

## 라울의 제도적 리더십 구축과 쿠바 권력엘리트의 변화

김기현  
선문대학교

김기현(2017), 「라울의 제도적 리더십 구축과 쿠바 권력엘리트의 변화」, 이베로아메리카 연구, 28(2), 27-60.

**초록** 라울로의 권력 승계 이후 발생한 쿠바의 경제적 변화에 대해서는 많은 논의가 이루어지고 있지만 정치적 변화는 상대적으로 많이 알려져 있지 않다. 경제개혁은 반드시 정치적 변화를 야기하고, 또 경제적 변화를 근본적으로 이루기 위해서는 정치적 변화가 동반되어야 하는 것은 의문의 여지가 없다. 하지만 쿠바에서 정치적 변화가 경제적 변화에 비해서 느리게 진행되고 있는 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 라울로의 권력 승계 이후 무시하지 못할 정치적 변화들이 일어나고 있다. 가장 큰 변화는 리더십 형태의 변화 추구이다. 피델이 개인 카리스마에 기반을 둔 통치를 했다면 그런 카리스마가 부족한 라울은 제도적 리더십을 추구한다. 이런 리더십 형태의 변화는 당을 비롯해 다양한 정부 조직의 역할에도 변화를 가져왔다. 뿐만 아니라 권력 엘리트에서도 세대교체, 여성 및 아프리카계의 참여 확대 등 변화가 적지 않다. 이 글은 바로 라울로의 권력 승계 이후 발생한 최근 쿠바의 이러한 정치 변화들을 분석한다.

**핵심어** 쿠바, 정치적 변화, 리더십 변화, 권력 엘리트, 세대교체

## I. 서론

우리가 쿠바개혁을 이야기할 때 그 내용의 90% 이상은 경제개혁과 관련된 것들이다. 실제로 현재 쿠바에서 일어나고 있는 변화는 경제적 성격의 것들이 대부분이다. 실제로 2002년 피델 카스트로 정부는 ‘사회주의와 혁명적 정치 사회 구조는 되돌릴 수 없는 것’임을 명백히 하는 제안에 대한 국민투표를 실시했고, 여기에 쿠바 인구 1,100만 명 중 약 900만 명이 찬성하는 서명을 했다. 이를 계기로 쿠바에서 사회주의와 현 정치 시스템의 변화 가능성에 족쇄가 채워졌다. 따라서 현재 개혁은 주로 사회주의 경제의 효율성 제고 차원에서 주로 이루어질 뿐 사회주의 자체와 정치 시스템에 대해서는 크게 주목하지 않는다. 개혁을 논의할 때 정치는 늘 경제와 분리되어 다루어졌다(Del Castillo y Quintana 2016, 8).

그러나 정치적 변화 없이 경제의 근본적 변화를 기대하기는 어렵다. 또한 경제적 개혁은 불가피하게 정치적 변화를 요구한다. 경제개혁은 수혜자와 피해자를 낳고, 사회적 긴장을 야기한다. 그로인해 지배연합 내부에서도 갈등이 발생한다. 경제개혁으로 인해 반자본주의, 반제국주의, 평등 등 혁명의 이데올로기적 기초가 흔들림에 따라 체제의 안정을 위해서도 정치개혁은 필연적이다. 피델 체제 하에서 1990년대 경제위기와 그에 따른 경제개혁이 비록 말레코나소(maleconazo)<sup>1)</sup>와 수천 명의 발세로스(balseros)<sup>2)</sup>를 발생시켰음에도 불구하고 큰 정치적 위기로 전개되지 않았다. 반면 피델과 같은 카리스마가 부족한 라울의 정부 아래서 이루어지는 경제개혁은 보다 큰 정치적 불안을 야기할 수 있다. 게다가 소련 붕괴 직후 ‘특별시기’에 이루어진 개혁보다 라울 카스트로 정부에서 이루어지는 경제개혁이 보다 강도도 높고 본질적 성격을 띠고 있기 때문에 체제안정에 대한 위협도 더 크다. 따라서 라울 카스트로 정부는 그 어느 때보다 정치개혁의 필요성을 인식하고 있다.

정치개혁이라 함은 인터넷 접근 제한 완화, 지식인들의 다양한 토론의 공간

1) 1994년 쿠바 수도 아바나 해안의 말레콘에서 있었던 시위 사태를 말한다.

2) 1990년대 경제적 어려움을 피해 뗏목을 타고 쿠바를 탈출해 미국으로 이주한 사람들을 말한다.

허용, 가톨릭교회와 같은 시민단체와의 관계 향상, 정치포로 석방과 같은 정치적 민주화의 측면도 있겠으나 쿠바와 같은 공산당 일당지배체제 국가에서 보다 현실적이고 실질적 의미가 있는 정치개혁은 리더십 형태와 권력 엘리트의 변화일 것이다.

피델과 같은 카리스마가 부족한 라울의 새로운 리더십 구축은 라울 정부 정치개혁의 핵심이라 할 수 있다. 리더십 형태의 변화와 함께 지배연합의 재구성, 당과 군의 역할 변화, 엘리트의 세대교체 등을 통한 권력엘리트 내부의 변화도 중요하다. 물론 당과 정부 고위직에 새로운 인물의 출현이 쿠바공산당 일당 지배체제의 근본적 변화를 의미하지는 않는다. 그러나 정치 지도자의 변화가 거의 없던 쿠바에서 피델에서 라울로의 권력승계와 함께 시작된 리더십 형태와 권력 엘리트의 변화는 사실 의미하는 바가 작지 않다.

또한 만약 쿠바에서 급격한 정치적 변화가 발생한다면 그것은 대중사회로부터가 아닌 권력 엘리트 내부로부터 시작될 가능성이 높다. 그런 차원에서 권력 승계에 따른 리더십 형태와 권력엘리트의 변화를 살펴보는 것은 쿠바 정치를 분석하기 위해서 뿐만 아니라 경제개혁의 미래를 살펴보기 위해서도 매우 의미 있고 흥미로운 작업이 될 것이다.

따라서 이 글은 피델에서 라울로 권력이 이전됨에 따라 발생하는 쿠바 정치의 리더십 형태 변화와 그에 따른 권력 엘리트의 변화 양상을 쿠바 권력의 공식적 중심 기구인 공산당 정치국을 중심으로 살펴보고자 한다. 쿠바를 지배하는 권력 엘리트는 누구이며, 라울 정부에서 그들 엘리트의 성격과 특징은 어떻게 변화해 가고 있는가? 쿠바 공산당과 군부가 권력구조에서 차지하는 위상은 또 어떻게 변화했는가? 권력엘리트의 세대교체는 어떻게 이루어지고 있는가? 하는 문제들이 이 글이 다룰 주요 주제가 될 것이다.

## II. 피델 카스트로의 개인 카리스마 리더십

### 1. 분파주의 정치와 조직정치의 소멸

혁명 이후 쿠바 권력의 중심은 7·26운동(Movimiento 26 de Julio) 세력이었

다. 이들 중에서도 쿠바 혁명의 3대 사건이라 할 수 있는 몬카다 병영습격, 그란 마호 상륙작전, 아바나 진격 등에 모두 참여한 피델, 라울, 후안 알메이다 보스케(Juan Almeida Bosque, 체 게바라<sup>3)</sup>, 카밀로 시엔푸에고스(Camilo Cienfuegos), 라미로 발데스 메넨데스(Ramiro Valdés Menéndez)가 권력의 핵심이었다.<sup>4)</sup> 라미로 발데스를 제외하고<sup>5)</sup> 나머지는 모두 혁명 과정에서 자신의 부대를 이끌었고, ‘사령관(comandante)’의 칭호를 받았다. 그란마 호 상륙작전 이후 시에라마에스트라 산악 지역의 반란군에 가담한 사람들(호세 라몬 마차도 벤투라 José Ramón Machado Ventura 등)과 학생운동 세력으로 산악지역이 아닌 도시지역(‘Ilano’파로도 불림)의 비밀요원들(대표적으로 아르만도 하트 다발로스 Armando Hart Dávalos)이 그 다음 중요한 세력을 형성한다.

그러나 혁명 직후 쿠바의 권력이 이들에게만 집중되었던 것은 아니다. 이들은 당시 혈기왕성한 젊은이들로서 국가 경영 경험이나 전문지식이 부족했다. 따라서 7·26운동과 함께 혁명전선을 구축했던 공산당 계열의 정치인들이 초기 혁명정부에 함께 참여했다. 따라서 혁명 직후 1960년대 동안 쿠바의 정치는 다른 어떤 공산주의 국가보다 분파주의<sup>6)</sup> 정치가 활발히 이루어졌다.

- 
- 3) 체 게바라는 몬카다 병영습격에는 참여하지 않았지만 그 후 멕시코에서 피델 일파와 만나 그란마호 상륙작전부터 7·26운동에 참여했다.
  - 4) 카밀로와 체 게바라는 각각 1959년과 1967년에 사망함으로써 쿠바 혁명광장의 철골 구조물로만 그들의 영향력이 남았다.
  - 5) 라미로 발데스는 라울 부대 소속이었다. 게릴라 운동 당시 자신의 부대를 가지지는 않았으나 혁명 후 ‘사령관’의 칭호를 받았다.
  - 6) 호르헤 도밍게스는 공산주의 리더십의 형태로써 분파주의 정치(factional politics), 조직정치(organizational politics), 패거리 정치(politics of cliques), 친구관계망(friendship networks)을 들고 있다. 분파주의 정치의 가장 큰 특징은 공산당 내 특정 분파들 간에 권력투쟁을 한다는 점이다. 반면 조직정치는 각 조직의 규모는 분파와 비슷하나 조직 간 갈등의 대상이 권력이 아니라 정책이나 예산 배분 등에 제한된다는 점이다. 패거리 정치는 하나의 조직 내부에서 구성되는 보다 작은 규모의 패거리 조직들에 의해 이루어지며 이들의 목표도 주로 각 패거리의 리더에 의한 인사나 정책 등에서 영향력 행사 수준에서 제한된다. 친구관계망은 패거리보다 더 작은 규모의 조직으로 주로 학교 동문, 같은 직장, 군 동료 등의 관계에 의해 구성된다. 이들은 정책 등에 영향력 행사와 같은 역할도 하지 않으며 다만 패거리를 형성하는 기초 단위로의 역할을 할 뿐이다. 다만 자신의 친구관계망의 인물이 핵심적 권력엘리트의 수준에 오르게 되면 이때 같은 친구관계망에 속하는 사람들은 중요한 역할을 맡게

혁명 직후 1961년 여름에 설립된 최고 권력기구인 통일혁명조직(Organizaciones Revolucionarias Integradas: ORI)은 피델 카스트로가 주도하는 7·26운동, 대학생들로 구성된 3·13혁명지도위원회(Directorio Revolucionario 13 de marzo), 혁명전 공산당의 전신인 인민사회당(Partido Socialista Popular: PSP) 이렇게 세 세력을 중심으로 만들어졌다.<sup>7)</sup> 1962년 3월 초에 구성된 ORI의 전국 지도위원회는 PSP 출신 10명, 7·26운동 출신 13명, 3·13혁명지도위원회 2명으로 구성되었다. 총서기는 PSP 출신의 아니발 에스칼란테(Aníbal Escalante)가 맡았다. 그런데 그는 핵심 지도부를 모두 자기 사람으로 임명하는 등 초기 혁명 정부에서 PSP 세력을 강화하고자 했다.

