



# 전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의

박영자·현승수·이우태·이경화·임을출·이정철·정성철



# 전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의

박영자·현승수·이우태·이경화·임을출·이정철·정성철

## 전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의

인 쇄 2015년 12월  
발 행 2015년 12월  
발 행 처 통일연구원  
발 행 인 최진욱  
편 집 인 북한연구실  
등 록 제2-02361호 (97.4.23)  
주 소 (06578) 서울특별시 서초구 반포대로 217 통일연구원  
전 화 (대표) 02-2023-8000 (팩시밀리) 02-2023-8297  
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>  
기획·디자인 한디자인  
인 쇄 처 (주)현대아트컴 (02-2278-4482)

ISBN 978-89-8479-820-5 93340  
정치, 경제, 외교 정책, 사회주의 국가  
349-KDC6 / 327-DDC23 CIP2016000073

가 격 비매품

© 통일연구원, 2015

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

• 매장 : 02-734-6818 · 사무실 : 02-394-0337

# 전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

# 목차 Contents

요약 .....	ix
I. 서론 .....	1
〈제1부〉 정치경제	
II. 정치·군사 체제: 당군 관계 중심 .....	9
1. 전환기 쿠바의 정치체제 .....	12
2. 민군 관계와 당-국가체제의 당군 관계 이론 .....	26
3. 쿠바와 북한의 당군 관계 .....	30
4. 전환기 쿠바와 북한 군부의 정치경제적 역할 .....	34
5. 비교분석의 시사 .....	40
III. 하이브리드(Hybrid) 경제: 두 독재정권의 지속 요인과 차이 ....	45
1. 저발전 탈사회주의 독재의 복잡한 시장시스템 진화 .....	50
2. 쿠바 경제의 역사 및 현황 .....	60
3. 쿠바 시장시스템 진화 과정 .....	64
4. 북한 시장시스템 진화 과정 .....	73
5. 동질성과 차이 .....	80
IV. 쿠바의 대북·대미 교역 및 미국 변수 .....	87
1. 쿠바-북한 간 교역관계와 특징 .....	89
2. 쿠바-미국 간 교역관계와 특징 .....	95
3. 대외 교역과 미국 변수 .....	102
4. 향후 교역 전망 .....	111

〈제2부〉 외교

V. 미국·쿠바 관계의 역사적 발전: 북미관계에 합의 .....	119
1. 쿠바의 대외정책 .....	122
2. 북한의 외교정책 .....	127
3. 미국과의 대외관계 .....	130
4. 비교분석의 시사 .....	145
VI. 쿠바, 이란, 북한의 대미관계: 정치체제와 대외경제 중심 .....	149
1. 미국외교와 “불량”국가 .....	152
2. 기존논의: 국제환경과 국내정치 .....	153
3. 정치체제와 외교정책 .....	156
4. 대외경제와 외교정책 .....	162
5. 비교분석의 시사 .....	166
VII. 러시아·쿠바 관계: 동맹파탄과 경제협력 가능성 .....	171
1. 쿠바 혁명과 소련: 동맹의 성립과 파탄 .....	174
2. 러시아와 쿠바 관계: 단계적 추이 .....	180
3. 러시아·쿠바 관계의 대내외 결정 요인 .....	188
4. 비교분석의 시사 .....	195
VIII. 결론: 정책적 함의 .....	199
1. 정치경제 .....	201
2. 외교 .....	210
참고문헌 .....	217
최근 발간자료 안내 .....	229

# 표 목차

## Table

〈표 II-1〉 쿠바 당대회 개최 일정 .....	21
〈표 II-2〉 쿠바의 군 감축과 경제 추이(1985~1995년) .....	22
〈표 II-3〉 쿠바 공산당 정치국 위원(6차 당대회) .....	24
〈표 III-1〉 1단계 진화 국면의 특징: 1990~1997년 .....	66
〈표 III-2〉 2단계 진화 국면의 특징: 1998~2005년 .....	68
〈표 III-3〉 3단계 진화 국면의 특징: 2006~2015년 .....	70
〈표 III-4〉 1990~1999년 북한의 1단계 시장시스템 진화 .....	75
〈표 III-5〉 2000~2006년 북한 시장시스템의 2단계 진화 특징 .....	77
〈표 III-6〉 2007~2015년 북한 시장시스템의 3단계 진화 특징 .....	78
〈표 IV-1〉 북한-쿠바 간 협정체결 현황(1960~2014년) .....	91
〈표 IV-2〉 북한-쿠바 간 교역현황(2012~2014년) .....	93
〈표 IV-3〉 미국의 대쿠바 주요 제재 조치 .....	96
〈표 IV-4〉 국교정상화 선언 이후 진전상황 .....	99
〈표 IV-5〉 미국의 대쿠바 수출현황 .....	100
〈표 IV-6〉 국가별 수입 비중 순위(2013년 기준) .....	101
〈표 IV-7〉 쿠바의 수출입 규모(2008~2013년) .....	102
〈표 IV-8〉 주요 제재 유형 및 법적 근거 .....	108
〈표 IV-9〉 최근 3년 북한-중국 간 교역 추이(2012~2014년) .....	110
〈표 V-1〉 미국의 대쿠바 경제제재에 대한 중지 결의안 투표 결과 (1992~2014년) .....	137
〈표 V-2〉 북한 GDP: 실제 성장률 .....	141
〈표 V-3〉 북한의 대중국 수출입 현황: 2012~2014년 .....	142

〈표 V-4〉 북한의 주요 무역 상대국(2014년) .....	142
〈표 VI-1〉 로짓분석: 방향성을 가진 국가쌍 내 분쟁개시 (1946~1999년) .....	159
〈표 VI-2〉 쿠바·이란·북한 비교 .....	167



# 그림 목차

## Figure

〈그림 II-1〉 쿠바의 국가기구 .....	14
〈그림 III-1〉 쿠바의 GDP 추이: 1990~2014년 .....	64
〈그림 III-2〉 한국과 북한의 GDP 추이 비교 .....	73
〈그림 V-1〉 쿠바-중국 교역량(2002~2007년) .....	132
〈그림 V-2〉 쿠바의 주요 수출국가 .....	134
〈그림 V-3〉 쿠바의 주요 수입국가 .....	135
〈그림 VI-1〉 워스(Jessica Weeks)의 권위주의 유형 .....	158
〈그림 VI-2〉 양자 무역량(1950~2007년) .....	163
〈그림 VI-3〉 쿠바·이란·북한의 대미 의존, 1950~2007년 (양자무역액/전체무역액) .....	164
〈그림 VI-4〉 상호의존과 양자관계 .....	165
〈그림 VII-1〉 1960~1990년 소련의 대쿠바 경제 원조 .....	177
〈그림 VII-2〉 소련 붕괴가 쿠바 경제에 미친 영향 .....	180

# 후 여



2015년 현재 사회주의 혁명 후 60여 년 북한과 쿠바가 공유했던 ‘반미 약소국 사회주의 전략’이 상이한 경로로 진화하고 있다. 이 연구는 두 체제에 대한 이해를 기반으로 1990년대 이후 2015년 현재까지 전환기 쿠바와 북한의 정치·군사, 대내외 경제, 외교정책, 국제관계 등 다양한 분야를 비교분석한다. 크게 ‘정치경제’와 ‘외교’ 두 측면에서 쿠바와 북한을 비교하고 정책적 함의를 도출한다. 제1부 정치경제에서는 세 가지 주제를 다룬다. 첫째, 당군 관계를 중심으로 한 정치군사 체계비교이다. 둘째, 두 독재 정권의 지속 요인과 차이를 중심으로 한 하이브리드 경제 비교이다. 셋째, 쿠바의 대북·대미 교역 및 미국 변수이다. 제2부 외교에서는 첫째, 북미관계에 함의를 주는 미국-쿠바 관계의 역사적 발전을 다룬다. 둘째, 정치체제와 대외경제라는 키워드로 쿠바, 이란, 북한의 대미관계를 비교한다. 셋째, 동맹파탄과 경제협력 가능성이란 주제로 러시아-쿠바 관계 및 대북 정책적 시사점을 도출한다.

**주제어:** 쿠바, 북한, 시스템, 정치경제, 외교, 미국



# I. 서론



2015년 국제적 사건 중 하나는 ‘미국-쿠바 수교’이다. 21세기 현재까지 북한의 주요 동맹국인 쿠바는 어떻게 미국과의 관계 전환을 이루었는가? 이를 가능하게 한 내적 동력인 쿠바의 개혁·개방은 어떻게 이루어졌는가? 이에 반해, 북한은 왜 쿠바와 같은 역사적 전환이 이루어지지 않고 있을까? 이 연구는 이와 같은 문제의식으로부터 시작되었다.

국제사회에서 북한과 함께 대표적 반미국가였던 쿠바는 1993년 시장개혁 이후 경제적으로 시장경제화, 정치적으로 군부세력 강화, 외교적으로 대외정책 변화를 이루었다. 이 특징은 1990년대 중반 이후 시장화와 선군 정치로 대표되는 북한에서도 나타나고 있다. 그러나 2015년 현재 쿠바는 미국과의 전격적 수교를 이루었으며 관계정상화 도상에 올라섰다. 그러나 북한은 적대적 북미관계를 지속하고 있다. 경제사회적으로도 쿠바는 인권과 언론의 자유에 대해 국제사회와 대화할 준비가 되어 있다며 개방적 태도를 보여주고 있다. 반면, 북한은 여전히 폐쇄적 태도를 지속하고 있다.

사회주의 혁명 후 60여 년 북한과 쿠바가 공유했던 ‘반미 약소국 사회주의 전략’이 상이한 경로로 진화하고 있는 것이다. 그러므로 두 체제에 대한 이해를 기반으로 1990년대 이후 2015년 현재까지 전환기 쿠바와 북한의 정치·군사, 대내외 경제, 외교정책, 국제관계 등 다양한 분야를 비교분석할 필요성이 대두된다. 특히 북한 및 통일 정책에 함의가 높은 다양한 분야의 비교분석을 통해, 우리의 대북·통일 정책에 시사점을 도출할 필요가 있다.

이를 위해 이 연구는 크게 ‘정치경제’와 ‘외교’ 두 측면에서 쿠바와 북한을 비교한다. 전체적으로는 정치가 경제를 조율하는 정치우위 국가인 두 사회의 현실에 기반하여, 대내외 분야 모두에 정치경제학적 시각을 견지한다. 이 필요성 및 시각에 기초한 이 연구의 최종 목적은 1990년대~2015년 현재까지 전환기 쿠바와 북한을 비교분석하여 대북·통일 정책에 함의를 도출하는 것이다.



이 연구는 일종의 ‘샐러드 볼’ 형식을 지향한다. 앞선 시각과 목적에 기반하되 다양한 주제 영역을 다소 자유롭게 입체적으로 드러내고자 한다. 따라서 비교 영역을 크게 ‘정치경제’와 ‘외교’라는 두 주제로 구분하되, 각 장들은 연구자들이 중요하게 인식하는 세부 주제를 가지고 접근한다.

제1부는 정치경제이다. 쿠바의 정치와 경제에 대한 역사적 이해에 기반하여 정치, 군사, 경제, 교역 분야를 정치경제학적 시각에서 북한과 비교한다.

이경화·이정철이 공동집필한 II장에서는 쿠바와 북한의 정치 및 군사를 비교한다. 특히 최근 쿠바에서 군부의 기업가 역할과 북한의 경제·핵병진 노선을 통해 드러난, 사회주의 당군 관계 유형화를 통해 살펴본다. 그리고 두 정치체제의 유사점과 차이를 밝히며 정책적 시사를 도출한다.

박영자가 집필한 III장은 쿠바와 북한의 하이브리드(Hybrid) 경제 비교이다. 이를 통해 두 독재 정권의 지속 요인과 차이를 규명한다. 특히 1990년대 사회주의권의 붕괴 이후 현재까지 저발전 탈사회주의 국가인 쿠바와 북한에서 드러난 정치경제의 동질성과 차이를 규명한다. 계획과 시장 또는 공식과 비공식 경제가 동시에 작동하는 것을 넘어서, 새로운 종으로 진화하는 두 사회의 비교를 통해 정책적 시사점을 발굴한다.

임을출이 집필한 IV장은 쿠바의 대북·대미 교역이다. 교역 실태와 관계 및 특징을 규명한다. 그리고 대외 교역에서 미국 변수가 지니는 의미를 규명한다. 또한 쿠바-미국의 관계 정상화에 따른 향후 교역 전망을 진단한다. 특히 미국 변수가 쿠바와 북한과의 무역거래 등을 매개로 개혁·개방에 미치는 영향을 분석한다. 그리고 향후 미래를 전망한다.

제2부는 외교이다. 미국과 중국, 러시아 등 강대국을 중심으로 전개되는 쿠바와 북한의 외교관계 및 외교정책을 비교한다.

이우태가 집필한 V장에서는 미국-쿠바 관계의 역사적 발전 과정을 탐색하며 북한-미국 관계에의 함의를 도출한다. 쿠바와 북한이 정치시스템 및 미국과의 적대적 대외관계 등에서 유사성을 지닌 국가이지만, 최근 두

국가가 미국과의 관계에서 서로 상반된 길을 걷고 있는 역사적 맥락을 분석한다.

정성철이 집필한 VI장은 정치체제와 대외경제를 통해 본 쿠바, 이란, 북한의 대미관계 비교이다. ‘불량국가’라고 평가받았던 쿠바, 이란, 북한이 최근 대미관계에서 편차를 보이는 원인을 규명한다. 이와 관련된 기존 주장인 국제환경의 차이, 미국 국내정치, 핵개발 수준을 살펴본 후, 세 국가의 정치체제와 대외경제가 대미관계에 미친 영향을 분석한다. 즉, 대다수 분석이 미국 국내정치와 국제정세의 변화에 집중하는 상황에서, 국가의 정치 및 경제 속성이 대외관계에 미치는 영향을 쿠바, 이란, 북한을 비교하며 조명한다.

현승수가 집필한 VII장에서는 러시아와 쿠바 관계를 중심으로 분석한다. 그 관계를 시계열적으로 추적하면서 동맹으로 시작된 양국 관계가 파국을 거쳐 다시 경제 협력을 중시하는 관계로 재편되는 경위를 고찰한다. 그 관계 변화 양상에 기반해 ‘러시아-북한 관계’와 갖는 유사성을 확인하고 그 시사점을 짚어 본다.

결론에서는 각 장에서 다룬 주요 내용을 정책적 함의 중심으로 요약 정리한다.

‘샐러드 볼’ 형식을 지향한 이 연구는 각 장의 주제별로 저자의 개성이 살아나는 방식으로 진행한다. 따라서 목차에 얽매이지 않는 자유로운 독서를 권장한다. 독자들이 관심이 가는 주제만을 읽어도 이해에 큰 지장이 없는 방식으로, 각 장에서의 독립적 서술방식을 공유하기 때문이다.

마지막으로 이 연구는 2015년 7월 29일~8월 6일간 통일연구원이 수행한 쿠바 기획출장을 통한 현장연구 경험을 적극적으로 활용한다. 각 주제별로 저자들의 기간 연구성과에 기초해 최근 주요 문헌을 분석함과 동시에, 출장기간 참석한 미국쿠바경제학회(ASCE) 25주년 기념학술대회 및 쿠바 현지조사 시 획득한 쿠바의 정치경제와 외교 관련한 자료와 전문가 인터뷰 내용을 문헌분석 시 교차 검증하여 활용한다.



# 제1부 정치경제



## Ⅱ. 정치·군사 체제: 당군 관계 중심



쿠바와 북한의 정치체제에서 혁명과 당, 군부 이 세 가지 키워드는 매우 중요하다. 특히 1980년대 후반 이후 쿠바와 북한 정권은 경제적 어려움 속에서, 당을 중심으로 군부의 역할을 확대하며 혁명을 앞세우고 사회주의 체제를 지속하고자 하였다. 그러나 쿠바와 북한의 행보는 매우 다르다. 쿠바는 1980년대 후반 이후 군부를 내세워 경제에 앞장서도록 하였다. 북한과 달리 쿠바는 군대의 규모를 줄이면서도 경제적 역할을 확대하였으며 군부는 라울 카스트로(Raul Castro) 정권의 혁명 동반자이자 개혁의 주체자로 등장하였다. 이와 달리 비슷한 시기 북한은 경제적 어려움을 극복하기 위해 선군정치를 내세우면서도 전환기 쿠바와 비견되는 변화가 나타나지 않고 있다.

