

【특 집】 쿠바의 현실과 개방정책

## 관광산업의 진흥을 통해 본 쿠바의 개방정책

곽재성  
(선문대 교수)

### 1. 들어가며: 2000년 2월, 아바나

‘올라! 자파니즈? 두 유 원트 시가?’(안녕하세요 일본사람이신가요? 시가 사실래요?)

쿠바의 수도 아바나의 고색창연한 도심을 걷다보면 까무잡잡한 피부의 짙마른 미소년들이 자주 접근해 온다. 그것이 공장에서 빼온 정품 몬테 크리스토(Montecristo, 고급 시가 브랜드)이던, 비밀리에 생산된 가짜 코이바(Cohiba, 역시 고급 시가 브랜드)이던 중요하지 않다. 문제는 많은 쿠바 국민, 최소한 아바나 시민들은 관광객이 뿌리는 달러가 1990년대에 들어 마냥 고달파지기만 한 그네들 삶의 힘겨운 무게를 덜어줄 수 있다는 사실을 굳이 거부하지 않는다는 것이다.

오늘도 혁명 기념탑과 ‘체’ 게바라의 초상화로부터 그리 멀리 떨어지지 않은 지점에서 ‘시가’ 박스와 토마스 제퍼슨의 얼굴이 그려진 달러화가 빈번히 교환되고 있다. 그러나 그들이 ‘체’와 제퍼슨을 맞바꾼 것은 아직

아니다. 즉, 쿠바에게 있어 관광산업의 육성은 사회주의 체제를 지탱하는 한 방향으로 이해되고 있을 뿐이지 관광객이 밀려든다고 해서 쿠바가 자본주의화 되었다고 속단하기는 아직 이르다는 것이다. 그러나 관광산업을 기초로 하여 쿠바 경제가 위기 탈출의 실마리를 찾은 반면 쿠바 국민 개개인의 지갑 속으로 파고 들어가고 있는 달러화는 지난 40년간 사회주의로 무장하고 있었던 이들의 신념체계를 무너뜨리고 있으며 그 과정은 예상외로 상당히 빠르게 진행되고 있다. 제도적 차원의 관광산업의 육성과 자본주의적 동기부여가 어느 정도 실효를 거두고 있고 그 과정이 현재의 체제, 즉 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.

사회주의권이 붕괴하고 나자 쿠바도 곧 몰락할 것이라는 예상은 철저히 빗나갔다. 1990년대 중반 이후 쿠바 경제는 오히려 빠른 안정세를 보이고 있고 1999년에는 6.2퍼센트의 성장을 이룩하기도 하였다. 심지어는 쿠바의 경험을 이제 러시아나 동구권이 본 받아야 한다는 충고가 들리기도 한다.

그러므로 본고는 쿠바경제의 안정화에 견인차 역할을 했던 관광산업의 발전 과정과 관광산업 진흥의 정책적-제도적 측면(political-institutional aspect)에 대해 알아본 후 사회주의에서 자본주의로의 이전, 혹은 사회주의의 틀에서 자본주의적 이데올로기를 제한적으로 수용한 쿠바의 경험이 표출하고 있는 함의와 시사점의 도출을 목표로 한다.

쿠바의 관광산업에 대한 연구는 극히 미약하다. 쿠바가 개방화된 1990년대 중반 이후 대부분의 연구는 경제개혁에 초점이 맞추어져 진행되어 왔으며 그나마도 쿠바의 특수한 상황 때문에 접근 가능한 자료가 매우 제한되어 있어 심층적인 분석은 거의 찾아볼 수 없다. 따라서 본 연구에

서는 제도적 측면에서 본 쿠바의 관광산업은 접근 가능한 이차적 자료를 주로 원용할 것이며 사회적 측면의 다양한 모습들에 대해선 필자의 방문을 통해 얻어낸 결과를 주로 하여 서술할 것이다.

## 2. 1990년대 관광산업육성의 정치적 배경과 개방정책

1959년 혁명에 성공한 쿠바는 대내적으로 독자적 발전을 지향하면서 대외적으로는 제3세계 국가들에 대한 적극적인 지원을 감행했다. 이는 구 소련의 전폭적인 경제·군사적 후견하에 가능했으며 그 결과 범세계적 좌익연대의 차원에서 커다란 공감대를 형성했다. 또한 단기적으로 국민복지를 향상시켰던 카스트로의 쿠바는 발전에 대한 대안을 제시하는 듯했고 그때까지 국제자본주의하의 종속상황에서 탈출구를 찾지 못하던 라틴아메리카, 나아가서는 전 세계의 저개발국가들에게 있어 혁명의 땅 쿠바는 하나의 대안적 모델로 부상하는 듯했다. 물론 경제발전 모델로서의 대안적 신화는 곧 깨어졌지만 쿠바가 지속해온 자주정책은 전 세계 좌파지식인들에게 상당한 영향을 주었다.

