명분으로 미국은 1만4천 명의 쿠바 어린이에게 미국 이민을 허용했다. 두 번째 시기는, 1961-1980년까지로 약14억 달러를 지원하여 50만 명의 쿠바 이민을 지원했다. 세 번째 시기는, 1966년 '쿠바인 조정법'에 따라 1994년까지 이유를 불문하고 불법으로 미국에 입국한 모든 쿠바인의 이민을 허용했다. 네 번째 시기는, 1984년 쿠바-미국 이민협정 체결로 인해 미국은 1985-1991년 동안 4만4천 명의 쿠바 이민을 합법적으로 허용했다. 마지막 시기는 1994년 새로운 쿠바-미국 이민협정 체결로 인해 쿠바 이민은 정치적 망명에서 단순한 이민자로 전락했다.

이렇게 쿠바 이민의 경향을 보면, 1959년 혁명이후 초기에 미국으로 간 쿠바 이민자들은 바티스타 정권과 긴밀히 연관되어 있었기 때문에 정치적 망명이라 할 수 있다. 그러나 1980년 이후 미국으로 간 쿠바 이민자들은 경제적 향상, 소비확대, 가족 재결합 등이 중요한 요인이었다. 그것은 미국정부가 쿠바 이민자들에게 주택, 직장, 보험, 각종지원 등 여러 혜택을 제공함으로써 미국에 대한 환상을 쿠바인에게 심어주면서 쿠바 이민을 자극했기 때문이다. 특히 1980

년 마리엘(Mariel) 사건, 1994년 불법이민위기, 1999년 엘리안(Elian) 사건 등으로 양국관계가 악화되기도 했다. 결론적으로 정치적 요인으로 또는 경제적 요인으로 인해 카스트로 체제에 비판적인 쿠바인이 카스트로 체제로부터 불법·합법적으로 이민을 떠남으로써 카스트로 체제 안정에 기여했다. 또한 카스트로 체제의 1993년 달러 소유 합법화 이후 미국에 있는 쿠바계 이민자들의 쿠바로 연간 10-12억 달러의 송금은 역설적이게도 경제적 측면에서 카스트로 체제유지에 도움이 되고 있다(Ritter 2002, 101).

5. 동원·억압정책

카스트로 체제 유지와 관련된 동원·억압정책은 공공정책에 대한 논의방식으로써 공공집회, 1천만톤설탕생산, 수정캠페인, 특별기간[2], 1992년부터 도입된 선거, 동원·억압을 위한 제도화 등과 관련이 있다.

예를 들면, 카스트로 지시에 따른 동원정책으로써 1천만톤설탕생산은 많은 쿠바인과 자원이 동원되어 목표달성을 위해 노력했음에도 불구하고 실패했다. 1천만톤설탕생산 실패는 경제의 부작용을 초래했으나, 동원과정에서 카스트로 체제를 공고히 하고 카스트로의 헤게모니를 향상시킬 수 있었다. 또한 1986년 내·외부적 상황에 의해 카스트로 체제는 수정캠페인을 시도했는데, 수정캠페인은 계획경제의 비효율성으로 발생한 1985년의 외채부담을 대가가 지급되지 않은 동원된 노동으로 인하여 체제유지에 긍정적으로 작용했다. 1985년 높은 외채부담은 카스트로 체제에 위기를 초래했고, 이러한 상황에서 수정캠페인을 통해 물질적 인센티브가 없는 노동에 대한 자세를 고양시키고, 개인적 이득 보다는 혁명적 과업으로써 노동을 제도적·이데올로기적 전술로 분해시켰다(Cole 1998, 95-96). 체제유지를 위해 카스트로는 보다 적극적인 동원정책으로써 선거를 1992년에 도입·실시했다. 1992년 유효투표율은 92.9%에서 1998년

2) 1990년대 초 사회주의권이 붕괴하면서 카스트로 체제는 위기에 처하게 되었다. 이에 따라, 카스트로는 '특별기간'(Special Period in Time of Peace)을 선포하고 실용주의적 조정정책으로써 '제로옵션'(Opción Cero: Cero Energía, Cero Electricidad, Cero Transporte)을 실시했다. 사회주의권 붕괴이후 카스트로 체제가 위기를 극복할 수 있었던 것은, 카스트로가 취한 '특별기간'이라는 조정정책이 위기를 축소시킬 수 있었고, 카스트로 체제가 이데올로기적·사회적 정당성을 보유하기 때문에 국민의 참여를 촉진시킬 수 있었으며, 이에 따라 체제 붕괴를 예방할 수 있었다.

94.9%로 상승했고, 무효투표는 1992년 7.03%에서 1998년 5.02%로 하락했다(August 1999, 361). 동원・억압을 위한 제도화 측면에서, 1970-1990년 동안은 1960년대와는 다른 새로운 특징을 보여주었다. 카스트로 체제가 어느 정도 안정된 1960년대 후반부터 국민동원이 일회성 이벤트가 아닌, 제도화의 필요성이 제기되었다(Aguila 1994, 151-54). 그러나 동원・억압정책의 제도화에도 불구하고 쿠바는 아직도 카스트로를 포함한 소수의 통치엘리트에 의해 통제되고 있다. 이러한 제도화에서 카스트로의 역할은 실질적이고 최종적이기 때문에 카스트로의 정치적 위상을 보존할 수 있었고, 독점적 정치제도를 정당화 할 수 있었다. 이처럼 쿠바의 국내외적 상황 변화에 따른 동원・억압정책의 시도와 제도화는 카스트로 체제 유지에 기여했다.

