

■ 쿠바의 변화, 워싱턴이 어떻게 주도할 것인가?

곽재성

지금 워싱턴에서는 주요 싱크 탱크를 중심으로 쿠바의 미래에 대한 논의가 한창이다. 민주당 계열인 브루킹스연구소의 연구팀은 쿠바 주재 이익대표부의 대사를 지냈던 커스텐 매디슨(Kirsten Madison)이 이끌고 있고, 공화당의 원조 보수 싱크 탱크인 미국기업연구소(AEI)에서는



2007년 2월 15일 워싱턴의 AEI에서 아프카니스탄 발전과 테러와의 전쟁에 대해 연설하는 조지 부시 미국대통령.

부시 행정부에서 미주담당차관보를 지내면서 대(對) 중남미정책을 주도했던 로저 노리에가(Roger Noriega)가 포진하고 있다.

브루킹스연구소에서는 지금까지 미국의 대 쿠바정책에 문제가 있었음을 지적하고 쿠바의 원활한 체제 이행과 민주화, 사회경제적 발전 그리고 국제정치무대에 복귀에 미국이 어떻게 기여할 수 있을 것인가 등의 문제를 집중적으로 논의하고 있다. 브루킹스가 정치변혁 이후의 체제이행 작업에 초점을 맞추는 반면, 미국기업연구소는 쿠바의 정치변동을 어떻게 이끌어 낼 것인가부터 논의를 시작한다. 특히 로저 노리에가는 대 쿠바 제재조치를 해제하는 방안에 대해 필사적으로 반대하며, 그런 상황이 발생할 경우 미국의 대외정책은 방향성을 완전히 상실할 것이라고 강조한다. 특히 이와 같은 논의 자체를 매우 게으르고 무책임한 시도로 규

정하고 오직 강력한 제재만이 진정한 쿠바의 변화를 이끌어낼 수 있을 것이라고 역설하는데, 그 근거는 대 쿠바 제재조치를 풀어 봤자 쿠바 정권의 속성상 변화를 기대하긴 힘들다는 것이다. 그러면서 베트남과 화해는 끝났지만 쿠바와 전쟁은 끝나지 않았다는 점을 강조한다(2008년 3월 AEI에서 행한 연설 참고).

미 정가의 공통된 인식은 다음과 같다. 첫째, 변화의 가장 큰 장애는 피델 카스트로인데, 지금 현직에서 물러났다고 해도 동생 라울 카스트로가 형의 의사에 반하는 급진적인 변화를 추구할 수는 없을 것이다. 둘째, 피델이 죽거나 식물인간이 되어야 라울이나 권력을 승계한 제3의 지도자는 변화를 주도할 수 있을 것이다. 셋째, 미국은 쿠바가 연착륙할 수 있도록 최대한 개혁을 지원한다. 넷째, 미국의 노하우와 쿠바의 여러 여건을 고려할 때, 쿠바의 체제이행은 성공적으로 이루어질 것이다.

쿠바에 변화가 필요한가?

필자는 개혁개방의 물결이 한창이던 2000년대 초에 쿠바를 몇 차례 방문한 적이 있다. 그때 사회 곳곳에서 절절하게 느낄 수 있었던 점은 국가제도와 국민의 의식 모두에 자본주의와 사회주의가 기형적으로 얽혀있다는 점이다. 쿠바에서 ‘달러’로 상징되는 경화는 거의 이데올로기나 종교의 수준이다.

기본적인 서비스를 국가가 제공하는 사회주의의 틀에서 국민들이 굶어죽거나, 병들어 죽거나, 교육을 못 받는 일은 거의 없다. 그러나 안타까운 사실은 이러한 식량, 교육, 의료서비스가 매우 기본적인 수준에 머물고 있다는 것이다. 즉 쿠바에서는 굶어 죽지 않을 정도로 식량을 배급하며, 대학 진학율은 5%에 불과하

고, 3일을 기다려야 의사의 처방전을 받을 수 있으며, 처방전을 손에 쥐고 있다하더라도 약을 구하기가 매우 어렵다. 이 모든 열악함을 극복할 수 있는 방법은 곧 ‘달러’ 경제권을 이용하는 방법뿐이다. ‘달러’ 없이는 TV와 세탁기는 물론 파스타와 쇠고기, 타이레놀도 구할 수 없다.



2004년부터 달러화 사용은 전면 금지되었으며, 외국인은 위와 같은 전환화폐(CUC)만 사용해야 한다. 매입시, 공식환율은 1달러 당 0.9페소인데, 환전하는 장소에 따라 수수료를 받기도 한다.

달러에 접근하는 방법은 해외(미국)에 친척이 있어 지속적인 송금을 받거나, 또는 관광업에 종사하는 것이다. 예를 들어 매일 10개의 방을 청소하는 호텔의 메이드가 객실 당 1불의 팁만 받는다고 해도 하루 가의 수입은 10불인데, 이는 외국인 투자기업에서 일하는 노동자의 2주 월급과 유사한 수준이다. 쿠바의 박물관에서 전시장을 지키는 사람이 이런 저런 설명을 해준다면 그건 호의가 아니라 달러(경화)를 바라는 것이다. 필자는 아바나 시내 어느 교회의 첨탑을 올라갔을 때 가쁜 숨을 내쉬며 굳이 따라온 중년의 아주머니에게 그냥 같이 올라갔다는 이유만으로 팁을 줘야했던 경험이 있다. 공학박사가 택시를 몰거나, 공무원이 관광안내를 하는 나라가 쿠바이다.