그러나 40년 후, 구 소련의 해체를 시작으로 하여 전 세계적으로 사회주의가 퇴진하자 카스트로 정부는 난관에 봉착하게 되었다. 구 소련 및 동구권과의 교역이 총 무역의 90퍼센트에 육박했던 쿠바에게 있어 사회주의권의 몰락은 경제 침체와 연료, 식량, 의류 등 모든 부문에서의 물자 부족으로 이어졌다. 쿠바의 대외교역에서 가장 큰 부분을 차지했던 구 소련으로의 설탕 수출도 1991년부터는 국제 시세에 의한 경화(달러화) 거래로 변경되었는데 그 결과 쿠바의 외환 수입은 3분의 2 수준으로 감소되었다.

외환 유입이 감소하자 가장 심각한 타격을 입은 것은 에너지 수입이었다. 가스나 원유를 결재할 능력이 없는 쿠바로서는 수입을 감소시키는 것 외의 다른 대안이 없었기 때문이다. 대중 교통의 서비스는 최소화되

었고, 개인 소비는 최대한 억제되었다. 농기계나 운송수단을 가동할 수 없기 때문에 농업생산도 심각한 타격을 입었다. 설탕을 팔아서 원유를 수입해야 하는 쿠바 경제로서는 팔 설탕조차도 생산할 수 없는 악순환의 사이클이 시작된 것이다. 더욱이 1993년에는 쿠바 섬 일대에 홍수와 강풍이 휘몰아쳐 10억불 이상의 가옥과 농업에 대한 피해를 입혔고 이는 곧 심각한 식량부족 사태를 야기시키기에 이르렀다.

1989년부터 1994년까지 쿠바의 경제지표도 전반적으로 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 불과하였는데 이는 돼지고기 한 근도 채 살 수 없는 돈이다. 쌀, 콩, 설탕, 우유 등 기본적인 식량을 국가가 제공한다고 하더라도 기타 생필품을 구입하기 위한 여유 돈은 거의 없다고 봐야 한다. (Miller and Henthorne, 1997:77; Jatar-Hausmann, 1999:94) 그렇다고 해서 폐소화 상점에 살 수 있는 상품들이 제대로 갖추어 진 것도 아니었다.

이처럼 경제가 피폐해지고 국민들의 생활이 위협받는 수준에 이르자 1993년에 이르러 쿠바의 정치권은 국회를 중심으로 자본주의의 수용에 대한 논의를 벌이기 시작했다. 가장 큰 걸림돌이었던 이데올로기적 갈등의 문제는 피델 카스트로 자신이 “현실이라는 것이 우리가 절대 하지 않았을 일을 하게 한다... 결국 우리가 양보해야 한다.”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 거듭나면서 공고화되고 있다.”라고 못박아 사회주의 혁명의 실현이라는 쿠바의 국시(國是)가 여전히 살아있음을 애써 천명하였다. (Jatar-Hausmann, 1999:94)

자본주의의 제한적 수용을 골자로 하는 쿠바의 신 경제정책은 외화 유입의 증대, 정부 재정지출의 축소, 그리고 상품과 서비스 공급의 확대라는 세 가지 방향성을 가지고 진행되었다. 그 중에서도 가장 기본적인 그리고 시급한 사안인 외화 유입의 증대를 위해 정부는 우선 전 국민의 달러 소지를 자유화하여 해외로부터의 송금을 유도하였고, 국영 달러 상점을 설치하여 내국인이라도 달러가 있는 사람이면 누구나 이용할 수 있게 하였다. 이 두 정책을 결합시킨 배경에는 송금을 받은 국민들로 하여금 줄서서 기다릴 필요 없고 풍부하게 물자가 구비된 달러 상점을 이용하게 하여 소비를 촉진시키고, 더 많은 해외 송금을 유도함과 동시에, 국가가 얻게된 이익을 사회전체로 끌고루 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 이르렀다. 최근의 비공식 통계에 따르면 해외에 거주하는 쿠바인들이 송금하는 외화는 7억 달러에 육박한다고 한다. (Palm Beach Post)

또한 생명공학과 관광산업이 국제적인 경쟁력을 갖추기 위해 집중적으로 육성해야 할 산업으로 선정되어 스포츠, 의료 부문과 함께 쿠바가 의지를 갖고 추진한다면 세계 최고 수준에 다다를 것이라는 신념과 열정 하에 국가적인 사업으로 추진되기에 이르렀다. 생명공학분야는 각종 백신과 항 콜레스테롤제의 개발에서부터 의료관광의 진흥에 이르기까지 다양하게 진행되고 있다. (Miller and Henthorne, 1997:79) 한편 신식민주의의 유산이라는 비난을 받기도 했던 관광산업의 경우 정부의 진폭적인 주도하에 이전 시대와는 다른 모습으로 새롭게 기획 추진되어왔다. 이미 1994년부터 관광산업(8억 5천만 달러 수입)은 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 유지하고자하는 쿠바정부의 계획이 전혀 근거 없는 망상은 아니다.

