
쿠바와 미국 관계의 급진전과 향후 전망

카를로스 알수가라이

쿠바 출신의 외교관, 교육자, 기고가

원제와 출처: Carlos Alzugaray, "Cuba y Estados Unidos: algunas claves de un viraje radical,"
Nueva Sociedad, No. 255, enero-febrero de 2015, pp.19-24.

핵심어: 봉쇄, 외교관계, 라울 카스트로, 버락 오바마, 쿠바, 미국

2014년 12월 17일 정오에 발표된 미국과 쿠바의 국교수립 합의문이 가져올 변화를 공정하게 평가하기 위해서는, 이 문제를 풀기 위해 라울 카스트로 쿠바 국가평의회 의장과 버락 오바마 미국 대통령이 직면해야 했던 난관과 장애물부터 분석해야 한다. 또한, 두 정상과 양국 협상팀이 여러 가지 난관에 직면하여 창조적이고 사려 깊은 해결책을 찾기 위해 보여준 능숙한 일 처리 능력도 분석해야 한다. 무엇보다도 반세기에 걸친 갈등 속에서 누적된 쌍방에 대한 불신을 뛰어넘어야 했다. 라울 카스트로와 쿠바 정부의 행동 논리를 추론하는 것은 용이하다. 쿠바의 대외 정책에서 우선적인 목표 중의 하나는 국제법의 원칙에 따라 대미 관계를 새롭게 설계하는 것임을 결코 한 번도 숨기지 않았다. 피델 카스트로에서 라울 카스트로에 이르기까지, 쿠바 위정자들은 수차례에 걸쳐 평등과 상호 존중

의 토대 위에서 양국 간 모든 현안에 대해 협상할 준비가 되어 있다고 천명했다. 이와 동시에 공동의 관심 주제에 관해서는 미국과 협력할 수 있다는 태도를 실제로 보여주었다. 2014년 12월 17일의 발표가 있기 1년 전 라울 카스트로는 인민 권력전국회의(Asamblea Nacional del Poder Popular)에서 행한 연설에서, 다음과 같이 말했다.

우리는 쿠바의 독립, 자주, 자결권을 위협하지 않는 평등하고 상호 존중하는 입장에서 미국과 대화할 준비가 되어 있음을 여러 차례 밝힌 바 있다. 진정으로 양국 관계를 진전시키기 원한다면, 서로의 차이를 존중하고, 이 차이와 함께 평화롭게 공존하는 법을 배워야만 할 것이다.¹⁾

그럼에도 불구하고 양국의 인접성, 국력의 차이, 역사적 경험으로 인해 쿠바는 힘이 약해서 양보했다고 해석할 수 있는 어떠한 태도를 보이는 것에 대한 거부감을 항상 품고 있었다. 게다가 쿠바의 주요 시민사회 세력은 미국과 관계 정상화라는 개념 자체에 대해 회의적이다. 즉, 미국의 엘리트가 세계 헤게모니 정책에서 쿠바를 핵심 요소로 간주해온 역사적인 경향을 고려할 때, 관계 정상화가 불가능하다고 생각하고 있다. 마지막으로 쿠바는 미국과의 합의가 라틴아메리카와 카리브 지역에서 미국에 적대적인 주요 동맹국에 가져올 반향을 고려해야 했다.

2014년 12월 17일 이전, 대미 관계에서 쿠바의 우선 사항은 1)미국에 수감 중

1) Raúl Castro, "Discurso del General de Ejército Raúl Castro Ruz en la clausura del Segundo Periodo Ordinario de Sesiones de la VIII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, en el Palacio de Convenciones, el 21 de diciembre de 2013, 'Año 55 de la Revolución'". <http://www.cuba.cu/gobierno/rauldiscursos/2013/esp/r211213c.html>

이던 이른바 '5명의 영웅'이라고 부르는 테러 행위자의 석방, 2)경제·무역·금융 분야의 봉쇄 조치 해제, 3)대쿠바 전복 행위 중지, 4)미국무부가 매년 발표하는 테러 지원국 명단에서 삭제, 5)국교 재개 등이었다. 이러한 우선 관심사 중에서 국교 재개는 처음 네 가지 문제가 선결되어야 하기에 대부분 분석가들은 시간이 오래 걸릴 것으로 예측했다.