그에 대해 1962년 3월 말 피델은 에스칼란테가 다른 세력은 배제하고 PSP 출신만 선호하는 분파주의자라고 비난하며 그를 총서기 자리에서 갈아치웠다. 따라서 개편된 지도부의 핵심 서기 6인 중 PSP 출신은 서열 5위에 한 명뿐이었다. 그로 인해 에스칼란테가 추진했던 군부 내 정치관급 제도 폐기되고, 반면 7·26운동 세력이 정국을 주도하기 시작했다. 게다가 피델은 당을 강화하기 위한 당원 모집보다 대중동원 시스템을 오히려 강화했다. 이렇게 쿠바에서 혁명 직후 활발했던 분파주의는 얼마가지 않아 사실상 소멸되었다.

비록 분파주의 정치는 사실상 소멸되었지만 조직정치는 1960년대에 활발히 이루어졌다. 알베르토 모라(Alberto Mora) 장관이 이끄는 대외 무역부의 설탕 산업 집중 정책이나, 체 게바라가 이끄는 산업부의 제조업 육성 정책이나를 놓고 벌인 정부 조직 간의 논쟁은 당시 쿠바 혁명정부에서 조직정치가 활발히 전개되었음을 말해준다. 그러나 피델은 1960년대 중반 게바라와 모라를 모두 축출함으로써 이러한 조직정치에도 제동을 걸었다. 따라서 1960년대 말경에 피델은 모든 분파와 조직에 자신의 개인적 통제를 강화했으며, 분파주의 정치를 금지한데 이어 조직정치의 갈등도 최대한 제한했다.

그로인해 혁명초기 10년 동안의 건전하고 유용한 조직정치도 거의 소멸되

된다(Domínguez 1989, 129-133).

7) 7·26운동파와 3·13혁명지도위원회가 무장투쟁에 참여한 군사조직의 성격이라면 PSP는 정치투쟁을 했던 정당조직이었다.

었다. 물론 PSP 세력이 여전히 권력 엘리트 집단에 남아있었지만 이는 권력을 넘보지 않는다는 조건 아래 주어진 정치적 지분에 불과했다. 마오쩌둥과 달리 피델 카스트로는 분파주의 정치 나아가 조직정치도 허용하지 않고 자신의 정치적 시각만을 강요했다. 이런 과정을 통해 피델 카스트로는 그의 절대 권력을 보다 공고히 했다.

1960년대 권력투쟁에서 승리한 피델 중심의 7·26운동 세력들은 그 후 안정적인 과두지배체제를 유지했다. 그 예로 아래 <표 1>에서 보듯이 1965년 설립된 쿠바공산당 정치국 설립 위원 8명 중 7·26운동 세력으로 그란마호 상륙작전 동지가 4명, 학생 운동 혹은 농민 출신으로 그란마호 상륙 이후 7·26 운동에 가담한 인물이 3명이며, 오직 한 명 오스발도 도르티코스 토라도(Osvaldo Dorticós Torrado)만이 PSP 소속이었다. 이들의 위원직은 1985년 제 3차 당 대회가 열리기 전까지 한 명의 강제 탈락자 없이 유지되었다.<sup>8)</sup>

1975년 실시된 1차 당 대회에서는 기존의 설립위원 8명에 5명이 추가되었다. 이들 5명 중에는 7·26운동 세력이 2명, PSP 출신이 3명이었다. 그리고 1980년 2차 당 대회에서는 기존의 13명에 3명이 또 추가되었는데 그중 2명이 7·26운동 출신이고 1명이 PSP 출신이었다. 공산당 정치국위원뿐만 아니라 국가평의회 의장과 부의장 총 7명 중 5명도 1965년 공산당 정치국 설립위원이었던 사람으로<sup>9)</sup> 그들의 지위도 역시 1985년 제 3차 공산당 대회 이전까지 변함없이 유지되었다.

도밍게스에 따르면 이러한 리더십의 안정은 하위 수준에서도 적용된 것으로 보인다. 매년 각료직이 1개에서 3개 정도 바뀌었으나 새로운 멤버로 교체되기보다는 기존의 멤버들이 자리를 옮기는 수준이었다. 공산당 중앙위원회 수준에서는 1965년 멤버 중 1975년 제 1차 공산당대회에서 교체된 사람은 생존자 전체 중 14%에 불과했다. 그리고 1975년 중앙위원회 멤버 108명 중 1980년

8) 1983년 사망한 PSP 출신의 오스발도 도르티코스 토라도가 유일한 탈락자이다.

9) 피델 카스트로, 라울 카스트로, 후안 알메이다 보스케, 라미로 발데스, 기에르모 가르시아 프리아스(Guillermo García Frías)가 그들이다.

〈표 1〉 제 2차 당 대회(1980) 당시 공산당 정치국 위원

이름	최초 선출년도	정치적 배경	비고
피델 카스트로 루스	1965a	7·26운동	그람마호 동지(총사령관)
라울 카스트로 루스	1965	7·26운동	그람마호 동지(사령관)
후안 알메이다 보스케	1965	7·26운동	그람마호 동지(사령관)
오스발도 도르티코스 토라도	1965	PSP	-
라미로 발데스 메넨데스	1965	7·26운동	그람마호 동지(라울 부대 소속)
호세 라몬 마차도 벤투라	1975b	학생운동	7·26운동 가담(라울 부대 소속)
기예르모 가르시아 프리아스	1965	농민출신	그람마호 상륙 후 반란군 가담 (후안 부대 소속)
블라스 로카 칼데리오	1975	PSP	-
세르히오 델 바예 히메네스	1965	7·26운동	1957년 반란군 가담(카밀로 부 대 소속)
아르만도 하트 다발로스	1965	학생운동	1956년에 7·26운동 가담(도시 비밀 활동·'야노'파)
페드로 미렛 프리에토	1975	7·26운동	몬카다병영 습격 참여, 그람마 호는 불참(사령관)
아르날도 밀리안 카스트로	1975	PSP	-
호르헤 리스켓 발데스-살다냐	1980c	PSP	그람마호 상륙 후 반란군 가담 (라울 부대 소속)
홀리오 카마초 아길레라	1980	7·26운동	그람마호 상륙 후 반란군 가담 (사령관)
오스마니 시엔푸에고스 고리아란	1980	7·26운동	카밀로의 형(피델 부대 소속)
카를로스 라파엘 로드리게스	1975	PSP	-

a: 정치국 설립 년도

b: 제 1차 당 대회 개최 년도

c: 제 2차 당 대회 개최 년도

출처: EcuRed; Wikipedia

제 2차 공산당대회에서 교체된 사람은 사망한 사람을 제외하고 생존자 중에서 21%에 불과했다(Domínguez 1989, 144).

1970년대와 1980년대에 공산당 중앙위원회에서도 PSP의 몫은 보상차원에서 일정 수준 유지되었다. 1965년 23%였던 PSP의 지분은 1975년 21%, 1980년 15%로 비록 줄었지만 완전히 사라지는 않았다(Domínguez 1989, 145).

라울의 조기 후계자 지명은 갈등보다는 권력 엘리트의 안정에 기여했다. 피

델은 1959년 혁명 승리 직후 며칠 지나지 않아 그의 동생 라울을 그의 사망 시 권력계승자로 지명했다. 사회주의 국가 일당 지배체제 아래에서 2인자를 미리 결정한다는 것은 심각한 정치적 도전 세력의 부상을 초래할 수도 있기 때문에 쉬운 선택은 아니다. 하지만 쿠바에서 라울의 2인자 조기 지명은 권력에 대한 도전은 물론 피델과 라울파라는 분파주의조차 형성하지 않았다. 물론 각각에 더 가까운 친구관계망은 존재하지만 그것이 분파주의로 발전하지는 않았다. 따라서 혁명 후 1980년대 중반까지 피델을 정점으로 7·26운동세력 중심의 안정적 과두지배체제가 유지될 수 있었다.

호프만은 이러한 현상이 피델의 위상이 워낙 높았던 탓도 있지만 2인자로서의 의심할 여지없는 충성심을 보인 라울의 역할이 더 컸다고 본다. 그리고 이러한 현상이야말로 쿠바 혁명의 모델이 다른 사회주의 국가 모델과 다른 ‘쿠바 예외주의’의 가장 큰 특징이라고 주장한다. 또한 라울로의 권력 승계는 북한과 같이 가족 내 승계라는 점에서 유사한 점도 있지만 라울이 피델과 같은 혁명동지였으며, 혁명 후에도 라울이 군, 국가, 정당 등에서 중요한 역할을 맡아왔다는 점에서 단지 아들과 손자라는 이유로 권력을 승계한 북한과는 또 다르다 (Hoffmann 2009, 236).

그러나 1984년부터 피델이 경제성장의 정체와 아프리카에서 쿠바군의 역할 감소 등의 상황변화를 문제 삼으면서 그러한 안정적 과두지배체제에 약간의 변화가 일어났다. 1985년 개최된 3차 공산당대회에서는 기존의 정치국원 중 총 6명이 처음으로 탈락하고 4명이 새로 추가되었다. 여기서 주목할 만한 것은 탈락된 멤버 6명 중에는 1965년 공산당 정치국 설립 핵심 멤버 8인에 속했던 사람이 4명 포함되어 있다는 점이다. 그중에는 이미 1983년 자살로 생을 마감한 도리티코스<sup>10)</sup>를 비롯해 7·26운동의 핵심 멤버였던 라미로 발데스, 가르시아 프리아스<sup>11)</sup>, 세르히오 델 바예 히메네스(Sergio del Valle Jiménez)<sup>12)</sup>도 포함

10) 부유한 가문 출신으로 PSP 소속이다. 1959년 7월부터 1976년 12월까지 국가평의회와 각료회의 의장을 지냈다.

11) 가난한 농민 출신으로 그란마호를 타고 온 반란군이 시에라 마에스트라 산맥에 자리

되어 있었다. 특히 라미로 발데스는 쿠바 혁명의 3대 핵심 전투라 할 수 있는 몬카다 병영 습격, 그란마 호 상륙작전, 아바나 진격작전에 모두 참여했던 7·26 운동의 핵심적 인물로서 혁명 후에는 내무부 장관으로 체제 안정화에도 기여했던 인물이다. 그는 대표적 라울파 인물로 알려져 있기 때문에 이번 권력구조의 개편이 피델 일인 지배체제 강화와 밀접한 관계가 있음을 알 수 있다.<sup>13)</sup>

그러한 사실은 1980년 제 2차 공산당 대회 이후 라울의 계승자로 주목받던 또 다른 두 명도 함께 축출된 것으로도 짐작할 수 있다. 쿠바공산당 설립에 기여한 안토니오 페레스 에레로(Antonio Pérez Herrero)와 중앙경제기획부 장관으로 경제정책을 주도했던 움베르토 페레스(Humberto Pérez)가 그들이다. 그들에게는 정책 실패와 함께 권력남용과 부패 혐의가 씌워졌다. 피델은 사회주의 원칙보다 돈이 더 중요한 가치가 되어서는 안 된다고 주장하면서 이들을 쿠바사회에 자본주의 물을 들게 한 주범으로 간주했다.

권력 상층부에서 이러한 변화는 아래에도 영향을 주었다. 그 예로 3차 공산당대회에서는 중앙위원회 정위원 중 37%가 대폭 교체되었다. 특히 라미로 발데스가 소속되었던 내무부 관료들과 움베르토 페레스가 소속되었던 중앙경제기획부 관료들이 많은 피해를 입었다. 이런 모든 것이 의미하는 바는 결국 피델 일인의 개인 카리스마 지배 강화였다.<sup>14)</sup>

## 2. 피델 개인 카리스마 리더십의 강화

피델 카스트로는 혁명 초기부터 당과 제도에 대해 불신을 가졌다. 하지만

잡은 후 처음으로 반란군에 가입한 사람이다. 후안 알메이다 사령관 지휘 하에 있었다.

12) 아바나대학 의과대학을 졸업했다. 7·26운동의 비밀조직원으로 활동하다가 1957년 반란군에 가입했다. 카밀로 시엔푸에고스 사령관 지휘 하에 있었다.