Ⅲ. 카스트로 체제 유지의 대외적 요인

1. 소련의 지원

카스트로는 혁명성공 직후 미국에 방문했으나 미국의 도움을 받지 못했다. 미국방문과는 별개의 이유로 쿠바는 미국자산을 국유화 했고 이에 미국은 피그만을 침공했다. 이후 양국관계는 악화되었고 미국은 쿠바 수입설탕쿼터를 중지했다. 이때 소련은 카스트로에게 5년간 미국수출에 해당하는 설탕의 전량을 수입하겠다고 약속했다. 이후 카스트로가 소련과 관계를 공식화 한 것은 소련의 경제적 지원과 정치적 지지를 확보하기 위한 그의 실용주의적 관점 때문이었다.

한편, 소련이 쿠바를 지원한 이유는 미주지역에서 미국의 군사적 능력에 대비하기 위한 것으로, 미군의 행동을 제한하여 자본주의 세력과 경쟁하기 위한 사회주의권의 전략적 측면을 강화하기 위한 것이다. 이에 쿠바는 미주지역에서 첫 번째로 군사기지를 소련에 제공한 국가가 되었다. 따라서 소련은 쿠바와 우호관계를 유지하기 위해 높은 비용을 지불해야했다. 소련이 쿠바를 지원한 방식은 3가지로써 무역적자를 위한 신용제공, 경제발전 지원, 특혜가격 등이다. 소련은 매년 쿠바에 약 60억 달러를 최근 20여 년 동안 지원했고, 소련의 군사적 지원도 상당했다. 소련은 쿠바에 석유 및 관련제품의 100%, 비료 60%,

철강 80%, 곡물 94%, 쿠바 관광 및 트럭 80%, 목재류 98%를 지원했다. 이러한 방식으로 소련은 1989년에 총생산의 1.4%를 쿠바에 지원했다(García 1997, 123-26). 이렇게 카스트로 체제는 오랫동안 소련의 지원을 받았고, 이것은 체제 유지에 기여했다.

그러나 소련의 점증하는 경제악화로 1980년대 중반 고르바초프가 개혁을 시도하면서 쿠바에도 소련식 개혁을 제안했다. 그러나 카스트로가 소련의 개혁을 따를 수 없었던 이유는 첫째, 소련의 개혁방식을 쿠바에서 적용할 수 있느냐 하는 것이고 둘째, 소련 개혁 자체에 관한 것이다. 카스트로는 소련의 단순한 모방자가 될 수 없으며 쿠바 상황은 소련과 다르다고 했다. 즉 쿠바는 소련과 역사적인 측면에서 차이점이 있고, 지리적·경제적 측면에서도 소련과 다르다는 것이다. 이에 따라 소련은 페레스트로이카를 진행했고, 카스트로는 수정캠페인을 통해 경제체제의 실수와 오류를 수정하려 했다(García 1997, 156). 그러나 1985-1991 사이에도 쿠바-소련 협력관계는 지속되었다. 이것은 소련입장에서는 쿠바의 개혁을 원했으나 양국관계를 단절할 수 없었고, 카스트로 입장에서는 소련의 개혁과정에 과도한 비판으로 소련과의 관계가 위험에 처하는 것도 원치 않았기 때문이다. 또한 쿠바-소련 양국관계의 변화나 소련과의 단절은 쿠바의 소련에 대한 경제적 의존성과 미국의 지속적인 경제제재로 인해 심각한 결과가 나타날 수 있기 때문이다. 카스트로 체제에서 소련 방식의 개혁은 오초아 처형으로 자취를 감쳤고, 수정캠페인의 실패는 당시 소련문제에 집중함으로써 비난에서 벗어날 수 있었으며, 이에 쿠바경제 문제는 소련개혁과 미국 경제제재로 인한 것이라 변명할 수 있었다(Bain 2005).

일반적으로 쿠바는 소련과의 우호적인 무역으로 국제수지에 많은 도움을 받았고, 소련이 붕괴됨으로 인해 외환이 급격히 감소했다. 그러나 쿠바는 소련과의 무역흑자를 소련의 도움이 아닌 공정한 상품거래에 근거한다고 주장한다. 하지만 쿠바경제에 숨겨진 소련의 지원은 부분적으로 상품 수출입 가격에서 발생한다. 즉 소련은 쿠바의 설탕과 니켈을 수입할 때 국제가격을 상회하는 가격으로 지불했다. 반면 쿠바는 소련의 석유를 수입할 때 국제가격 보다 훨씬 낮은 가격을 지불했다. 게다가 쿠바는 다른 국가에서 낮은 가격으로 설탕을 구매해 높은 가격으로 소련에 재수출해서 이득을 보기도 했고, 소련으로부터 낮은 가격으로 석유를 수입해서 높은 가격으로 다른 나라에 재수출하기도 했다. 이처럼 쿠바에 대한 드러나지 않은 소련지원의 규모는 1980-87년 동안에 쿠바

재정의 23-36%에 이른다(Ritter 2004, 4).