### 3. 쿠바 관광산업의 발전과정

카리브해의 가장 큰 섬인 쿠바는 1,200km의 너비로 동서에 걸쳐있다. 300개에 육박하는 아름다운 해변, 연안에 무수히 흩어져있는 작은 섬에 펼쳐진 쪽빛 바다와 티 한 점 없을 것 같은 백사장, 그리고 야자수 등 카리브해의 전형적인 이미지를 모두 갖추고 있다.<sup>1)</sup> 또한 쿠바는 스페인의 식민, 노예제, 해적, 미국지배, 혁명, 사회주의 등의 키워드를 안고 발전해온 격동의 역사 때문에 라틴아메리카의 다른 어느 지역보다 풍부한 문화유산을 가지고 있다. 그러므로 쿠바의 관광산업은 천혜의 기후와 아름다운 해변이 안겨준 '자연'과 식민시대로부터 이어지는 500년의 역사를 바탕으로 한 '문화'라는 관광의 가장 중요한 두 요소를 모두 갖추고 있어 1959년의 혁명 이전까지만 해도 매년 30퍼센트가 넘는 성장률을 기록하면서 카리브 관광을 이끌어왔다. 그러나 20세기 후반기의 쿠바 관광산업은 부침을 거듭해 왔는데 그 원인으로는 정부의 정책과 국제환경 변화, 투자 자본의 확보 여부 등의 변수를 꼽을 수 있다.

#### - 쿠바 관광산업의 발전과정 1 : 1959년 이전

쿠바의 관광산업이 도약하게된 계기는 1898년 미서전쟁이 끝나고 미국의 영향권내로 들어가면서부터였다. 당시 미국의 중상류층에서는 별장과 해변을 동시에 소유할 수 있는 쿠바에 투자하는 것이 유행처럼 번져 해변에 인접한 빌라가 속속들이 세워지기 시작했으며 그 소유권도 당연히 미국인들에게 넘어갔다. 미국관광객들은 주로 해변관광지인 바라데로

1) 쿠바 관광산업의 가장 기초가 되는 기후와 지리적 배경에 대해서는 Miller and Henthorne (1997: 18-23) 참조.

(Varadero)와 수도인 아바나(Havana)로 몰려들었다.<sup>2)</sup> 대 자본의 투자는 바라데로에 집중되었는데 듀퐁(DuPont)사가 투자한 대규모 관광단지가 일찍이 조성되어 수영, 요트를 비롯하여 각종 문화 예술 시설이 들어서는 등 관광 중심지로서의 기반이 싹트기도 하였고, 1930년대와 40년대의 개발 '붐'시기를 거친 이 지역은 1950년대에 이르러 카지노, 나이트 클럽, 일류 레스토랑 등을 갖춘 국제적인 리조트로 떠올라 부유한 미국인과 마피아의 사랑을 받게 되었다.(Bleasdale, 1994:100)

해변과 휴식을 위해 바라데로에 투자가 단행된 반면 아바나는 관광객들의 문화적 욕구와 말초신경을 만족시켜주는 방향으로 개발되었다. 식민시대의 건축물로부터 헤밍웨이에 이르기까지 아바나는 풍부한 문화유산으로 관광객과 자본가들을 유혹하기 시작했고 호텔과 나이트클럽, 극장식당 등이 대거 세워지게 되었다. 그러나 미국의 자본과 관광객들에 의해 개발과 발전이 지속되었다는 점은 바라데로와 차이가 없다. 그러므로 쿠바는 물리적 공간만을 제공했을 뿐, 자국의 관광산업은 수요와 공급에 있어 미국의 관광객과 자본에 철저히 종속된 상태에서 출범하게 되었다.

1957년에 쿠바를 찾은 관광객은 무려 27만 명에 이르렀는데, 이는 카리브해 전체 관광객 유입의 3분의 1에 해당하며, 대중화된 해외여행이 도래하기 전 시대임을 감안한다면 국제적인 관광지로서 쿠바의 중요성을 미루어 짐작할 만하다. 다른 한편 쿠바의 내국인들은 자국의 아름다운 해변에 발을 디딜 수조차 없는 상황에 놓일 수밖에 없었다.

## - 쿠바 관광산업의 발전과정 2: 1959년 - 1987년

쿠바 혁명이 성공하자 관광산업은 지나친 대미의존으로부터 탈피하여 자주적인 발전을 도모하는 듯 했지만 그 결과 양적인 감소를 가져온 탓

2) 바라데로와 아바나는 각각 '자연'과 '문화'를 상징하는 쿠바의 대표적인 관광 중심지이다. 두 지역의 관광자원에 관한 자세한 설명은 Miller and Henthorne(1997:23-31)참조.