자본주의와 사회주의의 결합은 어떻게 시작되었나?

1990년대 초 구소련과 동구권이 몰락하자 쿠바의 경제는 극심한 침체를 경험하였다. 구소련 및 동구권과의 교역이 총 무역의 90퍼센트에 육박했던 쿠바에게 사회주의권의 몰락은 대외교역 감

소, 외화유입 감소, 연료, 식량, 의류 등 모든 부문의 물자 부족으로 이어졌다. 당시를 ‘수난기’(Periodo especial)라고 부르는데 이처럼 국민들의 생활이 위협받는 수준에 이르자 1993년 쿠바의 정치권은 자본주의의 수용에 대한 논의를 벌이기 시작했다. 가장 큰 걸림돌이었던 이데올로기적 갈등의 문제는 피델 카스트로가 스스로 “현실 때문에 예전 같으면 절대로 하지 않을 일을 할 수밖에 없다. [...] 결국 우리가 양보해야 한다.”라고 정당성을 부여함으로써 일단락되었고, 쿠바 사회는 새로운 패러다임을 맞이하게 되었다.

자본주의의 제한적 수용을 골자로 하는 쿠바의 신경제정책은 ①외화 유입의 증대, ②상품과 서비스 공급의 확대, ③관광산업을 위시한 특정부문의 적극적 육성, ④재정지출의 축소와 외국인 투자의 적극적인 유치라는 네 가지 방향성을 가지고 1990년대 초부터 진행되었다. 경제위기의 타파를 위해 가장 기본적인 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. 그 이후 국내에서 직접적인 달러 사용을 금지하는 등 몇 가지



수난기에 나붙은 포스터. “비타민은 신선한 야채에 들어있다”라고 써 있다.



쿠바의 수도 아바나에 있는 도심 유기농업 현장. 오르가노포니코라고 부르는 이런 경작법은 수난기의 경제난을 극복하기 위해 시작되었다.

정책 변화(환전 후 자국 통화 사용)가 있었고, 무엇보다 지난 50년간 게임의 중심에 자리했던 피델 카스트로가 현직에서 물러나긴 했으나 쿠바의 기본적인 사회, 정치, 경제적 틀은 1993년의 개혁개방 조치가 낳은 범위를 크게 벗어나고 있지 않다.

이렇듯 1990년대 초 ‘수난기’를 거치는 동안 심각한 위기를 겪은 쿠바경제는 자본주의적 요소를 도입하여 비교적 안정을 찾게 되었다. 그런데 이 점 때문에 현재 쿠바는 사회적인 왜곡이 심화되는 아픔을 겪고 있는 것이다.

쿠바의 사회경제적 개발, 미국의 시나리오

쿠바의 인구는 천백만, 남한의 4분의 1도 채 안되지만 카리브의 섬나라인 점을 감안하면 제법 큰 나라에 속한다. 그 중 1959년 이후에 태어난 인구는 8백만, 1992년 이후에 태어난 인구는 2백만으로 국민 대부분이 사회주의적 멘탈리티를 가지고 있다. 통계에 따르면, 49%가 쿠바 정부를 신뢰한다고 하며, 그 중 26%는 현실에 만족한다고 한다. 그만큼 피델 카스트로는 반대파를 추방, 제거, 또는 격리하는 데 성공했다.

브루킹스연구소의 매디슨은 쿠바 국민은 자유를 원하고 있으며, 이는 보다 넓은 의미로 해석하여 인권과 경제적 자유권을 포괄해야 한다고 주장한다. 따라서 체제이행을 준비하면서 일단 쿠바를 미주체제(Inter-American System)에 통합시키고, 쿠바의 사회경제적 후진성을 어떻게 극복할 수 있을 것인가에 초점을 맞추어야 한다고 주장한다.

사실 미국정부는 대외개발청(USAID)을 통해 2004년부터 쿠바의 체제이행 프로젝트를 매우 구체적으로 준비하고 있다. 특히

미국은 타국의 민주화와 자본주의 이행을 지원한 경험이 있기 때문에 민주화된 쿠바를 국제경제체제로 재편입하는 작업은 별다른 난관이 없을 것으로 내다보고 있다.

미국이 체제이행에 집착하는 이유는 러시아에서 뼈아픈 경험을 했기 때문이다. 하루아침에 무너진 구소련의 빈자리를 채운 것은 관료들의 사리사욕이었다. 부패한 러시아의 관료들은 민영화에 깊숙이 관여하여 사익을 추구하였으며 그 결과 국가의 경쟁력과 거버넌스가 현저히 약화되었다. 그 결과, 오늘날 권위주의적 행태가 다시 자리잡은 것이다.