이렇게 카스트로 체제는 오랫동안 소련의 지원을 받았다. 그러나 1989년 고르바초프는 동유럽에 대한 소련의 공식적 영향력을 철회했고, 1990년에 사회주의권 경제체제(CAME)를 통한 경제적 지원을 중단했으며, 교역은 이전의 루블화가 아닌 경화(硬貨)로 그리고 국제가격에 따라 이뤄질 것이라 발표했다. 이에 가장 영향을 받은 국가는 쿠바였다(García 1997, 13-14). 따라서 오랫동안 소련의 지원을 받았던 카스트로 체제는 소련의 지원 중단으로 인해 많은 어려움에 처하게 되었다. 사회주의권 몰락으로 인한 냉전체제의 붕괴와 미국-소련 협력증대로 쿠바의 중요성이 감소하면서 쿠바에 대한 소련의 지원은 예전 같지 않다.

2. 동·서 강대국과의 지정학적 요인

동·서 강대국과의 지정학적 요인은 카스트로 체제의 유지와 밀접한 관련이 있다. 미국은 19세기 중반부터 쿠바의 지정학적 가치를 주목하기 시작했고 1898년 미서전쟁으로 구체화했다. 이후 미국이 쿠바에 영향력을 미치면서 미국에 대한 쿠바의 경제 의존성이 심화되었다. 게다가 쿠바 정치인과 미국 기업인의 결탁으로 인해 쿠바사회의 부패는 심각한 수준에 이르게 되었다. 이러한 상황에서 카스트로의 혁명운동은 국민의 희망과 전선을 형성시킬 수 있었고, 마침내 카스트로 체제가 성립되었다.

카스트로 체제 이후에 쿠바-미국 갈등은 경제적인 요인 보다는 국가안보와 관련된 지정학적 요인이다. 미국이 쿠바 설탕수입쿼터를 중지하자 소련은 미국 대신에 쿠바설탕을 수입하겠다고 표명했는데, 소련입장에서는 쿠바를 지원함으로써 라틴아메리카에서 사회주의 세력 확대를 위한 전초기지로 사용할 수 있다는 인식에 근거한다. 이후 쿠바-소련의 협력관계는 급격히 발전하게 되었는데 그것은 첫째, 소련 대외정책이 보다 대담해지면서 제3세계에 더 관심을 갖게 되었고 둘째, 냉전이 극에 달하면서 미국에 인접한 쿠바의 지정학적 위치는 소련의 중요한 선전도구가 될 수 있었다. 이에 쿠바-소련 협력관계는 1960년대 긴장관계를 유지했지만 공식적인 외교관계 단절로는 나타나지 않았다. 이러한 예로써, 쿠바 미사일 위기에서 쿠바-소련 갈등이 양국 단절로 나타나지 않은 이유이다(Bain 2005, 771). 다른 한편, 미국입장에서는 쿠바와 소련과

의 동맹은 냉전시대의 팽창전략에 기인하는 미국의 라틴아메리카 지역에서 패권적 위상을 위협하는 것으로 인식했다. 이러한 쿠바의 지정학적 가치로 인해 쿠바·소련·미국 간의 미사일위기 등이 발생하게 된 것이다. 특히 카스트로 체제의 사회주의 전환으로 미국은 미주기구를 통해 대 쿠바 경제·무역 봉쇄 정책을 통하여 쿠바를 고립시키려 했다. 즉 중미와 카리브 지역에서 미국에 비우호적인 체제의 가능성을 예방하기 위해 미국은 봉쇄정책을 실행했던 것이다(Aguila 1994, 59).

1980년대 중반 소련의 개혁·개방 정책은 쿠바에 영향을 끼쳤다. 특히 이것은 소련이 쿠바와의 관계에서 이데올로기를 제거하려는 의도뿐만 아니라, 냉전으로 인한 강대국 간의 긴장을 축소시키면서 쿠바의 지정학적 중요성을 감소시키려는 것이었다. 즉 개혁이 진행됨에 따라 소련은 쿠바와의 관계를 개선시키려 했는데, 그것의 핵심은 쿠바-소련 관계가 다른 나라들처럼 이데올로기가 보다 약화된 그러한 관계유지를 원했던 것이다. 1980년대 중반 쿠바는 소련의 의도와는 다른 방식으로 개혁을 시도했음에도 쿠바-소련 협력 관계에 외형적으로 즉시 영향을 받지 않았다. 그럼에도 1987년부터 쿠바에 대한 소련의 입장이 변하기 시작했는데, 부분적으로 동·서 강대국 간의 관계 개선 때문에 카리브 지역의 지정학적 중요성이 감소했기 때문이다. 이후 1990년대 초 소련과 미국 관계가 개선되면서, 미국의 요구로 쿠바에 주둔했던 소련군대가 철수하는 등 쿠바-소련 협력관계는 대단히 변모했지만 협력관계는 지속되고 있다(Bain 2005, 772-77).

일반적으로 소련에 인접한 동유럽의 사회주의권에서 집권세력은 태생부터 소련의 지원에 힘입었기 때문에 자생적이지 못했을 뿐만 아니라, 소련에 대한 정치적 의존성 때문에 소련의 정치적 변화는 동유럽 정치구조에 직접적으로 영향을 끼쳤다. 즉 소련의 개혁과 개방은 동유럽 사회주의권 집권세력의 정당성을 약화시키는 대외적인 요인으로 작용했고, 이후 동유럽 사회주의권 붕괴의 분수령이 되었다(진승권 2003, 120). 동유럽 사회주의 국가들이 붕괴했을 때, 대부분의 전문가들은 쿠바도 멀지 않아 붕괴될 것으로 예견했다. 그러나 동유럽 사회주의권의 연속적인 체제붕괴 도미노현상은 동유럽에서는 발생했지만, 쿠바의 경우에는 예외적이었다. 왜냐하면 쿠바는 소련에서 멀리 떨어진 섬이었고, 주위에 사회주의 체제붕괴 도미노현상을 일으킬 체제도 부재했기 때문이다. 이처럼 쿠바의 지정학적 요인으로 인해 첫째, 쿠바는 소련의 최대

경쟁국인 미국과 근접한 전략적 위치로 인해 소련의 경제적 지원과 정치적 지지를 이끌어 낼 수 있었고 둘째, 동유럽 사회주의가 붕괴했을 때, 소련과 동유럽 사회주의에서 멀리 떨어져 있었기 때문에 체제 붕괴의 도미노 현상을 피할 수 있었다.