에 1959년 이후 약 30년 동안 침체를 맞게된다. 이전 시대의 종속적 관광개발을 종식시키기 위해 카스트로 정부가 우선적으로 취한 조치의 핵심은 쿠바 관광산업의 축을 어느 정도 국내지향적으로 바꾸어 놓는 것이었다. 우선 1959년 2월에 설립된 인민해변청(Departamento de Playas para el Pueblo)은 개인의 해변 소유를 금지하는 조치를 전격적으로 단행했고, 같은 해 3월엔 모든 쿠바국민이 해변을 즐길 권리를 천명한 법령(Ley 100)이 공포되었다. 또한 미국자본이 소유하고 있던 관광시설을 국유화하는 법령(Ley 851)이 발효되어 힐튼(Hilton), 나시오날(Nacional), 리비에라(Riviera)등 대부분의 특급호텔과 아바나 경마장을 비롯한 약 150군데의 관광관련 시설을 쿠바 정부가 접수하게 되었다.(Miller and Henthorne, 1997:6)

그렇다고 해서 쿠바의 혁명정부가 외국인 관광객 유치의 중요성을 간과했던 것은 결코 아니었으며 관광의 수요와 공급에 있어 외국인(미국인)독점에서 외국인과 내국인이 함께 참여하고 즐길 수 있는 방향으로 발전 방향을 바꾼 것뿐이었다. 1959년에 카스트로가 “관광은 쿠바에서 가장 크고 발전하는 산업부문이 될 것이다.”라고 말했던 것처럼 정부는 국제적인 관광지로서 쿠바가 가지고 있는 명성을 유지하여 외화수입을 지속하고자 노력했다.<sup>3)</sup> 예를 들자면 혁명이 나던 해 쿠바는 미주여행사 총회(American Society of Tourist Agents: ASTA)를 유치했으며 조 루이스(Joe Louis)같은 미국 체육계의 흑인인사들을 초청하는 등 국제적인 마케팅을 강화하기도 하였다.

그러나 1960년 말 아이젠하워 미 대통령이 대 쿠바 제재조치를 가동시키고, 1963년 케네디 대통령이 적성국 무역제재령(Trading with Enemy Act)을 공포하는 등 쿠바에 대한 미국의 본격적인 고립 정책이 시작되자 ‘미국’을 잃게된 쿠바는 국제관광지로서의 경쟁력을 상실하게 되었다. 이를 만회하기 위해 정부는 사회주의권으로 눈을 돌려 구 소련,

3) 카스트로는 쿠바관광기구(National Tourist Institute)의 총재를 겸임하기도 했다.

동독, 체코 등지에서 관광 마케팅을 강화한 바 있지만 그 효과는 매우 미비하여 1968년까지 쿠바를 찾은 외국인 관광객은 연 3,000명 정도에 불과했다. 따라서 1960년대를 거치는 동안 쿠바정부는 관광산업에 대한 투자와 진흥의욕을 상실하게 되었고 이전시대에 조성된 국제규모의 리조트들은 자연히 쇠퇴하기 시작했다. 대신 이 시기에는 내국인을 위한 관광시설이 개발되기 시작하였는데, 국내 교통망이 미비한 탓에 전국적인 관광지보다는 캠핑장 위주의 지역적인 관광개발이 이루어졌다.

1970년대 중반 대 쿠바 봉쇄를 완화시켰던 카터가 미국 대통령으로 취임하자 쿠바는 캐나다나 미국으로부터의 관광객을 유치하기 위한 노력을 다시 시작되는 등 관광산업의 부흥을 다시 한번 도모하게 된다. 국제규모의 관광시설에 대한 보수와 신규사업도 진행되었는데 1976년에 6개, 1977년에는 9개의 호텔이 완공되기에 이르렀다. 쿠바를 찾는 외국인 관광객의 수도 점차 증가하여 1974년의 15,000명에서 1979년의 130,000명으로 5년간 10배의 신장세를 기록하였다. (표 1참조) 비록 1980년대 미 공화당이 집권하고 쿠바의 정치적 고립이 가속화되자 1970년대의 이러한 노력이 폭발적인 효과를 불러일으키진 못했지만 이때부터의 투자가 1990년대 관광산업의 진흥에 중요한 밑거름이 되었음은 부인 할 수 없다.

<표 1> 1950-70년대 쿠바의 외국인 관광객 유입

년도	1957	1959	1960	1968	1974	1975	1976	1977	1978	1979
관광객(수)	272,266	179,753	86,491	3,000	15,000	50,000	60,000	75,000	100,000	130,000

출전: Miller and Henthorne(1997:6-8)

#### 4. 1990년대 쿠바의 관광산업 육성

혁명 이전에 쿠바를 찾은 관광객이 주로 미국의 중·상층이었던 반면 1980년대 말부터는 캐나다, 구 소련 블록, 유럽, 라틴아메리카 등 다양한

지역으로부터 관광객이 유입되었고 그 숫자도 가파르게 증가하여 1999년에는 무려 160만 명에 이르렀다. 무엇보다도 1990년대의 관광산업은 철저한 대미종속 하에서 성장했던 1959년 이전의 상황과는 차원이 다르다는 점이다. 그 주된 특징은 쿠바의 관광 산업이 개방정책과 맞물려 국가적 프로젝트 하에서 육성되기 시작했다는 점을 들 수 있으며 다음과 같은 정책의 변화를 주목하지 않을 수 없다.

