뉴스와 쟁점 | News & Issue

미국과 쿠바의 국교정상화 의미

이상현

2014년 12월 17일 미국과 쿠바는 53년간의 적대관계를 청산하고 국교를 정상화하기로 발표하였다. 오바마 대통령의 전격적 발표로 공식화된 미국과 쿠바의 국교정상화는 지난 1월 21~22일 로베르타 제이콥슨(Roberta Jacobson) 미국무부 서반구 담당 차관보가 쿠바의 수도 아바나를 방문하여 국교정상화를 위한 협상을 시작하며 구체화되었다. 이로써 서반구 최장의 적대관계의 하나였던 미국과 쿠바의 관계는 새로운 전기를 마련하였다.

미국과 쿠바의 관계는 1898년 미국과 스페인 사이에 벌어진 미서전쟁(Spanish-American War)으로 거슬러 올라간다. 쇠락한 제국 스페인을 상대로 미서전쟁에서 승리한 미국은 이후 스페인의 마지막 식민지의 하나였던 쿠바에 대하여 지속적으로 직간접적 영향력을 행사하였다. 그러나 쿠바에 대한 미국의 이러한 영향력은 1959년 1월 피델 카스트로가 이끄는 혁명군이 친미적인 바티스타 독재정권을 무너뜨리고 혁명에 성공하며 위태로워진다. 특히 냉전 시기 앞마당이라 일컫는 곳에서 벌어진 혁명에 경악한 미국은 극도의 경계심을 갖고 카스트로 혁명정권에 대처하였다. 미국의 외면 속에서 결국 피델 카스트로 정권은 급격한 사회주의의 길을 걸었으며 이에 대해 미국은 1960년 10월 무역제재와 1961년 1월 국교 단절과 같은 외교조치는 물론 1961년 4월 피그스(Pigs) 만 습격과 같이 무력을 동원한 정권 전복도 시도하였다. 급격히 악화된 양국 관계는 결국 1962년 소련의 쿠바 미사일 기지 건설 시도를 계기로 냉전의 중심에 섰다. 쿠바 미

미국의 대쿠바 봉쇄정책을 풍자하는 삽화
(출처: http://i.ytimg.com/vi/S5sZ5ZBlv4M/hqdefault.jpg)

사일 위기로 부르는 1962년의 대결은 미국과 소련의 타협으로 핵을 동반한 3차 세계대전으로의 전개는 가까스로 피했으며, 쿠바의 전략적 위치를 확인하는 계기가 되었다. 이후 미국은 카스트로 정권의 전복을 위해 꾸준히 노력했으나 성공하지 못하였다. 특히 전면적인 무력 사용의 실질적 명분과 가능성이 제한적인 상황에서 미국의 대쿠바 정책은 경제봉쇄를 중심으로 한 쿠바 고립정책에 집중하였다. 특히 1990년대 초 소련의 붕괴 이후 경제적으로 어려움에 빠진 쿠바에 대해 미국의 경제적 제재는 더욱 강화되었다. 그러나 오바마 대통령도 인정했듯이, 쿠바의 사회주의 정권은 붕괴되지 않았고 카스트로도 제거되지 않았다. 오히려 대쿠바 정책을 놓고 볼 때 서반구 지역을 포함한 국제무대에서 고립된 것은 미국이었다.

오바마 대통령의 취임은 적대와 실패로 상징되는 미국과 쿠바 관계의 전환을 가져온 계기가 되었다. 오바마 대통령은 취임 후 미국인의 쿠바여행 제한을 완화했다. 2012년 재선에 성공한 오바마는 쿠바와의 수교를 위한 협상을 본격화하였다. 2013년부터 쿠바대사관이 있는 캐나다에서 수차례의 협상을 실시하였고, 협상 과정에서 프란치스코 교황이 큰 기여를 한 것으로 전해지는 가운데 미국과 쿠바는 결국 국교 정상화에 합의하였다.

재임 3년차를 지나며 더 이상 선거가 남아있지 않은 오바마 대통령과 라울 카스트로 국가평의회 의장은 2014년 12월 16일 전화통화를 통해 협상의 걸림돌이었던 간첩 맞교환 문제를 해결하였고, 쿠바에 간첩혐의로 수감되어 있던 앨런 그로스의 석방과 함께 국교 정상화 협의는 타결되었다.