3. 미국의 봉쇄정책

카스트로 체제 유지요인으로써 미국의 봉쇄정책은 쿠바를 미국의 피해자로 인식시킴으로써 일정한 이득을 보고 있다. 즉 카스트로 체제는 현재 쿠바위기의 주요한 요인을 미국으로 그리고 쿠바의 모든 악의 근원을 미국으로 호도함으로써 쿠바국민을 단결시킬 수 있었고, 카스트로 체제에 반대할 가능성을 억제할 수 있었으며, 반체제 활동을 억제하기 위해 경찰·군의 통제를 확대할 수 있었다(Campbell 1998, 15-16).

공식적인 미국의 대 쿠바 봉쇄정책은 1962년부터이다. 이후로 미국의 일관적인 대 쿠바정책은 경제봉쇄, 외교적 불인정, 국제적 고립 등이었다. 1990년대 초 사회주의 국가들이 붕괴되자, 미국은 1992년 토르첼리법과 1996년 헬름스-버튼법으로 쿠바 봉쇄정책을 보다 강화했다. 특히 1992년 토르첼리법은 '쿠바이민자 미국협회'(Cuban-American National Foundation: CANF)에 근거한 쿠바이민자 미국협회 전략의 결정체이다. 쿠바의 불안정은 미국의 국가안보와 직결되기 때문에 쿠바에서 권력의 공백이 발생할 때 쿠바이민자 미국협회가 권력공백을 관리할 수 있도록 토리첼리 법은 허용하고 있다. 즉 쿠바이민자 미국협회는 쿠바정부와 협상뿐만 아니라 미래 쿠바사회를 대표할 수 있도록 허용하고 있다(Arboleya 2002, 211-12). 경제적 측면에서, 토르첼리법의 주요 목적은 미국이 보조금을 지급하는 기업과 쿠바와의 교역을 제한하는 것이라면, 헬름스-버튼법은 쿠바에 대한 외국투자를 방해하는 것이다. 다른 한편, 사회주의권 붕괴 이후로 미국에서 쿠바에 대한 반혁명운동에 관심이 높아졌다. 이러한 관심은 반혁명운동의 목적 보다는 방법에 모아지고 있는데, 미국의 대 쿠바정책은 다양한 경향을 보이지만, 그럼에도 불구하고 그들의 목적이 쿠바의 카스트로 체제를 해체하고 미국에 통합시키려는 것에는 일치점을 보여주고 있다. 이러한 활동으로 미국은 쿠바 내외에 있는 반혁명 국제네트워크를 구축하기 위해 인권그룹, 정당, 노조, 언론, 청소년, 여성, 시민단체 등에 대한 국제적

지원으로 니카라과 모델을 추진하고 있다(Arboleya 2002, 228).

그럼에도 불구하고, 미국의 대외정책 전문가인 에리스맨(Michael Erisman)은 미국의 대 쿠바 정책은 결점이 있는데 그것은 첫째, 미국은 쿠바에 대한 대외정책의 정당성을 획득하기 위한 광범위한 국내외적 의견수렴이 부족하다는 것이다. 둘째, 미국의 대 쿠바정책의 광범위한 의견수렴을 위해서는 최소기준을 충족시켜야 하는데 대부분이 충족시키지 못하고 있다는 것이다. 마지막으로 미국에서 대외정책의 정치적 비용은 다른 분야에서 나타날 수 있는 부정적 효과도 포함시켜야 한다는 것이다(Erisman 2000, 200). 결국 미국의 대 쿠바 봉쇄정책으로 인해 카스트로는 체제 유지를 위한 세계여론의 긍정적 인식을 유도할 수 있었다.

4. 국제사회의 지원

카스트로 체제에서 대외정책의 키워드는 고립극복이다.[3] 따라서 체제유지를 위한 카스트로의 대외정책은 국제사회의 지원을 이끌어내는 것이다. 그중에서 가장 중요한 것으로 미국의 쿠바에 대한 경제봉쇄를 반대하는 안건을 쿠바는 UN총회에 제출했다. UN에 처음 제출했던 안건은 1992년에 59개국이 쿠바입장을 지지했고, 1993년 88개국, 1994년 101개국, 1995년 117개국, 1996년 133개국, 1997년 143개국, 1998년 157개국이 쿠바입장을 지지했다. 이스라엘만이 1994-98 기간 동안 미국의 쿠바 경제봉쇄 안건에 지속적으로 찬성한 유일한 국가였다. 그러나 이스라엘의 진의는 확실하지 않은데, 왜냐하면 이스라엘은 쿠바와 교역과 투자가 상당하기 때문이다. 반면 미국의 쿠바 경제봉쇄에 대해 지속적으로 반대한 국가는 캐나다와 멕시코이다. NAFTA로 미국과 긴밀히 경제적 이해를 공유하는 현재도 캐나다와 멕시코는 미국의 쿠바 경제봉쇄에 대해 반대하고 있다(Erisman 2000, 199). 또한, 쿠바는 미주기구(OAS)에서