정치군사적 측면에서 북한에 시사점을 주는 전환기 쿠바의 구체적인 변화상은 다음과 같다. 첫째, 쿠바의 정치체제는 북한과 비슷한 사회주의 일당 독재체제이다. 피델 카스트로(Fidel Castro)가 약 50년간 쿠바를 통치하였으며 그의 동생 라울 카스트로에게 혈연적 승계를 단행하였다. 그러나 전환기 쿠바에서 라울 카스트로는 자신의 임기를 연장하지 않을 것임을 공표하였으며, 자신을 포함한 누구도 쿠바를 10년 이상 통치하지 못하도록 규정하였다. 둘째, 쿠바는 경제적 위기에서 북한과 달리 경제적 부담이 되는 군대의 규모를 줄였으며, 군부가 경제를 담당하도록 하였다. 셋째, 개혁·개방을 추진하고 있다. 1980년대 초반, 쿠바 정권은 중국 개혁의 경제적 교훈을 조심스럽게 받아들였다. 군부를 중심으로 관광 및 서비스업 등 새로운 경제영역을 확대하고 있다.

이처럼 전환기 쿠바에서 두드러지는 것은 정권의 변화와 더불어 군부 역할의 변화와 확대이다. 이 글에서는 전환기 쿠바의 변화에 대해 정권과 당, 군부의 관계 및 그 역할 변화 측면에서 북한과 비교 설명하고자 한다. 우선 전환기 쿠바의 정치체제를 살펴본다. 쿠바의 정치 제도가 북한과 비



교해 어떻게 구성되어 있으며 어떠한 기능을 하는지 알아보고, 국가기관과 당, 군부와의 관계를 살펴본다. 다음으로 쿠바와 북한의 당군 관계를 이론적으로 설명하고, 이에 따라 파생되는 군부의 정치·경제적 역할을 분석한다. 마지막으로 정치·군사 분야에서 전환기 쿠바의 변화가 북한에 주는 시사점을 도출한다.

## 1. 전환기 쿠바의 정치체제

### 가. 정치 개황

2002년에 개정된 쿠바 헌법 제1조에 따르면 쿠바는 노동자들로 구성된 독립적인 주권 사회주의 국가이다. 또한 민주주의 공화국으로 정치적 자유와 사회적 정의, 개인과 공동체의 안녕과 인류의 연대를 일당체제를 통해 보장하고 있다.<sup>1</sup>

그러나 북한과 마찬가지로 쿠바의 정치체제에서 민주적(democratic)이란 단어는 적합하지 않다. 쿠바는 선거에서도 민주주의가 통용되지 않으며, 공산당이 정치의 모든 부분을 통제하는 일당 권위주의 국가이다. 즉, 쿠바 사회주의 헌법에서는 공산당이 사회주의 건설과 발전의 최전선에 있음을 규정하고 있으며 공산당 이외의 모든 정치 조직은 불법으로, 권력에의 접근은 당을 통해서만 가능하다. 카스트로 정권은 공산당과 하위 대중 조직을 통해 쿠바인의 일상생활을 통제 및 지휘한다. 쿠바에서 성인의 대부분은 당과 관련된 조직에 속해 있다.

<sup>1</sup>-Constitutionnet, "The Constitution of the Republic of Cuba, 1976 (as Amended to 2002)," <<http://www.constitutionnet.org/files/Cuba%20Constitution.pdf>>. (검색일: 2015.10.16.).

피델 카스트로와 라울 카스트로는 1959년 혁명 승리 이래 억압과 통제 기제에 의해 권력을 유지하며 쿠바를 통치해왔다.<sup>2</sup> 그들은 반대파들이 정치적 입장을 표현하거나 정치에 참여하는 것을 허용하지 않았다. 공정하고 자유로운 선거가 이루어지지 않으며 이는 정치적 다원화, 표현의 자유, 진정한 민주주의 정치체제의 가능성을 제한한다. 또한 안정적인 후계 체제 구축을 위해 쿠바의 입법기관인 전국인민권력회의(National Assembly of People's Power)가 후계의 승계의 전 과정을 통제한다.

쿠바의 국가 조직에서는 정치적 제도화의 최상위 수준에 세 가지의 제도가 있다. 전국인민권력회의, 국가평의회(Council of State), 각료회의(Council of Ministers)이다. 현재 라울 카스트로는 국가평의회 의장이자 각료회의 의장이며, 이와 더불어 군대의 최고사령관, 당의 제1서기이다. 쿠바 헌법에서는 인민회의가 휴회 중일 때 국가평의회에 최고 권력을 부여한다. 전국인민권력회의가 일 년에 두 번 열리므로 국가평의회 의장인 라울 카스트로가 최고 권력을 행사한다. 국가평의회는 국가의 가장 높은 정책결정기구이다.

<sup>2</sup>-Mitchell A. Orenstein, "Cuban Political System: More Than Just Castro," *Mitchell A. Orenstein*, November 19, 2009, p. 4, <<http://www.mitchellorenstein.com/wp-content/uploads/2012/07/Cuba.pdf>>. (검색일: 2015.10.16.).

〈그림 II-1〉 쿠바의 국가기구



출처: Jorge I. Dominguez, "Chapter 4. Government and Politics," *Cuba: a Country Study*, eds. Rex A. Hudson (Washington: Library of Congress, 2002), p. 232를 토대로 필자 작성.

쿠바 헌법은 대법원을 독립 기관으로 규정하지만, 실질적으로 전국인민 권력회의(이하 인민회의로 표기)에 종속되며 국가평의회 통제 하에 있다. 결과적으로 국가평의회가 실질적인 사법 기능을 행사한다.<sup>3</sup> 국가평의회 의장으로서 라울 카스트로는 국가의 안보 기구들을 실행하는 데 절대적인 자율권을 가지고 있다. 피델 및 라울 카스트로 의장은 당과 대중조

<sup>3</sup>-The Freedom House, "Cuba: Freedom in the World, 2015," <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/cuba>>. (검색일: 2015.10.16.).

직, 국가평의회회의 정부조직, 국가보안조직들을 통해 대중의 일상을 통제했다. 국가의 안보 기제 또한 국가평의회 의장인 라울 카스트로에 종속되는 사법기관에 의해 도움을 받는다. 이로써 최고지도자에게 입법, 행정, 사법권이 집중된다.

2008년 이래 쿠바의 주요 정치적 이슈는 후계 승계문제였다. 피델 카스트로는 2008년 2월 19일 쿠바의 당 기관지인 그랜마(Granma)를 통해 건강상의 이유로 쿠바 의장직을 사임하겠다고 발표하였다.<sup>4</sup> 피델 카스트로의 사임 직후 헌법에서 규정한 대로 새로운 의장을 선출하기 위해 인민회의가 소집되었다.

2008년 2월 24일 인민회의는 라울 카스트로를 쿠바의 국가평의회 및 각료회의 의장으로 선출하였다. 국가평의회 의장은 국가와 정부의 수반을 겸직하므로 인민회의에 따라 라울 카스트로는 국가수반, 국가평의회 의장, 최고사령관직을 공식적으로 승계 받았다.

이 회의에서 라울 카스트로는 현 정부체제를 변화시키고 그의 내각을 지명할 충분한 시간을 인민회의에 요청하였다. 인민회의는 그의 요청을 승인하였으며 정부체계에 대한 변화와 새로운 내각에 대해 차기 분기에서 논의하기로 결정하였다.<sup>5</sup>

피델 카스트로는 모든 직위를 라울 카스트로에게 물려주었지만 당의 최고 직책만큼은 유지하고 있었다. 마침내 2011년 4월에 쿠바 공산당은 라울 카스트로를 제1서기로 선출함으로써 그는 모든 최고 직책을 승계 받게 되었다. 고위 군 장교들은 라울 카스트로와 함께 당 정치국과 당 중앙위원회 위원으로 대거 진입하였다.

<sup>4</sup>-Granma, February 2, 2008.

<sup>5</sup>-Gustavo Guerra, "Cuba: Legal Implications of the Resignation of the Cuban President," *The Law Library of Congress*, 2008, <[www.loc.gov/law/help/president-resignation/cuban-president-resignation.pdf](http://www.loc.gov/law/help/president-resignation/cuban-president-resignation.pdf)>. (검색일: 2015.10.16.).

라울 카스트로가 제1서기직을 맡게 된 이후 세대교체와 후계체제가 크게 변하였다. 우선 2012년 1월 당 전국대회에서 라울 카스트로 의장을 포함한 정치인들이 5년 임기에서 두 번 이상 재임하지 못하도록 결정하였다.<sup>6</sup> 2013년 2월 인민회의 선거에서 당이 승인한 612명의 후보들이 모두 선출되었으며 세대교체가 단행되어 2/3가 새로운 인물로 교체되었다. 새롭게 선출된 인민회의는 라울 카스트로를 의장으로 재선하였다.

라울 카스트로의 후계를 위한 세대교체도 단행되었다. 당 제2서기인 고령의 호세 마차도(Jose Machado)가 2인자 자리에서 물러나고 라울 카스트로는 2018년 이후로 정계에서 은퇴할 것을 선언하며 미구엘 디아즈 카넬(Miguel Diaz-Canel)을 국가평의회 제1의장이자 후계자로 지명하였다.<sup>7</sup>

## 나. 쿠바의 정치제도

### (1) 국가기구

#### (가) 전국인민권력회의(인민회의)

인민회의의 대의원(deputy)은 법에서 정한 절차에 따라 자유롭게, 직접적이며 비밀 투표에 의해 선출하도록 되어있다. 그러나 실질적으로 약 600명의 대의원 중 경쟁적인 선거를 치르는 경우는 없으며 일 년에 2~3번 열리는 회의에서 국가평의회가 미리 결정한 사안들을 형식적으로 승인하고 있다. 인민회의의 대의원의 임기는 5년이다. 헌법상으로 임기 연장은 전쟁이나 이에 준하는 예외적 상황에서 정상적인 선거가 어려울 때 인민회의의 결정에 따라 가능하다.

인민회의는 대의원 중에서 의장, 제1부 의장, 부의장 5명, 비서와 23명의

<sup>6</sup>-The Freedom House, "Cuba: Freedom in the World, 2015."

<sup>7</sup>-Global Security, <<http://www.globalsecurity.org/military/world/cuba/government.htm>>. (검색일: 2015.10.20.).

위원들로 구성된 국가평의회를 선출한다. 국가평의회 의장은 국가의 수반을 겸직하며, 국가평의회는 인민회의에 모든 활동을 보고해야 한다.

인민회의는 다음의 권한을 갖는다. ① 헌법 제137조에 따라 헌법 개정을 결정하고 법이 규정한대로 국민들과 상의해 법을 승인하거나 개정 또는 무효화한다. ② 국가의 경제사회 발전 계획, 국가예산, 국가 경제의 계획과 경영 체계 원칙, 국가 통화신용 시스템, 국가 대내외정책 등을 토의 및 승인한다. ③ 군사적 침략에 대해 전쟁을 선포하고 평화 협정을 체결한다. ④ 헌법 제102조에 준하여 국가의 정치-행정 부서를 설립하거나 변경한다. ⑤ 인민회의의 의장과 부의장, 국가평의회 의장, 제1부의장, 비서와 위원, 법무부 장관 및 차관을 선출한다. ⑥ 국가평의회, 인민대법원, 지방인민회의가 제출한 보고서를 평가 및 채택하고, 법에 저촉되는 국가평의회 의령과 개정안 및 각료회의의 결의안이나 법령을 취소할 수 있다.<sup>8</sup>

#### (나) 국가평의회

인민회의가 휴회할 때 국가평의회가 실질적인 권위를 지니는 정치체제는 소비에트 방식을 따른 1976년의 개정 헌법에 따라 마련되었다. 국가평의회는 인민회의 휴회 중 최고주권기관으로,<sup>9</sup> 인민기구 휴회 중 그 기능을 대행하며 실질적인 입법, 행정권을 행사하는 상설 기구이다. 국가평의회 위원은 인민회의에서 선출된다.

2014년 국가평의회 의장은 라울 카스트로이며, 제1부의장은 미구엘 디아즈 카넬이다. 5명의 부의장과, 한 명의 서기, 23명의 위원으로 구성되어 있다.<sup>10</sup>

<sup>8</sup>-“Elecciones En Cubal El Poder del Pueblo,” *Granma*, July 2, 2014.

<sup>9</sup>-북한의 최고인민회의 상임위원회와 비슷한 기능을 한다.

<sup>10</sup>-Europa Publications, *Europa World Yearbook 2014* (Abingdon: Routledge, 2014), p. 1475.

국가평의회는 주요 권한은 다음과 같다. ① 인민회의의 특별위원회를 설치하고, 인민회의의 정기적인 쇄신을 위한 선거 일지를 정한다. ② 인민회의의 휴회 중 법령 제정, 법에 대한 해석권을 지니며 입법계획을 수행한다. ③ 인민회의의 휴회 중 침략에 대한 전쟁 선포, 평화조약 승인, 국방을 위한 동원 포고령을 선포한다. ④ 국가평의회 의장은 인민회의의 휴회 중 내각을 교체할 수 있다.<sup>11</sup>

국가평의회에서 결정한 모든 사안들은 인민회의의 투표에서 과반수가 넘으면 채택된다. 국가평의회에 위임된 권한은 정기적인 쇄신에 따라 선출된 새로운 국가평의회가 세워지면 자동 만기 되어 효력을 상실한다.

#### (다) 각료회의

각료회의는 국가최고의 행정 및 집행 기구이다. 각료회의의 의장은 제1부 의장, 부의장, 내각 장관 중에서 집행위원회를 선출한다. 각료회의가 휴회 중일 때 집행위원회가 각료회의의 사안을 결정한다.

국가평의회 의장은 각료회의의 의장을 겸직한다. 2006년 중반에는 28명의 장관직에 2자리가 공석이었다. 그러나 라울 카스트로의 집권 이후 관료 기구의 간소화로 2013년 초반 공석 없이 22석의 장관직이 채워졌다. 각료회의는 헌법에 의해 최고의 집행 및 행정 기구로 권력을 부여받으며, 법 및 각종 규정을 발행하고 생산 수단에 대한 국가소유의 예외 등을 규정한다.

장관들은 의장과 제1부의장, 5명의 부의장들을 포함한 집행위원회 9명의 위원에게 책임이 있다. 집행위원회는 각료회의의 의사결정기구로, 주요 기능 중 하나는 경제의 경영을 감시하는 것이다. 각료회의는 국회와 국가평의회에 답하며, 국가평의회 의장과 부의장 및 인민회의는 5년 임기의 장관을 선출한다.

<sup>11</sup>-Granma, July 2, 2014.

각료회의의 권한은 다음과 같다. ① 인민회의가 제시한 정치, 경제, 과학, 사회, 방위 활동을 조직 및 실행한다. ② 국가의 사회경제발전을 위한 계획을 제안하며 인민회의의 승인 후 이에 대한 실행을 감독, 수행, 조직한다. ③ 다른 국가와의 외교정책을 수행하며 국제조약을 승인하고 국가평의회에 제출하여 비준 받는다. ④ 무역을 지도 및 통제한다. ⑤ 국가예산에 대한 초안을 마련하고 이것이 인민회의에서 승인되면 실행한다. ⑥ 의안을 마련하여 인민회의와 국가평의회에 제출한다. ⑦ 국방, 질서와 안전의 유지, 시민들의 권리 보호와 자연 재해에서 생명과 재산을 보호한다. ⑧ 국가의 행정을 처리하고 중앙 행정과 지방행정의 기관 활동을 통합, 조정, 감독한다. ⑨ 인민회의의 법안과 결의안을 이행한다.<sup>12</sup>

## (2) 당

쿠바에서는 1965년 이후 공산당 중심의 중앙화된 사회주의 체제가 형성되었다. 쿠바 공산당이 쿠바의 유일한 합법적인 정치 정당이다. 쿠바 사회주의 헌법 제1조 5항에 따르면, 공산당은 마르티와 마르크스-레닌주의 이념을 따르고 국가와 사회의 최상위 지도력으로 공산주의 사회로의 발전과 사회주의 건설을 위한 목표를 위해 노력한다고 규정되어 있다.