첫째, 관광분야에 있어 개인사업을 허용하였다. 카스트로 정부는 1991년 10월 제4차 공산당 전당대회에서 쿠바 경제의 부분적인 개혁안을 발표했다. 이는 곧 외국인 합작투자의 승인, 생산물의 유통구조 개선, 부업을 통한 개인적 이윤추구의 허가, 수출증대 및 관광산업의 활성화 등을 필두로 한 제한적 시장경제체제의 수용으로까지 이어져 왔다. 1993년 8월에 개인의 달러화 보유를 허용한 쿠바정부는 바로 다음달인 9월부터 가정식당(paladares), 이미용, 구두수선, 택시 등을 비롯한 100가지 업종에 대해 개인 사업을 허용하는 특단의 조치를 내린다. 그러나 의사, 기술자들은 명시적으로 이런 혜택에서 제외되었다. 쿠바의 국가적인 두뇌들이 택시기사나 미용기술자로 전락하는 것을 막기 위함이었다. 1994년부터는 농산물 시장이 세워졌고 각종 공산품의 판매도 가능해져서 오늘날 아바나 시내에는 라틴아메리카 어디서나 볼 수 있는 것 같은 형태의 공예품 시장(artesanía)이 자리잡고 있다.

둘째, 국영기업의 경영합리화를 이룩하였다. 국영기업의 경영합리화를 도모하지 않고서는 자유시장경제의 수용이 불가능하다는 원칙에 충실하듯 쿠바정부는 1993년부터 1996년에 이르는 기간동안 국영기업에 대한 정부 보조를 3분의 1로 축소했고, 이윤을 내지 못하는 기업을 과감히 정리하기 시작했다.<sup>4)</sup> 관광산업의 운영을 위해 새로이 설립된 국영회사들은 호텔의 건설이나 운영을 비롯하여 대규모 관광관련 프로젝트를 수행하는 '관광개발회사'와 관광객을 직접 상대하는 '여행사'로 나눌 수 있는데 쿠바나칸(Cubanacán), 가비오타(Gaviota), 그란 카리베(Gran Caribe)가

4) 이런 조치에 힘입어 같은 기간 쿠바정부의 재정적자도 3분의 1로 감소했다.

전자를, 롬보스(Rumbos)와 아바나투르(Havanatur)가 후자를 대표하는 회사들이다. 이들은 국영회사이지만 동시에 주식회사의 형태를 띠고 있어 신규투자나 해외기업과의 합작사업 추진에 있어 상당한 자율성을 갖고 운영되는 것이 특징이다.

셋째, 외국인 투자를 적극적으로 유치하였다. 관광산업의 육성에 있어 가장 시급한 과제는 투자 자본을 원활히 조달하는 것이었기 때문에 외국과의 합작투자를 주관할 기업들이 설립되기 시작했다. 1982년의 헌법개정으로 쿠바에는 외국인이 국내 회사에 49퍼센트 한도 내에서 투자할 수 있는 제도적 환경이 이미 조성되어 있었고 나아가 오늘날에는 외국인이 100퍼센트 투자한 기업의 설립도 가능하다. 또한 이익금의 송금과 세금 혜택 등 더 많은 외국인 투자를 유치하기 위한 전향적인 조치들도 이어졌다. 쿠바정부에 따르면 1998년에 유입된 외국인 직접투자(FDI: Foreign Direct Investment) 총액은 60억 달러이다. 이는 미국기업의 투자가 불가능한 상황이고, 같은 해 러시아로 유입된 FDI가 30억 달러에 불과함을 감안한다면 그 엄청난 액수임을 미루어 짐작할 수 있다.

외국 자본의 입장에서 쿠바는 결코 안정적인 투자환경을 제공해주는 곳은 아니다. 카리브해에 떠있는 작은 사회주의 국가라는 특수성 탓에 쿠바에 투자한다는 것은 위험부담과 불확실성을 동반해야 하기 때문이다. 불과 145km 떨어져있는 미국이 여전히 강력한 봉쇄정책을 거두지 않고 있고 국내적으로는 피델 카스트로가 사망하거나 실각하는 등의 정치변동에 따라 사회적 혼란이 발생할 가능성도 배제할 수 없기 때문이다. 그럼에도 불구하고 밀러와 헨손(Miller and Henthorne, 1997:77)이 지적한 바와 같이 쿠바에 지속적으로 외국인 투자가 유입되는 이유는 1) 미국의 제재에도 불구하고 1990년대 쿠바의 경제 상황이 점점 나아지고 있고; 2) 쿠바 공산당의 지도부 스스로 해외자본의 유치를 위해 적극적으로 활동하는 등 자본주의를 대하는 쿠바 정치인의 시각이 변하고 있으며; 3) 동유럽의 경험에 비추어 볼 때 사회주의에서 자본주의로의 본격적인 이행단계가 도래한다 할지라도 쿠바의 사회-경제 구조가 크게 변하

지 않을 것으로 투자자들이 판단하고 있기 때문이다.

그러나 무엇보다도 제도적인 차원에서의 정부의 뒷받침, 즉 외국인 투자의 자유화 조치는 해외자본을 유치하는데 결정적인 역할을 하였다. 주요 투자국으로는 스페인, 멕시코, 캐나다, 자메이카, 영국, 독일 등을 꼽을 수 있으며 그 기원은 바라데로 프로젝트가 시작되었던 1990년으로 거슬러 올라간다. 천혜의 해변인 바라데로 리조트에 스페인의 씨에사(Cihesa)와 쿠바의 쿠바칸(Cubacán)이 공동으로 투자한 현대식 호텔이 건립되었고, 역시 스페인 굴지의 관광개발회사인 솔-멜리아(Sol-Meliá) 그룹이 쿠바의 부동산 개발과 운영에 참여하기 시작했다.