'역사적'인 미국과 쿠바 간의 국교 정상화 합의를 이끈 요인으로는 다음의 몇 가지가 복합적으로 작용한 것으로 볼 수 있다. 우선, 무엇보다 중요한 것은, 앞서도 밝혔듯이 경제봉쇄를 중심으로 한 미국의 대쿠바 정책이 실패했고, 이러한 실패를 오바마 행정부가 인정한 것이다. 오바마 대통령은 성명에서, "미국은 그동안 쿠바의 고립을 목표로 한 정책을 추진해왔으나 쿠바 정부가 자국민들을 억압하는 명분을 제공하는 것 외에는 효과를 거두지 못했다"고 밝히며 그동안의 대쿠바 정책의 실패를 인정하였다. 사실 냉전 하에서 구체화된 미국의 대쿠바 강경정책은 세월을 거듭하며 정권 붕괴라는 목표를 이루지 못하여 실패한 정책이 되었음에도 불구하고 미국 내 정치적 요인으로 인해 지속되었다. 반공을 부르짖으며 대쿠바 강경 노선을 추구하는 공화당에 비하여 상대적으로 유연한 입장을 가지고 있던 민주당에게도 대쿠바 정책은 몇 가지 역사적 경험 때문에 선뜻 나서서 해결하기 어려운 이슈였다. 먼저, 150만에 달하는 쿠바 출신 미국인의 대부분이 집중적으로 거주하고 있는 플로리다는 미국 정치를 대표하는 공화당과 민주당의 지지세가 백중세를 이루고 있어 그 주의 선거결과가 실질적으로 미국 대통령 선거의 승패를 가름하는 소위 스윙 스테이트(swing state)의 하나이다. 스윙 스테이트 중에서도 인구가 많은 플로리다는 각 주에서 한 표라도 더 많은 표를 얻은 후보가 인구 비례로 그 주에 할당된 대통령 선거인단을 승자독식 방식으로 모두 획득하는 미국 대통령 선거 방식에서 그 중요성이 더욱 커진다. 이러한 상황에서 카스트로 정권을 피해 미국으로 건너와 플로리다에 집중적으로 거주하는 쿠바계 미국인이 미국 대통령 선거에서 차지하는 중요성은 그 숫자 이상으로 크다. 결국 미국의 대통령 선거 제도와 플로리다 주의 위상 그리고 플로리다에 집중적으로 거주하는 보수적인 쿠바계 이민자 그룹은 미국의 대쿠바 정책을 강경하게 유지하는 중요한 요인의 하나였다. 대쿠바 정책이 미국 국내 정치에 영향을 끼친 중요한 사례의 하나로는 1999년 엘리안 곤살레스 사건을

미국-쿠바 국교정상화 성명서를 발표하는 오바마 대통령과 라울 카스트로 쿠바 국가평의회 의장
(출처: http://www.rtve.es/)

들 수 있다. 1999년 아들을 데리고 미국 망명을 시도하다 어머니는 익사하고 아이만이 미국에 구조되며 시작된 엘리안 곤살레스 사건은 쿠바에 남아 있던 아이의 아버지는 친권을 근거로 아이의 쿠바 송환을 요구하고 미국의 다른 친척들은 아이의 '독재국가'로의 송환을 반대하며 큰 논란을 불러 일으켰다. 결국 당시 클린턴 행정부는 아이의 송환을 결정했는데, 이러한 클린턴 행정부의 결정은 쿠바 이민사회에서 큰 반감을 불러일으켰다. 결국 이러한 반감은 뒤이은 2000년 대통령 선거에서 그 위력을 발휘했다. 2000년 대통령 선거에서 민주당의 엘 고어 후보는 공화당의 조지 W. 부시 후보에게 플로리다에서 재검표 끝에 537표차이로 패하며 25명의 선거인단이 걸린 플로리다를 내주었다. 결국 고어는 전체 선거인단 수에서 5명 차이로 패배하였고, 미국 전체 유권자 득표수에서 승리하고도 선거인단 수에서 패하여 대통령직을 차지하지 못하였다. 엘리안 곤살레스 사건이 불과 537표 차이로 승부가 결정된 플로리다 선거 결과에서 결정적인 영향을 끼친 것으로 평가된다.

그렇다면 오바마 대통령은 왜 대쿠바 정책의 전환을 결정하였는가? 더 이상의 선거가 없는 오바마 대통령은 자신의 임기 말 업적 관리를 위

해 민주당의 선거를 포기한 것일까? 분석에 따르면, 대쿠바 강경정책의 전환은 지난날처럼 미국 내 쿠바계 이민 사회의 큰 반감을 가져오지는 않는 것으로 보인다. 우선 미국 내 쿠바계 이민 사회에서 카스트로를 경험하지 않은 미국 태생의 젊은 세대와 최근 망명한 이민자 그룹은 할아버지 세대와는 달리 카스트로에 대한 적대감이 훨씬 덜하며 이들의 숫자는 점점 늘고 있다. 오바마 대통령이 첫 임기 기간에 쿠바로의 여행과 송금 제한을 완화하는 유화정책을 폈음에도 불구하고 재선을 위한 대통령 선거에서 전통적으로 보수적인 쿠바계 유권자로부터 50% 이상의 지지를 얻은 것은 이러한 쿠바계 이민사회의 변화를 보여준다. 따라서 쿠바계 이민사회의 인구 구조 변화로 인해 대쿠바 강경정책 지지그룹의 규모는 과거보다 훨씬 줄어든 것으로 분석된다. 오히려 미국과 쿠바와의 국교정상화 시도는 민주당이 중요한 정책 이슈로 삼고 있는 이민 정책과 함께 전국 선거에서 승리의 키워드로 여겨지는 히스패닉 유권자의 지지를 확대할 수 있는 계기가 될 것으로 평가되고 있다.