당 엘리트들은 거의 모든 정부직을 독점한다. 공식적인 요구사항은 아니지만 당 가입은 사실상 고위직 진출을 위한 선결 조건이다. 당은 법관을 포함한 정부 직책들을 통제하며 사법부는 정부와 당의 지도를 받는다.

당의 최상위 권위는 당대회에 있으며 당 중앙위원회를 선출하고 당의 활동을 감시한다. 정책을 지도하기 위해 당 중앙위원회가 당 정치국을 선출한다. 정치국은 당대회에서 선출된 당 중앙위원으로 구성된 영향력 있는 위원회로 당 뿐만 아니라 쿠바의 가장 중요한 정책결정기구이다. 정치

<sup>12</sup>-Ibid



국 위원은 쿠바의 가장 권력 있는 지도자들로 채워진다.<sup>13</sup>

당 중앙위원회는 당의 행정 기구이다. 당의 정치국을 선출하는 능력을 가지고 있으며 국가의 정책들을 정의한다. 전 국가에서 시행되는 다양한 정책들은 당 내에서의 논의 결과로 인한 것이다. 라울 카스트로는 2014년 7월 3일 제8회 당 중앙위원회 회의를 소집하여 상반기 정치국의 활동을 보고했다.<sup>14</sup>

당은 정부의 모든 수준에 침투되어 있으며 사회의 교육, 보건부터 정치적 모임에 이르기까지 모든 정책 형성에 관여함으로써 쿠바인들의 일상생활을 통제한다.<sup>15</sup> 쿠바 공산당의 대표적인 통제 방법은 미디어를 통한 것이다. 당은 반정부 선전을 막기 위해 언론과 출판을 통제하며 정부의 이념과 선전을 담은 공식적인 공산주의 출판물만을 합법화한다. 쿠바 정부가 공식적으로 신문을 소유하지 않는 대신 당과 청년당의 정치 조직이 시민들에게 정보를 제공한다. 국가지인 그랜마(Granma)와 유스레벨(Youth Rebel)은 각각 당과 청년당에 의해 운영된다.

쿠바에서 당대회는 5년마다 개최하도록 되어 있으며 1975년 이래로 비교적 꾸준히 개최되었으나 지연되는 경우가 있었다. 특히 6번째 당대회는 경제난 때문에 상당히 지연되어 2009년으로 예정되어 있었으나 결국 라울 카스트로가 당 제1서기직에 오른 2011년에 개최되었다. 다음 <표 II-1>은 1975년 제1차 당대회부터 2016년에 예정된 7차 당대회 일정이다.

<sup>13</sup>-Jorge I. Dominguez, "Chapter 4. Government and Politics," *Cuba: a Country Study*, eds. Rex A. Hudson (Washington: Library of Congress, 2002), p. 249.

<sup>14</sup>-*Granma*, July 4, 2014.

<sup>15</sup>-Orenstein, "Cuban Political System: More than Just Castro," p. 10.

〈표 II-1〉 쿠바 당대회 개최 일정

구분	개최 일자
1차 당대회	1975년 12월 17~22일(6일)
2차 당대회	1980년 12월 17~20일(4일)
3차 당대회	1986년 2월 4~7일(4일)
4차 당대회	1991년 10월 10~14일(5일)
5차 당대회	1997년 10월 8~10일(3일)
6차 당대회	2011년 4월 16~19일(4일)
7차 당대회	2016년 4월 16일 예정

출처: Howard J. Wiarda and Harvey F. Kline, *Latin American Politics and Development* (Boulder: Westview Press, 2014), p. 351 및 각종 언론을 참고로 필자 작성.

### (3) 군부

쿠바 혁명군(Fuerzas Armadas Revolucionarias: FAR)은 쿠바에서 가장 강력한 제도이다. 특히 주요 경제 부문의 수백 개의 기업을 경영하며 경제의 60%를 통제하고 있다. 군부는 또한 라울 카스트로의 지지 기반이다. 그는 인민의 동반자로서 군부 역할을 지속적으로 강조해왔다. 군부는 지상군, 해군, 공군 및 민병대(Milicias de Tropas Territoriales: MTT), 청년노동군(Ejército Juvenil del Trabajo: EJT), 방위생산부대(Brigadas de Producción y Defensa: BPD)로 구성되어 있다. 지상군, 해군, 공군 중 지상군이 직접적인 혁명군의 전통을 지녔으며 국방부 총참모부의 지휘 아래 1972년이 되어서야 해군과 공군에 별도의 지휘체계가 마련되었다.

주요 정책결정기구이자 군통제기구로 국방위원회와 당 중앙군사위원회가 존재하는 북한과 달리 쿠바에는 당과 국가조직에 별도로 군부를 통제하는 조직이 존재하지 않는다. 1961년부터 라울 카스트로가 각료회의의 국방부 장관을 역임하였으나 2008년 국가평의회 의장직을 맡은 이후 국방부 장관직을 겸직하지 않았다.

대신 1980년대 후반 쿠바 정권은 군부에 대대적인 숙청과 조직개편을

단행하였다. 1989년 피델 카스트로는 군부와 내무부에 대한 대대적인 숙청을 단행하였다. 국가 보안을 담당하는 주요 인물이자 당시 서열 3위의 군 엘리트였던 오초아(Arnaldo Ochoa)와 내무부 장관인 라구아디아(Antonio de la Guardia) 등 고위장교들이 부패와 마약 거래로 기소되었으며 오초아와 라구아디아는 처형되었다. 처형 직후 군부는 상당히 축소되었으며 내무부가 국방부의 라울 카스트로의 통제에 놓여 쿠바 혁명군의 위상이 확대되었다.

<표 II-2>와 같이 1990년대 이후 쿠바 혁명군은 1992년에서 1995년까지 3년여라는 기간 동안 군인 수가 대략 17만 5천 명에서 7만 명으로 반 이상이 줄었다. 인구 대비 군부 비율도 1987년 인구 1천 명당 29명의 군인에서 1995년에는 인구 1천 명당 군인 6.4명으로 줄어든 것을 확인할 수 있다. 2000년도 쿠바 혁명군은 6만 5천 명으로 혁명군 4만 5천 명, 공군 1만 명, 해군 5천 명이다.<sup>16</sup>

<표 II-2> 쿠바의 군 감축과 경제 추이(1985~1995년)

연도	군사비 지출 (단위: 10만 달러)	병력규모 (단위: 1,000명)	인구 1,000명당 군 비율	1인당 GNP (단위: 달러)
1985년	1,335	297	29.5	4,014
1986년	1,307	297	29.2	4,127
1987년	1,306	297	29.0	4,260
1988년	1,350	297	28.7	4,195
1989년	1,377	297	28.5	4,070
1990년	1,400	297	28.1	3,672
1991년	1,160	297	27.9	2,798
1992년	NA	175	16.3	2,392
1993년	600	175	16.2	2,086

<sup>16</sup>-Phyllis Greene Walker, "Chapter 5. National Security," *Cuba: a Country Study*, eds. Rex A. Hudson (Washington: Library of Congress, 2002), pp. 310~311.

연도	군사비 지출 (단위: 10만 달러)	병력규모 (단위: 1,000명)	인구 1,000명당 군 비율	1인당 GNP (단위: 달러)
1994년	600	140	12.9	2,079
1995년	350	70	6.4	2,068

출처: Max Azicri, *Cuba Today and Tomorrow: Reinventing Socialism* (Gainesville: University Press of Florida, 2000), p. 161.

창설 이래 쿠바 혁명군의 두 가지 주요 임무는 국토의 방위와 내부 질서 유지이다. 1970년대에는 세계주의 미션이 추가되었고 군이 해외 전투를 위해 파병되었다. 1991년 경제난 이후 군의 16여 년간의 세계주의 임무가 종식되고 경제의 회생이라는 새로운 임무가 부여되었다. 경제위기에서 군의 규모는 줄었지만 군부의 활동은 농업생산, 제조업, 관광업을 포함한 서비스업 등 경제영역으로 확대되었다.

#### 다. 당·정·군의 관계

쿠바에서 권력 분립은 존재하지 않는다. 헌법에서는 전국인민권력회의에 최상위의 권위를 부여하고 있지만, 사실상 최고지도자가 정부, 공산당, 군부의 최고 직위를 독점함으로써 권력은 개인의 리더십에 종속되어 있다. 따라서 쿠바에서는 공식적으로 의미있는 견제와 균형이 이루어지지 않았으며 정부와 당, 군부의 기능이 구분되어 있지 않다.

라울 카스트로는 피델 카스트로의 뒤를 이어 국가평의회 의장, 각료회의 의장, 당의 제1서기, 군의 최고지도자의 모든 최고 직책을 차지하고 있다. 라울 카스트로는 피델 카스트로와 마찬가지로 정치국, 국가평의회, 각료회의의 엘리트층을 중첩하여 기능적으로 구분을 모호하게 하였다.<sup>17</sup> 그러나 라

<sup>17</sup>- Bertelsmann Stiftung, "BTI 2014 – Cuba Country Report," 2014, p. 3, <[www.bti-project.org/uploads/tx\\_itao\\_download/BTI\\_2014\\_Cuba.pdf](http://www.bti-project.org/uploads/tx_itao_download/BTI_2014_Cuba.pdf)>. (검색일: 2015.10.16.).

울 카스트로는 피델에 비해 정권의 일인 지도자 초점을 약화시켰으며 제도를 강화하여 개인적인 리더십보다는 제도에 의존하고 있다. 특히 군부가 당, 정, 군의 요직을 차지함으로써 팔복할만한 영향력을 얻고 있다.

<표 II-3>에서 알 수 있듯이, 당의 주요 의사결정기구인 당 정치국에는 국가평의회, 각료회의, 당, 군부 엘리트가 모두 참여함으로써 각 기구의 구분을 모호하게 하고 있다. 약 40여 년간 국방부 장관으로 재직하였던 라울 카스트로가 최고지도자가 됨으로써, 국가평의회와 각료회의의 장관 등 많은 정부 관리들을 라울 카스트로에 충성적인 군 인물로 교체하였다. 또한 당에 군엘리트들이 대거 진출해 있어 당과 군의 관계에서 긴장이 나타나기 어렵다.<sup>18</sup>

**<표 II-3> 쿠바 공산당 정치국 위원(6차 당대회)**

서열	이름 (출생 연도)	당 가입 연도	배경	당 직책	국가 직책
1	Raúl Castro Ruz (1931)	1965	혁명세대	제 1 서기	국가평의회 의장 각료회의 의장
2	José Ramón Machado Ventura (1930)	1965	혁명세대	제 2 서기	-
3	Ramiro Valdés Menéndez (1932)	1965	혁명세대	-	국가평의회 부의장 각료회의 부의장
4	Abelardo Colomé Ibarra (1939)	1986	군부	-	내무부 장관
5	Esteban Lazo Hernandez (1944)	1986	당	-	전국민인권력회의 의장 국가평의회 부의장
6	Miguel Díaz-Canel (1960)	1997	당	-	국가평의회 제1부의장 각료회의 제1부의장
7	Leopoldo Cintra Frías (1941)	1991	군부	-	국방부 장관
8	Alvaro Lopez Miera(1943)	1997	군부	-	국방부 제1차관

<sup>18</sup>-Sara Baker and Iain Bopp, "Alternative Futures for the Civil-Military Relationship in Post-Castro Cuba," *A Research Paper for the Defense Intelligence Agency*, (Washington University, January 9, 2015), p. 3.

서열	이름 (출생 연도)	당 가입 연도	배경	당 직책	국가 직책
9	Ramón Espinosa Martín (1939)	1997	군부	-	국방부 차관
10	Lázara Mercedes López Acea (1964)	2011	당	아바나 지방 당 위원회 제1서기	-
11	Salvador Valdés Mesa	1997	당	쿠바 노동자 중앙 연합 총서기	-
12	Adel Izquierdo Rodríguez (1945)	2011	군부	-	각료회의 부의장
13	Marino Alberto Murillo Jorge (1961)	2011	군부	-	각료회의 부의장
14	Bruno Rodríguez Parrilla (1958) <2012년 11월 선출>	2012	외교관	-	외무부 장관

\* 2013년 José Ramón Machado Ventura가 물러나고 서열 6번째인 Miguel Díaz-Canel이 서열 2순위로 부상함.  
 자료: Ted A. Henken, Miriam Celaya and Dimas Castellanos, *Cuba* (California: ABC-Clio, 2013), p. 106을 토대로 재작성.

쿠바와 북한을 제도적으로 비교해보면, 국가기구에서 북한은 김정인이 국방위원회 제1위원장으로 국가사업전반을 지도하고, 비상, 전시에 대한 선포, 조약비준에 대한 결정을 하는 반면, 쿠바는 집행기구인 국가평의회와 북한의 내각에 해당하는 각료회의 의장(국가평의회 의장과 겸직)에게 권력이 집중되어 있다.

또한, 쿠바와 달리 북한에서는 당에 상당한 권력이 실려 있다. 북한에서는 당의 전문부서가 세분화되어 있다. 쿠바는 전문부서 없이 당 정치국과 서기국이 따로 존재하였으나, 1991년 이후 서기국이 정치국으로 흡수되어 정치국 위원이 22명으로 확대되었고, 2002년 서기국이 다시 부활함으로써 2014년 당 정치국 위원은 총 14명이다.

당의 주요정책기구라 할 수 있는 정치국의 군부 비율은 북한보다 쿠바가 훨씬 높다. 2014년 쿠바의 정치국 위원 14명 중 6명이 군부로 구성되어 있으며, 라울 카스트로를 포함하면 총 7명으로 군부 비율이 50%에 달한다.

## 2. 민군 관계와 당-국가체제의 당군 관계 이론

### 가. 민군 관계 및 당군 관계의 이론적 발전

민군 관계는 한 국가의 국민과 제도, 군부 간의 상호관계이다. 민주주의 국가에서 특권과 자원의 배분에 관한 국민과 민간 정부, 군부의 합의가 정기적으로 이루어지며 군부의 형태와 역할을 결정한다.<sup>19</sup> 이러한 합의는 다음의 다섯 가지 질문에 대한 답을 추구한다. 누가 군 제도를 통제할 것인가? 사회에 대한 군부 영향력의 적절한 수준은 무엇인가? 군부의 역할은 무엇인가? 민군 관계의 어떠한 형태가 군의 성공을 이끄는가? 누가 누구를 위해 봉사하는가?

이러한 질문들은 민군 관계에 대한 주요 이슈들을 포괄하지만, 민군 합의의 정기적 재타협의 개념은 주변국가(peripheral countries)에서는 상통하지 않는다. 특히 북한, 베트남, 쿠바와 같은 사회주의 국가에서는 엘리트 체제 내에서 몇몇의 조직화된 권력 집단들이 관료주의적 경쟁 구도를 이루고 있다. 서구 국가와 달리 주변국가에서 군부는 방위를 담당하는 것 외에 경제적 현대화를 추진하는 역할을 하는 주요 제도이다. 군부가 규율과 조직력 및 효율성으로 무장한 역량을 지니고 있기 때문이다.<sup>20</sup>

북한과 쿠바는 주변국가 중에서도 사회주의 당-국가체제를 추구하고 있다. 당과 현대화를 추구하는 데 효율적인 군부의 관계는 서구 국가의 민군 관계를 대체한다. 군부는 특별한 지위를 가지며 당과 군부의 관계는 정권의 속성을 나타내기도 한다.<sup>21</sup>

<sup>19</sup>-Mackubin Thomas Owens, "What Military Officers Need to Know about Civil Military Relations," *Naval War College Review*, vol. 65, no. 2 (Spring 2012), p. 67.