3) 쿠바의 대외정책을 정리하면 다음과 같다: ①쿠바주권 보존 ②미국의 경제적, 정치적 봉쇄 극복 ③사회주의권 붕괴로 손상된 교역, 금융, 과학, 기술 협력의 재구축 및 안정화 ④현재까지 중요한 사회주의권(중국, 베트남, 북한)과 발전협력 ⑤예전 사회주의권과 러시아와의 외교관계 회복 ⑥아시아, 아프리카, 라틴아메리카 국가와 남-남 협력증진 ⑦라틴아메리카와 카리브 국가에 대한 경제적, 정치적, 문화적, 과학적 협력증진 ⑧국제기구를 통한 다자간 포럼 적극 활용 ⑨국제기구의 민주화 추구 ⑩국제적 비정부기구와 협력증진 ⑪국제적 유대확대(Suárez 1999, 121-27).

1962년에 제명되었으나 1988년 재가입 했고, 1995년 쿠바는 155개국과 공식관계를 유지하고 있다. 사회주의 붕괴 이후로 쿠바는 캐나다와 카리브 해 국가의 협력확대에 노력했고, 특히 정치·경제 협력체제인 '카리브 공동시장'(CARICOM)과 '카리브 국가연합'(ACS)과의 협력확대를 추진했다(Erisman 1998, 88)

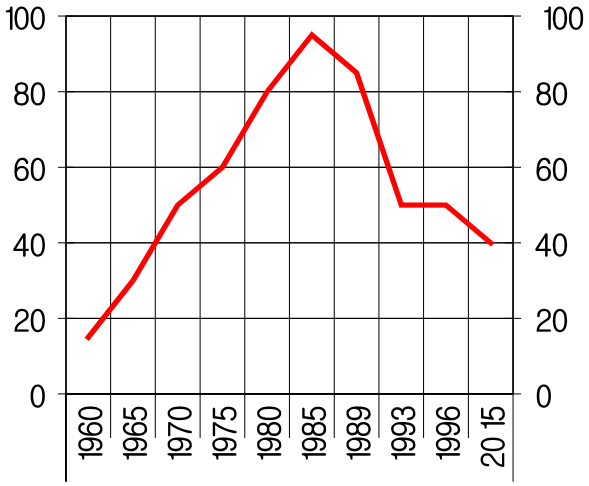
<표 1> 쿠바가 제출한 미국봉쇄에 대한 UN총회 결과

연도	찬성	반대	기권
1992	59	3	71
1993	88	2	57
1994	101	2	48
1995	117	3	38
1996	133	3	25
1997	143	3	17
1998	157	2	12

출처: Erisman(2000, 197)

특히 1998년 로마교황이 쿠바를 방문했을 때 카스트로는 전 세계 언론의 주목을 받았고, 이후 10개국 국가원수가 쿠바를 방문했으며, 25개국 외무장관도 쿠바를 방문했다. 가톨릭 국가인 쿠바에서 스페인 식민지가 건설되면서부터 4세기 동안 가톨릭교황이 한 번도 쿠바를 방문하지 않았는데, 1998년 쿠바방문 시 가톨릭교황은 미국의 쿠바 봉쇄정책은 "억압적이고 불공정하며 윤리적으로 받아들일 수 없다"고 비난했다. 이에 교황의 쿠바방문은 카스트로 체제에 대한 국제사회의 지지를 형성시킬 수 있었다. 또한 2003년 베네수엘라 차베스가 국민의 건강·보건지원과 교육지원 정책을 시도하면서 카스트로와 협력이 증대했다. 이를 계기로 쿠바-베네수엘라 교역관계가 확대되었다(Tarver 2005, 157). 아울러 차베스가 카리브 해 국가에 매일 5만 3천 배럴을 배럴당 27달러를 최소가격으로 공급하기로 하면서 쿠바도 베네수엘라 석유를 지원받고 있다. 차베스와 카스트로는 미국 주도의 FTAA에 반대하면서 새로운 형태의 무역협력을 제시하는 등 베네수엘라와 다방면으로 협력하고 있다(Gott 2005,

<그림 1> 카스트로 체제 안정성



267). 이처럼 국제사회에서 쿠바에 대한 여러 측면의 지원은 카스트로 체제의 정당성을 굳건히 했고, 이러한 요인들은 카스트로 체제 유지에 긍정적으로 작용했다.

Ⅳ. 결론을 대신하며: 지속 또는 변화의 선택

쿠바는 미국에 대한 종속성과 바티스타 정부의 부패로 인해 어려움을 겪고 있었기 때문에, 쿠바국민의 바램을 관통하는 카스트로 혁명은 짧은 시간에 성공할 수 있었다. 혁명성공 이후에 카스트로는 그 자신이 혁명이데올로기의 핵심이자 권력의 요체가 되었다. 이후에 카스트로는 강력한 카리스마적 통치로 쿠바를 이끌었고 1970년대 중반에는 그의 개인적 지배를 제도적 지배로 전환했다. 그러나 그의 개인적 영향력은 카스트로 체제에서 아직도 중요한 요소이

다. 카스트로 체제의 실용주의적 정치노선에도 불구하고 빠르게 변화하는 국제정세 속에서 1990년대 초 사회주의권 붕괴는 카스트로 체제의 안정을 위협했다. 이에 따라 1993-96년 동안 경제개혁으로 체제 안정을 회복한 듯 했으나, 이후 체제 안정성은 하락하고 있다. 즉 카스트로 체제는 1985년을 기점으로 체제 안정성이 하강하기 시작했고, 1986-89년 수정캠페인으로 어느 정도 완화되었으나, 동유럽과 소련이 몰락하는 1989-93년 동안 카스트로 체제의 안정성이 심각하게 위협받았다. 그러나 1993-96년 동안 일정한 경제개방으로 인해 체제 안정성의 하강 속도가 줄어들기는 했지만 계속 하강하고 있다.