미국의 입장을 보면, 모든 전문가는 우선 미 대통령이 실패한 정책을 바꾸려는 확고한 결심을 보여주어야 하고, 긍정적인 진전이 치러야 할 비용에 대처할 준비가 되어 있어야 한다고 보았다. 즉 이런 태도는 심리적 요인을 포함하여 다양한 요인 때문에 미국의 정치 문화에 뿌리박혀 있었다. 미국의 대쿠바 정책은 토리첼 리법과 헬름스버튼법으로 제한을 받고 있었으며, 또 쿠바처럼 작은 나라와 관계 개선할 필요가 있느냐는 회의적인 시각도 있었다.

2014년 12월 17일 발표 내용에 비추어 볼 때, 2004년 이후 미국의 대쿠바 제재 정책과 제재 해제에 대한 오바마 대통령의 발언과 약속은 진정한 것이었다. 오바마 대통령은 2004년 상원의원 시절에 이미 대쿠바 봉쇄정책에 반대 의사를 표명했다. 2008년 대통령 선거운동 기간에는 미국의 적, 정확하게 말해서 라울 카스트로와 직접 협상하겠다는 입장을 누차 밝혔다. 2009년 트리니다드토바고에서 개최된 아메리카정상회담에서는 대쿠바 관계를 새로 정립할 준비가 되어 있다고 말했다. 2013년 말, 마이애미에서는 미국의 대쿠바 정책이 실패라고 평가하면서, 창조적이고 사려 깊은 방식으로 현실화하겠다고 약속했다.

오바마는 이러한 제안에서 국민 여론뿐만 아니라 지배 계층과 권력 엘리트 집단의 의견도 반영했다. 쿠바 정책이 실패했고, 변화해야 한다는 의미에서 말이다. 그럼에도 불구하고 이러한 의견은 둘로 나뉜다. 즉 방법론에서는 변화를 옹호하지만 쿠바의 체제 변화라는 목표를 포기하지 않는 입장, 그리고 다른 한편으로 체제 변화를 포함해서 모든 관점을 바꿔야 한다는 입장으로 나뉜다. 오바

마 대통령의 이러한 인식은 힐러리 클린턴과 존 케리 등 민주당 지도부 인사도 공유하고 있다. 공화당의 몇몇 지도자 역시 인식을 같이했고, 이 점은 『뉴욕타임스』의 최근 일련의 사설에서도 드러났다. 2014년 동안 이러한 입장은 여론조사 결과가 보여주듯이, 쿠바 출신 이주자와 마이애미의 자발적인 망명자까지 포함하여 국내 정치 지형에서 일어난 변화를 통해 강화되었다.

그러나 무엇보다도 라울 카스트로가 도입한 경제적 변화 및 아메리카 대륙 내 국가 간 관계에서 증가하고 있는 쿠바의 역할을 덧붙여야 할 것이다. 2012년 카르타헤나 정상회의에서 일어난 일은 하나의 사례이다. 쿠바와의 관계 문제를 해결하지 않고는 이 지역에서 다른 목표 달성이 쉽지 않고, 2015년 4월로 정해진 파나마 정상회의가 성공을 거두기 어렵다는 것이다. 대부분의 분석은 오바마 대통령이 협력자들에게 정책 변화를 위한 계획을 설립하도록 지시했던 시기로 2012년 봄 무렵을 꼽고 있는데 이는 흥미롭다.

그럼에도 불구하고 강력한 상징적 내용을 지닌 정치적 난관이 존재했다. 미국 정부는 쿠바 영토에서 불법 행위를 저지른 혐의로 체포되어 형을 선고받은 미국 시민권자 앨런 그로스(Alan Gross) 문제에 대해 내린 자발적인 판단으로 어려운 입장에 놓였다. 미국은 처음에 그로스가 미국국제개발처(USAID)의 계약 직원이 아니라 평범한 미국 시민이라고 주장하면서, 무조건 석방해야 한다는 비논리적인 요구에 집착했다. 쿠바 정부로서는 받아들일 수 없는 요구였다. 그로스가 쿠바의 정치경제 시스템을 흔들기 위한 자금을 가지고 쿠바에 입국했기 때문이다. 그런데도 미국 정부가 이 실패를 만회하기 위해 쿠바에 대해 결단을 내려야 한다고 주장했던 많은 외교 평론가들은 쿠바 정부가 그로스를 석방함으로써 오바마의 행보를 편하게 해줘야 한다고 주장했다. 그러나 이것은 여전히 구금 상태에 있는 ‘세 명의 영웅’이 석방되지 않는다면 불가능한 일이었다.