<sup>20</sup>-Jörn Brömmelhörster and Wolf-Christian Paes, *The Military as an Economic Actor: Soldiers in Business* (New York: Palgrave Macmillan, 2003), pp. 1~17.

<sup>21</sup>-자세한 내용은 Amos Perlmutter, *The Military and Politics in Modern Times*:

군부 제도가 조합적인 목표들을 실현하는 방법에 대해 화이너(Samuel Finer)는 민군 관계를 영향(influencing), 협박(blackmailing), 대체(displacing), 인수(taking over)의 네 가지 유형으로 구분하였다. 그러나 그의 분류 기준은 군부의 개입 정도에 다소 치우쳐 있다. 이는 각기 다른 국가들의 군 제도와 정권의 행태 및 구조적 유사성의 구분을 어렵게 하는 반면, 개입을 다른 수준에 놓는다. 그럼에도 사회와 정치에서 군부의 역할은 유사하게 나타난다.<sup>22</sup>

야노비츠(Morris Janowitz)는 헌팅턴(Samuel Huntington)과 화이너의 단순 요인 분석과 서양식 다원주의 모델에서 벗어나고자 하는 시도에서 주변국가들과 서구 국가들의 민군 관계를 구분하여 분석하였다.<sup>23</sup>

일부 전문가들은 주변국가에서 군 장교의 조직력과 경제 발전을 위시한 현대화 과정에 대한 지도력을 긍정적으로 평가한다. 강한 리더십과 도덕적 권위가 성공적인 경영과 국가의 미래 계획을 위한 충분한 요소로 보이기 때문이다. 이러한 자질을 가진 조직은 군부가 유일하다.<sup>24</sup> 그러나 야노비츠와 같은 전문가는 조직력과 규율을 혼동해서는 안된다고 지적한다. 군장교

---

*On Professionals, Praetorians, and Revolutionary Soldiers* (New Haven and London: Yale University Press, 1977)를 참조.

<sup>22</sup>-Gerassimos Karabelias, "Civil-Military Relations: A Comparative Analysis of the Role of the Military in the Political Transformation of Post War Turkey and Greece: 1980-1995," *Final Report Submitted to NATO* (June 1998), p. 10, <[www.nato.int/acad/fellow/96-98/karabeli.pdf](http://www.nato.int/acad/fellow/96-98/karabeli.pdf)>. (검색일: 2015.10.16.).

이미 잘 알려져 있듯이, 헌팅턴은 장교들의 정치적 목표에 따라 민군 관계를 3가지로 구분하였다. Samuel P. Huntington, *Changing Pattern of Military Politics* (New York: Glencoe, 1962), pp. 32~33.

<sup>23</sup>야노비츠는 서구국가의 민군 관계를 세 개의 범주로 구분하였다. 귀족적, 민주적, 전체주의적 모델이다. 주변 국가는 다섯 가지의 범주로 구분하였는데 권위주의-개인, 권위주의-대중, 민족주의-경쟁, 민군연합, 군 과두제이다. Morris Janowitz, *The Military in the Political Development of New Nations* (Chicago: University of Chicago Press, 1964), pp. 2~8.

<sup>24</sup>-Guy Pauker, "Southeast Asia as a Problem Area in the Next Decade," *World Politics*, vol. 11, issue 3 (1959) p. 343.



들은 특정한 업무를 효율적으로 수행하도록 훈련되었지만 경제발전에서 군부의 효율성은 직업상 내재하는 한계 때문에 미미한 데 그치게 된다.<sup>25</sup>

다른 주변 국가에서의 정권의 발전 과정과 달리, 사회주의 정권은 강력한 전위당이 창출되어 군부와 분리되었으며 소비에트의 모델을 따라 군부는 당의 지도를 받는다. 사회주의 정권에서 전위당은 당연히 존재하는 것으로 군부와 구별되는 조직적, 지도적 능력을 갖는다. 사회주의 정권에서는 군부의 역할이 주변정권과 마찬가지로 군부가 현대화의 유일한 기제 역할을 하였으며 이는 당과 군부의 관계를 규정하였다. 따라서 당군 관계가 사회주의 정권에서 중요성을 갖게 되었으며 민군 관계가 사회주의 체제에서는 당군 관계로 규정된다.

## 나. 당군 관계의 주요 요소와 발전모델

퍼뮤터(Amos Perlmutter)와 레오그란데(William Leogrande)는 민간의 헤게모니와 군부의 정치화라는 모순되는 조합을 유지할 수 있는가, 마르크스-레닌주의 정치체제에서 민군 관계의 역할은 무엇인가라는 질문에 대한 답을 제시하고자 하였다.<sup>26</sup> “권력은 총구로부터 나오지만, 총구 그 자체는 군부가 아닌 당”이라는 명제로 마르크스-레닌주의에 입각한 당과 군부의 관계를 설명하면서 그들은 세 가지의 기본적인 당군 관계 유형을 제시하였다.

구소련은 연합(coalitional) 모델로, 당과 군은 정치적 관계에서 독립을

<sup>25</sup> Karabelias, “Civil-Military Relations: A Comparative Analysis of the Role of the Military in the Political Transformation of Post War Turkey and Greece 1980-1995,” p. 8.

<sup>26</sup> Amos Perlmutter and William M. LeoGrande, “The Party in Uniform: Toward a Theory of Civil-Military Relations in Communist Political Systems,” *American Political Science Review*, vol. 76, no. 4 (1982), p. 778.

누리며 동등한 관계를 지낸다. 군부의 전문성이 요구될수록 자율성이 증대되며 당과 군은 연합화된다. 이러한 관계는 역사적으로 종속적 관계에서 스탈린 이후 공생 관계를 거쳐 브레즈네프(Leonid Brezhnev) 시기에 연합 관계로 서서히 발전하였다. 이러한 발전과정에서 군부는 조직적이고 기능적인 자율성을 추구하였으며 정치적 우위는 당이 차지하였다. 연합 관계에서 군부의 정치적 역할은 관료적 참여자로 예산이나 외교안보 정책에 대한 영향력을 추구한다.

중국은 공생(symbiotic) 모델이며 연합 모델과 비교할 때 보다 유기적이다. 당과 군은 서로 깊은 연관을 가지며 상호 이익보다는 높은 의존을 지낸다. 공생 관계의 특징은 연합관계가 상부 엘리트에 한정된다면 모든 제도적 수준에서 공생적 교류가 발생한다는 것이다. 또한 지속과 생존을 위하여 다른 한 쪽의 행동을 수정할 수 있다. 중국 당군 관계의 공생 관계는 역사적으로 게릴라전을 통해 발전되었다. 중국에서 당은 인민해방군의 기지에서 탄생하였다. 군부는 당을 강화하는 정치적 도구이므로 군부 없이는 당은 분절화되고 약화되었을 것이다. 군부가 정치적으로 후퇴했을 때는 당이 안정화된 시기였으며 반대로 정치적으로 개입했을 때 사회주의 체제의 정치적 위기가 나타났다.

마지막으로 쿠바는 혼합(fused)모델이다. 쿠바는 레닌주의 당의 활동 없이 사회주의 혁명에 성공하였다. 이후 군부는 당을 대신한 역할도 수행하였다. 1961년에 사회주의를 선언하였으나 1965년에서야 당의 완성되었고 1970년이 되어서야 당이 제도화되고 정상적인 기능이 작동하였다. 혁명과정에서 정치체제를 지도할 수 있는 마르크스-레닌주의 당의 존재 유무에 따라 중국에서는 게릴라 전쟁의 유산으로서 당군 관계가 공생 관계로 발전한 반면, 쿠바에서는 융합되었다.

펠뮤터와 레오그란테의 분류는 당-국가 체계에서 공통된 3가지 특성,

즉 당 헤게모니, 국가 소유, 이중 역할 엘리트에 기반한 것이다. 당 헤게모니는 사회주의 당 국가체제의 가장 중요한 기둥이다. 또한 이것은 국가 계획과 당-국가체제의 국가 소유 시스템을 통해 뒷받침된다. 이러한 체계의 미시적 수준에서는 이중 역할 엘리트의 존재와 함께 당이 체제적 총괄책임자 또는 중개자로 기능한다. 군부의 전문직업화와 당의 통제의 조합을 바탕으로 군부는 의존에서 공생으로, 중국에는 군부의 높은 전문직업성 (professionalism)을 담보하는 연합의 관계로 나아가게 된다.<sup>27</sup>

### 3. 쿠바와 북한의 당군 관계

#### 가. 쿠바의 당군 관계

쿠바는 정권 초창기부터 군부의 영향력이 매우 강하다. 1959년 피델 카스트로는 그의 동료이자 게릴라 부대인 7·26파와 함께 혁명을 성공하였으며,<sup>28</sup> 이들 7·26파를 중심으로 정권이 출범하였다. 피델 카스트로는 1961년에 자신이 마르크스-레닌주의 이념을 따르는 사회주의자임을 선언하면서 쿠바는 사회주의 체제를 시작하였고 피델 카스트로에 의해 통합된 당은 군부에 비해 뒤늦게 창출되었다.

사회주의 국가로서 당에 앞서 창출된 군부는 피델 카스트로의 측근들로 이루어진 쿠바의 가장 강력한 정치조직이었다. 피델 카스트로에 의해 기존의 인민사회당이 쿠바 공산당으로 통합된 1965년에 당 구조는 7·26파의

<sup>27</sup> 소련의 경우, 레닌주의 당이 차르(Czar)군 출신의 군 장교들을 불신하고 통제하였기 때문에 본래 군부는 당에 의존하였다. 그러나 군부가 점차 전문직업성을 확보하면서 군부의 지위가 강화되고 자율성이 증대되었다. 1978~1980년의 기간 동안 소비에트 당군 관계는 의존에서 공생, 연합으로 진화되었다. 연합 모델은 헝가리의 근대화 모델의 하나로 여겨진다.

<sup>28</sup> 바티스타 정권에 대항한 혁명이었으나, 혁명의 성격은 반미 및 반제국주의 색채가 강했다.

내부조직과 유사한 형태로 이루어졌으며 당 중앙위원회에서 군부가 60%, 당 정치국에서는 62.5%를 차지하였다.<sup>29</sup>

필뮤터와 레오그란데는 쿠바를 특수한 모델로 설명하였다. 쿠바의 경우 다른 사회주의 정권과 달리 게릴라 부대가 혁명 이후에 당을 설립하였다. 중국과 소련에서는 대중의 지지를 얻은 정통성을 보유한 당 위원들이 군부를 조직하였으나 쿠바에서 정통성 있는 제도는 당이 아닌 군부였다. 쿠바에는 혁명 이전부터 이미 사회주의당이 존재하고 있었지만 혁명에 참여하지 않았으며 바티스타 정권 막바지가 되어서야 피델 카스트로를 지지하였다. 이후 카스트로 정권 초기에 인민사회당(PSP) 엘리트들은 카스트로 정권의 새로운 간부로 임명되었으며 소련과의 중개역할을 하였음에도 카스트로의 측근들로부터 신뢰를 얻지 못했다. 쿠바 혁명군은 초기부터 혁명을 위한 군부였으며 당과는 아무런 연계가 없었다.<sup>30</sup>

쿠바의 당군 관계는 1970년대 이후 소련과 가까워지고 소비에트 블록으로 통합되면서 새로운 국면을 맞게 된다. 소련으로부터의 군사원조로 쿠바 혁명군은 현대화를 가속화하고 정규군의 규모는 오히려 축소되었다.<sup>31</sup> 반면, 당의 제도화가 진행되었다. 1975년 제1차 당대회가 개최되었으며 1976년에는 헌법 개정이 이루어졌다. 신헌법 5항에서는 당을 “사회의 가장 높은 지도력”으로 규정하였고 카스트로는 당을 “쿠바 혁명의 영혼(soul)”으로 칭했다.<sup>32</sup> 그러나 당 정치국 13명의 위원 중 10명이 피델

<sup>29</sup>-William M. Leogrande, “The Politics of Revolutionary Development: Civil-Military Relations in Cuba, 1959-1976,” *The Journal of Strategic Studies*, vol. 1, no. 3 (December 1978), pp. 274~275.

<sup>30</sup>-Eusebio Mujal-León, “Exceptionalism and Beyond: The Case of Civil-Military Relations in Cuba,” p. 2, *Cuban Research Institute*, <<https://cri.fiu.edu/research/commissioned-reports/exceptionalism-mujal-leon.pdf>>. (검색일: 2015.10.16).

<sup>31</sup>-군의 규모를 1970년도 20만 명에서 1975년도에는 10만 명으로 축소, Rafael Fermoselle, *The Evolution of the Cuban Military, 1492-1986* (Miami: Ediciones Universal, 1987), p. 299.

카스트로와 혁명을 함께한 게릴라 출신이며, 당 중앙위원회 60% 정도가 군부 또는 군 경험이 있는 인물로 채워졌다.<sup>33</sup> 결국 쿠바에서 당은 군을 압도하는 전위당이 되지 못하였다. 페루터와 레오그란데는 쿠바의 군부와 당군 관계에 대해 마르크스주의적 집정주의와 혼합모델로 설명하였다.

쿠바는 1980년대 후반, 1970년대 후반에 시작된 중국 개혁을 본받아 신중하게 선별된 군 장교들을 보내 자본주의를 학습하도록 하였다. 영향력 있는 복합기업(conglomerate)으로 군산업연합(The Union of Military Industries: UIM)은 쿠바 전환기에 군부의 자금자족을 충당할 뿐만 아니라 민간을 위한 소비품도 생산하였다. 군 장교들은 급여를 받았으며 부를 축적하였다. 정권은 특권에 대한 반대급부로 군부의 충성심을 담보 받았으며 쿠바 혁명군은 주요 기업과 산업을 손에 넣었다.<sup>34</sup>

요컨대, 군부가 경제제도를 관리하기 위한 기반을 만들었으며 군부는 자생적 권력을 형성하기 시작하였다.<sup>35</sup> 중국과 베트남의 군의 경제적 참여는 당의 통제를 받았으나, 쿠바의 경우는 이에 해당하지 않는다.

최근 연구동향에서는 쿠바 군부의 역할을 전통적인 사회주의 국가와는 다른 시각으로 분석하기 시작하였다. 문지기 국가,<sup>36</sup> 군부 과두제,<sup>37</sup> 권위

<sup>32</sup>-Jorge I. Domínguez, *Cuba, Order, and Revolution* (Cambridge: Belknap Press, 1978), p. 338.

<sup>33</sup>-Mujal-León, "Exceptionalism and Beyond: The Case of Civil-Military Relations in Cuba," p. 4.

<sup>34</sup>-Armando F. Mastrapa III, "Soldiers and Businessmen: The FAR During the Special Period," *Cuba in Transition*, vol. 10 (ASCE, 2000), pp. 428~432; Michael Aranda, "The Evolution of the Cuban Military: A Comparative Look at the FAR with the Bureaucratic-Authoritarian Model of South America," *Cuba in Transition*, vol. 20 (ASCE, 2010), p. 200.

<sup>35</sup>-새로운 군부 정책 결정자들은 라울파 장군들이다. 카리스마 리더십을 지녔던 피델로부터 군관료적 리더십을 지닌 라울주의로의 전환이다. 자세한 내용은 Anthony Maingot, "The Inevitable Transition from Charismatic to Military-Bureaucratic Authority in Cuba," *Report*, no. 3 (Cuban Research Institute, FIU, 2007) 참조.

<sup>36</sup>-Yvon Grenier, "Cultural Policy, Participation and the Gatekeeper State in Cuba,"

주의 철회 정권<sup>38</sup> 관료 권위주의 모델<sup>39</sup> 등의 개념에서 알 수 있듯이 쿠바 국가와 군부의 역할은 전통적인 사회주의 국가에서 새로운 권위주의 또는 훈타(junta) 체제로 변모하고 있다.