37년 동안 계속된 미국의 경제제재와 헬름스-버튼법(1996)의 발효에도 불구하고 외국인 투자의 유입은 계속되었다. 이 점은 쿠바 관광의 미래에 대한 전망이 매우 밝다는 것을 시사해주며 더욱이 아직 본격적인 미국인 관광이 시작되지 않았다는 점도 주목할만한 부분이기도 하다. 이런 조류에 고무된 피델 카스트로는 앞으로 선별적으로 외국의 투자 파트너를 선택할 것이라고 밝힌 바도 있다. (New York Times, 16 May, 1999)

넷째, 쿠바는 관광 종사자를 적극 육성하고 경찰력을 강화하는 등 관광객들의 불편을 최소화시키고 안전을 확보하는 관광 소프트웨어의 확보에 노력하였다. 제대로 교육받은 관광종사자들이 부족하여 1990년대 이전까지만 해도 관광객들이 불편을 겪었으나 그 후 관광전문학교를 통해 육성된 인력들이 배치되기 시작하여 이 문제는 해결되기 시작했다. 보다 근본적인 배경으로는 쿠바의 높은 교육수준과 자본주의적 이윤동기를 도입한 정부의 정책을 들 수 있다. 달러를 원하는 쿠바인들은 누가 시키지 않아도 외국어 습득에 대한 국민적 열정을 보이고 있는 것이다. (관광가이드와의 인터뷰, 2000년 2월)

최근 들어 관광객을 상대로 한 범죄가 늘어날 가능성이 보이자<sup>5)</sup> 정부

5) 그렇다고 해서 쿠바의 범죄가 유럽이나 미국, 또는 다른 라틴아메리카의 수준에까지 이른 것은 절대 아니다.

는 관광객의 안전보장에 관해 각별히 신경 쓰고 있다. 관광객들과 싸우거나 절도행위를 하는 사람은 최고 70년의 징역에 처해질 수 있다는 법 조항도 있으며 관광객의 안전보장을 위해 경찰들은 도심의 요소 요소에 그리고 해변에도 일정한 간격으로 배치되어 있다.

## 5. 쿠바 관광산업 진흥정책의 특징과 시사점

1990년대부터 새롭게 출발하여 폭발적인 성장세를 거듭해온 쿠바 관광산업의 경험사례는 사회주의가 자본주의로 이전하는데 있어 참고해야 할 하나의 모델을 제시해주고 있으며 그 가운데 다양한 특징과 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 쿠바는 기존체제를 유지하는 가운데 변화를 도모했다는 점이다. “사회주의를 일시에 포기한다는 것은 절벽에서 일시에 뛰어내리는 것과 같다”는 제이터-하우스만(Jatar-Hausmann 1998-99: 100)의 표현대로 쿠바의 경험은 자본주의로 이전함에 있어서 상당한 주의 속에 점진적인 개방과 자유화를 이루어야함을 시사해 준다. 쿠바는 관광산업과 서비스 부문을 중심으로 외국인 투자를 유치하여 경제성장을 도모하면서도 무엇보다도 기존 체제를 변화시키지 않았기 때문에 그 이전 속도는 느리다 할지라도 러시아나 동구에서와 같은 사회-경제적 혼란을 겪고 있지 않다.

그 이유는 쿠바의 관광산업이 제한된 지역에 국제적 수준의 리조트를 개발하여 관광이 그 사회에 미치는 영향을 최소화시키며 그 나라의 지역과 사회로부터도 관광객들을 차단시키는 격리관광(Enclavic Tourism)의 형태로 발전해왔기 때문이다. 이는 사회주의국가이면서 카리브해에 위치해있다는 쿠바의 특수성 탓에 당연하게 받아들여지기도 한다. 사회주의적 관광산업의 한 특징은 외화 수입을 목표로 하면서도 지역주민들을 자본주의에 물들지 않게 하는 것이며(Bleasdale and Tapsell, 1994: 104),

카리브해 리조트의 전형적인 개발패턴은 사회-경제적으로 후진적인 지역으로부터 낭만적이며 고급스러운 이미지를 가진 리조트를 분리하는 것이 그 출발점이기 때문이다. 쿠바의 경우 자연 휴양 리조트인 바라데로가 이에 해당하며 아바나도 예외는 아니다. 아바나의 경우 문화관광 위주로 개발이 되고 있기 때문에 쿠바 사회와 관광객간의 물리적인 격리가 불가능하지만 관광객들은 보이지 않게 격리되고 있다. 이는 쿠바정부가 관광 부문을 달러 경제권으로 묶어놓았기 때문에 가능했다. 즉, 관광객이 주로 찾는 시설과 서비스부문에서는 달러 또는 달러와 일대일로 교환 할 수 있는 현지 페소의 유통만 가능하기 때문에 관광객들은 본인이 원하여 파고들지 않는 이상 쿠바 사회의 리얼리티로부터 자연스럽게 격리된다.