양국 정상이 지휘하는 협상팀은 마침내 적절한 해결책을 찾아냈다. 이 해결책

으로 양국 교섭은 만족스러운 성과를 냈는데, 몇 가지 강조할 만한 세부사항이 있었다. 먼저, 쿠바의 헤라르도 에르난데스, 라몬 라바니뇨, 안토니오 게레로와 미국의 앨런 그로스 문제는 양국 정부의 창조적인 발상과 인도주의적 결정으로 해법을 찾았다. 게다가 이 해법으로 관계 정상화의 문제에서 매우 의미 있는 합의를 할 수 있었다. 앨런 그로스를 포함하여 CIA의 고위급 스파이로서 쿠바를 배신한 쿠바인 한 명(스파이 행위를 한 이 쿠바인의 이름을 알려지지 않았다)과 세 명의 쿠바 출신 스파이 맞교환을 수용한 쿠바 측의 현실주의적 태도를 강조하지 않을 수 없다. 일반적으로 스파이 범죄는 엄중하게 처벌하고, 어떤 종류든 절대 교환의 대상이 될 수도 없다. 이스라엘의 정보부를 위해 일한 미국인 조나단 폴러드의 예를 참고하면 될 것이다. 조나단 폴러드는 1987년 종신형을 받았고, 밀접한 동맹국인 이스라엘 정부의 끈질긴 노력에도 불구하고 미국은 사면과 석방을 거부했다.

이처럼 양국 정부가 핵심적인 문제의 해법을 찾는 과정에서 보여준 상호 신뢰와 현실적 태도에 덧붙여 외교관계를 재개하고 봉쇄 해제를 추진하겠다는 대범한 결단도 언급해야 할 것이다. 이 결정은 오바마 대통령이 담화에서 약속하고, 라울 카스트로가 받아들인 것이다. 이것이 쿠바 외교정책의 성공이라는 것은 분명하다. 물론 나머지 세 가지 주요 현안에서 결과를 얻지 못했음에도 불구하고 이를 수용한 쿠바 정부의 현실주의적인 태도는 고려해야 한다. 세 가지 주요 현안이란 봉쇄 조치의 해제, 테러 지원국 명단에서 삭제, 쿠바에 대한 전복 행위 금지로, 양국 관계의 진정한 정상화를 위해서는 반드시 해결해야 할 문제이다. 외교 관계 수립과 경제 관련 조치에 대한 오바마 대통령의 발표는 결과적으로 이러한 목표를 달성하는 데 유리한 국면을 조성할 것이다.

결론적으로, 미국과 쿠바는 현실주의적 태도, 과단성, 상호 신뢰를 보여주었고, 이로써 양국 관계는 급선회하였으며, 고무적인 전망도 가능하게 되었다. 이

번 일은 양국관계, 두 나라의 국내 문제, 나아가 국제관계, 특히 서반구의 국제관계에서 역사적인 의미를 띠고 있다.