이러한 국내정치적 요소와 함께 미국과 쿠바의 국교정상화를 이끈 중요한 대외적 요인으로는 중국에 대한 미국의 견제를 들 수 있다. 중국은 라틴아메리카 지역에서 강력해진 경제력과 21세기 들어 속속 들어선 좌파 정권들과의 이념적 교감을 앞세워 세력을 급격히 확장하고 있다. 중국의 대라틴아메리카 진출은 다양한 영역에서 눈부신 확대로 이어지고 있는데, 무역 및 직접투자는 물론 니카라과 운하 건설 계획과 같은 대형 인프라 투자 그리고 차관 확대와 같은 직접 협력 노력은 미국의 발걸음을 재촉하게 하는 원인이 되었다. 이러한 측면에서 볼 때, 쿠바와의 국교정상화는 현재 미국이 선택할 수 있는 가장 현명하고 저렴한 대라틴아메리카 관계 개선의 방법이라는 평가는 타당하다.

세 번째 요인으로는 경제적 측면을 들 수 있다. 미국의 대쿠바 경제봉쇄는 라틴아메리카 지역에서의 미국의 정치적 위상 약화뿐만 아니라 오히려 쿠바 시장에서 미국의 경제적 부재로 귀결되었다. 유럽연합을 비롯한 각국은 이미 활발하게 쿠바 시장에 진출하고 있다. 사실 미국 자본 또한 이미 쿠바에 꽤 큰 규모의 투자를 간접적으로 하고 있는 상황이다. 이러한 상황에서 필요한 것은 투자 규모에 걸맞은 실질적 통제능력의 확보이

다. 따라서 국교정상화는 새로운 투자처에서 주도적 역할을 원하는 미국 자본의 요구이기도 하다.

마지막으로 쿠바의 변화와 쿠바가 처한 대외환경도 미국과 쿠바의 국교정상화를 추동한 하나의 요인이 될 수 있다. 쿠바는 1990년대 이후 실용노선에 근거하여 실질적 개방과 자유화 노력을 확대해왔다. 특히 라울 카스트로 집권 이후의 노력은 공산주의 국가로서의 한계는 존재하지만 다양한 영역에서 덜 공산주의적이고 더 자본주의적인 방향으로 변모를 거듭하고 있다. 덧붙여 1990년대 초 소련의 몰락 이후 경제적 후견인의 역할을 해오던 베네수엘라의 정치적·경제적 불안정은 대안에 대한 고민을 요구하고 있다. 이러한 측면에서 볼 때 이미 쿠바가 꾸준히 요구하던 경제봉쇄의 해제가 담보된 미국과의 국교정상화를 쿠바가 마다할 이유는 없을 것이다.

미국과 쿠바의 역사적인 국교정상화는 남북문제와 한-쿠바 수교 등의 이슈와도 밀접한 관련이 있다. 미국과 쿠바 간의 성공적인 국교정상화는 미국과 북한 그리고 한반도 문제 해결을 위한 중요한 선례가 될 것이기 때문이다. 덧붙여 몇 안 되는 우리의 미수교 국가 중 하나인 쿠바와 우리나라 간의 국교 수립을 위해서도 중요한 계기가 될 것이다. 카스트로 정권은 곧 붕괴할 것이라고 예견한 수많은 연구자와 정책입안자를 거짓말쟁이로 만들며 소위 '쿠바 예외주의'(Cuban exceptionalism) 논쟁까지 가져왔던 쿠바에 드디어 변화가 찾아왔다. 진솔한 정책평가에 기반을 둔 역사적 정책 전환과 국교정상화 협상은 새로운 미국과 쿠바 관계는 물론 달라진 미국과 라틴아메리카 관계로 이어질 것이다. 한편 아메리카 대륙에서 벌어지는 이러한 역사적 사건은 그 어느 때보다 우리와 밀접한 관련이 있다. 이는 미-쿠바 국교정상화를 열심히 그리고 냉철하게 살펴야 할 이유이다.

이상현 — 전북대학교 스페인·중남미학과 교수