13) 결국 1985년 공산당 대회 이후 초기 정치국 멤버 8인 중 남은 사람은 피델, 라울, 후안 알메이다, 아르만도 하트 다발로스 4명뿐이었다. 피델, 라울, 후안은 7·26운동파로서 그란마호 상륙작전에 동행했다. 그들은 체 게바라, 카밀로 시엔푸에고스와 함께 반란군 ‘사령관(comandante)’ 지위를 맡았던 인물들이다. 아르만도 하트 다발로스만 유일하게 학생운동 리더 출신이다. 그는 1956년 그란마 호 상륙작전을 국내에서 지원하고 그 후 반란군에 가담했다. 그는 7·26운동 내부의 ‘도시파’ 리더이다.

14) 물론 쿠바에서 분파주의 정치와 조직 정치는 사라졌지만 패거리 정치, 보다 작게는

1970년대와 1980년대 초반까지는 카리스마 리더십에서 나아가 소련과 동유럽식 당 중심의 제도적 리더십으로의 변화를 잠시 시도하기도 했다.<sup>15)</sup> 그에 따라 이 시기에는 당 대회도 5년마다 정기적으로(제 1차 1975년, 제 2차 1980년, 제 3차 1985년) 실시되었다. 그럼에도 불구하고 쿠바에서는 동유럽이나 소련과 달리 제도적 리더십과 함께 피델의 개인 카리스마 리더십이 유지되었다. 피델은 소련과 동구 형태의 제도화 노력에도 불구하고 제도적 효율성보다 개인의 도덕적 원칙과 희생적 투쟁에 기반을 둔 카리스마 지배 정당성에 항상 더 큰 믿음을 가지고 있었다. 그에 따라 그는 혁명 이후에도 헌법에서 규정하는 공식적 직위보다는 반란군 시절의 직위인 ‘최고사령관(Comandante en Jefe)’으로 불리기를 선호했다. 결과적으로 이 시기 쿠바의 리더십 형태는 카리스마 리더십과 제도적 리더십이 공존하는 시기라고 할 수 있다(Hoffmann 2009, 235).

그러나 1990년대 초 소련의 붕괴 이후 ‘특별시기(período especial)’ 동안 피델의 개인 카리스마 통치 성향은 보다 더 강화되었다. 사실 1970년대부터 피델은 주로 국제적 문제에 집중함으로써 국내 문제에 있어서는 중요한 정책 결정을 상당부분 다른 사람들에게 위임해왔었다. 하지만 1990년대 위기의 시기에 피델은 국내 문제에 있어서도 탈 제도화와 개인 카리스마에 의존하는 직접 통치를 강화하기 시작했다. 그에 따라 당의 제도적 위치도 흔들리기 시작했다. 따

친구관계망은 여전히 작동했다. 패거리 조직은 명확히 드러나지는 않지만 권력 핵심부와 중간 혹은 하위 수준 엘리트들의 라인에 따른 패거리 정치는 쿠바에도 존재했다. 쿠바에서도 엘리트 당원이나 고위 관료로 성장하기 위해서는 그러한 패거리 소속될 필요가 있었다.

15) 막스 베버는 지배 정당성의 근거로 첫째, ‘신성화된 관습의 권위’, 둘째, ‘비범한 개인의 천부적 자질인 카리스마에 의거한 권위’, 셋째, ‘합법성에 의거한 지배’를 들고 있다(베버 2016, 271). 그에 따른 리더십의 형태도 첫째는 전통적 리더십, 둘째는 카리스마적 리더십, 셋째는 제도적 리더십으로 규정될 수 있을 것이다. 베버는 카리스마적 자질은 천부적인 것으로 보존되거나 계승될 수 없기 때문에 권력 승계 시 위기가 발생하고, 그때 카리스마적 지배는 다시 전통적 지배로 돌아가거나 아니면 제도적(관료적) 지배 형태로 발전한다고 한다(파아킨 1985, 144-145). 리더십의 분류는 막스 베버 식 분류 외에도 리더십의 민주적 성격에 따라 민주적 리더십, 전체주의적 리더십, 권위주의적 리더십, 관료적 리더십 등으로 나눌 수도 있으나 여기서는 이런 차이보다는 리더십의 지배 정당성 근거 차원에서 막스 베버의 분류를 활용한다.

라서 5년마다 정기적으로 열리던 당 대회도 조금씩 미루어지거나(제 4차 1991년, 제 5차 1997년), 심지어 1997년 제 5차 당 대회 이후에는 2011년까지 아예 당 대회가 개최되지도 않았다.<sup>16)</sup>

그리고 ‘이념투쟁(Batalla de las ideas)’이라는 기치를 내걸면서 당과 국가조직의 공식라인을 벗어난 새로운 조직을 설립하고, 그를 통한 통치를 시작했다. 피델은 공산당과 같은 공식적인 제도적 기구보다는 청년공산주의자연맹(Unión de Jóvenes Comunistas)<sup>17)</sup>에서 뽑은 젊은 참모들로 구성된 ‘최고사령관지원조정팀(Equipo de Coordinación y Apoyo al Comandante en Jefe, Grupo de Apoyo)로 흔히 알려져 있음’에 의존하기 시작했다. ‘지원그룹(Grupo de Apoyo)’은 공산당과 내각과 같은 공식라인의 외부에서 피델의 명령을 수행했다. 그리고 이들 멤버들은 후에 공산당 정치국이나 각료회의의 주요 구성원이 되었다. 따라서 피델의 통치시기에 정치적 야망이 있는 젊은이들은 먼저 피델의 개인 참모가 되고 그를 통해 정치적 부상을 시도했다. 이는 ‘쿠바 정치의 재개인화’를 의미한다(Leogrande 2015, 381; Hoffmann 2009, 238).

그에 따라 1991년 4차 당 대회에서도 3차 당 대회와 마찬가지로 권력 최상층 부인 정치국원에 많은 변화가 있었다. 변화의 가장 큰 특징은 야디라 가르시아 베라(Yadira García Vera)와 카를로스 라헤 다빌라(Carlos Lage Dávila)와 같은 피델의 젊은 개인 참모들이 정치국원에 새로 임명된 것이다. 대신 3차의 14명 위원 중 6명이 탈락하고 17명이 새로 추가되어 정치국원이 25명으로 증가했다. 그로 인해 1965년의 설립 멤버 중 4차 당 대회 이후까지 살아남은 사람은 권력의 핵심인 피델, 라울, 후안 3명뿐이었다. 1975년 2차 당 대회 시 정치국원 13명 중에도 남은 사람은 단지 5명에 불과했다.<sup>18)</sup> 결과적으로 4차 당 대회에서는 쿠바 정치의 과거 중심인물들은 피델, 라울, 후안, 라몬 마차도를 제외하고

16) 라울로 권력 승계가 이루어진 이후 2011년 제 6차 당 대회가 열린 후, 제 7차 당 대회는 5년 만인 2016년(4월 16일-19일)에 다시 정상적으로 개최되었다.

17) 쿠바공산당의 하부조직으로 15세에서 30세 사이의 쿠바 청년이면 누구든지 가입이 가능하다. 현재 약 60만 명의 회원을 지니고 있으며, 산하에 1965년 창간된 언론사 ‘후벤투드 레벨데(Juventud Rebelde)’를 운영하고 있다.

대부분 사라지고 훨씬 젊어진 새로운 얼굴들이 정치국에 많이 등장했다. 게다가 지역 단위의 당 지도부에도 인물의 활발한 교체가 이루어졌다(Domínguez 1997, 19).

이러한 인물의 새로운 교체는 결국 피델의 권력 강화로 이어졌다. 청년 엘리트들로 구성된 ‘지원그룹’은 그러한 역할을 가장 충실히 수행했다. ‘지원그룹’은 1970년대 사탕수수 수확 목표달성 실패 이후 쿠바 경제의 문제점을 수정하는 방책으로 소련식 형태의 행정과 정당 시스템의 제도화가 추진되는 상황에서 피델이 제도 위에서 개인적 통제를 유지할 목적으로 1975년 처음 설립되었다. 지원그룹은 1980년대 초까지는 인민권력국가회의 소속 의원 5-6명으로 구성되었다가 특별시기 이후 약 20명 수준으로 확대되었다. 이들은 주로 앞서 언급한 청년공산주의자연맹에서 주로 선발되었는데 우수한 학교 성적<sup>19)</sup>, 조직에서의 업적, 피델과의 철학 공유가 주요한 선발 요인이었다.<sup>20)</sup>

이들 지원그룹은 특별시기 이후 각료회의와 병행하는 피델의 개인화된 정부로서 ‘정부 내 정부’의 역할을 수행했다. 피델은 제도화된 정부구조를 피해

18) 피델, 라울, 후안 외에 2명은 호세 라몬 마차도 벤투라와 카를로스 라파엘 로드리게스 로드리게스(Carlos Rafael Rodríguez Rodríguez)이다. 마차도는 아바나대학에서 의학을 전공하고 학생운동을 하다가 7·26운동에 가담했다. 반란군에서는 체 게바라, 피델 부대를 거쳐 최종적으로 라울 사령관의 부대에 있었다. 혁명 후 보건부 장관을 역임했으나 1968년 피델과의 의견 차로 지방으로 좌천되었다가 1975년 2차 당 대회 때 정치국원으로 돌아왔다. 혁명세대 강경파의 리더로서 당내 지지가 높기 때문에 라울로 권력 승계 이후 당의 역할이 강화되면서 당 정치국 제 2서기로서 라울에 이어 당내 서열 2위의 자리에 올랐다. 로드리게스는 아바나대학 사회과학 박사 학위를 받은 전통 마르크스주의자로서 PSP 소속이었지만 피델과의 인연을 통해 혁명 성공 직전 7·26운동에 가입했고, 혁명 후에는 농지개혁위원장, 외교부 제 1차관 등을 거쳐 1975년 제 1차 공산당대회 때 정치국원으로 임명되었다. 1991년 4차 당 대회 이후에도 정치국원으로 임명되었으나 1997년 파킨슨 병으로 사망했다.

19) 이들은 주로 쿠바의 엘리트 전문직 양성기관인 레닌전문직업학교(Escuela Vocacional V. I. Lenin)출신으로 각각의 분야에서 전문가적 훈련을 받은 사람들이다.

20) 지원그룹의 멤버들은 나아가 쿠바 공식기관의 핵심 인물이 되었는데, 그중 대표적인 인물로는 1990년대 각료회의의 서기로서 피델과 라울에 이어 서열 3위로 피델의 후계자로까지 간주되었던 카를로스 라헤, 지원그룹의 리더로서 외교부장관을 지낸 펠리페 페레스 로케(Felipe Pérez Roque), 공산당 정치국원으로 기초산업장관을 지낸 야디라 가르시아 베라 등이 있다.

서 그가 개인적으로 생각하는 것들을 보다 쉽게 정책으로 적용하기 위해 지원 그룹을 활용했다. 피델의 명령에 따라 지원그룹의 멤버는 부처장관의 결정을 한 순간에 뒤집을 수도 있었다. 시니어 지도자들은 주요 정책을 함께 토의하지만 결국 결정은 피델이 하고, 나머지는 그 결정이 의심스러워도 그냥 따를 수밖에 없었다(Mastrapa III 2001, 476-480).