이러한 체제 안정성의 하강은 위기의 축적으로 이해될 수 있는데, 그것은 첫째, 삶의 질이 전반적으로 향상되었지만 1980년대 후반부터 약화되었다. 카스트로 체제가 추진한 교육・건강・주택・취업・문맹률・문화・스포츠 등이 사회주의권 붕괴 이후로 수준이 급격히 하락했다. 둘째, 전반적으로 평등은 상당히 성취되었지만, 새로운 불평등이 초래되었다. 1953년 소득 지니계수가 0.55에서 1978년 0.27로 소득분배 상황이 전반적으로 향상되었다. 그러나 1953년 하위층(최하위층+중하위층)은 6.5%에서 1978년 20.2%로 증가했다. 이것은 빈곤층이 상당히 증가했다는 것을 의미한다(Erisman 2000, 7). 셋째, 전반적인 교육과 직업기회가 향상되었지만, 1990년대 경제위기로 실업이 증가했다. 19992-98년 동안 실업은 30%를 상회한다. 넷째, 예전에는 집단적 가치, 연대, 개인의 존엄 등을 중시했으나 1990년 위기 이후로 이기주의, 개인주의, 소비주의, 범죄, 부패, 성의 상품화 등으로 윤리적 가치가 변모했다. 다섯째, 사회주의권 붕괴 이후로 카스트로 체제 반대세력이 증가하고 있고 외부적으로 쿠바에 영향력을 미치려는 단체가 존재한다.[4] 마지막으로 카스트로 체제를 붕괴시키

4) 쿠바에 영향력을 행사하려는 단체로서 미국 내의 단체는 '쿠바이민자 미국협회'(CANF)가 있고, 스페인에 있는 '쿠바민주주의 강령'(PDC) 등이 있다. 쿠바이민자 미국협회는 미국 CIA 주도하에 1981년에 창설되었고 레이건 행정부의 외교정책에 대한 지원을 위해 창설되었다. 쿠바민주주의 강령은 1990년 마드리드에서 창설되었고, 쿠바 카스트로 혁명은 불가피하게 붕괴될 것이고 이에 쿠바정부와 기타 대표와 협상을 통한 '쿠바의 민주적 이행'을 조직하기 위한 것이다. 핵심적인 차이는 쿠바이민자 미국협회와 달리 이들은 쿠바의 민주적 이행을 위한 실제적이고 일상적인 것에 보다 관심을 갖고 있다. 최근에 이들은 미국정부 지원 단체(National Endowment for Democracy:NED)로부터 경제적・정치적 지원을 받고 있다. 그러나 쿠바민주주의 강령은 쿠바와 미국에 있는 쿠바계 공동체에 대한 영향력이 미미하다는 약점이 있다(Arboleya 2002, 214-18).

기 위한 미국의 시도가 강화되었다. 결국 이러한 요소들은 카스트로 체제에 위협으로 작용하고 있고, 이에 카스트로는 체제 유지를 위한 변화를 강요받고 있다고 할 수 있다.

이러한 전반적인 위기를 극복하기 위해 카스트로 체제는 1993년부터 경제개혁을 시도하기 시작했다. 쿠바 경제전문가인 메사-라고는 그의 최근 연구에서 카스트로 체제의 중요한 경제정책 중에서 시장 지향적 경제정책은 계속해서 진행되고 있는 것으로 결론을 내렸다. 동시에 그는 카스트로 체제에서 경제가 시장지향에서 반 시장지향으로 급격한 전환은 어려울 것으로 보았는데 그러한 이유는 첫째, 카스트로 체제를 경제적으로 지원할 수 있는 강대국이 사라졌고 둘째, 쿠바 국민은 정부 약속에 지쳐있고 경제적 박탈감이 증가하는 방향으로 선회에 대해 쿠바 국민은 예전보다 저항적인 상태에 있다는 것이다. 따라서 카스트로 체제가 경제정책의 속도를 줄이거나 멈출 수는 있지만, 경제개혁을 되돌리는 것은 어렵다는 것이다(Mesa-Lago 2004, 30-40). 일반적으로 사회주의권 체제붕괴의 요인으로 경제적 측면이 많이 언급되었고, 특히 체제를 유지할 수 없을 정도로 심각한 경제적 어려움은 결정적 요인이었다. 이에 동유럽은 약간의 시차가 있었지만 선거를 통한 개혁으로 사회주의 체제를 종식시켰다. 동유럽은 의회민주제의 빠른 제도화로 다양한 사회갈등을 수렴할 수 있었고 동시에 의회민주제는 개혁정책의 추진력으로도 작동했다. 그럼에도 불구하고, 개혁과정에서 환율인상 효과처럼 J커브 효과를 유념해야 한다는 것이다. 즉 "개혁초기에는 개혁이 초래하는 사회적 비용이 개혁이 가져다주는 성과를 초과함으로써 전체적으로 부정적이었다가, 개혁이 안정된 궤도에 들어서면서부터는 개혁의 성과가 점차 가시화되고 확대되면서 개혁으로 인한 사회적 비용을 능가함으로써 전체적으로 개혁의 효과가 양의 방향으로 증가"한다는 것이다(진승권 2003, 356). 따라서 개혁으로 인해 단기적으로 피해를 볼 수 있는 집단들을 유의함으로써 이들의 저항을 최소화하고, 개혁의 성과를 이룰 때까지 지속적으로 추진할 수 있다는 것이다.

