

미국-쿠바 국교 정상화: 새로운 도전국면

Fulton ARMSTRONG

아메리칸대학교 교수

저자 現 미국 아메리칸대학교(American University) 교수 및 동대학 라틴아메리카연구소(Center for Latin American and Latino Studies) 연구위원

* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

지난 달 오바마 대통령의 쿠바 방문과 카스트로 의장의 7차 공산당 전당대회 연설은 미국-쿠바 국교 정상화를 위한 정부 간 후속조치에서 정점을 찍었다. 미국-쿠바 국교 정상화는 2014년 12월 17일, 양국 정상이 워싱턴과 아바나에서 성명을 발표하면서 시작되었다. 오바마 대통령과 카스트로 의장의 최근 연설은 대체로 안정적인 정치적 기초를 유지하고 있는데, 오바마 대통령은 다른 수단을 통해 쿠바의 변화를 도모하는 정책을 확실히 밝힌 반면, 카스트로 의장은 다른 수단을 통해 쿠바혁명을 유지하는 것이 자신의 정책임을 명확히 했다.

두 정상은 양국 관계에 부정적인 사안들을 강조하면서 새로운 관계 회복의 돌파구를 원천 봉쇄하려는 듯했다. 사실, 정도의 차이는 있었지만 이들은 서로의 의도에 대해 회의적인 모습을 보였다. 양국 정상의 연설은 국교 정상화 과정의 숨 고르기를 의미하지만, 그렇다고 해서 미국과 쿠바가 관계 개선을 위한 향후 노력을 중단한다는 의미는 아니다.

양국 정상은 정부 차원의 관계 정상화에 기여해 왔다. 대사관 재개설, 관계 접촉을 위한 양국 위원회 개설, 장관급 상호 방문, 군사문제를 포함한 안보문제의 협력 제고, 오바마 대통령의 쿠바 방문, 정상회담 등은 역사적인 행보였다. 사상 처음으로 양국은 원칙적으로나마 상호 존중과 이익을 바탕으로 외교채널을 개설했다. 양국은 관계 유지를 위해 강력하고 유능한 인재로 구성된 외교채널 팀을 조직하였다.

양국이 관계 확대와 ‘정상화’를 촉진하고 이를 위한 행보를 가속화하기 위해 더 많은 것을 할 수 있는 분야들은 이미 잘 알려져 있다.

비정부기구 참여에 관한 미국의 수많은 정책 및 법적 제약들¹⁾로 인해 정상화의 속도와 범위가

제한되고 있다. 무역과 투자에는 여전히 엄격한 제한선이 존재한다. 오바마 대통령은 쿠바 국민들에게 미래는 자신이 선택하는 것이라고 말한 바 있으며²⁾ 오바마 행정부는 ‘민주주의 촉진’ 프로그램에 대해 지속적으로 강조하고 있다. 쿠바의 주요 부문에서는 미국의 이러한 행보가 새로운 형태의 쿠바 정권 교체 정책이라는 우려의 목소리가 커지고 있으며, 이로 인해 정상화 과정에서의 신뢰 구축이 지연되고 있다.

쿠바 정치체제의 정통주의(orthodox currents), 구시대적 규제, 경색된 제도, 열악한 물리적 기반시설도 관계 정상화의 걸림돌이다. 복수 통화의 계속적 사용, 정부의 고용 독점, 견실한 금융기관의 부족, 기초 서비스 부족 등은 미국의 규제와 맞물려 미국 기업들의 교역 및 투자 의지를 꺾는 문제점들이다. 지난 달에 열린 공산당 전당대회에서도 새롭고 대담한 정책이 나오지 않았다. 중소 민간 기업에 대한 우호적인 언급과 같이 의미 있는 새로운 표현을 사용하기는 했지만, 이전에 마련된 개혁안을 재확인하는 차원에 그쳤으며 확실한 기간도 정해지지 않았다.

지난 16개월 동안 양국 관계에서 극적인 변화들이 발생한 후, 관계 정상화를 위한 정부 차원의 행보는 활력을 잃고 있다. 그러나 호혜적 관계 구축 및 확대를 열망하는 비정부기구들은 정치권에 압력을 행사할 수 있으며, 또한 그렇게 할 것으로 예상된다. 성공적인 민간교류, 기업 간 거래, 기타 교류활동은 신뢰 구축, 상호 이익 극대화, 규제 및 법적 변화 촉진, 미래지향적 관계 구축을 위한 최선의 방법일 것으로 보인다.