특별시기 동안에는 체제의 정치적 하부구조도 붕괴되었다. 대표적으로 외부세력으로부터 혁명과 체제를 방어하기 위해 1960년에 설립된 대중조직인 혁명수호위원회(Comités de Defensa de la Revolución)<sup>21)</sup>의 역할이 약화되었다. 혁명수호위원회에 소속된 구성원들은 교통문제, 생필품 부족 문제 등을 해결하기조차 힘들어 더 이상 정치적 집회에 참석할 여유가 없다. 일상생활에서의 봉사활동에 참여하는 사람들의 수도 점차 줄어들고 있다.<sup>22)</sup>

혁명수호위원회의 쇠퇴로 인해 피델은 그의 역할을 젊은 ‘사회활동가(trabajadores sociales)’들에게 맡겼다. 사회활동가 프로그램은 특별시기 이후 자본주의의 유입과 만연한 부패에 맞서기 위한 소위 ‘사상 논쟁(batalla de ideas)’이 시작되던 2000년에 시작되었다. 청년공산주의자연맹의 주도 하에 아바나의 코히마르(Cojuimar) 대학 사회활동가 프로그램을 졸업한 513명의 학생들이로 시작된 이 조직의 회원 수는 얼마 지나지 않아서 45,000명 수준에 이르렀

- 21) 혁명수호위원회는 14세 이상 쿠바 국민 전체가 구성원으로 회원 수가 800만 명을 넘는다. 혁명 이후 쿠바 사회 통제에 있어서 가장 중요한 역할을 수행했다. 가입이 의무는 아니지만 가입하지 않았을 때의 불이익을 우려해 거의 모든 국민이 가입되어 있다. 좋은 직장을 구하기 위해 그를 가장 잘 아는 마을 단위 혁명위원회 대표의 추천서는 매우 중요하다. 조직은 이웃 단위, 동 단위, 시도 단위, 전국 단위로 형성되어 있다. 최소 단위 집단의 수는 전국적으로 약 13만개 정도가 된다. 각 조직의 대표는 공산당원이 아니어도 가능하지만 주로 공산당원들이 맡고 있다. 조직원들의 주요 임무는 초기에는 혁명 방어를 위한 주민 감시였지만, 후에 혁명적 집회 참여와 문맹퇴치나 예방접종 등 다양한 사회적 봉사활동 등이 추가되었다.
- 22) 혁명수호위원회의 전통적 감시 기능조차 최근 미국과의 관계가 개선되면서 혼돈을 겪고 있다. 조직의 대표가 반혁명이라고 규탄하는 어떤 문화적 행위가 조직원들의 공감을 얻지 못하고, 심지어 출동한 경찰조차도 그러한 행위를 큰 문제로 삼지 않는 경우가 발생하고 있다. 혁명수호위원회는 현재 경직된 정치 조직에서 벗어나 진정으로 대중을 대표할 수 있는 조직으로 거듭나야 할 시험대에 놓여있다(지랄두 2016, 17).

다. ‘국가 영혼의 치료사(médicos de alma nacional)’라 불린 이들은 연료 판매 통제, 노인이나 장애인 돌보기와 같은 사회복지 서비스에서부터 범죄 예방이나 마을단위의 정치적 활동 주도까지 다양한 역할을 담당했다(Cancio Isla 2011).

피델의 직속 관할 하에 있던 이러한 청년 사회활동가 조직은 마치 중국의 문화대혁명 시 마오쩌둥의 홍위병과 같은 역할을 했다. 양자 모두 존재하는 제도적 기관들을 무시하고 통치자 개인의 카리스마에 의존해 제도 밖에서 자본주의 물질 유입에 맞서 사회주의 이데올로기를 재강화하고자 했다는 점에서 유사성이 있다. 차이가 있다면 쿠바의 경우 중국과 달리 권력집단 내부의 분열이 없었기 때문에 이러한 운동이 제도와 권력엘리트들을 공격하지는 않았다는 점이다(Leogrande 2015, 382-383).

어쨌든 특별시기 이후 피델은 당이나 인민권력국회의, 각료회의와 같은 공식적 제도보다는 ‘지원그룹’이나 ‘사회활동가 프로그램’과 같은 제도 밖의 조직들을 통한 개인 카리스마 리더십을 강화했다.

### III. 라울 카스트로 정부: 집단적-제도적 리더십 추구

#### 1. 피델 관련 인물들의 제거

혁명을 통해 절대 권력을 장악한 카리스마적 지도자의 권력 승계 문제는 필연적으로 체제 안정에 많은 불안을 야기한다. 쿠바도 카리스마적 지도자 피델 카스트로 한 사람에게 과도하게 의존하는 체제였기 때문에 그의 존재 여부가 체제 안위와 밀접한 관계가 있다. 하지만 쿠바는 최근 피델에서 동생 라울로의 점진적이고 매끄러운 권력 승계를 실현했다. 그 과정에서 통치 엘리트 내부의 두드러지는 권력투쟁이나 사회적 불안은 없었다. 사실상 ‘평화적 권력 승계’가 이루어졌다고 해도 과언이 아니다. 게다가 권력 승계 시 북한과 같은 대대적 숙청도 없었다.

그러나 라울로의 권력 승계 이후 피델의 인물들이 많이 사라진 것은 사실이다. 특히 ‘지원그룹’의 역할은 극적으로 감소했다. 라울은 2007년 청년공산주의연맹 총회에서 관료의 전문성을 강조했다. 그리고 관료 전문성 부족의 대표

적 사례로 급속 승진한 지원그룹 멤버들을 지목했다. 그는 정치적 리더의 지위를 맡기 위해서는 최소 그 분야에서 5년 이상의 경험을 가져야 함을 제도화할 것을 선언했다.

그 후속 조치로 우선 ‘지원그룹’의 참모장 역할을 했던 카를로스 발렌시아가(Carlos Valenciaga)가 2008년 제거되었다. 1990년대 경제 개혁을 주도하고 한 때 피델의 계승자로 간주되기도 했던 카를로스 라헤는 2009년 권력남용이라는 죄목으로 국가평의회 부의장과 각료회의 수석부의장(부통령)의 자리에서 물러났다. 1965년 생으로 혁명 후 세대의 선두주자로 간주되던 외교부 장관 페레스 로케 또한 같은 해 모든 관직에서 물러나야 했다. 결과적으로 2012년까지 26명의 각료회의 장관 중에서 피델이 임명한 사람 중 남은 사람은 3명에 불과했다.<sup>23)</sup> 대신 새로운 장관들은 주로 그 분야의 전문적 경험이 풍부한 사람들로 채워졌다. 특히 주요 사업들을 운영해 왔던 군부 출신 인사들의 도약이 두드러졌다(Leogrande 2015, 387).

한편 2013년에는 1993년부터 20년간 인민권력회의 의장과 1980년부터 정치 국원을 지낸 리카르도 알라르콘 데 케사다(Ricardo Alarcón de Quesada)가 모든 직위에서 물러났다. 그는 3·13혁명지도위원회 출신으로 학생운동세력의 핵심 리더 중 한 명이다. 알라르콘에 이어 인민권력회의 의장은 1944년 생으로 혁명 제 2세대인 후안 에스테반 라소 에르난데스(Juan Esteban Lazo Hernández)가 맡았다. 그는 쿠바공산당의 아프리카계를 대표하는 인물로서 2008년 라울로 권력승계가 이루어졌을 때 국가평의회 부의장으로 임명되었다. 그 후 라헤가 물러나고, 피델과 라울에 이어 쿠바 권력 서열 3위로 같은 아프리카계였던 후안 알메이다 보스케가 사망하자 그의 정치적 역할이 보다 커졌다. 후에 살펴보겠지만 그의 인민권력회의 의장 지명은 쿠바 공산당 내 여성과 아프리카계 대표성 확대 차원에서 이루어졌다. 알라르콘을 확실히 피델과 친한 사람이라고 할 수

23) 라울은 피델의 참모들을 권력 핵심에서 제거하면서 피델을 비판하거나 그의 이미지를 훼손하지는 않았다. 이들 제거를 위한 결정적 근거는 라헤와 페레스 로케가 피델과 혁명세대들을 늙은이들이라고 조롱하는 비디오 테이프였다.

는 없지만 어쨌든 그의 퇴진과 에스테반 라소의 등장은 라울 정부의 권력엘리트의 변화에서 의미하는 바가 크다.

2011년에는 완전히 자율적으로 운영되던 ‘사회 활동가 프로그램’을 노동사회복지부(MTSS)의 직접 관할 아래에 두고 독립적 예산도 배정하지 않았다. 청년공산주의자연맹 제 1서기로서 이 프로그램의 책임을 맡고, 그 성과로 각료회의 부의장까지 지냈던 오토 리베로(Otto Rivero)는 모든 관직에서 물러났다. 이 프로그램에 속해 사회 활동가로 활동하던 젊은이들도 모두 원래의 자리로 돌아갔다. 그렇게 함으로써 사회주의 재강화를 위해 ‘지원그룹’과 함께 피델에 의해 설립되었던 또 하나의 중요한 조직이 사라졌다(Cancio Isla 2011).

## 2. 피델의 영향력 지속 하에 안정적 권력 승계

피델에서 라울로의 권력 이양 후 피델의 개인 참모들이 대부분 제거되었음에도 불구하고 피델의 상징적 영향력은 유지되었다. 권력 이양 이후에도 라울은 체제 정당성을 확보하기 위해 일정 부분 여전히 피델의 카리스마적 권위에 의존할 수밖에 없었다. 라울은 피델의 개인 참모들을 제거하면서도 피델을 비판하거나 그의 이미지를 훼손하지는 않았다. 이는 혁명의 동업자로서 자신의 정당성이 피델과 밀접하게 연결되어 있다고 판단했기 때문이다. 라울은 권력 이양 후에도 정책의 지속성을 강조했으며, 피델의 말을 자주 인용하기를 좋아했다. 국가의 미래를 결정하는 중요한 사안에 대해서는 피델의 의견 참고를 의뢰가 승인해 줄 것을 요구하기도 했다. 심지어 언론도 라울로의 권력승계 이후에도 여전히 피델을 더 크게 다루었다.

한편 피델은 권력 승계 이후에도 공산당 기관지 그란마에 ‘의견들(reflexiones)’을 발표하면서 쿠바가 나아가야 할 큰 방향을 제시했다. 주요 공직에서 물러난 이후 피델은 2012년 6월까지 월 평균 5회 정도 그란마에 자신의 글을 활발하게 발표했다. 그 후 건강이 악화되면서 ‘의견들’은 연 2회 정도로 줄어들었지만, 피델은 2016년 3월 28일 오바마에 대한 그의 마지막 글인 “El Hermano Obama”까지 쿠바의 주요 현안에 대한 자신의 견해를 꾸준히 쿠바 공산당 기관지 그란

마에 발표했다. 언급된 내용은 주로 국제정치 문제, 기후변화 등 글로벌 이슈, 쿠바혁명의 영웅적 투쟁 이야기 등이 대부분이고, 국내 문제에 대해서는 전반적 방향에 대한 언급은 있었지만 정책에 대해 구체적 의견을 표시하지는 않았다 (Castro, Fidel 2008-2016).

한편 피델이 임명한 지원그룹 출신의 고위관료들이 제거됨에 따라 피델이 라울에 대해 불만을 가지게 되었고, 또 피델의 글이 때때로 라울 정부의 개혁 방향과 다름에 따라 형제간의 불화가 있을 것이라는 추측이 나돌기도 했다.<sup>24)</sup> 그러나 그때 피델은 라울이 모든 일을 전적으로 책임지고 있으며, 그들 간의 이견은 둘 사이에서 해결될 것이라고 하면서 사안을 정리했다. 그를 통해 피델은 제 2선으로의 후퇴를 명확히 했으며, 그를 통해 그의 영향력 아래에서 안정적 권력 승계를 이룰 수 있었다. 심지어 2010년 피델은 사회주의 경제 모델의 문제점과 그의 개혁 필요성까지 인정함으로써 정책 방향에 있어서도 논란의 여지를 제거했다.