## 나. 북한의 당군 관계

어느 시대에도 특수한 역사적 경험으로 인해 당군 관계를 하나의 유형으로 놓기는 힘들다. 북한 역시 특수한 경우라고 할 수 있다. 사회주의 당군 관계 이론에서는 북한을 예외적 현상으로 평가한다.

북한은 소련에 의한 점령국가임에도 불구하고, 소련의 영향력을 벗어나 독자적인 권력을 창출했기 때문에 소련의 지속적인 개입을 받았던 동유럽 국가들과 차별된 당군 관계가 나타나고 있다.

기존 이론에서는 북한의 당군 관계 유형에 대해 점령 국가 또는 예외적 국가로 분류하였다. 헌팅턴은 북한이 동유럽과 마찬가지로 소련의 점령을 경험하여 정권 초기 정당성 확보에 불리함을 지닌 국가로 보았고,<sup>40</sup> 올브라이트(David E. Albright)는 소련으로부터 이식된 혁명경험으로 인해 정권 초기에 태생적으로 당이 미약했던 동독, 폴란드, 헝가리, 루마니아, 불가리아, 몽골 등과 함께 북한을 같은 유형으로 분류하였다.<sup>41</sup> 아델만

*Cuba in Transition*, vol. 24 (ASCE, 2014), pp. 456~473.

<sup>37</sup>-Daniel I. Pedreira, "Cuba's Prospects for a Military Oligarchy," *Cuba in Transition*, vol. 23 (ASCE, 2013), pp. 243~247.

<sup>38</sup>-Vegard Bye, "The Politics of Cuban Transformation-What Space for Authoritarian Withdrawal?," *Cuba in Transition*, vol. 22 (ASCE, 2012). pp. 22~43.

<sup>39</sup>-Aranda, "The Evolution of the Cuban Military: A Comparative Look at the FAR with the Bureaucratic-Authoritarian Model of South America," pp. 200~207.

<sup>40</sup>-Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968), p. 336.

<sup>41</sup>-David E. Albright, "A Comparative Conceptualization of Civil-Military Relations,"

(Jonathan R. Adelman)은 북한의 정권 및 군부를 예외적 현상으로 분류하여 북한이 직접적으로 광범위한 혁명을 경험하지 못한 “동유럽형” 유형에 속하지만 군부가 강한 역할을 지닌다는 특수성을 강조하였다.<sup>42</sup>

그러나 북한이 당을 강화하고 최고지도자의 권력이 확대되면서 북한의 특수성이 확대되었다. 초기 해외 학자들의 연구와 달리, 국내 연구에서는 당과 군의 관계에서 당 지도의 중요성을 강조하고 있다. 특히 1990년대 이후 선군정치에서 군부의 역할과 위상의 확대에 대해서도 당의 지도를 받는 사회주의 군대라는 것은 변함없으며, 군의 정치적 역할이 이미 존재했음을 주장하거나,<sup>43</sup> 북한체제의 견제와 균형의 권력 구조를 강조하였다. 당과 군의 양대 기축을 형성하여 엘리트들의 상호 견제와 균형의 권력 구조가 발현된 특성을 강조하기도 하였다.<sup>44</sup>

## 4. 전환기 쿠바와 북한 군부의 정치경제적 역할

### 가. 쿠바 군부의 기업가적 역할<sup>45</sup>

쿠바 군부는 1990년대 사회주의 진영의 붕괴 이후 당 대신 부상하여 사

*World Politics*, vol. 32, no. 4 (1980), pp. 559~560.

<sup>42</sup> 아델만은 북한 군부의 강한 사회적 역할에 대해 남한의 존재와 통일 지향 등을 요인으로 꼽았다. Jonathan R. Adelman, *Communist Armies in Politics: Their Origins and Development* (Colorado: Westview Press, 1982), p. 10.

<sup>43</sup> 이대근, “조선인민군의 정치적 역할과 한계,” 『현대북한연구』, 4권 2호 (2001), pp. 119~146.

<sup>44</sup> 이기동, “김정은 체제의 권력구조와 향후 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』, 15권 10호 (2013.10.), pp. 3~12.

<sup>45</sup> 이경화, “북한과 쿠바의 혁명군부에 대한 비교연구: 체제유지에 있어서 군의 역할을 중심으로” (고려대학교 북한학과 박사학위논문, 2015), pp. 214~217의 내용을 토대로 수정 및 재구성.

회주의 정권의 생존을 도모했다.<sup>46</sup> 군부는 정권을 위한 전위대로서 민간 경제를 위한 경제개혁을 도모하고 군 내부의 현대화를 통해 사회 안정과 혁명의 생존을 보장하였다.<sup>47</sup> 쿠바 정권은 국내 언론을 통해 군부의 혁명성을 강조하였으며 국외 언론에서도 경제 위기 이후 쿠바에서 1980년대의 혁명적 열정이 사라지면서 당이 쇠퇴하고 그 공백을 유일하게 제대로 작동하는 제도로서 쿠바 혁명군이 채웠다는 평가를 내렸다.<sup>48</sup>

피델 카스트로는 1991년 연설에서 군부의 중요한 임무 중 하나로 “특별한 기간(special period)동안 경제에 이바지하는 것”<sup>49</sup>을 꼽았으며 라울 카스트로 역시 1993년 “콩이 총알보다 중요하다”고 언급하였다.<sup>50</sup> 이처럼 최고지도자에 의해 군부의 새로운 역할이 규정되었으며 이에 따라 1990년대 이후 쿠바 혁명군의 경제적 활동이 크게 확대되었다.

쿠바 혁명군의 경제 활동은 세 가지 형태로 구분할 수 있다. 첫째, 군부 중심의 신경제경영방식의 도입이다. 230개 이상의 공장과 회사들이 군부 기업연합(Union de Industrias Militares: UIM)에 소속되었다. UIM은 쿠바에서 새롭게 단행한 경제향상프로그램에서 선도적으로 구조조정을 단행한 첫 번째 사례이다. 군부는 이를 통해 생물공학, 사탕수수, 의약품 및 경공업품 등의 생산을 담당하였다. 1996년 이후로는 이 기업연합에서

46. Enrique A. Baloyra, “Twelve Monkeys: Cuban National Defense and the Military,” *CSA Occasional Paper Series*, vol. 1, no. 4 (1996), p. 2.

47. Irving Louis Horowitz and Jamie Suchlicki, *Cuban Communism* (New Jersey: Transaction Publishers, 1981), p. 363.

48. “In Cuba, Army Takes on Party Jobs, and May be Only Thing That Works,” *The New York Times*, June 8, 1995.

49. 쿠바에서는 북한의 고난의 행군기와 비슷한 맥락으로 1990년대 동구권의 붕괴 이후 찾아온 경제적 위기를 특별한 기간(special period)으로 명명하여 전 인민의 힘을 모아 극복하고자 하였다.

50. Frank O. Mora and Quintan Woktorowitz, “Economic Reform and the Military: China, Cuba, and Syria in Comparative Perspective,” *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 44, no. 2 (2003), p. 99.



민간소비품까지 생산하였다. 군부가 생산한 물품의 32%가 민간시장으로 이동되었으며 군기업에서 생산한 약 75%의 부품들이 민간산업에서 소비되었다.<sup>51</sup> 대표적인 군기업인 체게바라 산업기업(Che Guevara Industrial Enterprise)의 경우 3,000명의 군부 및 민간인들을 위한 주택을 건설하기도 하였다.

둘째, 주요 산업의 직접적인 경영이다. 쿠바에서 가장 중요한 외화 원천인 사탕수수 산업이 이에 해당한다. 사탕수수 산업은 1990년대 이전에 군부가 직접 생산하였으며 이후로도 설탕산업부의 역대 장관은 주로 군 인물 중에서 기용되었다. 그 외에도 국가의 주요 인프라이자 산업인 교통, 정보, 기술, 통신 등 경제와 직접적으로 연관되거나 국가의 주요 산업 부분은 군부 출신 또는 군 인물로 내각 장관을 임명하였다.

셋째, 준독립 주식회사(Sociedades Anonimas: S.A.)의 운영이다. 쿠바에서 기득권들이 배타적으로 독점하는 준독립 주식회사는 대표적인 군부의 외화벌이 수단이다. 쿠바에서 가장 활발한 경제영역인 태환폐소 경제권에 소속된 기업은 국가계획에 의존하는 국영기업이 아닌 준독립 주식회사의 지위를 갖는다. 군부가 장악한 대표적인 준독립 주식회사로는 가비오타(Gaviota S.A.)를 꼽을 수 있다. 가비오타는 소련 군부를 접대하는 오락시설이었으나 1990년대 이후 쿠바의 거대관광기업으로 성장하였다. 이 기업의 사업 영역은 쿠바 전역에 걸친 호텔과 항공, 헬리콥터, 각종 상점 및 렌탈회사를 포함한다. 가비오타를 통해 쿠바 혁명군은 쿠바의 25% 정도의 관광수익을 벌어들이고 있다.<sup>52</sup>

쿠바 군부의 경제개입에 대해 미국의 한 경제학자는 1990년대 이후 군

<sup>51</sup>-Brian Latell, *The Military in Cuba's Transition* (Barcelona: Lozada, 1997), p. 17.

<sup>52</sup>-Frank O. Mora, "Raul Castro and the FAR: Potential Future Roles in a Pose-Fidel Cuba," *A Rough Paper Presented at the Pell Center* (2002), p. 7, <[www.latinamericanstudies.org/cuba/cuba-far.htm](http://www.latinamericanstudies.org/cuba/cuba-far.htm)>. (검색일: 2015.8.28.).

부가 새롭게 부여받은 경제적 역할은 결국 현 장교와 은퇴 장교들에게 경제위기를 극복할 수 있는 기회를 부여하였으며, 군부 제도의 생존을 보장했을 뿐만 아니라 새로운 경제영역에서 이익을 얻도록 해준 것으로 평가하였다. 즉, 군부에게 이권이 부여됨으로써 쿠바 정권은 군부의 혁명성과 충성심을 경제적 자급자족 및 경제적 부와 연계하였다. 따라서 쿠바 혁명군의 경제활동은 정권과 군부 모두에게 이익을 가져다준다.<sup>53</sup>

요컨대, 1990년대 경제위기 이후 정권이 체제 지속을 위해 선택한 제도는 군부였다. 쿠바 정권은 경제의 상당 부분을 군부에게 맡기고 은퇴한 장교와 현역 장교들은 높은 삶의 질을 영위하도록 허용함으로써 군 규모 축소에도 불구하고 군부의 충성심 및 사기가 저하되지 않도록 하였다.<sup>54</sup> 정권은 또한 군부가 대중과 괴리되지 않도록 하기 위해 군부에 대한 대중적 지지를 유지하기 위해서도 노력하였다. 군부가 인민들에게 특권을 점유하는 조직으로 인식되어 군부에 대한 대중들의 신뢰를 잃게 될 것까지 우려한 것이다.<sup>55</sup> 이처럼 쿠바 군부는 정권에게 정치경제적으로 매우 중대한 조직이었다.

쿠바 정권이 정치경제적으로 민간 제도 대신 군부를 선택한 이유는 군부의 충성심과 혁명성 때문이다. 민간엘리트가 경제를 맡을 경우 개혁이 빠르게 최고지도자의 통제를 벗어나 대중 수요로 발전되거나 탈중앙적 개혁조치들이 등장할 수도 있고, 민간엘리트들이 군부에 비해 정치적 라이벌이 될 가능성이 크다고 생각한 것이다.

<sup>53</sup>-Mastrapa III, "Soldiers and Businessmen: The FAR During the Special Period," pp. 431~432.

<sup>54</sup>-Frank O. Mora, "The FAR and Its Economic Role: From Civic to Technocrat-Soldier," *Institute for Cuban and Cuban-American Studies Occasional Paper Series* (CCAS, University of Miami, June 2004), p. 14, <[www.miami.edu/iccas/mora.pdf](http://www.miami.edu/iccas/mora.pdf)>. (검색일: 2015.10.16.).

<sup>55</sup>-Hal Klepak, *Raul Castro and Cuba: a Military Story* (New York: Palgrave Macmillan, 2012), pp. 76~77.

## 나. 북한의 핵·경제 병진노선

북한의 핵·경제 병진노선은 북한의 당군 관계를 단적으로 나타내고 있다. 그 내용은 핵무기와 경제를 동시에 발전시키겠다는 것이다. 이는 병진노선이 처음 도입된 1962년과 유사한 군부와 당의 업무분담으로 해석할 수 있다.

북한의 병진노선은 1962년 10월 16~28일, 쿠바의 미사일 위기 동안 소련의 케네디(John F. Kennedy) 행정부를 향한 유화정책에 대한 우려로 인해 창출된 것이다. 이 시기 김일성은 흐루시초프(Nikita S. Khrushchov)가 미국에 대한 강경 정책에서 화해 모드로 전환했을 때 자위 능력 강화의 필요성을 절감했다. 1960년대 초반, 중·소 분쟁의 초기 기간 동안 중국을 지지하며 북한은 경제 위기에도 불구하고 국방 능력의 확대를 선언했다. 10월 29일 쿠바미사일 위기 이후 두 달이 지난 시점에서 당 중앙위원회는 공식적으로 “국방과 경제를 동시에 발전시키는 노선”을 발표하였다. 소련으로부터 방기될 위기를 인식해 북한 정권은 경제와 군부를 포용하는 분획 시스템을 설립하였다. 무기 생산을 위한 생산 라인을 국가 내의 모든 생산 시설에 설립하여 군부 자원을 보장하도록 하였다. 이는 한편으로 군부의 역할을 확대한 것이지만 정권은 군부를 엄격한 당의 통제 하에 두었다.

2013년 3월, 북한의 김정은은 김일성이 50년 전에 고안한 ‘병진노선’이라는 슬로건을 다시 꺼내들었다. 목표를 국방에서 핵무기로 전환하였지만 병진노선의 본질은 잃지 않았다. 이번에는 새로운 승계자의 정책 노선과 이권을 둘러싼 내부 의견 차이로 인한 권력 다툼이 전개되었다. 그로부터 10개월이 지난 후 북한 당국은 쿠바의 오초아 장군 숙청에 버금가는 중대한 숙청을 발표하였다.<sup>56</sup>

<sup>56</sup> 1989년 피델 카스트로는 오초아(Arnaldo Ochoa)장군을 숙청하였다. 그는 국내에서 오랜 기간 혁명 영웅으로 추앙받던 인물이었다. 1989년 ‘정권 배반, 혁명 가치 위반,

새로운 병진 노선은 2013년 3월에 발표되었다. 2012년 12월의 장거리 로켓발사와 2013년 2월의 제3차 핵실험에 뒤따른 것이다. 이런 맥락에서 병진노선은 북한의 핵 야심으로 해석할 수 있다. 사실 2013년은 북한은 헌법에 핵보유국가로 규정하였으며 핵개발을 지속하는 것은 병진노선이 핵개발을 강조하는 방위 정책이라는 것을 의미하는 것이다. 그러나 병진노선에는 관료정치의 동학이 내재되어 있다. 당과 군의 역할 분담을 포함하는 것이다. 이러한 측면에서 병진 노선은 정책 우선의 논쟁을 종식하고 당군 간의 관료적 경쟁을 조정하기 위한 정책이다.

북한의 생산 시스템은 오랜 기간 동안 공장의 특정한 생산 라인을 분배하는 구획화된 시스템으로 발전되었다. 이러한 특징은 당과 군이 특권을 나누어 가질 수 있도록 하였다. 군부가 특정 산업이나 생산 라인을 독점하는 것보다, 정권은 국가가 운영하는 시스템의 하위 시스템을 군부가 운영하도록 함으로써 협력 구조를 창출하였다.

핵·경제 병진노선은 방위 산업과 경제 발전의 자원 배분에 대한 정책 논쟁에 중지부를 찍었다. 반면, 당과 군 사이의 기득권을 분화시켰다. 당으로부터 제도적 자율성을 얻은 쿠바 혁명군과 달리, 조선인민군은 당의 지도라는 사회주의 원칙과 대량살상무기의 발전이라는 북한의 전통적인 틀 안에 남아있다.