쿠바의 미래 전망과 관련하여 무할레온(Mujal-León)과 콜로메르(Colomer) 분석이 대표적이라 할 수 있다. 무할레온은 카스트로 사후의 쿠바전망을 4가지 형태로 분석했는데, 첫째, 과거의 전체주의로 복귀하는 방식, 둘째, 국민의 폭동에 의한 붕괴 형태, 셋째, 현 체제를 안정화 하는 방식, 마지막으로, 현 체제의 보다 폭넓은 경제적·제도적 개혁을 통한 민주주의로 전환 방식이다. 이

러한 분석과 함께 무할레온은 현 체제를 안정시키는 부분적인 개혁방식이나, 보다 폭넓은 개혁을 통한 민주화 방식인 세 번째와 네 번째 방식으로 이행을 전망하고 있다. 콜로메르는 쿠바 미래 전망과 관련하여 3가지로 분석했는데, 첫째, 기존 통치엘리트에 의한 예비선거 방식, 둘째, 기존 통치엘리트와 반체제 세력 사이의 협상에 의한 화해·협상 방식, 셋째, 예기치 못한 갑작스런 쿠바 체제 붕괴 형태이다. 콜로메르는 가장 현실성 있는 방식으로 첫 번째 방식인 예비선거 방식으로 이행을 전망하고 있다(김달관 2004, 122-23). 이처럼 쿠바 미래 전망분석에서 대외적인 요인이 제외되어 있음을 알 수 있는데, 이것은 쿠바 체제가 47년 동안(1959-2006) 성취했던 대응능력을 인정했음을 알 수 있다. 이에 국내적인 요인으로써 쿠바 체제는 높은 정치적 정당성, 쿠바혁명군의 체제에 대한 충성, 상당한 동원·억압 정책을 유지하고 있다. 반면 합법적·불법적인 방식으로 쿠바를 떠난 체제 반대세력이 쿠바 총인구의 10%에 이르면서 적극적이고 강력한 반체제 세력이 부재하고, 쿠바 체제의 높은 정당성과 강력한 동원·억압 정책으로 강력한 시민사회의 활동과 영향력이 그리 높지 않다. 따라서 미래의 쿠바 전망은 통치엘리트에 속하는 군부, 고위행정관료, 쿠바공산당 등이 주축이 된 점진적인 민주화 방식을 전망할 수 있다.

현재 쿠바의 개혁모델로서 '점진적 민주화모델'은 유럽, 캐나다, 라틴아메리카로부터 지지를 받고 있고, 또한 카스트로 체제 내부에서도 존재한다(Campbell 1998, 64). 이러한 일환으로써 의회민주제를 고려해 볼 수 있다. 현재 카스트로 체제는 1992년부터 기초의회 의원부터 입법부 의원까지 선거로 선출하고 있으나, 정당설립은 허용하지 않고 있다. 따라서 정당설립을 허용한다면 기존 제도 하에서 쿠바도 민주적 선거가 가능하다. 동유럽 개혁사례에서 65%는 기득권을 인정하면서 35%는 자유경쟁을 통해 입법부의원을 선출했고, 선거에서 7%이상을 획득한 정당에 비례대표를 배분함으로써 정당난립을 예방했다. 따라서 카스트로 체제에 일정한 기득권을 포함하는 제한적 선거를 유도함으로써 유효성을 높일 수 있다. 라틴아메리카의 경우에 이미 니카라과에서 선거를 통한 개혁을 성취한 바 있다. 그러나 쿠바의 경우에는 미국에 2백만 명의 쿠바 이민자들이 존재한다는 것을 염두에 두어야 한다. 특히, 쿠바이민자미국협회(CANF)는 미국정치에 영향력을 행사하는 높은 정치기술과 뛰어난 경제력을 보유하고 있다. 따라서 미국에 있는 많은 실력 있는 쿠바인들이 쿠바의 선거에 출마한다면 당선이 가능하다. 이에 2백만 명의 쿠바 이민자들이 쿠

바에서 대부분의 선거에 참여하여 개혁을 시도한다면 쿠바체제는 미국에 예속될 수 있으며, 쿠바 이민자와 쿠바에 살고 있는 쿠바인과 사회적·정치적·문화적 충돌이 예상된다. 따라서 미국계 쿠바 이민자의 쿠바에서 정치참여범위 설정은 중요한 이슈로 대두될 수 있다. 또한 쿠바가 개방되면 토지소유권 문제가 중요한 이슈로 떠오를 가능성이 높다. 그 이유는 미국에 있는 쿠바계 미국인이 토지문제에 높은 관심을 갖고 있고, 이들은 많은 정치자금을 제공하면서 쿠바의 토지소유권에 대한 반대급부를 제기할 가능성이 높다. 또한 미국도 쿠바에서 미국인의 토지와 자산에 대한 보상액을 산정해 미 의회에 이미 제출한 바 있다. 그러나 이러한 모든 것에도 불구하고, 쿠바의 민주화나 개혁을 위해서는 미국이 쿠바에 대한 모든 제재를 푸는 것이 선행되어야 할 것이다.