어쨌든 쿠바의 권력승계 사례는 카리스마 리더십의 권력 승계 모델에서는 지금까지 볼 수 없었던 새로운 형태의 권력승계 모델이었다. 이에 대해 호프만은 쿠바의 케이스는 카리스마 리더십의 정당성 이전이 베버가 말하듯이 계승자 지명과 같은 단지 ‘한 번의 정치적 이벤트(one-time affair)’로 완성되는 것이 아님을 보여주는 예외적 사례라고 말한다. 그는 쿠바에서 계승자의 지명은 안정적 권력승계를 위한 필요조건이지 충분조건은 아니었다고 말한다. 그는 쿠바에서는 안정적 권력승계를 위해 카리스마 리더십의 지도자가 권력 이양 이후에도 여전히 정당성을 부여하는 사람으로 남아 있고, 권력을 승계한 정부는 지속적으로 카리스마적 지도자의 지배 정당성에 의존해야만 했다고 한다.

24) 하벨은 ‘피델주의자’와 ‘라울주의자’ 간의 차이를 다음과 같이 정리한다. 피델주의자는 주체적 마르크스주의자이자 이상주의자로서 기본적으로 자본주의 메커니즘에 대한 회의를 가지고 있다. 따라서 개혁이 가져올 정치 시스템의 위험을 비판하고, 국가개입주의를 강조하고, 경제발전보다 국가와 혁명의 수호를 더 중요시 한다. 한편 라울주의자는 기본적으로 현실적 실용주의자들로서 베트남의 경험에 관심이 있으며 농업 수익성 향상과 경제적 구습 타파 등 경제 개혁을 통한 정치시스템의 영구화를 추구한다(하벨 2008).

따라서 권력 계승자는 전 정부의 정책을 수정하는 경우에서조차 그의 정당성을 전 카리스마 지도자를 통해 확보할 수 있었다. 이는 현 정부 정책의 일관성과 활력 부족이라는 문제를 야기하지만 권력승계를 안정적으로 이루어 가는 데에는 가장 효과적이었다고 호프만은 주장한다(Hoffmann 2009, 241).

어쨌든 피델에서 라울로의 권력 승계는 카리스마를 가진 역사적 지도자의 생전에 점진적으로 이루어짐에 따라 명백히 ‘불완전한 권력 승계’였지만, 한편 그로 인해 쿠바는 중국의 권력 이양 시기에 나타나는 당내 세력들 간에 최고지도자 자리와 정책 방향을 둘러싼 격렬한 투쟁 없이 안정적 권력승계를 이룰 수 있었다.<sup>25)</sup>

### 3. 공산당을 통한 집단적-제도적 리더십 추구

1965년 설립된 쿠바 공산당은 쿠바가 1970년대와 1980년대에 소련식 행정 개혁을 통한 제도화를 강화할 때 국가 관료주의에 대한 당의 통제를 확대했다. 그러나 1986년 피델이 공산당의 관료주의적 성향을 비판하며 궤도수정을 하면서부터 다시 세력이 약화되었다. 그리고 소련이 붕괴되고 ‘특별시기’를 거치면서 당의 영향력은 보다 축소되었다. 당에 대한 정치적 신뢰도가 감소했고, 당의 이데올로기적 영향력도 제한되었다. 대신 정치는 피델과 그의 개인 참모들에 의해 주도되었다.

심지어 쿠바 권력 엘리트에 대해 가장 전문가 중에 한 사람인 무할-레온은 2011년 발표한 그의 논문에서 라울로의 권력 승계 이후에도 당의 약화는 계속되었다고 주장한다. 그는 비록 공산당이 여전히 혁명군과 함께 쿠바의 권력을 분점하고 있지만 공산당은 과거 자신들이 통제하던 후원자적 네트워크의 상당수를 잃어버렸으며, 국가와 사회에 대한 당의 통제도 상당히 약화되었다고 말

25) 물론 쿠바 권력 엘리트 내부에 격렬한 권력 투쟁은 없다고 하지만 개혁 추진 세력과 개혁에 제동을 거는 세력이 공존하는 것은 사실이다. 메사-라고(Mesa-Lago 2013)의 재미있는 지적처럼 쿠바에서는 개혁을 추진하는 것도 개혁에 제동을 거는 것도 모두 같은 정부이다. 따라서 쿠바의 권력엘리트는 하나로 통합되어 있지만 그들 내부에서 개혁의 방향과 관련된 의견의 차이는 분명히 존재한다.

한다(Mujal-León 2011, 158).

그러나 군의 부상으로 인해 당의 실질적 영향력은 매우 약화되었지만 새로운 리더십의 공식적 공간으로서 당의 역할은 오히려 더 강조되었다. 라울은 개인 카리스마 리더십을 계승하는 대신 공산당을 쿠바 정치의 공식적 중심에 다시 올려놓았다. 당보다 개인 참모를 중심으로 카리스마적 리더십을 행했던 피델 카스트로가 물러난 후 권력을 이어 받은 라울은 형과 같은 카리스마가 부족했다. 라울은 피델로부터 당, 국가, 군에서 모든 직위를 물려받았지만 피델 카리스마의 핵심인 ‘총사령관(*comandante en jefe*)’의 상징성을 물려받지는 못했다. 피델은 2006년 수술로 라울에게 통치를 위임했을 때만 해도 여전히 ‘총사령관’이라는 호칭으로 불렸다. 그러나 2008년 라울로의 권력 이양 이후 피델에게 더 이상 공식적으로 ‘총사령관’의 호칭이 사용되지 않는 않았다. 대신 그는 ‘동지 피델(*Compañero Fidel*)’이라고 불려졌다. 2011년 라울은 당과 군의 통수권마저 넘겨받음에 따라 공식적으로 ‘총사령관’이 되었지만 그의 이름이 가지는 상징성까지 물려받지는 않았다.<sup>26)</sup>

피델과 같은 카리스마적 지배 정당성을 승계 받지 못한 라울은 대신 통치를 위해 새로운 리더십의 형태가 필요했다. 그는 카리스마 리더십 대신 쿠바 정치를 다시 제도적 관료적 합리성을 중요시하는 집단적, 제도적, 합법적 리더십을 구축하고자 했다. 그에 따라 라울은 혁명을 지속적으로 유지하기 위해 공산당과 같은 공식적 제도를 강화하는 것이 필연적이라고 생각했다.

라울은 당이 혁명의 지속성을 유지하고, 국가의 통합을 보장할 수 있는 가장 효과적이자 유일한 기구라고 생각하여 당을 통한 통치를 강화했다. 피델이 당을 넘어 개인 참모 중심의 통치를 했다면 라울은 쿠바 지배층의 핵심인물들로 구성된 당 정치국을 공식적인 통치의 중심으로 삼았다. 이러한 집단적 리더십

26) 라틴아메리카 반미 민족주의의 상징으로서 ‘총사령관’ 피델의 카리스마는 베네수엘라의 우고 차베스 대통령이 물려받았다. 피델과 차베스의 관계는 우정과 동맹을 넘어 공식석상에서 차베스가 피델을 ‘아버지’라고 부를 정도로 거의 부자와 같은 수준이었다. 라울이 피델과의 가족 관계가 부각되는 것을 꺼린 반면 차베스는 피델과 자신 간의 관계의 그러한 이미지를 오히려 더 부각시켰다.

하에서 라울은 이제 ‘동료 권력 엘리트 중 제 1인자’일 뿐이다. 따라서 정책 최종 결정 과정에서 라울 개인의 생각보다는 당 정치국 내부의 토론이 무엇보다 중요해졌다. 피델의 시대에는 정책 결정을 위해 모두가 피델에게 로비해야 했다. 이제는 엘리트 관료들이 서로서로를 설득해야 한다. 따라서 관료계급들의 정치적 역할도 함께 증가했다. 당내 분파주의는 여전히 회복되지 않았지만, 조직정치는 어느 정도 허용되기 시작했다. 물론 이러한 변화를 공산당 일당지배체제의 본질적 변화라고 보기는 어렵겠지만 라울이 개인 비선 조직보다는 공산당이라는 공식적 조직을 통해 정치를 실행하고자 함으로써 피델 때 보다는 좀 더 제도적, 집단적 리더십을 추구한 것은 사실이다.

당을 통한 제도적 리더십의 강화로 인해 그 동안 불규칙하게 개최되던 당 대회도 5년마다 다시 정기적(제 6차 2011년, 제 7차 2016년)으로 열리기 시작했다. 호세 마차도의 당 제 2서기 임명도 당의 역할 강화를 보여주는 상징적 행위이다. 라울로 권력이 승계된 직후인 2008년 그 자리는 원래 피델의 개인 참모였던 카를로스 라헤가 차지할 것으로 예상되었다. 그러나 라울은 그 자리에 1930년 생으로 혁명세대 출신인 호세 마차도 벤투라를 임명함으로써 그를 쿠바의 실질 권력 서열 2위 자리에 올려놓았다. 마차도가 라울 정부의 권력 2위 자리에 오른 것은 무엇보다 그가 쿠바 공산당 내에서 신뢰가 매우 높은 인물이기 때문이다. 쿠바 정치에 정통한 인물인 리오그란데는 최근 발표한 그의 논문에서 개인적 충성도를 넘어 무엇보다 당내 지지도가 높은 인물을 권력의 2인자로 선택한 것도 라울이 개인 통치가 아닌 정치제도 특히당을 통한 집단적, 제도적 통치의 강화를 추구하는 것이라고 주장한다(Leogrande 2015, 385-387).

## IV. 라울로의 권력 승계 이후 쿠바 권력엘리트의 변화

### 1. 쿠바혁명군의 실질적 영향력 강화

제도적 리더십의 강화로 그의 공식 공간으로서 공산당이 다시 부상하고 있지만, 그렇다고 공산당이 쿠바 정치의 실질적 권력을 장악한 것은 아니다. 라울

로 권력 승계 이후 쿠바의 실질적 권력은 라울이 오랜 기간 몸담았던 쿠바혁명군(Fuerzas Armadas Revolucionarias de Cuba: FAR)으로 기울어지고 있다.

FAR은 체제의 생존전략 상 필요에 따라 쿠바혁명 초기부터 국방장관 라울의 주도 아래 특별한 역할을 부여받았다. 1980년대 레이건의 등장과 소련에 대한 신뢰 약화로 인해 쿠바 혁명정부는 스스로를 방어할 수 있는 능력을 기르기 위해 정규군을 거의 300,000명으로 늘렸으며, 그의 7배에 달하는 예비군을 사회 모든 영역에서 육성했다. 이로 인해 쿠바 사회는 보다 광범위하게 군사화 되었으며, FAR의 위상도 올라갔다(Espinosa 2003, 373).

게다가 군수산업을 육성하기 위해 중앙집중식인 소련식 경영방식을 버리고, 국방부장관인 라울의 주도 아래 군부가 군수사업을 자율적으로 경영하는 새로운 방식을 시도했다. 그로 인해 FAR은 다른 어떤 국가기구도 누리지 못하는 높은 수준의 자율성을 누렸다. 1980년대 중반부터 혁명군에 소속된 군수기업들의 독자적 발전을 위해 자본주의 경영 테크닉을 도입한 ‘기업적 완성화 시스템(Sistema de Perfeccionamiento Empresarial: SDPE)’이 그의 대표적 사례이다. 현대적 경영기법을 배우기 위해 군 장교들이 다른 라틴아메리카 국가들로 파견되었다. 이들은 군대식 규율, 명령체계, 헌신의 기반 위에 현대적 경영 기술까지 습득했다.