이 글을 쓰고 있는 시점에서는 이러한 결과를 심도 있게 논의하는 것은 불가능하다. 그러나 오바마, 미국 그리고 미국의 대외 정책과 관련하여 몇 가지 예상을 해보는 것은 의미가 있다. 초기의 여론조사 결과에 미뤄 판단하건대,²⁾ 예상과는 달리 이 결정이 오바마 대통령과 민주당에 긍정적인 결과를 가져올 것이라는 점은 의심할 여지가 없다. 다수 국민은 이 결정에 동의하고 있으며, 『워싱턴포스트』와 같은 몇몇 주요 일간지를 제외하고는 언론의 반응도 우호적이다. 『월스트리트저널』까지도 과거에 대쿠바 제재 정책에 대해 반대했다는 사실을 환기하고 있다. 나아가 이번 결정으로 오바마 대통령을 지지하는 랜드 폴 공화당 상원의원 진영과 마르코 루비오, 테드 크루스 공화당 상원의원 진영이 대립하게 되었다고 볼 수도 있을 것이다. 오바마의 대쿠바 정책에 반대하는 두 공화당 상원의원의 태도는, 두 사람 모두 쿠바 밖에서 태어났을지라도 쿠바 후손이라는 점에서 설명 가능하다. 마르코 루비오는 미국에서, 테드 크루스는 캐나다에서 태어났다. 이번 사안에서 오바마 대통령은 이민 개혁에서 보여준 것처럼 단호하고 확고한 태도를 보여주었다.

몇몇 평론가는 이를 오바마 집권 기간에 대외정책 분야에서 가장 중요한 결정으로 평가하고 있다. 이 점은 논란의 여지가 있을 수 있다고 하더라도(오바마는 세계 다른 지역과 관련한 외교정책에서 쿠바 못지않게 장기적인 측면에서 중요한 결정을 하였기 때문이다) 확실한 것은 서반구에서는 매우 중요한 결정이라는 점이다. 특히, 2015년 4월 아메리카정상회담이 다가오기 때문이다. 쿠바 문제를 해결한 오바마는 과나마에 열릴 아메리카정상회담에 참석하여 아메리카 대륙의 각국 정

2) Kevin Liptak, “CNN/ORC Poll: Obama Ends Year on an Upswing”, en *CNN International*, 29/12/2014.

상에게 매우 친근한 언어로 말할 수 있을 것이다. “자, 저는 당신들이 요청한 대로 전향적인 조치를 했습니다. 이제 당신들은 저를 위해 무엇을 하겠습니까?” 미국이 물러난 지역에서 공간을 확보하게 될 것이라는 사실은 의심할 여지가 없다. 라틴아메리카와 카리브 지역의 좌파 진영은 중요한 도전에 직면했다. 우리는 모두 반세기 이상 지속된 이런 갈등에 익숙해 있었고, 이 갈등이 좌파 세력이 가지고 있는 저항의 상상력의 일부였다. 이제 우리는 미국이, 아메리카 대륙에서 가장 오래된 진보적 혁명에 대한 정책을 바꿀 수 있음을 목도하고 있다. 우리는 이것을 어떻게 해석해야 하고, 어떤 입장을 취해야 하는가? 적어도 세 가지 역사적 전례가 있다. 루스벨트의 선린정책, 케네디의 진보동맹, 카터의 인권정책이 그것이다. 그러나 오바마의 이 마지막 변화는 전임 정부의 압박과 무관심의 시기 그리고 신자유주의 조류 이후에 나타났다.

쿠바 또한 정치적 승리를 거뒀다고 할 수 있지만, 다른 한편으로는 중요한 과제에 직면하고 있다. 먼저, 양국 관계에서 진전을 이룩해야 하고, 이를 위해서는 준비가 되어 있어야 한다. 아울러 두 정상이 모범을 보인 것처럼 현명함, 신중함, 단호함, 대범함이 있어야 한다. 현재 무대는 전혀 예상하지 못한 것으로 쿠바 정부의 우선 목표, 즉 비국영부문의 확대를 통한 경제 모델의 현실화, 민주주의의 심화, 지도부의 세대교체, 공격적인 토론공간의 확대에 불가피하게 영향을 주게 될 것이다. 현재로써는 최근 50년 동안 쿠바 정부를 억누르던 압력이 완화될 때, 쿠바인은 창조성과 신뢰로써 대응해야 한다고 말할 수 있을 뿐이다. 이 과정은 무엇보다도 라울 카스트로가 지난 12월 미해결 문제라고 규정한 경제문제를 해결 하면서 진행될 것이다. 이를 위해서 우리는 “쿠바에서 사회주의의 지속적이고 불가역적인 발전을 향해, 경제를 정상 궤도에 올려놓아야 할 의무를” 지고 있다.

[이성훈 옮김]