그러므로 쿠바에는 국가부문의 적극적 개입과 관료의 통제, 그리고 격리관광이라는 사회주의적 이데올로기가 여전히 관광산업의 기본에 깔려 있다고 평가할 수 있다. 이처럼 쿠바의 관광산업은 자유주의적 시장경제의 논리와 사회주의적 통제의 논리가 공존하는 가운데 발전하고 있다.

둘째, 쿠바가 자본주의를 수용하는 과정에서 많은 변화를 이룩하긴 했지만 그 속에서도 국가의 역할을 지속시켰다는 것이다. 우선, 정부는 외국기업과의 제휴를 통해 적극적으로 경제운영에 개입하였다. 쿠바에서는 100퍼센트 외국인 지분 소유가 가능하지만 대부분의 외국자본은 정부와의 합작을 통해 관광산업에 투자하고 있다. 그 결과 공공성과 수익성을 동시에 확보했다는 평가를 받고 있다. 또한, 정부는 해외로부터의 송금된 달러가 유통되는 경로를 달러 상점 등을 통해 마련해주었고 이를 최종적으로는 국가가 흡수할 수 있었다. 쿠바 정부는 다양한 방식으로 관광산업에 참여하였는데, 특히 군의 참여를 적극적으로 유도하여 개혁에 반대할 가능성이 있는 군을 오히려 자본주의로 이전하는 과정에 참여시킴으로써 지지력을 이끌어내는데 성공했다. 전형적인 예로 군이 지분을 가지고 있는 가비오타(Gaviota)라는 관광개발회사를 들 수 있다. 그러므로 외국자본을 들여와 개발하고 외국인을 대상으로 관광상품을 세일즈하는 저개발국의 일반적인 관광개발 형태와 쿠바의 그것을 동일시하는 경향도 있

으나(Bleasdale and Tapsell, 1994) 이런 시각은 수정을 요한다.

셋째, 쿠바의 경험은 라틴아메리카가 대미 종속으로부터 탈피할 수 있다는 가능성을 제시한다. 쿠바는 1990년대의 관광산업 진흥정책을 통해 하나의 아이러니를 경험했다. 경제위기를 맞은 쿠바가 원하지 않았던 대외 개방을 통해 관광산업을 추진하게된 근본 원인은 냉전이 해체되었기 때문이고, 그후 쿠바가 관광산업을 진흥시키고 대규모 관광객들을 맞이할 수 있었던 배경도 역시 동서냉전이 해체됨으로서 이데올로기가 이완되었기 때문이다. 따라서 1990년대적 상황은 쿠바에게 있어 위기인 동시에 도약의 기회였던 셈이며 이는 곧 쿠바가 '세계화'라는 시대적 추세로부터 더 이상 자유로울 수 없다는 점을 동시에 의미한다.

독립 이후 라틴아메리카의 대외적 행보를 규정지었던 변수 중의 하나는 다름 아닌 '이젠 저 발전의 질곡에서 벗어나야 한다'는 절실한 필요성이다. 독립운동 당시에 그랬고, 20세기초에 수입대체산업화전략(ISI)을 추진할 때도 그랬고 오늘날에도 이런 탈미, 탈종속 움직임은 예외 없이 진행되고 있는 듯하다. 신자유주의정책으로 도약의 발판을 마련하려던 일부 국가들의 노력이 수포로 돌아가고 외국자본에 의한 시장 침탈과 금융시장 교란, 높은 실업률, 빈부격차 등의 부작용이 심화되면서 라틴아메리카에는 '탈세계화'와 '탈미'를 위한 대안을 모색하여야 한다는 공감대가 어느 정도 형성되고 있다. 스페인을 비롯한 유럽 열강에서 미국에 이르기까지 극복해야 할 구체적인 대상으로부터의 이탈을 위해 라틴아메리카는 비교적 일관성 있는 전략을 추진해왔다. 다름 아닌 '대안'의 모색이다. 즉 외부에 대한 종속 상황을 탈피하기 위해선 크게 두 가지 해법이 존재하는데, 그 첫 번째가 어느 정도의 발전을 이룩해 종속으로부터 완전히 벗어나는 것이고 두 번째가 종속을 분산시키는 방법이다. 세계사적 유례를 찾아볼 수 없는 첫 번째 해법은 거의 불가능할 정도로 실현 가능성이 희박하기 때문에 많은 국가들은 다원화된 '중심부'와 관계를 맺는 '대외 의존' 형 발전이라는 두 번째 해법에 커다란 매력을 느끼지 않을 수 없다. (곽재성 1999)

그러므로 우리는 1959년 이전 쿠바의 관광산업이 수요와 공급에 있어 철저한 대미 '종속'(dependeny)을 벗어나지 못했던 반면, 오늘날에는 다양한 외국자본을 유치한 '대외의존'적(dependence)인 형태를 띠고 있음에 주목할 필요가 있다.