1990년대 ‘특별시기’의 위기 상황에서 군부의 예산이 반으로 줄어들고, 병력도 6분의 1로 감소했다. 군부는 자체적 생존 방안에 따라 구조조정, 식량 자급 자족, 필요한 부품 자급자족 등을 실현해야 했다. 게다가 군부는 외부로부터 공격에 대한 방어 임무, 쿠바 사회 긴장 고조시 긴급 동원과 같은 전통적 임무 외에 기존에 습득한 자본주의 경영 테크닉을 기반으로 외화벌이를 위한 국영기업 운영과 같은 특별한 역할도 맡게 되었다. 클리팍에 따르면 FAR은 이제 혁명의 방어자를 넘어 경제 희생의 책임자가 되었다(Klepak 2015, 76-77).

이런 과정에서 군 소속 관료 기업인들은 경제개혁과 함께 FAR 소속의 기업 그룹인 GAESA(Grupo de Administración Empresarial, S.A.)를 주도적으로 운영했다. GAESA는 관광업과 관련된 GAVIOTA와 유통과 관련된 AUSA

(Almacenes Universales, S.A.)를 중심으로 농업, 통신업, 광산업 등 다양한 분야에서 수많은 자회사를 거느리고 있는 거대 기업 그룹이다.<sup>27)</sup>

게다가 FAR은 2008년 라울로의 권력승계 이후 국가경제통제권이 군부로 넘어가자 피델이 사실상 개인적으로 통제하던 또 다른 기업 그룹인 CIMEX (도소매업, 금융, 회계감사 등의 분야에서 80개 이상의 자회사를 소유)등을 2012년 자신의 통제로 끌어들이었고, 그로 인해 FAR이 통제하는 기업의 규모는 2배로 확대되었다. 현재 FAR은 GAESA와 CIMEX를 양대 축으로 쿠바에서 산출되는 소득의 약 65%를 차지하면서 쿠바 경제를 사실상 거의 대부분 장악하고 있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 쿠바에 투자하거나 교역을 원하는 대부분의 외국인 기업들은 쿠바의 이러한 기업 그룹들 즉 FAR과 접촉해야만 한다(Cubanet 2016).

가장 잘 조직되고, 효율적이고, 국민의 신뢰를 받는 조직으로서 FAR은 라울 정부 아래에서 상대적으로 통제가 쉽지 않은 관료들을 대신해 국가 수익사업의 대부분을 맡아서 운영하기 시작했다. 그러나 GAESA의 경제적 영향력과 SDPE를 통한 기업적 경영 능력에도 불구하고 1990년대에 군부는 국가경제정책에 직접적으로 관여하지는 않았다. 라울로의 권력 승계 이전까지 국가정책을 주도했던 사람들은 앞서 언급했던 피델의 개인 참모인 카를로스 라헤 중심의 ‘지원그룹’이었다. 그러나 무할-레온에 따르면 2008년 라울로의 권력 승계 이후 군부는 이들을 대신해 국가경제정책에서도 중심 역할을 담당하게 되었다고 한다. FAR의 잘 작동되는 경영 관리와 통제의 원칙이 정부의 다른 부분에

27) GAESA를 설립하고 운영해 온 책임자는 라울이 가장 신뢰하는 훌리오 카사스 레게 이로(Julio Casas Regueiro)장군이였다. 그는 2008년 라울로 권력이 승계되면서 국가평의회 부의장과 혁명군부(MINFAR) 장관을 맡았다. 그리고 2011년 그의 사망 후 현재 GAESA는 라울의 큰 딸인 데보라(Deborah)와 결혼한 루이스 알베르토 로드리게스 로페스-카예하스(Luis Alberto Rodríguez López-Callejas)장군이 책임을 맡고 있다. 라울의 큰 사위인 그는 군부와 쿠바경제에서 가장 영향력 있는 인물임에도 불구하고 외부적으로 잘 드러나 있지는 않다(Cubanet 2015). 이러한 군부 산하 기업그룹의 운영진들은 쿠바에서도 중국처럼 시장사회주의가 활성화되면 맨 처음 신흥부자 대열에 오르게 될 것이다.

도 적용된 것이다(Mujal-León 2011, 154).

라울은 더 이상 국방부 장관이 아니지만 국가 정책을 상당부분 FAR에 의존하고 있다. 따라서 군이 국가와 경제에 더 많은 역할을 하도록 함으로써 FAR의 정치적 영향력도 더 커졌다. 실제로 라울 이후 쿠바 경제 정책을 주도해 온 경제기획부장관(Ministro de Economía y Planificación)을 맡았던 마리노 무리요(Marino Murillo, 2009-2011년, 2014-2016년)와 아델 이스키에르도 로드리게스(Adel Izquierdo Rodríguez, 2011-2014년)는 모두 FAR의 기술관료 출신들이었다. 특히 아델 이스키에르도는 FAR 내 기업업무를 담당하는 개혁추진세력의 리더이다.<sup>28)</sup>

FAR은 혁명 방어와 아프리카에서 전공으로 인한 국민적 신뢰, 군부의 운영 예산 자체 마련, 외화벌이 사업에서의 역할 등을 통해 재정적으로 어려운 쿠바에서 권력과 영향력을 강화해왔다. 반면 그러한 기반이 부족한 공산당은 점차 군부에 밀려 영향력이 약화되었다. 그에 따라 당과 군의 관계도 재규정될 필요가 있다. 관련하여 클리팍은 제도적 리더십의 공식 공간으로서 공산당의 역할은 여전히 중요하지만 국가의 미래를 결정하는데 있어서 공산당의 실질적 영향력은 FAR에 비해 많이 떨어진다고 평가한다. 심지어 ‘특별시기’ 이후 군의 독립이 가속화됨에 따라 쿠바에서는 당이 더 이상 FAR을 통제할 수 없게 되었다. 따라서 과거 소련식 공산당의 군부 통제는 혁명 초기부터 일어나지 않았고, 그러한 군부의 독립 경향은 최근 보다 강화되었다. 그러나 클리팍은 쿠바에서 군부의 주요 인사들이 당정치국 위원이거나 당중앙위원회 위원을 맡고 있기 때문에 당과 군의 경계가 명확하지 않고, 따라서 쿠바에서 당과 군의 관계는 갈

28) 아델 이스키에르도는 2015년부터 현재 교통부 장관직을 맡고 있다. 하지만 그는 2016년 6차 공산당 대회 이후 공산당 정치국원에서 제외되었다. 무리요도 베네수엘라 석유도입 감소로 인한 에너지 절감 대책을 발표하고 일주일 후에 경제기획부 장관에서 전격 교체되었다. 그러나 무리요는 정치국원 자리는 유지하고 있다. 새 경제기획부 장관은 각료회의 부의장 리카르도 카브리사스(Ricardo Cabrisas)로 그의 나이는 1937년생으로 2016년 당시 79세였다. 따라서 쿠바 경제의 수장이 상대적으로 젊은 FAR의 관료 엘리트들에서 다시 혁명세대의 인물로 돌아갔다. 이는 아직까지 쿠바에서 혁명세대의 영향력이 여전히 건재함을 보여준다.

등적이라기보다 국가 기구에 있어서 둘 사이의 연계가 일반화되어 있다고 한다(Klepak 2015, 78).

서진영에 따르면 중국에서도 권력엘리트 집단 내부에서 군은 중요한 역할을 수행했다. 혁명 과정에서 홍군의 활약으로 인해 중국공산당 내부에서도 군 출신의 비중은 매우 높은 편이었다. 특히 1966년 문화대혁명 때에도 인민해방군이 혼란을 수습하고 그 후 당과 정부를 장악했다. 1976년 개혁 정권이 등장할 때도 숙청과정에 군부가 깊숙이 개입함으로써 향후 정국을 주도했다. 1977년 11기 당 대회 이후 구성된 정치국에서 군 출신의 비중은 46.2%에 달했다. 그러나 1993년 군부와 관계가 없는 장쩌민이 국가 주석이 되면서부터 문민통치가 정착되기 시작했고 군에 대한 당의 통제가 강화되었다. 서진영에 따르면 그러한 경향은 후진타오와 시진핑 정부에서도 지속되고 있다고 한다(서진영 2015, 227-228).

물론 쿠바의 당군 관계는 당이 정치적 우위를 차지하는 구소련의 정치시스템이나 선군정치에도 불구하고 군이 지속적으로 당의 지도를 받는 북한의 체제와도 다르다.<sup>29)</sup> 쿠바혁명에서 주도적 역할을 했던 FAR은 혁명 후 제도화 과정에서 자율적 기관으로서 당에 종속되지 않았으며, 라울로의 권력 승계 이후에는 군의 영향력이 오히려 보다 더 강화되었다. 결국 군이 당에 비해 우위를 점하는 쿠바의 당군 관계는 공산주의 정치 시스템에서 가장 독특한 형태라고 할 수 있다.

라울이 물러나고 만약 예상대로 당 출신의 디아스 카넬로 권력이 승계된다면 기존의 당군 관계에도 새로운 변화가 나타날 수 있다. 특히 지금까지 중재자 역할을 했던 혁명세대가 물러나고 혁명 후 세대가 정치의 주역이 되면 이들 중군 출신과 당 출신 사이의 갈등 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

## 2. '신 통치연합'의 초석

2008년 2월 라울로의 권력 승계 직후 라울은 완전히 새로운 내각을 구성하

29) 구소련과 북한의 당군 관계에 대해서는 통일연구원의 박영자 외(2015, 28-34)의 자료를 참고.

는 데까지 나아가지는 못했지만 개혁과 관련된 부처에서 8명의 각료를 새로 임명했다. 또한 각료회의 부의장 중 네 명을 교체했으며 그 중 세 명을 FAR 출신들로 임명했다.<sup>30)</sup> 공산당 정치국에도 3명을 새로 추가로 임명했다. 혁명 동지인 라미로 발데스, 현 FAR 참모총장인 알바로 로페스 미에라(Alvaro López Miera), 쿠바노동자연맹 총서기인 살바도르 발데스 메사(Salvador Valdés Mesa)가 그들이다. 이들은 쿠바 권력엘리트를 구성하는 대표적 조직인 혁명세대, FAR, 당에서 각각 1명씩 선발되었다.

2009년 2월 새 내각을 임명할 때에는 피델 내각의 유임자들을 전원 교체했다. 앞서 언급한 피델 개인 참모들의 제거도 이때 이루어졌다. 경험을 강조한 새로운 내각은 대부분 FAR, 특히 SPDE 관련 인물들로 채워졌다.

2011년에 개최된 제 6차 공산당대회에서 라울은 기존의 혁명세대 지도자와 더불어 FAR 기술관료 출신 엘리트와 공산당의 차세대 지도자들을 새로 공산당 정치국원에 임명함으로써 ‘신 통치연합(new ruling coalition)’ 구축의 초석을 놓았다. <표 2>에서 보듯이 6차 공산당대회 이후 정치국원 14명 중 6명이 FAR 소속 혹은 FAR 출신이다. 특히 그 중 새로 임명된 2명(마리노 알베르토 무리요, 아델 이스키에르도 로드리게스)은 모두 군 기술관료 출신들이다. 당 중앙위원회 급에서는 중앙위원 115명 중 30%가 FAR 출신으로 채워졌다. 이런 과정을 통해 FAR은 기존의 국방과 국내 치안에서의 역할뿐만 아니라 국가 경제 전반의 운영까지도 전면에 나서서 맡게 되었다. 한편 공산당은 국가와 사회에 대한 전반적 통제력은 약화되었지만 공산당의 차세대 간부 그룹과 지구당 책임자 출신의 2명(브루노 로드리게스 파리아 Bruno Rodríguez Parilla, 메르세데스 로페스 아세아 Mercedes López Acea)<sup>31)</sup> 이 정치국에 신규로 발탁됨으로써 총 5명의 정치국원을 가지고서 혁명군과 함께 권력을 분점하게 되었다. 무할-레온은 특히 아직 정치국원은 아니지만 당 중앙위원회에 소속된 각 지구당의 제 1서기들은 모두 2011년 이후 라울이 임명한 사람들로서 이들이 앞으

30) 라미로 발데스, 마리노 무리요, 올리세스 로살레스 델 토로(Ulises Rosales del Toro)가 그들이다.