이와 같은 실패를 되풀이하지 않기 위해 미국은 우선 정부의 투명성과 책임성을 확보하는 등 정치개혁을 주도할 것이다. 그리고 거시경제 안정화 정책을 통해 사회복지와 지원제도를 개편하고, 에너지, 수자원, 공공주택 등의 인프라개선 사업을 추진하며, 재산권(토지소유권) 확립을 비롯한 농업과 환경 분야의 개혁을 단행할 것이다. 또 인적자원에 대한 투자를 통해 민간부문의 역량을 강화시키고, 소액대출제도(microcredit)를 활성화시키며, 쿠바를 포함하는 새로운 무역특혜협정을 추진하는 등, 그 실천계획은 매우 종합적이고 구체적이다.

노동문제도 상당한 주목을 받을 것이다. 현재 쿠바내 외자기업에 대한 간접임금지불제도는 기본적으로 인권침해적인 요소를 내포하고 있기 때문이다.²⁷⁾ 심지어 아바나 주재 미국 이익대표부의 현지 고용인들에게도 이 제도가 적용되어 미국이 인권침해를 방조하고 있다는 비난의 소리도 들린다.

물론 개혁에는 어려움이 따를 것이다. 대표적으로 예상되는 문

27) 외국인 투자자는 쿠바정부에게 경화로 임금을 지불하고 쿠바 정부는 노동자에게 같은 금액이지만 20대 1 환율의 쿠바 페소화로 지불한다. 예를 들어 외국기업이 노동자 A에 대한 임금으로 500달러를 고용회사에 지불하면, 이 고용회사는 25달러 가치인 500페소를 받는다.

제는 기존의 이익집단인 군부와 인종문제, 그리고 국민들이 겪게 될 심리적 부담이다. 쿠바의 군부는 핵심 권력기관일 뿐만 아니라 경제적으로도 많은 사업에 관여하고 있다. 군부를 설득하여 해계모니를 포기하고 개혁에 동참하게 할 것인지 또는 어느 정도의 갈등을 감수하고 군부의 권력을 와해시키는 방향으로 나갈지는 향후의 사태전개에 따라 결정되겠지만, 체제이행에서 군부가 가장 큰 변수로 작용할 것은 분명하다.

다른 한편으로는 쿠바사회의 소외계층에 대한 특별한 정책수단을 강구해야 한다. 인구의 62%가 흑인 또는 혼혈이므로, 이들은 앞으로 사회경제개발 프로그램에서 주목해야 할 계층이다. 동시에 전체주의 사회에서 살아온 국민들의 심리적 부담(prison mentality)을 덜어주고 개인의 책임성 배양과 상호신뢰 회복도 매우 중요한 과제이다. 심리적인 측면에서 사회주의 잔재는 구소련과 동구에서도 완전히 불식되지 못하고 있으며 국가 경쟁력의 장애요소로 지목되고 있다.

그럼에도 불구하고 미국은 체제이행에 자신감을 보이고 있다. 쿠바 경제의 기본 바탕과 거시경제가 나쁘지 않은 것으로 진단하며, 무엇보다 90년대 이후 자생력을 키워왔기 때문에 국민 개인이 기업가 정신(Entrepreneurial spirit)을 어느 정도 함양하고 있다고 본다.²⁸⁾ 국제적으로 보아도 쿠바는 유엔을 비롯한 대부분의 국제기구에 이미 가입했으며, 주요한 국제협정의 회원국이기 때문에 국제개발협력 체제를 통해서도 원활한 지원이 가능할 것으로 보인다.

한때 체제이행의 변수로 주목을 받은 플로리다의 이민자들도 그 영향력이 그리 크지 않을 것으로 예상된다. 사실 이들은 쿠바

28) 쿠바 국민의 자생력은 세계 언론의 주목을 많이 받아왔다. 1990년대 중반 BBC의 인기 자동차 프로그램인 'Top Gear'에서는 쿠바에서 샴푸를 주원료로 하여 자동차 엔진오일을 직접 만드는 과정을 시연하기도 하였다.

문제보다는 미국의 문제에 더 많은 관심을 보이고 있다. 반 카스트로 운동을 주도했던 1세대가 대부분 노쇠하거나 죽었고, 2·3세대는 미국사회에 동화되는 경향이 강하기 때문이다.

지금까지 살펴본 대로 미국은 쿠바의 체제이행 준비를 해오고 있으며, 때가 되면 연착륙을 유도하기 위해 국제사회와 협조하여 매우 신속하고 활발한 행보를 보일 것으로 예상된다. 재미있는 사실은 우리 정부나 각종 언론이 떠들어왔던 쿠바시장 진출 전략은 미국에서는 눈을 씻고 봐도 찾을 수 없다는 것이다. 그 이유는 정부가 길을 닦아 놓으면 시장은 자연스럽게 열리며, 그 주제인 기업들이 알아서 진출할 것이라는 미국식 국제개발협력 시스템이 작동할 것이기 때문이다. 뭔가 시사점을 찾아보자.□



피델 카스트로의 퇴진 소식을 듣고 환호하는 마이애미의 쿠바인들