오바마 대통령과 카스트로 의장은 관계 정상화를 ‘비가역적(irreversible)’ 으로 규정하려 했지만, 지난 수년간 양국을 멀어지게 만들었던 전략적 목표를 포기하지는 않았다. 오바마 대통령은 쿠바 방문 중에 되풀이하여 말했던 것과 같이 쿠바가 미국식 민주주의를 따르기를 원하고 있다. 한편 카스트로 의장은 쿠바에 상당한 변화가 있을 것으로 기대하지만 현재의 쿠바 정치체제에서 벗어나지 않기를 원하고 있으며, 미국이 더 이상 미국 가치에 부합하는 정치체제로 쿠바가 적응하도록 감시하지 않기를 바라고 있다.

오바마 대통령의 임기는 1년, 카스트로는 의장의 임기는 2년이 남아 있는데, 이들의 임기 만료 후 양국 관계는 확실치 않다. 지금까지의 개선된 관계는 이론적으로는 ‘비가역적(irreversible)’ 이다. 오바마 대통령은 예전과 동일한 법적 틀 내에서 정책을 변경하여 행정조치를 취했다. 원칙적으로 후임자는 이러한 조치들 중 상당 부분을 무효화할 수 있다. 대사관이 ‘이익대표부(Interests Sections)’ 로 격하되지는 않겠지만 대표의 수준은 달라질 수 있다. 미국 상원은 한두 명의 의원이 정책에 불만을 표시하더라도 대사 인준을 거부할 뜻을 시사했으며, 이는 현재 교착상태인 워싱턴을 고려할 때 충분히 가능한 일이다.

오바마 대통령의 쿠바 방문은 정부 차원의 관계 개선에서 정점을 찍었지만, 이제부터 ‘비가역성(irreversibility)’ 을 담보하는 것은 양국의 전략적 이해관계를 바탕으로 한 비정부 차원의 견실한 교

1) 법률 전문가들의 견해상 오바마 대통령이 변화를 도모할 필요가 있는 일부 영역이 포함됨.

2) 현 정부와 여당에 대한 배척을 암시.

류 확대이다. 하지만 이것조차도 장담할 수는 없다. 양국 정부는 비정부 차원의 협력 확대를 허용하고 있지만 그러한 관계를 정상화하기 위해서는 남아 있는 과제가 많다.

오바마 대통령의 방문 전에 발표된 패키지를 포함하여 몇 번에 걸친 미국 규제의 변화로 인해, 여행 규제 완화, 사업 기회 확대, 양국 관계에 대한 미 행정부의 새로운 방향 설정 등 금수조치가 상당 수준 완화 되었다. 그러나 금수조치법은 여전히 건재하며, 미 행정부는 규제 변화를 위한 정치적·법적 해결과제에 대해 신경을 곤두세우고 있다. 더 많은 것을 이행하는 것에 대하여 미국이 열성적이지 않은 것은 당연한 일이다. 이로 인해 정책 혼선이 유발되어 수출 방편이 없는 쿠바 민간 부문으로부터 수입은 허용되고 무역을 원하는 국영 기업들로부터의 수입은 차단되고 있다.

쿠바는 미국이 취하는 제스처에 대부분 호의적인 태도를 보였고, 일련의 신규 계약에 대한 문호를 개방하였지만 경제적·제도적 제약³⁾이 남아 있다. 미국 경제사절단에 따르면 쿠바 협상자들은 거래를 열망하고 있으며 몇몇 중요한 계약이 성사되었지만, 쿠바 법률과 규제의 간극 및 경직성으로 인해 호혜적 구도를 만들기는 어려운 실정이다.

** 이 글은 크리스토퍼 레이놀즈 재단(Christopher Reynolds Foundation)의 후원으로 수행된 CLALS Cuba Initiative 프로젝트 정책브리핑의 국문 번역문 중 일부입니다. 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.*

2016.7.8 게재

저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지

3) 자세한 내용은 다음을 참조: "Cuba's Limited Absorptive Capacity Will Slow Normalization," Policy Brief. No. 3, http://www.american.edu/clals/cuba_initiative-policy_briefs.cfm