2010~2013년의 기간 동안 군부 부문의 경제적 이익은 당 고위층에 의해 침해당했으나,<sup>57</sup> 2013년에 발표된 병진노선은 새로운 분업화로 인해

명령 불이행 등의 죄목으로 부패 혐의로 기소되어 유죄를 받았다. 앙골라 파병으로 크게 인기를 얻었던 내무부의 오초아 장군은 카스트로의 권력을 위협하고, 쿠바 혁명군의 라이벌로 여겨졌다. 이 사건을 통해 내무부가 국방부 산하로 통합되고 오초아를 비롯해 수많은 장군 및 장교들이 해임되거나 수감됨으로써 후계자인 라울 카스트로의 권력이 강해졌다. 북한의 2013년 12월 장성택 숙청 사건은 쿠바 오초아 숙청에 비견되는 중대 사건으로 볼 수 있다.

<sup>57</sup>-2009년부터 군부 무역활동에 대한 검열과 축소 정책이 실시되었고 군부의 권력 및 이권이 상당부분 장성택 산하로 이전되었다. 2012년 7월에는 총참모장 리영호가 전격 해임되

내부 갈등을 안정시켰다. 병진노선을 통해 당은 경제 발전에 집중할 수 있는 반면, 군부의 경제 활동에 대한 상업적 이익은 대량살상무기에 재투자 되도록 하였다. 당은 경제 전반에 초점을 두는 반면, 군부는 핵개발을 위한 국가방위 어젠다를 책임지는 것이다. 북한의 당군 관계에서 당은 군부를 지도하지만 군림하지 않는다는 원칙이 지켜지고 있다. 이것을 북한의 신(新)핵·경제 병진노선의 의미로 생각해 볼 수 있다.

## 5. 비교분석의 시사

쿠바 정권은 1978년에 시작된 중국 개혁의 경제적 교훈을 조심스럽게 받아들였다. 1980년대 초반, 쿠바는 신중하게 선별한 군 고위 장교들을 경영학교에 보내 자본주의를 배우도록 하였다. 또한, 쿠바의 강력한 복합 기업인 군부산업연합(Union of Military Industries: UIM)은 쿠바 전환기에 군부의 자급자족을 충당할 뿐만 아니라 민간을 위한 소비품도 생산하였다. 군부는 이러한 기업활동을 통해 상당한 수익을 창출하고 부를 축적하였으며 이에 대한 반대급부로 정권에 대한 충성심을 보장하였다. 쿠바의 주요 기업과 경제 산업은 기업가로 변모한 쿠바 혁명군(FAR)이 경영하고 있다. 요컨대, 군부 통치가 경제 제도에 입각하고 있다.

반면에 북한의 군부 부문은 순수 민간 경제 활동과 분리되어 있다. 군부

---

었는데, 군부 외화벌이 사업의 이전에 대한 불만과 비리가 원인인 것으로 알려졌다. 또한, 2012년부터 2013년 중반까지 군부의 핵심보직이 빈번히 교체되고 군 장령들의 계급이 수시로 강등되거나 복권되었다. 2013년 3월에는 ‘당생활지도소조’가 파견되어 군부 외화벌이와 관련된 전체 감찰을 실시하였다. 이에 따라 리영호의 후임이었던 현영철도 일년이 채 되지 않아 좌천되었으며 군 장령들이 외화벌이 이권사업 남용 및 비리로 징계를 받거나 교체되었다. 박형중, “김정은 권력 정착과정에서의 군부 동향(2009-2013년),” (통일연구원 Online Series CO 13-23, 2013.12.02.), p. 4.

는 공장을 포함한 몇몇의 상업적 활동에 참여하고 있지만, 군상업활동의 수익은 대부분 대량살상무기 개발에 투자된다. 최근 소위 병진노선 정책은 군부와 당의 적절한 역할분담을 의미한다. 당이 경제 발전에 집중하는 반면, 군부는 경제 활동의 상업적 이익을 핵무기 개발에 재투자하는 것이다.

요컨대, 북한의 당군 관계는 조선노동당이 조선인민군을 공생 관계에 의해 통제하고 있는 것이다. 쿠바의 혁명군은 혼합 관계에 의해 오랜 기간의 군사주의(militarism) 이후 군부가 당을 압도하였다. 소위 군복 입은 당(Party in Uniform) 원칙이 북한에서는 여전히 통용되고 있으며 군부에 대한 당의 지도 역시 지속되고 있다. 북한 군부의 전문성과 자율성의 수준은 연합 모델보다는 정치위원과 군에 대한 통제 기제가 작동하는 공생 관계로 볼 수 있다. 반면에 쿠바의 혁명군은 사회주의 정권의 당군 관계에서 일반적인 민군 관계로 변모하고 있다.

쿠바는 1980년대 후반 이후 군부를 앞세워 경제에 앞장서도록 하였다. 전환기 쿠바의 변화에서 정치적으로 군부의 역할은 매우 중대하다. 쿠바는 당보다 군이 강한 국가이다. 그러나 당과 군 관계를 설명함에 있어 누가 우위에 있다고 설명하기 힘들다. 군부와 당이 강하게 융합되어 있기 때문이다. 피델 카스트로는 카리스마적 리더십으로 모든 조직을 수평적으로 두고 충성 경쟁을 통해 통치했던 반면, 라울 카스트로는 군부를 중심으로 제도화를 통해 국가를 통치하고 있다.

쿠바의 이러한 특징은 일면으로는 김정일 정권부터 선군정치를 추구한 북한과의 유사성으로 비추어질 수도 있다. 그러나 북한은 군부가 당보다 선행한다는 것을 강조하기도 하지만 당 우위 구조를 지니고 있으며 쿠바에서 나타난 혁명을 통한 당군 융합 현상은 나타나지 않는다. 오히려 당과 군부는 최고지도자의 리더십 하에서 각각 구획화된 역할을 담당하는 관계를 지닌다고 할 수 있다.

쿠바와 북한은 정치체제에서 최고지도자로의 권력 집중, 강한 군부의 정치적 역할이라는 유사점을 지니고 있다. 그러나 전환기 쿠바는 경제적 어려움 속에서 군부의 증점적 역할을 경제에 두고 변화를 모색하고 있다. 정치 군사적인 측면에서 쿠바가 제시하는 북한에 대한 시사점은 다음과 같다.

첫째, 쿠바는 1980년대 후반의 경제 위기에서 군사력 강화를 포기하고 경제 발전을 위해 군력을 경제로 돌렸다. 군부가 경제개혁에 앞장섬으로써 개혁의 뚜렷한 주체가 되었고, 그로인해 내부적으로도 안정적인 개혁 과정이 수행되었으며 외부에서도 협상의 대상자가 분명해졌다.

이와 같은 맥락에서 쿠바는 개혁과정에서 중국 모델을 일부 수용하는 태도를 보였다. 라울 카스트로는 권력 승계 이전에도 중국의 개혁모델에 관심을 보였으며, 중국의 개혁 초기와 마찬가지로 군 예산을 줄이고 경제 발전을 위해 군부에게 상업적 경제 활동을 포함한 경제적 역할을 확대하여 기업가적 역할을 담당하도록 하였다.<sup>58</sup>

북한 또한 안정적인 경제 발전과 개혁·개방을 위해서는 군 예산 및 규모의 삭감이 필요하다. 북한은 쿠바와는 반대로 경제 위기에서도 군사 위주의 경제체제로 인해 민간경제가 희생되고 있다. 쿠바가 경제 위기를 극복하기 위해 정권이 군부의 규모를 줄이고 민간경제의 발전을 도모한 것은 북한에 시사점을 제공해 준다.

둘째, 군부 중심의 정치체제를 비교할 수 있다. 쿠바에서 군부가 정권을 뒷받침하는 안정적인 개혁 추진세력으로 등장할 수 있었던 것은 역사적으로 혁명경험을 통해 군부에 대한 신뢰성이 뒷받침되기 때문이다. 쿠바 혁명군은 정권과 인민 모두에게서 신뢰를 받았다.

그러나 북한은 국방위원회가 국가사업의 전반을 지도하고 당에도 군부

<sup>58</sup> 등소평 시기 군부의 경제적 역할 확대에 대해서는 Ming Cheung, *China's Entrepreneurial Army* (New York: Oxford University Press, 2006)를 참조.

를 지도하는 당 중앙군사위원회가 존재하는 등 제도적으로는 군부 중심의 정치체제로 보이지만 쿠비와 비교해 보았을 때 실질적인 권한이나, 정치 제도에의 참여, 경제적 역할과 이권 획득에는 상당한 차이가 있다.

전환기 쿠비에서는 경제적 이익과 충성심을 반대급부로 한 정권과 군부의 공생관계가 발생하였다. 쿠비에서는 라울 카스트로의 체제에서 군부 중심의 안정된 제도화가 두드러졌으며 이는 개혁·개방 추동을 위한 동력이 되었다. 북한은 쿠비와 다르게 당과 군부의 경쟁 또는 경제에서의 공생 관계가 지속되고 있다. 이러한 구조에서 북한의 당과 군부는 쿠비보다는 체제의 개혁·개방보다는 현상유지를 선호하고 있는 것으로 보인다.

셋째, 정권의 정당성과 향후 정치적 방향을 비교할 수 있다. 쿠비의 피델 카스트로가 친동생인 라울 카스트로에게 권력을 승계한 것과 북한이 김일성-김정일-김정은으로의 3대 세습을 추진한 것은 왕조적 승계의 유사성을 보인다고 평가할 수 있다. 그러나 라울 카스트로는 피델 카스트로의 카리스마적 리더십과 다르게 제도를 통한 리더십으로 전환하면서 새롭게 규정한 국가 직책의 10년 임기 제한을 자기 자신에게도 적용하였다.

쿠비의 이러한 결정은 사회주의 국가로서 승계에서 유사성을 지녔던 북한에도 영향을 끼칠 수 있다. 라울 카스트로는 1959년 혁명에 참여하였으며 이후 국방부 장관으로 군부를 관리하며 오랜 기간 후계 승계를 준비해 왔다. 라울이 정치권에서 별다른 반대 없이 2008년에 안정적으로 후계를 승계하였음에도 2018년 다음 후계자이자 당 엘리트인 미구엘 디아즈 카넬에게 권력 승계가 성공적으로 이루어진다면 이는 북한 정권에게도 의미 있는 변화로, 향후 추이를 지켜볼 필요가 있다.





### Ⅲ. 하이브리드(Hybrid) 경제: 두 독재 정권의 지속 요인과 차이



1989년을 기점으로 한 사회주의 체제 붕괴 이후 지난 25년 이상, 쿠바와 북한에 암시장이 창발된 이래로 양 국가의 경제에는 많은 변화가 있었다. 그러나 그들의 장기 지속적 경제위기와 시장경제 발전에도 불구하고, 두 독재 정권은 각각의 국가 체제 내에서 주도적 위치를 유지하였다. 또한 핵과 개혁·개방 상황의 차이에도 불구하고, 쿠바와 북한은 근대의 자본주의의 시스템이나 사회주의의 시스템으로 해석할 수 없는 복잡한 경제양상을 보여주고 있다.

두 저발전 탈사회주의(underdeveloped post socialism)는 1990년대 이래 위기극복 과정에서 국가 섹터들에서의 공식경제와 비국가 섹터들에서의 비공식 경제 간에 강한 연계로 드러난 ‘하이브리드 경제(hybrid economy)’<sup>59</sup>의 특징을 공유하고 있다. 경제위기에 직면한 쿠바와 북한 양 국가의 정치권력은 국가경제 기구를 시장 세력으로 대체하는 것이 아니라, 계획경제와 시장경제의 공존을 향상시킴으로써 정권의 생존 위기에 대처하였다.

특히 2006년 이후 권력을 이양 받아 2008년 공식 집권한 라울 카스트로(Raul Castro)와 2009년 후계자로 등장한 후 2012년 공식 집권한 김정은은 일당지배 및 군부 주도 국가 경제기구와 공존하는 다양한 영역의 생산과 투자를 발전시키며 공사영역이 혼합된 하이브리드 시스템(hybrid system)을 창출하였다. 그러나 노련한 라울이 2011년 이후 개인적 자유와 함께 경제개혁과 정치적 자유화를 허용하는 조치를 본격화하며 2018년 권력 이양을 선언한 반면, 신생 독재권력인 김정은은 2015년 현재까지 개혁을 통

59. 하이브리드(hybrid)의 사전적 의미는 (동·식물의) 잡종, 혼성체, 혼합물, 혼종 등이다. 서로 다른 두 종(種)이 합쳐져서 새로운 종의 양상을 보이는 것을 의미한다. 한국어로 해석할 때 이 용어를 다양한 분야에서 다소 상이한 의미가 결합되어 사용되고 그 의미가 ‘깨짐’으로 인해 이 글에서는 하이브리드라는 원어를 그대로 활용한다. 특히 이 글에서는 새로운 경제시스템의 탄생, 즉 종의 변화를 주목하여 혼종을 넘어선 변종(variety, 變種)이란 의미를 중시한다.

제하고 개인독재를 강화하고 있다.

이 같은 상황 인식에서 출발한 이 장은 1990년 사회주의권 붕괴이후 2015년 현재까지 저발전 탈사회주의 국가인 쿠바와 북한에서 드러난 정치경제의 동질성과 차이를 규명한다. 분석을 위한 주요 이론과 분석틀은 세 가지이다. 첫째, 근대의 계획경제나 시장경제 유형으로 해석할 수 없는 탈사회주의 세계의 하이브리드 자본주의(hybrid capitalism) 이론이다. 둘째, 국가자원인 렌트(rents)<sup>60</sup> 및 외부 요인을 활용해 국내 정치적 불안정을 조율하는 문지기 국가(gatekeeper state) 이론이다. 셋째, 한 사회 내 다양한 행위자들의 상호작용을 통한 시스템의 진화, 자기조직화, 새로운 질서의 창발을 밝히려는 복잡 시스템(complex system) 이론이다.

이 장에서는 이 이론과 분석틀을 활용하여 지난 25년간 쿠바와 북한에서의 경제시스템 진화 과정을 중심으로 두 사회의 정치경제를 시스템 차원에서 비교분석하는 것을 목적으로 한다. 세부 목표는 크게 두 가지이다. 먼저, 계획과 시장 또는 공식과 비공식 경제가 혼합되어 새로운 경제시스템 양상을 보이는 ‘하이브리드 경제’의 진화 과정에 기반해 두 독재 정권이 장기 지속하는 요인과 동질성을 밝힌다. 다음으로 2015년 현재 미국-쿠바 수교로 드러난 쿠바와 북한의 상이한 변화 경로를 해석하기 위한 차이점을 규명한다. 이 동질성과 차이를 중심으로 우리의 대북-통일정책에 함의를 밝힌다.

연구문제는 크게 세 가지이다. 첫째, 쿠바와 북한의 시장시스템 진화 과정은 어떠한가? 이 문제는 또한 그 두 국가에서 왜 시민사회가 발전되지 않았는지에 대한 원인을 규명하기 위함이다. 둘째, 두 정권이 지난 25년

60. 본래 렌트란 지대(地代)를 의미하는 영어이다. 그런데 현대 경제학 및 정치학에서 그 개념을 은유적으로 발전시켰다. 따라서 최근 정치경제학 분야에서 렌트는 공적 권력에 의해 공급량이 고정되어 있는 재화(財貨) 및 서비스 공급자가 독점적으로 얻는 이익을 의미하는 개념으로 사용하고 있다. 네이버 지식백과, “렌트” <<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=726976&cid=42140&categoryId=42140>>. (검색일: 2015.10.20.).

이상의 경제적 위기에도 불구하고 권력을 지속할 수 있었던 요인은 무엇인가? 이는 두 국가의 핵심적 동질성을 찾기 위함이다. 셋째, 2015년 현재 왜 이 두 국가의 변화 경로에 차이가 발생했는가? 이는 두 탈사회주의 세계의 차이점을 밝히기 위함이다.