넷째, 불가피하게 발생하는 소득격차와 관광인종차별주의(Tourism Apartheid)를 최소화시켜야 한다는 점이다. 전술한 바와 같은 정부의 외화 유입정책으로 인하여 쿠바에서는 (달러를) 가진 자와 못 가진 자 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. 그러므로 쿠바 관광산업의 발전양태를 지속 가능하게 유지하려면 관광산업이 잉태한 자본주의적 이중구조의 문제점들을 해결해야만 한다. 더욱이 현재와 같이 관광산업으로 얻은 이익이 국가나 종사자 일부에게만 돌아가고 있는 현실은 계층분화의 가능성마저 낳고 있음을 감안할 때 이는 단순한 이데올로기의 이중구조가 아니다.

다섯째, 지하경제의 형성에 주의해야 한다. 제한적인 자유화의 그늘진 이면으로 쿠바에는 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 딜레마를 안겨주고 있다. 여전히 쿠바에서 매춘은 법으로 엄격히 금지되어 있으며 만약 적발될 경우 해당 여성은 5년 징역에 처해진다. 이를 알선한 사람의 경우엔 더 무거운 20년 징역이 기다리고 있다. 그러나 쿠바에 매춘이 없다는 카스트로 사회주의의 가장 큰 자랑거리는 달러에 대한 젊은 여성들의 욕구 앞에 그 빛을 점점 잃어가고 있다.<sup>6)</sup>

6) 가끔은 호텔 종사원들이 조연자로 나서기도 한다. “호텔방에 아가씨를 데리고 갈때는 상당한 주의를 요합니다. 큰 호텔 로비에는 비디오 카메라가 설치되어 있거든요.” - (호텔 리비에라 벨보이와의 인터뷰, 2000년 2월)

이상에서 본 바와 같은 관광산업의 진흥을 통한 쿠바의 개방정책은 긍정과 부정의 다양한 차원에서 시사점을 안겨주고 있다. 더욱이 북한의 개방화에 대한 기대와 우려의 시각이 동시에 존재하고 있고 지난 10여 년 동안 사회주의에서 자본주의로의 이행과정에 있어 많은 국가들이 시행착오를 겪었음을 감안할 때 상당한 성과를 이룩한 쿠바의 경험은 커다란 함의를 지니고 있음을 알 수 있다.

## 참고문헌

곽재성, 우석균, 『라틴아메리카를 찾아서』, 민음사, 2000.

곽재성 「1990년대 라틴아메리카의 국제정치 질서」, 『중남미연구』, 한국외대 중남미연구소, 1999.

“A More Selective Cuba Rethinks Foreign Investment Policy,” *New York Times*, 16 May, 1999.

Bleasdale, S and S. Tapsell, “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, 1994.

“Cuba Draws the curious, Despite the Law,” *New York Times*, 31 Jan, 1999.

Jatar-Hausmann, Ana Julia, “What Cuba can teach Russia,” *Foreign Policy*, No. 113, Winter 1998-99, pp.87-103.

Miller, Mark and Tony Henthorne, *Investment in the New Cuban Tourist Industry: A Guide to Entrepreneurial Opportunities*, Quorum Books, London, 1997.

“Tourism, Dollar Changing Cuba’s Poor Economy,” *Palm Beach Post*, 2 Apr, 2000. in [<http://www.elibrary.com>]

<http://afrocubaweb.com/travelcuba.htm>

**【Resumen】**

**La política de apertura en la promoción  
de la industria turística de Cuba**

Kwak Jae Sung

Este estudio persigue analizar los varios contextos de la industria de turismo en Cuba, desde su adopción como una manera de escaparse de crisis económica hasta los efectos sociales.

En 1990s, varias medidas reformadoras se tomaron a fin de solver los urgentes problemas internos tales como el abastecimiento de alimentos y combustibles para la vida cotidiana de la población cubana. Resultó que la prioridad se dio a la política de ganar diversas por medio de la aceleración de la industria de turismo, de la inversión extranjera y de la industria biotecnológica. Al mismo tiempo, Cuba hizo todo lo posible para llevar a cabo tanto la diversificación de los mercados extranjeros como la multiplicación de productos exportables no tradicionales.

Entonces, Cuba ha registrado avances económicos significativos en los últimos cinco años y comienza a acoplarse a la nueva dinámica mundial. La política estabilizadora que reformó de raíz la economía cubana permitió avances macroeconómicos para 1999, como menores presiones inflaciones, la mejora del tipo cambiario y la disminución del déficit fiscal y externo.

Gracias a estos esfuerzos, Cuba siguió saliendo desde 1994 de la economía catastrófica del túnel sin fin. Dadas las medidas

urgentes, el embargo norteamericano aún no afectó a la economía cubana tanto como se esperaba por la administración de Estados Unidos.

El proceso de promoción de la industria de turismo incluye permitir los negocios privados como, por ejemplo, *paladares* y taxis, racionalización de las compañías nacionales en el sector de turismo, y atraer inversiones extranjeros.

Finalmente, se puede resumir los resultados e implicaciones de aceleración del turismo en la década de los noventa en varios aspectos.