로 군 엘리트와 함께 쿠바의 미래 권력 엘리트의 핵심이 될 것이라고 전망한다 (Mujal-León 2011, 158-159).

### 3. 젊은 세대, 여성, 아프리카계의 참여 확대

라울로의 권력 승계 이후 혁명군의 실질적 영향력 강화, ‘신 통치연합’ 구축 시도와 함께 권력엘리트의 변화에 있어서 나타나는 또 다른 현상은 세대교체와 여성 및 아프리카계의 대표성 강화였다. 제 6차 공산당대회에서는 피델에 의해 전격적으로 임명된 젊은 간부들이 정치적 판단을 간과하고 지나치게 관료적 행정적 효율성에만 치중함에 따라 당이 당원과 국민의 의사를 반영하고 정책을 비판하는 기능을 상실했다는 의견이 강하게 제시되었다. 행정을 맡게 된 젊고 경험 없는 당 간부들은 정책 실패가 잦았고, 때때로 무소불위의 권력으로 인해 부패의 희생양이 되기도 했다. 그로 인해 당원들의 불만과 무관심이 팽배했다. 따라서 6차 당 대회에서는 당내 민주화에 대한 요구가 확대되었다. 다양한 사회적 이해관계를 정책에 반영하기 위해서 다양한 사회적 주체 사이에 권력이 배분되어야 한다는 것이 그들 주장의 핵심이다(구안체 살디바르 2014, 199).

이런 당내 민주화는 젊은 세대, 여성, 아프리카계의 당 지도부 참여 확대로 나아가야 한다는 것이 당 대회 참가자들의 일반적 생각이었다.<sup>32)</sup> 그러나 <표 2>에서 보듯이 6차 공산당대회 이후 권력의 핵심인 공산당 정치국 위원 15명 중 여성은 1명, 아프리카계는 2명(물라타 1명), 60세 이하는 3명(2012년 리카르도 알라르콘의 퇴진으로 4명으로 증가함)으로 여전히 당 대회에서 제기된 방향과는 거리가 있었다. 정치국원 14명 중 알라르콘을 포함하면 6명이 1930년대 생이었고, 1940년대 생(1950년생 포함)도 5명에 달했다. 특히 권력 최상층부의 라울 카스트로와, 호세 라몬 마차도, 라미로 발데스는 80을 넘는 혁명세대 지도자들이었

31) 메르세데스 로페스 아세아가 시엔푸에고스 지구당 제 1서기에 이어 현재 라 아바나 (La Habana) 지구당 제 1서기를 맡고 있는 반면, 부루노 로드리게스 파리아는 아바나대학 교수이자 ‘후벤투드 레벨데’ 신문 편집장, 유엔대사를 거쳐 외교부 장관으로 임명된 사람으로 지구당 기반을 갖고 있지 않다.

32) 중국의 경우 권력엘리트 변화의 중요한 경향은 세대교체, 전문화, 문민화, 파벌정치

〈표 2〉 제 6차 당 대회 이후 쿠바공산당 정치국원(2012년)

이름	출생 년도	성 별	종족성	정치적 배경	최초 선출년도
라울 카스트로 루스	1931	남	-	혁명세대	1965
호세 라몬 마차도 벤투라	1930	남	-	혁명세대	1975
미겔 디아스-카넬 베르무데스	1960	남	-	공산당	2003
라미로 발데스 메넨데스	1932	남	-	혁명세대	2008b
살바도르 발데스 메사	1950	남	아프리카계	공산당 (노조지도자)	2008
메르세데스 로페스 아세아	1964	여	물라타	공산당	2011
에스테반 라소 에르난데스	1944	남	아프리카계	공산당	1985
마리노 알베르토 무리요 호르헤	1961	남	-	FAR(기술관료)	2011
레오폴도 신트라 프리아스	1941	남	-	FAR(장성)	1991
브루노 로드리게스 파리아 <sup>a</sup>	1958	남	-	공산당	2012
아델 이스키에르도 로드리게스	1946	남	-	FAR(기술관료)	2011
알바로 로페스 미에라	1943	남	-	FAR(장성)	2008
라몬 에스피노사 마르틴	1939	남	-	FAR(장성)	1997
아벨라르도 콜로메 이바라	1939	남	-	FAR(장성)	1985

a: 6차 당대회 직후 브루노 로드리게스 파리아는 정치국원이 아니었다. 그는 2012년 12월 부터 리카르도 알라르콘 데 케사다를 대신해 정치국원이 되었다.

b: 라미로 발데스는 몬카다 병영습격에 동참한 '7·26 운동' 세력으로서 정치국 설립멤버 였으나 1985년 제 3차 당 대회 이후 정치국에서 탈락했다가 라울이 권력을 승계한 2008 년 이후 다시 정치국에 복귀했다.

출처: EcuRed(2017); Wikipedia(2017); Mujal-León(2011, 161)

다. 따라서 노년의 혁명세대가 쿠바 권력의 핵심을 여전히 장악함으로써 소위 쿠바의 '장로(長老)정치(gerontocracy)'는 여전히 지속되고 있었다.

하지만 권력의 핵심부인 당정치국에서 엘리트의 구성변화가 느리게 진행됨 에도 불구하고 당중앙위원회, 전국인민권력회의, 국가평의회 등에서는 변화가 보다 활발히 이루어졌다. 6차 공산당대회 이후 당중앙위원회는 위원 115명 중

---

활성화, 연해안 지역 과다 대표성 완화로 나타나고 있다(서진영 2015, 219-232). 한 편 쿠바의 경우에는 세대교체, 전문화, 여성과 아프리카계 대표성 확대가 주된 경향 이다. 전문화도 주요한 방향이지만 전문화를 위해 군의 전문화된 관료들이 부상함에 따라 문민화는 제대로 이루어지지 않고 있다. 또한 통합된 혁명세대가 아직 건재하 기 때문에 파벌정치도 활성화 되지 않고 있다.

여성이 42%(이전 13%), 아프리카계가 36%(이전 10%)를 차지했다. 또한 구체적인 자료는 없지만 라울은 젊은 층의 참여도 확대되었다고 말했다. 2013년에 구성된 제 8기 전국인민권력회의(2013-2018)는 612명의 의원 중 여성이 49%, 아프리카계가 38%로 제 7기(2008-2013)의 각각 43%, 35%에 비해 이들의 참여가 보다 확대되었다. 평균 연령도 48세로 젊어졌다. 국가평의회는 위원 31명 중 여성이 42%, 아프리카계가 39%였으며, 혁명 후 세대의 비중도 61%에 달했다(Leogrande 2015, 401).

라울은 6차 당 대회에서 세대교체를 위해 중국식 임기제한 제도를 채택해 고위직의 경우 5년 임기를 두 번까지만 맡을 수 있도록 제한했다. 그에 따라 라울도 두 번째 임기가 만료되는 국가평의회 의장직에서 2018년 퇴임할 것을 약속했다. 게다가 라울과 같은 7·26운동 출신으로 국가평의회 제 3부위원장이자 쿠바공산당 제 2서기로 라울에 이어 당내 서열 2위인 호세 라몬 마차도 벤투라도 라울과 함께 퇴진할 것이라고 공언했다.

그와 함께 혁명 후 세대인 미겔 디아스 카넬(Miguel Díaz-Canel)을 국가평의회 수석부위원장에 선출함으로써 그는 혁명 후 세대로는 처음으로 국가공식서열 2위에 올랐다.<sup>33)</sup> 그는 공산당 정치국에서도 라울과 라몬 마차도에 이어 서열 3위에 올라있다.

2011년 제6차 공산당대회(Party Congress)가 막을 내리고 9개월 후인 2012년 1월 811명의 당 대회 대표자들은 제1차 전국정당회의(National Party Conference)를 위해 다시 모였다. 이 모임의 목표는 당 대회에서 결정된 개혁 가이드라인 실현을 위한 구체적 계획 수립이 주된 목표였다. 그러한 목표 중에는 당 지도부의 세대교체를 준비하는 것도 포함되어 있었다.

2016년 4월에 개최된 제 7차 당 대회는 오바마의 쿠바 방문으로 야기된 변화

33) 라울은 또 2018년 권력 승계를 위해 디아스 카넬로 대표되는 젊은 차세대 지도자들을 핵심적 지위에 임명하고 후계자로 육성하고 있다. 이들은 현재 라울에게 충성을 유지하고, 군부와 정당과 좋은 관계를 유지하면서 체제 유지를 위한 전문 관료로서의 역할을 충실히 하고 있다. 그러나 그들은 무엇보다 쿠바가 현재 당면한 경제와 사회 문제를 해결하는데 효율성을 보여주어야 한다. 따라서 라울 이후 이들 젊은 세대

〈표 3〉 7차 당 대회 공산당 신임 정치국원(2016년)

이름	출생 년도	성별	종족성	정치적 배경
로베르토 모랄레스 오헤다	1967	남		
울리세스 길라르테 데 나시미엔토	1964	남	물라토	공산당(노조대표)
테레사 아마레예 보우에	1964	여	아프리카계	공산당(여성대표)
미리암 니카도 가르시아	1962	여	아프리카계 <sup>a</sup>	학계(대학총장)
마르타 아얄라 아빌라	1966	여		학계(생명공학자)

a: 최초의 아프리카계 여성 정치국원

출처: Cubadebate(2016)

에 대한 반작용으로 반개혁파가 개혁의 위협을 강조하면서 전반적으로 대회가 보수적 성향으로 흘렀다. 혹시나 했던 호세 라몬 마차도나 라미로 발데스와 같은 혁명세대의 퇴진은 일어나지 않았다. 새로 임명된 정치국원 중에 FAR 출신은 한 명도 없었고, FAR 관료 엘리트의 리더라고 할 수 있는 아텔 이스키에르도는 오히려 정치국에서 밀려났다.<sup>34)</sup> 하지만 권력 엘리트의 세대교체와 여성과 아프리카계의 참여 확대는 꾸준히 추진되었다. <표 3>과 같이 새로 임명된 정치국원 5명이 모두 60세 이하였다. 그중 여성이 테레사 아마레예 보우에(Teresa Amarelle Boué), 미리암 니카도 가르시아(Miriam Nicado García), 마르타 아얄라 아빌라(Marta Ayala Avila) 3명이고, 아프리카계는 아마레예 보우에와 니카도 가르시아 2명이다.

물론 아직도 나이든 혁명세대들이 여전히 권력의 핵심부에 남아있지만 60세 이하의 정치국원이 9명으로 총 17명 중 과반수를 넘어섰다. 여성은 총 4명, 아프리카계도 총 4명으로 증가했지만 전체 인구에 비해 그들의 대표성은 여전히 부족하다. 특히 여성 정치국원과 아프리카계 정치국원들이 서로 겹치는 경우를 감안하면 이들의 비례 대표성은 아직 매우 부족하다.<sup>35)</sup>

로의 권력 이양이 순조롭게 진행될 지는 아직 의문이다. 디아스 카벨은 피델 시대의 '지원그룹' 청년엘리트처럼 급성장한 인물이고, 쿠바의 권력 엘리트 내부에는 라울을 승계하기를 원하는 다른 중요한 인물들이 많다. 따라서 라울 퇴진 이후 쿠바 권력 엘리트 내부의 권력 투쟁 가능성도 없지 않다(Mesa-Lago 2013).

34) 아텔 이스키에르도 외에 6차 당 대회에서 정치국원 중 빠진 사람으로는 건강 문제로 자진 사퇴한 아벨라르도 콜로메 이바라(Abelardo Colomé Ibarra)가 있다.