참고문헌

김달관(2004), 「쿠바의 딜레마: 이상과 현실」. 라틴아메리카연구, Vol.17, No.3, pp.101-130.

진승권(2003), 『동유럽 탈사회주의 체제 개혁의 정치경제학:1989-2000』. 서울대학교출판부.

Aguila, Juan(2003), The Cuban Armed Force: Changing Roles, Continued Loyalties, in Irving Louis Horowitz & Jaime Suchlicki. *Cuban Communism 1959-2003.* New Jersey: Transaction Publishers. pp. 415-427.

_____(1994), *Cuba: Dilemmas of a Revolution*, Colorado: Westview Press.

Arboleya, Jesús(2002), *The Cuban Counterrevolution*. La Habana: Editorial José Martí.

August, Arnold(1999), *Democracy in Cuba and the 1997-1998 Elections*. Montreal: Instituto Cubano del Libro.

Bain, Mervyn J.(2005), Cuba-Soviet relations in the Gorbachev era. Cambridge University Press: Journal of Latin American Studies, Vol.37, pp.769-79.

Bell, José(1999), *Cuba in the 1990s*. La Habana: Editorial José Martí.

Campbell, Federico(1998), *La Patria es de Todos*. México: Ediciones del Milenio.

Careaga, Gabriel(2003), *Cuba: El Fin de una Utopía*. México: Cal y Arena.

Carlos, Juan(2003), Vanguard of the State: The Cuban Armed Force in Transition, in Irving Louis Horowitz & Jaime Suchlicki. *Cuban Communism 1959-2003*. New Jersey: Transaction Publishers. pp.366-387.

Cole, Ken(1998), *Cuba: From Revolution to Development*. Virginia: Pinter.

Erisman, Michael(2000), *Cuba's Foreign Relations in a Post-Soviet World*. Florida: University Press of Florida.

_____(1998), Cuba and the caribbean basin: From pariah to partner?, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol.40, No.1, pp.87-95.

Ferriol, Angel et al.(1998), *Cuba: Crisis, Ajuste y Situación Social: 1990-1996*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

García, Miguel(1997), *Cuba: Después de la Era Soviética*. México: El Colegio de México.

Gott, Richard(2005), *Hugo Chavez and the bolivarian revolution*. New York: Verso.

Greene, Phyllis(2003), Political-Military Relations from 1959 to the Present, in Irving Louis Horowitz & Jaime Suchlicki. *Cuban Communism 1959-2003,* New Jersey: Transaction Publishers. pp.343-365.

Lechuga, Carlos(2001), *Cuba and the Missile Crisis*. Melbourne, Australia: Ocean Press.

LeoGrande, William M.(1998), From Havana to Miami: US-Cuban policy as a two-level game. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol.40, No.1, pp.67-87.

López, Martín(2003), *La Clase Política Cubanan o La Historia de Una Frustración: las Elites Nacionalistas*. Mexico: Siglo XXI.

Mesa-Lago, Carmelo(2004), Economic and Ideological Cycles in Cuba, in

Ritter, Archibald, *The Cuban Economy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. pp.25-41.

_____(1994), *Breve Historia Economía de la Cuba Socialista*. Madrid: Alianza Editorial S.A.

Mujal-León, Eusebio & Busby, Joshua W.(2003), Mucho Ado About Something?: Regime Change in Cuba, in Irving Louis Horowitz & Jaime Suchlicki. *Cuban Communism 1959-2003*. New Jersey: Transaction Publishers. pp.491-512.

Otero, Gerardo(2002), Cuba in transition? The civil sphere's challenge to the Castro regime. *Coral Gables: Latin American Politics and Society*, Vol.44, No.4, pp.29-59.

Ritter, Archibald(2004), The Cuban Economy in the Twenty First Century. in Ritter, Archibald *The Cuban Economy*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. pp.3-24.

_____(2002), Cuba: From 'dollarization' to 'euroization' or 'peso reconsolidation'?. *Coral Gables: Latin American Politics and Society*, Vol.44, No.2, pp.99-126.

Rodríguez, Ernesto(1997), *Emigración Cubana Actual*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

Suárez, Luis(1999), *Cuba: Isolation or Reinsertion in a Changed World?*. La Habana: Editorial José Martí.

Suchlicki, Jaime(2003), Cuban Military Influence in Political and Economic Decision-Making, in Irving Louis Horowitz & Jaime Suchlicki. *Cuban Communism 1959-2003*. New Jersey: Transaction Publishers. pp. 428-431.

Tarver, H. Micheal(2005). *The History of Venezuela*. Connecticut: The Greenwood Histories of the Morden Nations.

Tejada, Aurelio Alonso(1997). *Iglesia y Política en Cuba Revolucionaria*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

Tovar, Carlos Méndez(1999). *Democracia en Cuba?* La Habana: Editorial José Martí.

논문투고일자 : 2006년 11월 5일
심사완료일자 : 2006년 11월 30일
게재확정일자 : 2006년 12월 6일

김달관
단국대학교 서어서문학과
E-mail : mundokdk@hanmail.net