이 연구문제에 답하기 위해 국가, 시장, 사회 사이의 관계 및 상호의존성을 중시한다. 해석을 위한 기본적 접근은 신제도주의 경제학자들의 시각에 기반한다. 양대 명제는 다음과 같다. 첫째, 한 국가의 번영 또는 빈곤은 정치적 요인들에 의해 결정된다. 왜냐하면 국가의 번영이나 빈곤의 열쇠가 경제제도이나, 그 경제제도는 최종적으로 정치 및 정치제도에 의해 설정되기 때문이다.<sup>61</sup> 둘째, 독재체제처럼 국가의 지대(rents)와 권력에 대한 “접근이 제한된 질서(the limited access orders)”는 경제와 사회의 주요 행위자들로 하여금 충성을 유도하거나 강제한다.<sup>62</sup>

이 같은 연구문제와 시각에 기반하여 이 장에서는 쿠바와 북한의 복잡한 시장시스템과 그 시스템 내의 3대 행위자인 독재정치의 지배연합, 정경유착 세력, 일반 주민을 주목한다. 이 3대 행위자들이 생존, 이익추구, 이권지속 등 각각의 필요에 따라 드러낸 행태 및 상황을 지난 25년 이상 독재정치의 정치경제 상황에서 시장시스템의 역사적 진화 및 그 특성에 초점을 맞추어 살펴본다.

이 연구를 위한 하나의 가설은 다음과 같다. 두 정권의 장기지속성은 시장 행위자인 독재정치의 지배연합이 각 사회 내 시장시스템의 역사적 진화 과정에서 시장질서에 적응하며 신흥 시장 세력에 대한 조율과 통제를

<sup>61</sup>-Daron Acemoglu and James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Reprint edition (New York: Crown Business, 2013), pp. 428 ~434.

<sup>62</sup>-Douglass C. North, John Joseph Wallis and Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders* (New York: Cambridge University Press, 2009), p. 263.

통해 독점적 착취(an exclusive exploitation)를 강화했기 때문이다. 그 핵심 목적은 권력의 지속이며 이를 위한 두 가지 제도를 갖추기 위해서이다. 하나는 안정적인 통치자금 확보이며, 또 다른 하나는 위계적인 충성 네트워크 및 지지자들을 지켜내기 위해서이다.

본문은 총 5개 절로 구성된다. 1절은 분석 이론 및 개념 등을 다룬다. 2절은 한국에 잘 알려지지 않은 쿠바 경제의 주요 역사와 최근 현황 및 과제를 다룬다. 3절은 쿠바에서 시장시스템 진화 과정을 살펴본다. 4절에서는 북한에서의 시장시스템 진화 과정을 규명한다. 5절은 앞선 내용에 기반한 비교분석을 통해, 쿠바와 북한의 동질성 및 차이를 중심으로 우리의 대북-통일 정책에 정책적 함의를 밝힌다. 분석에 활용하는 주요 데이터는 쿠바와 북한의 정치경제 관련 주요 선행연구, 공식 간행 문서, 현장조사 자료, 각종 인터뷰 자료들이다.

## 1. 저발전 탈사회주의 독재의 복잡한 시장시스템 진화

### 가. 탈사회주의 세계에서 하이브리드 자본주의

하이브리드 자본주의는 사회주의 계획-재분배 경제의 위기 속에서 시장경제적인 사적 또는 하이브리드 영역이 아래로부터 창발하며 출현하였다. 특히 민족주의가 강하고 정권과 파워엘리트 간 통합력이 높았던 사회주의 독재 정권에서 두드러지게 드러났다. 대표적 예가 중국과 베트남이다.<sup>63</sup> 쿠바와 북한은 개혁·개방의 속도 및 그 과정에서의 환경 차이 등이

<sup>63</sup> Lawrence P. King and Iván Szelényi, "Post-Communist Economic Systems," in *The Handbook of Economic Sociology*, eds. Neil J. Smelser and Richard Swedberg (New Jersey: Princeton University Press, 2005), p. 209.

있다. 그럼에도 유사한 혼종성(hybridity)을 보이고 있다. 특히 2000년대 이후 이 하이브리드 시스템은 군대와 일당의 자원독점에 기반한 독재 정권의 생존전략에 따라 경제개혁이 통제·조율되고 있다. 개혁·보수 정책이 역동적으로 순환하고 있는 쿠바와 북한에서 두드러지는 양상을 보인다.

이 시스템은 한편으로는 시장경제 질서를 확장시키지만 또 다른 한편으로는 대규모 국영 또는 공영 기업 영역과 유착하는 중소 영역의 하이브리드 자본이나 기업을 양산한다. 이 시스템에서 정권은 생존뿐 아니라 권력 지속을 위해 시장경제 및 시장 세력에 의존하게 된다. 신흥 자본가들의 성장 또한 국가 권력에 밀접하게 연계된다. 즉, 하이브리드 경제가 진화하면서 경제적 활동이 비경제적 제도들에 의해 제약되는 정도가 점차 높아진다.

이 특성은 근대 자본주의 시스템과 파시즘의 정치경제를 연구한 경제사학자 칼 폴라니(Karl Polanyi, 1944)가 ‘거대한 전환’이란 화두로 근대 사회의 정치경제를 해석하면서 도출한 자기조정 시장 및 ‘배태성(embeddedness)’ 개념과 연결된다. 경제시스템에 정치사회적 요인들이 크게 영향을 미쳐 경제제도 및 경제정책 결정이 정치적으로 결정되는 수준과 양상을 이 개념으로 해석할 수 있다.<sup>64</sup> 이는 국가자본주의(state capitalism) 특성과 연계된다.

이 시스템에서는 정치관료와 이들과 연계된 중소규모의 자본가들이 주요 역할을 한다. 주요 자산 형태는 하이브리드 자본(hybrid capital)과 국가 자본(state capital)이다. 또한 국가차원의 자원 세습이 이루어지기에 가산제 자본주의(patrimonial capitalism) 특성이 드러난다. 그리하여 경영·노동·국가와 기업 등 모든 영역에서 ‘후견(patron)-피후견(client) 관

<sup>64</sup> 칼 폴라니 지음, 홍기빈 옮김, 『거대한 전환: 우리 시대의 정치 경제적 기원』 (파주: 길, 2009), pp. 586~604.



계가 경제에 만연한다. 이 관계가 하나의 경제적 제도로 기능하면서 국가 경제의 재분배(redistribution) 질서를 교란시킨다. 상호 간 관계를 통한 정경유착으로, 부의 편중성과 각 영역별 불평등성이 만연하게 된다.<sup>65</sup>

그 기원은 소비에트 모델이다. 사회주의 경제시스템은 국가 소유 및 계획에 따른 ‘합리적 재분배’ 원리를 지향하였다. 생산 및 소비가 국가관리에 의해 전일적으로 작동되기를 추구하는 사회주의 정치와 사회구조를 반영한 것이다. 따라서 그 계획을 세우고 관리하는 공산당 관료들이 경제적 자원을 독점하는 시스템이다. 그 시스템이 작동되면서 한정된 자원을 관리하는 공산당 관료들이 점차 특권계급이 되었다. 그들이 관리하는 국가자원들이 재분배되는 과정에서 결국 그들 특권계급에게 이롭도록 재분배된 것이다.

한편 탈사회주의 국가들은 사유재산과 시장통합뿐 아니라 자본·노동 시장에 영역을 넓혀갔다. 이 과정에서 자본주의적인 경제시스템과 함께 자본주의적 사회구조가 발전하고 있다. 경제시스템의 변화가 권력구조를 포함해서 사회구조의 변화를 초래하고 있다.<sup>66</sup> 즉, 탈사회주의 경제는 혼종성을 드러내며 진화하고 있다. 이를 주목한 대표적 학자는 스타크(David Stark, 1992)이다. 그는 탈사회주의 현실은 사회주의 시스템의 붕괴 이후 자본주의 시스템이 형성된 것이 아니라고 주장한다. 탈사회주의에서 ‘사회주의 붕괴와 자본주의 형성이 동시적 현상’으로 나타났음을 밝혔다. 또한 이행(transition)이라는 용어의 부정확성을 지적하며, 국가별 경로의존성(path dependence)과 사유화 전략(privatization strategies)에 따라, 사회주의와 자본주의 경제가 결합되어 서로 다른 탈사회주의 유형이 전개되었음을 밝힌다.<sup>67</sup>

<sup>65</sup>- King and Szelényi, “Post-Communist Economic Systems,” p. 201.

<sup>66</sup>- *Ibid.*, pp. 205~207.

<sup>67</sup>- David Stark, “Path Dependence and Privatization Strategies in East Central Europe,” *East European Politics and Societies*, vol. 6, no. 1 (December 1992),

이 주장들이 힘을 받는 이유는 구사회주의 진영 내에서 상대적으로 발전한 폴란드나 헝가리 등 중유럽 탈사회주의에서도 서구와 같은 개인의 사유재산 제도 구축이 용이하지 않기 때문이다. 또한 사유재산이나 국가 소유에 기반한 제도도 아니며 시장질서와 반대되는 후견-피후견 관계 같은 네트워크들(networks)이 비공식적인 경제제도로서 막강한 힘을 발휘하기 때문이다. 더욱이 이 네트워크들이 탈사회주의에서 부(property)를 만들어내는 하이브리드 시스템을 창출했기 때문이다.<sup>68</sup> 이렇듯 체제 전환 및 탈사회주의 경제를 연구한 대부분의 학자들은 계획-시장 경제의 혼합 또는 혼종 등을 주목하였다. 또한 이 상황에서 흔히 서방에서 사고하는 자유민주주의 제도의 장착은 아주 오랜 시간이 걸리거나 전혀 다른 양상으로 드러날 것이라고 전망하였다.

하이브리드 자본주의의 실태 및 특성은 중국 탈사회주의 연구들에서 풍부히 밝혀졌다. 대표적으로 왈더(Andrew Walder, 1995; 2002)는 중국 시장화 과정에서의 불평등과 빈곤 등 ‘부의 재분배’ 문제에 천착하며 혼종성을 주목했다.<sup>69</sup> 그리고 빅터 니와 양 카오(Victor Nee and Yang Cao, 1999)는 “하이브리드 혼합 경제에서 계층화(stratification in hybrid mixed economies)”를 중심으로 중국의 경로의존적 사회전환(path dependent societal transformation)을 다루었다. 또한 신제도주의 이론을 활용하여 중국에서의 국가자본주의(state capitalism)를 분석하였다.

pp. 127~141.

<sup>68</sup>-David Stark, “One Way or Multiple Paths? For a Comparative Sociology of East European Capitalism,” *American Journal of Sociology*, vol. 106, no. 4 (January 2001), pp. 1129~1137.

<sup>69</sup>-Andrew G. Walder, “Career Mobility and the Communist Political Order,” *American Sociological Review*, vol. 60, no. 2 (June 1995), pp. 309~328; Andrew G. Walder, “Markets and Income Inequality in Rural China: Political Advantage in an Expanding Economy,” *American Sociological Review*, vol. 67, no. 2 (April 2002), pp. 231~253.

러시아 연구자들 역시 경제영역에 만연한 후견-피후견 제도와 거래제도 연구에 기반하여 러시아에서 발전한 시장경제의 정치적 종속성을 논증하였다.<sup>70</sup>

나아가 어떠한 탈사회주의 경제시스템 유형도 근대적인 ‘합리적 자본주의(rational capitalism)’ 시스템과 유사하지는 않다는 논리를 강화하였다. 무엇보다 일당독재와 정치관료들의 경제적 지배행위 때문이다. 이렇듯 다양한 현실 분석 및 그 특성에 대한 주장들을 정리해 보면, 탈사회주의 세계에서 시장경제가 진화하였지만, 이는 냉전체제 이전 자본주의의 경제로 분류할 수 있는 시스템이다. 오히려 하이브리드 양상의 새로운 경제시스템이다.

## 나. 식민통치와 연계된 탈식민지 독재의 문지기 국가

‘문지기 국가’ 개념은 아프리카 역사학자인 쿠퍼(Frederick Cooper, 2002)에 의해 정립되었다. 쿠퍼는 저서 *Africa Since 1940: The Past of the Present*에서 과거 식민지였던 아프리카 국가들이 제국으로부터의 해방 이후 보여주었던 통치행태를 개념화하였다. 문지기 국가의 핵심 기능은 내부 정치적 통제의 불안정성을 외적 요인들로 상쇄하는 것이다. 쿠퍼에 따르면, 식민지 시절 아프리카는 외세에 의해 정복되었지만 그다지 체계적으로 통치되지는 않았다. 이로 인해 아프리카 식민지 국가들(colonial state)들은 “국가와 세계 경제의 접점(the interface of national and

<sup>70</sup> 관련 연구로 Victor Nee and Yang Cao, “Path Dependent Societal Transformation: Stratification in Hybrid Mixed Economies,” *Theory and Society*, vol. 28, issue 6 (December 1999); Victor Nee, “North’s Theory of Institutional Change and State Capitalism in China,” *Paper presented at the Conference on the Economic Sociology of Capitalism*, (Center for the Study of Economy and Society, Cornell University, 2001); Victoria Bonnell and George Breslauer, *Russia in the New Century* (Colorado: Westview Press, 2002) 참조.

world economies)”을 통제하는 문지기 국가가 되었다.<sup>71</sup>

식민지 정권(colonial regimes)은 아프리카로부터 자연자원과 노동력 등 자원을 추출했다. 수탈과 통제를 위해 주요 도시에 막강한 군사력을 배치하는 등 무력통치에 의존했다. 이는 조직화된 저항을 쉽게 좌절시켰으나 권위를 제도화하거나 정당성 확보를 어렵게 하였다. 한편 아프리카 해방 과정에서 식민지 지도자들은 원주민인 토착 아프리카 리더들로 교체되었다. 그러나 그들 또한 해방 후 정치적 안정을 이루거나 인민들 내 지지를 확보하지 못하였다. 그들 다수가 효율적인 통치제도의 경험이 있거나 그 정치적 정당성을 인정받지 못한 이들이기 때문이다. 그러므로 각 식민지(colony)의 생존은 국가의 내적 요인들이 아니라 외부의 자원이나 지원에 여전히 의존했다. 취약한 내부 요인들로 인해 외부 종속(external dependence)이 “그 문을 지키는 것에 초점이 맞추어진 외부를 향한 정향(an outward orientation focused on guarding the gate)”을 생산했다. 관료와 특권계층이 주를 이루는 문지기들(gatekeepers)은 국가의 지대들(rents of state)을 독점하였다. 그들은 그들의 수입 대부분을 수출입 관련 세금으로부터 취하였고, 비자 발행 및 출입을 통제했으며, 외국인조를 분배했고, 자금 배분을 결정했으며, 비즈니스 활동에 종사할 수 있는 사람들을 결정하는 각종 인허가권을 발행하였다.<sup>72</sup>

탈식민지 국가들은 그들의 이전 식민지 통치자들로부터 ‘문지기의 기능과 역할(the function and mantle of gate-keeper)’을 계승했다. 그러나 게이트키퍼(gate keeping)의 부정적 결과들이 심화되었다. 왜냐하면 문지기 질서를 강제하기 위한 외부 군사력이 없는 상황에서 권력 및 부와 연계된 문(gate)을 통제했기 때문이다. 더 나아가 탈식민지 국가의 아프리

<sup>71</sup>-Frederick Cooper, *Africa Since 1940: The Past of the Present* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), p. 141.

<sup>72</sup>-*Ibid.*, p. 157.