그러나 공산당 중앙위원회에서 세대교체나 여성과 아프리카계의 대표성은 훨씬 높게 나타난다. 7차 당 대회 이후 중앙위원회 위원 142명 중 66%가 1959년 이후 출생자이며, 이번 당 대회에서 새로 중앙위원이 된 55명 전원이 60세 이하이다. 중앙위원회에서 여성의 비율은 44%로 증가했으며, 아프리카계의 비율도 36%로 증가했다. 심지어 당직자의 나이 제한에 대한 제안도 있었으나 이 문제는 2021년 다음 공산당 대회로 논의가 미루어졌다. 그리고 라울은 2018년 권력승계 시 국가평의회 의장과 각료회의 의장직을 자신이 지명하는 것이 아니라 선출을 통해 뽑겠다고 했다(Mesa-Lago 2016).

물론 권력의 세대교체나 여성과 아프리카계의 참여 확대가 쿠바 경제정책과 정치에 어떤 변화를 가져올 것인지는 명확하지 않다. 2018년 라울이 퇴임하면 젊은 세대 엘리트들에게 권력이 이양될 지도 현재로서는 불확실하다. 또한 젊은 세대 중에서도 어떤 세력이 권력의 핵심이 될지도 아직 잘 알 수 없다. 라울이 국가평의회 의장과 각료회의 의장에서 물러나더라도 당분간 공산당 정치국과 혁명군 총사령관 직은 계속 유지하게 될 것이다. 따라서 혁명세대 엘리트와 젊은 세대 엘리트의 동거는 2018년 이후에도 일정기간 지속될 것이다. 우리는 라울 퇴진 이후 권력 엘리트의 변화가 어떤 방향으로 이루어질지, 또 그러한 권력 엘리트의 변화가 경제 정책에서는 어떤 형태로 나타날지 현재로서는 정확히 알 수 없다. 다만 쿠바의 경제적 변화를 이해하기 위해서 항상 정치적 변화에 주목해야 하는 것만은 분명하다.

## V. 결론

경제적 변화는 정치적 변화를 야기한다. 또한 정치적 변화 없이 경제의 근본적 변화도 불가피하다. 따라서 최근 쿠바에서 일어나고 있는 정치적 변화는 경제적 개혁만큼이나 중요한 의미를 가진다. 물론 현재의 쿠바에서 공산당 일당 지배체제가 한순간에 서구민주주의로 전환하는 것을 기대하기는 어렵다. 그리

35) 쿠바의 여성인구는 전체의 약 반, 아프리카계 인구는 전체의 약 40% 정도이다.

나 피델에서 라울로의 권력 승계 이후 쿠바에서도 많은 정치적 변화가 일어나고 있는 것은 사실이다. 무엇보다 리더십의 변화 추구가 가장 두드러진다. 카리스마가 넘쳤던 피델의 경우 주로 개인 카리스마에 의존하는 정치를 했다면, 그런 카리스마가 상대적으로 부족한 라울의 경우 제도적 리더십을 추구하고 있다. 따라서 피델에 의해 종종 무시되었던 당의 제도적 역할이 다시 강조되고 있다.

리더십 형태의 변화 추구와 함께 쿠바 권력엘리트의 구성에도 변화가 생기기 시작했다. 무엇보다 주목할 만한 것은 라울이 몸담았던 혁명군의 위상 강화이다. 쿠바에서 군은 항상 당에 종속되지 않는 독립 기구로서 존재해 왔다. 그런 상황에서 라울로 권력 승계가 이루어지자 군의 역할은 보다 강화되었다. 그러나 쿠바에서 당과 군은 갈등적 관계라기보다는 융합적 관계라고 보는 것이 타당하다. 어쨌든 쿠바 공산당을 지배하는 핵심 권력 엘리트는 여전히 나이 많은 혁명세대 지도자들이다. 그러나 최근 그들과 함께 당과 군 출신 젊은 엘리트들이 새로운 세력으로 부상하고 있다. 쿠바 공산당의 세대교체는 라울과 함께 혁명 1세대들이 물러나는 2018년 이후 본격적으로 진행될 것이다. 세대교체와 함께 여성과 아프리카계의 참여 확대도 쿠바 권력엘리트의 변화에서 나타나는 새로운 양상이다.

물론 현재 쿠바에서 일어나고 있는 정치적 변화를 두고 정치 전반에 민주화가 이루어지고 있다고 보기는 어려울 것이다. 하지만 라울 정부가 안정적 지배 체제 유지를 위해 과거 개인 중심의 리더십에서 집단적 제도적 리더십을 추구하고, 권력 엘리트 내부에 보다 포용적 변화를 추진하고 있음은 분명해 보인다. 물론 쿠바 권력 내부에서 이러한 변화가 쿠바 정치의 전반적 민주화에 미치는 영향도 결코 작지 않을 것이다.

## 참고문헌

- 구안체 살디바르, 훌리오 세사르(2014), 「쿠바의 민주주의. 1959~2010」, 김기현(역자), 『쿠바. 경제적 사회적 변화와 사회주의의 미래』, 한울아카데미, pp. 191-203.

- 박영자 외(2015), 『전환기 쿠바와 북한의 비교: 정책적 함의』, 통일연구원.
- 베버, 막스(2016), 『프로테스탄티즘 윤리와 자본주의 정신, 직업으로서의 학문, 직업으로서의 정치, 사회학의 근본개념』, 김현욱 옮김, 동서문화사.
- 서진영(2015), 『21세기 중국정치. ‘성공의 역설’과 중국적 사회주의의 미래』, 폴 리테이아.
- 지랄두, 마리웅(2016), 「쿠바 혁명수호위원회의 ‘내부 혁명’」, 『르몽드 디플로마티크』, 한국판 제 89호, 2월호, p. 17.
- 파아킨, 프랭크(1985), 『막스 베버』, 양승태 옮김, 학문과 사상사
- 하벨, 자네트(2008), 「‘포스트 카스트로’의 쿠바: 변화냐? 수구나?」, 『르몽드 디플로마티크』, 한국판 4호, 12월호, <http://www.ilemonde.com/news/articleView.html?idxno=158>
- Cancio Isla, Wilfredo(2011), “Raúl Castro desmantela el programa de trabajadores sociales”, *Caféfuerte*, 28 de septiembre, <http://cafeuerte.com/cpolitica/1227raul-castro-desmantela-el-programa-de-trabajadores-sociales/>
- Castro, Fidel(2008-2016), “Reflexiones del Compañero Fidel”, <http://www.granma.cu/reflexiones-fidel>
- Cubadebate(2016), “Concluyó el Congreso del Partido de los comunistas cubanos: Electo nuevo Buró Político y Secretariado”, <http://www.cubadebate.cu/noticias/2016/04/19/concluyo-el-congreso-electo-nuevo-buro-politico-y-secretariado/#.WR6QEWa1uhe>
- Cubanet(2015), “GAESA, el imperio económico del ejército”, <https://www.cubanet.org/actualidad-destacados/gaesa-el-imperio-economico-del-ejercito/>
- \_\_\_\_\_(2016), “El imperio económico de las Fuerzas Armadas”, <https://www.cubanet.org/actualidad-destacados/el-imperio-economico-de-las-fuerzas-armadas/>
- Del Castillo Alemán, Gloria y Dany Quintana Nedelcu(2016), “Las reformas actuales en Cuba: un estudio de política pública”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 78, No. 1, enero-marzo, pp. 7-32.
- Dominguez, Jorge I.(1989), “Leadership Changes, Factionalism, and Organizational Politics in Cuba since 1960”, Raymond Taras(ed.), *Leadership Change in Communist States*, Boston: Unwin Hyman, pp. 129-155.

- \_\_\_\_\_ (1997), “¿Comienza una transición hacia el autoritarismo en Cuba?”, *Revista Encuentro de la Cultura Cubana*, 6/7, otoño/invierno, pp. 7-23.
- EcuRed(2017), [https://www.ecured.cu/EcuRed:Enciclopedia\\_cubana](https://www.ecured.cu/EcuRed:Enciclopedia_cubana)
- Espinosa, Juan Carlos(2003), “Vanguard of the State: The Cuban Armed forces in Transition”, Irving Louis Horowitz and Jaime Suchlicki(eds), *Cuban Communism. 1959-2003*, 11<sup>th</sup> ed., New Jersey, USA: Transaction Publishers, pp. 366-387.
- Hoffmann, Bert(2009), “Charismatic Authority and Leadership Change: Lessons from Cuba’s Post-fidel Succession”, *International Political Science Review*, Vol. 30, No. 3, pp. 229-248.
- Klepak, Hal(2015), “The Revolutionary Armed Forces. Loyalty and Efficiency in the Face of Old and New challenges”, Philip Brenner, Marguerite Rose Jiménez, John M. Kirk, et al.(eds.), *A Contemporary Cuba Reader. The Revolution under Raúl Castro, 2d. ed.*, Maryland, USA: Rowman & Littlefield, pp. 73-82.
- Leogrande, William M.(2015), “Cuba’s Perilous Political Transition to the Post-Castro Era”, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 47, Issue 2, May, pp. 377-405.
- Mastrapa III, Armando F.(2001), “Equipo de Coordinación y Apoyo al Comandante en Jefe: Cuba’s Parallel Government?”, ASCE, *Cuba in Transition*. Vol. 11, Florida: ASCE, pp. 476-480.
- Mesa-Lago, Carmelo(2013), “Hay una lucha por el poder en Cuba”, *La Vanguardia Internacional*, 6 de octubre, <http://www.lavanguardia.com/internacional/20130610/54375498277/carmelo-mesa-lago-lucha-poder-cuba.html>
- \_\_\_\_\_ (2016), “¿Un paso adelante o hacia atrás?”, *El País*, 4 de abril, [http://elpais.com/elpais/2016/04/21/opinion/1461248160\\_448802.html](http://elpais.com/elpais/2016/04/21/opinion/1461248160_448802.html)
- Mujal-León, Eusebio(2011), “Survival, Adaptation and Uncertainty: The Case of Cuba”, *Journal of International Affairs*, Vol. 65, No. 1, Fall/Winter, pp. 149-168.
- Wikipedia(2017), “Partido Comunista de Cuba”, [https://es.wikipedia.org/wiki/Partido\\_Comunista\\_de\\_Cuba](https://es.wikipedia.org/wiki/Partido_Comunista_de_Cuba)

## 김기현

선문대학교  
 drkhkim@sunmoon.ac.kr

논문투고일: 2017년 7월 20일  
 심사완료일: 2017년 8월 14일  
 게재확정일: 2017년 8월 16일

# Raúl's Institutional Leadership Building and Cuban Power Elite's Change

**Ki-Hyun Kim**

Sun moon University

Kim, Ki-Hyun(2017), "Raúl's Institutional Leadership Building and Cuban Power Elite's Change", *Revista Asiática de Estudios Iberoamericanos*, 28(2), 27-60.

**Abstract** We are discussing much about the economic change that has occurred in Cuba after Raúl Castro succeeded to the power of his brother, Fidel. But his political change comparatively has not been well known. Economic reform necessarily promotes political changes, and there is no doubt that for the fundamental economic change it is indispensable that the political change must accompany it. However, it is true that in Cuba the political change has advanced more slowly than the economic change. But it is also certain that currently many political changes are happening under the Raúl's government. The most important change is in the form of leadership. Fidel had ruled on the base of his individual charisma. But under Raúl who doesn't have this charisma, Cuba is seeking institutional leadership. This pursuit of the change in the form of leadership has caused the change of the role of the various governmental organizations like political party. At the same time, Raúl has brought some meaningful changes in the power elite including generational succession and the promotion of women and Afro-Cubans into leadership positions. This article seeks to analyze these recent political changes in Cuba under Raúl Castro.

**Key words** Cuba, political change, leadership change, power elite, generational succession