카 지도자들은 그 경제와 사회의 장기적 체제 전환(a far-reaching transformation)에 영향을 미칠 수 있는 권위를 갈망하였다. 이로 인해 다양한 정치세력 간의 영토, 권력, 이권을 둘러싼 경쟁이 치열했다. 이 치열한 경쟁에서 승자들은 그들의 통치를 위한 자원 통제권을 얻었다. 또한 통제의 비용은 점점 더 높아졌다. 결과적으로 그 문을 통제하기 위한 격렬한 경쟁은 쿠데타와 반쿠데타의 순환으로 드러난 것처럼 그 시스템의 불안정성을 초래했다.<sup>73</sup>

문지기 국가 개념으로 1989~2002년간 쿠바의 정치경제를 연구한 학자는 콜라레스(Javier Corrales, 2004)이다. 그는 쿠바의 경제개혁을 정권 생존을 위한 것이라고 주장한다. 그 논거는 두 가지이다. 한편으로는 쿠바 경제개혁은 국가로 하여금 정권이 시장을 향해 움직이도록 하는 효과(impression)를 낳았다. 당시 정권은 쿠바가 시장시스템으로의 전환 경로를 취하도록 의도한 것이 아니다. 오히려 강경파(the hard-liners) 쪽으로 움직일 것을 의도했다. 또 다른 한편, 쿠바의 경제개혁은 정권이 권력을 지속적으로 장악할 수 있도록 정권의 수용력(capacity)을 향상시켰다.

대개 시장개혁은 권위주의 사회 내 승자와 패자를 양산하고 그 두 진영이 국가를 압박하도록 유도한다. 그와 같은 “사회적 압력(societal pressures)” 으로부터 생존하기 위해 국가는 새로운 행위자들과의 성장을 모색하면서 새로운 연합(coalitions)을 구축해야만 한다. 그리고 덜 부패하고 더 투명한 국가제도를 수립하면서 “2단계 개혁(second-stage reforms)”을 시행해야 한다. 그러나 쿠바에서 그 사회적 압력은 결코 강해지지 않았다. 이로 인해 국가는 2단계 개혁 제도를 수립하지 않았다. 오히려 개혁은 사회에 대한 국가의 영향력(leverage)을 높이는 방식으로 수행되었다. 이로 인해 쿠바의 국가권력은 쇠퇴하지 않았다. 오히려 쿠바의 제한적 개혁은

<sup>73</sup>- *Ibid.*

국가권력이 “새롭고 가치 있는 상품의 문지기(the gatekeeper of a new and highly valuable commodity)”로써 그 역할이 전환되는 데 실질적으로 기여했다.<sup>74</sup>

대표적 상품은 관광과 노동력 송출이며 그 외 각종 국가 지대들(rents)이 문지기 역할로 인한 독점적 이윤 및 권력지속을 가능하게 하였다. 이로 부터 추출된 자금 및 각종 네트워크는 국가권력의 통치체도로 기능할 수 있었다. 문지기로서 국가는 새로운 상품과 함께 협력적 이익분배를 증대했다. 그 협력적 이익분배 구조 및 제도를 이용해 국가는 사회적 충성을 유지했다.<sup>75</sup> 이 충성기제를 통해 국가는 사회의 조직적 저항을 막아냈으며 정권교체(regime change)의 가능성을 약화시켰다. 결과적으로 쿠바정권의 문지기 국가 행태인 제한적 경제개혁 조치들이 “일당 권위주의 정권의 회복탄력성(the resilience of (one-party) authoritarian regime)” 증대에 기여한 것이다.<sup>76</sup>

#### 다. 복잡계와 시장시스템

20세기 말 근대 지구적 환경에 대한 물리적 해석의 전환이 이루어졌다. 정치적으로는 냉전 체제가 단선적 대립 국면이 아니라 복잡한 진화 상황으로 뚜렷하게 드러났다. 이 상황에서 단선적 인과성에 기초한 뉴턴식 패러다임으로는 변화하는 지구적 질서를 해석하기 어렵다는 융복합적 사고가 제기되었다. 지구의 물리적 환경 변화와 함께 정치, 경제, 사회, 문화 등이 상호 긴밀하게 연관되어 민족국가 단위를 넘어서는 전 지구적 질서

<sup>74</sup>-Javier Corrales, “The Gatekeeper State: Limited Economic Reforms and Regime Survival in Cuba, 1989-2002,” *Latin American Research Review*, vol. 39, no. 2 (June 2004), p. 36.

<sup>75</sup>-*Ibid.*, pp. 36~37.

<sup>76</sup>-*Ibid.*, p. 37.

가 변화되고 있다는 진단들이 나타나게 된 것이다. 이렇듯 지구적 복잡성과 상호연관된 세계에 대한 해석의 필요가 커지면서, 기존 시스템 이론에 카오스 이론 등 물리학 및 자연과학적 성과가 결합되면서 복잡성 이론 (complexity theory)이 발전하였다.

즉, 이 장의 전체적 방법론인 복잡계(complex system)의 기본적 문제 의식은 기존 뉴턴식 근대 인식 체계로 설명하기 어려운 전 지구적 혼돈 (chaos), 무질서(disorder), 점증하는 불확실성(growing uncertainty)을 총체적으로 해석하고자 하는 것이다. 이에 따라 복잡한 인간계와 자연계 모두를 ‘역동적으로 적응하고 진화하는 하나의 시스템’으로 해석하고 그 시스템 내부의 행위자들을 주목하는 연구들이 본격화되었다.

대표적으로 미국의 산타페 연구소(The Santa Fe Institute: SFI)가 1984년 이래로 융합연구(convergence study)로서 복잡계를 체계적으로 이론화하였다. 산타페 연구소를 중심으로 이론화된 복잡계의 핵심 개념은 행위자들의 피드백 및 상호작용을 통한 시스템의 자기조직화(self-organization)와 진화(evolution)이다.<sup>77</sup> 이 둘은 개념화를 위한 구분일 뿐 현실에선 동시에 드러난다. 개념적 도식화를 해 보면, 한 시스템 내 다양한 행위자들의 갈등, 협력, 조정, 적응, 창발을 통해 시스템의 진화가 드러난다는 것이다.

이 중 이 장에서는 지난 25년 이상 쿠바와 북한의 시장시스템을 해석하기 위해 시스템<sup>78</sup> 진화 개념을 활용한다. 진화는 생물학에서 나온 개념이다. 기본적인 종(species)은 그 내부에 여러 구성인자들에 의해 상호

<sup>77</sup>-The Santa Fe Institute (SFI) is a non-profit research institute located in Santa Fe (New Mexico, United States) and dedicated to the study of complex systems. It was founded in 1984. <<http://www.santafe.edu/>>. (검색일: 2014.12.3).

<sup>78</sup>-A system is “an interconnected set of elements” that is organized in a way that achieves a goal. Donella H. Meadows, *Thinking in Systems* (London: Earthscan, 2009), p. 13.

작용하며 생명을 유지하는데, 다양한 세대를 통한 구성인자 및 관계와 환경의 변화들이 축적되면서 새로운 종이 탄생한다는 개념이다. 따라서 진화는 하나의 과정(process)이다. 또한 독립적으로 존재하는 것이 아니라 상호성을 전제로 하기에 공진화(co-evolution)로 이해된다.<sup>79</sup>

이와 같은 복잡 시스템 이론에 기초해 지난 25년간 쿠바와 북한의 정치경제를 해석하고자 하는 본 연구의 주요 분석 개념은 시장시스템, 진화 과정, 그리고 각 시장시스템의 주요 행위자로서 독재의 지배연합(the ruling coalition)이다. 첫째, 시장시스템은 전체로서 한 사회에 행위자들이 중앙 집권화된 명령에 의해서가 아니라 각각의 필요(needs)에 기반한 상호작용을 통해 조율되는 하나의 시스템이다. 그리고 그 작동양상은 “다양하고 고정되지 않은 하나의 정치적 현상(a various and unsettled political phenomenon)”이다.<sup>80</sup> 시장은 수요와 공급이 만나는 거래 장소를 중시한다. 반면, 시장시스템은 그 구성요소들의 상호작용을 통해 만들어지는 메커니즘을 중시한다. 그 유형 또한 매우 다양하다. 둘째, 진화 과정은 한 시스템 내 행위자들 간에 피드백과 적응 등을 통한 변화이다. 셋째, 쿠바와 북한 시장시스템의 주요 행위자로서 독재정치의 지배연합이다. 이 통치연합이 권력을 유지하기 위한 독재의 정치경제 과정에서 가장 중요한 시장 행위자이기 때문이다.

1990년대 이래 암시장 확산 이후 진화한 쿠바와 북한에서 시장시스템은 2015년 현재 각각의 정치경제 시스템에서 위로부터의 계획 또는 명령과 아래로부터의 자유 또는 시장질서, 그리고 중범위 수준에서의 조율과 규제가 각 사회 내 경제활동들에 직간접적으로 영향을 미치며 진화하고 있다. 이때 각 사회에서 시장시스템을 움직이는 핵심 3주체는 일반주민,

<sup>79</sup>-Ibid., p. 79.

<sup>80</sup>-Charles E. Lindblom, *The Market System: What It Is, How It Works, and What to Make of It* (Connecticut: Yale Nota Bene, 2002), p. 106.



정경유착 세력, 독재의 지배연합이다.

따라서 2절에서는 먼저 쿠바 경제의 역사를 살펴본다. 그리고 3절과 4절에서 쿠바와 북한의 경제 환경에 기초한 시장 활동을 통해 그들의 필요와 이익을 실현하려는 이들 시장행위자들을 중심으로 지난 25년간 두 사회에서의 시장시스템 진화 과정을 분석해 본다.

## 2. 쿠바 경제의 역사 및 현황<sup>81</sup>

현재 쿠바는 사회복지수준으로 따지면 높은 수준이지만 경제성장지표로 보면 한국과 비교할 수 없을 정도로 낮다. 현재까지 쿠바 당국은 경제를 이끌어오면서 스페인, 소련, 베네수엘라, 중국 등 여러 국가에 의존해왔다. 주요 시기별로 쿠바 경제의 상황을 살펴보면 다음과 같다. 1950년대 쿠바는 사회주의 국가에 편입되었다. 이후 전통적으로 가지고 있던 설탕, 니켈과 같은 산업을 강화하기 시작했다. 이때부터 소련에 많이 의존하게 되었다. 소련이 전문가도 파견해주고 쿠바의 물건도 구매해주었다. 교역의 80%가 소련과의 교역이었다. 당시 정부는 그 수익을 주로 사회복지에 사용했다.

1989년부터 소비에트가 붕괴되기 시작하면서 쿠바에도 큰 영향을 주었다. 생활수준도 낮아지기 시작했으며 불평등도 심화되었다. 또한 세계 경제에 점차 편입되어갔던 시기이다. 이 시기부터 정치적 변화도 컸고 쿠바 경제가 추후 어떻게 발전해야 하는지 본격적으로 생각하게 되었다. 2011년 제6차 공산당 전당대회를 통해 쿠바 당국이 발표한 경제정책 가이드라인을 살펴보면 쿠바의 경제정책을 자세히 알 수 있다. 이때부터 민영화라는 개념

<sup>81</sup>-이 절의 주요 내용은 2015년 7월 29일~8월 6일간 진행된 쿠바 기획출장 기간 인터뷰한 쿠바 아바나 대학의 경제학과 오마르 교수와의 인터뷰에 기초한다.

에 도달하지는 않았으나, “국유화하지 않은”이라는 표현이 등장한다. 민간 부문의 역할이 강조되며 경제운영 방식이 변화하기 시작한다. 쿠바경제를 옥죄고 있던 외채 문제 해결과 관련하여 국제경제를 논의하기 시작했다.

쿠바의 현재 GDP는 상당히 낮은 수준이다. 2014년도까지 계속 감소해 왔고 2015년 현재 4%가량의 성장률을 보일 것으로 예상되며, 중국 수준의 성장속도를 기대하고 있다. 희망하는 성장률이 지속된다면 2060년 이후 현재의 두 배 정도가 될 것이다. 재정적자는 GDP 대비 2014년의 경우 -3% 정도이다. 이는 쿠바 정부가 버는 돈보다 쓰는 돈이 더 많다는 것을 의미한다. 이것은 쿠바 내부만의 문제도 아니다. 미국의 대쿠바 경제제재가 작용하기 때문이다. 특히 현재 쿠바의 화폐가치는 매우 낮은 실정이다. 쿠바는 지금 화폐문제(이중화폐제)가 있기 때문에 재정적자 문제가 더 심할 것으로 예측된다.

현재 쿠바의 무역수지는 적자 상태이다. 특히 재화 부문이 그러하다. 수입품목을 보면 소비재 및 중간재가 많은데 기계 같은 자본재 수입은 비중이 상당히 낮다. 교역대상국을 살펴보면 베네수엘라가 가장 크고, 그 다음은 중국, 캐나다, 스페인, 브라질 순서로 나타나고 있다. 베네수엘라에 대한 의존도가 너무 크기 때문에 베네수엘라 경제에 따라 쿠바의 경제가 영향을 받는 문제가 있다.

쿠바의 수출품은 전통적으로 설탕 비중이 크다. 그런데 2013년에는 설탕이 상당히 줄고 기타 품목이 늘어났다. 이것은 의약품, 백신 등의 비중이 커지면서 나타난 현상이다. 담배수출도 상당히 줄어들었는데 이는 전 세계적으로 금연이 추세이기 때문이다. 제품 수출은 적자임에도 불구하고 전체 교역을 보면 수출이 더 많다. 의료서비스가 포함되어있기 때문에 흑자인 상황이다. 한편 쿠바에 관광 등으로 방문하는 사람들은 주로 캐나다인들인데, 만일 미국인들이 쿠바에 들어오기 시작하면 전체 관광객 수는 크게 증가할 것이다.

현재 쿠바 정부가 추구하는 경제정책은 크게 세 가지이다. 첫째, 정부는 자영업자를 육성하기 위해 노력하고 있다. 자영업자 수는 계속해서 증가할 것으로 예상된다. 둘째, 활동이 원활하지 않은 공기업을 협동조합으로 전환시키는 것이다. 협동조합 전환신청을 하면 시간이 오래 걸리기는 하지만 가능하다. 현재까지 350개 정도 협동조합이 운영되고 있다. 지금 정부의 계획은 2016년부터는 식당 같은 경우도 정부기업을 없애고 전부 협동조합 형태로 운영하는 것이다. 셋째, 국영기업에 자율성을 주기 위해 구조조정을 하고 있다. 그러나 원하는 만큼 원활하게 이루어지고 있지는 않다. 2011년부터 한국으로 치면 재벌그룹(holding company)같은 OSDE라는 조직이 새로 생겼다.

이중화폐 문제는 현재 연구 중인데 2016년 4월 전당대회를 거치면 윤곽이 나올 것이다. 농업개혁은 기존 국가가 소유하고 있는 유희지가 많은데 이를 경작하려는 농부들이 있다면 그들에게 분배하고 있다. 그럼에도 여전히 농작물 가격은 도시의 임금노동자들에게 다소 비싼 편이다. 쿠바 시장 내에서도 많은 규제가 해제되었다. 예를 들면 주택, 자동차 등을 매매할 수 있게 되었다. 휴대폰, 인터넷 사용은 5년 전까지만 하더라도 일반인들이 사용할 수 없었는데 이제는 사용 가능하게 되었다. 2013년부터 쿠바인들의 해외여행도 자유로워졌다. 최근 들어 지방정부에 많은 권한을 위임하고 있다. 재정 측면에서도 과거에는 지방정부의 모든 재정이 중앙에서 나왔는데, 현재는 지방정부가 식당 등에서 세금을 걷어서 사용할 수 있게 되었다.

다음은 북한의 나진선봉 지역과 유사한 마리엘 경제특구이다. 이는 중국의 경제특구와 유사한 방식으로 생겨난 것이다. 현재 400개의 투자프로젝트가 제출되었다. 작년 12월 17일 미국과의 관계정상화 선언 이후에 제출된 프로젝트가 대부분이다. 투자프로젝트를 제출한 국가들은 스페인, 이

탈리아, 중국, 파나마 등이 있는데 미국도 포함되어 있다. 그러나 이들 중 단지 7개 회사만이 승인되었으며, 멕시코와 스페인 기업들이 대부분이다. 2014년 신외국인투자법이 발효되었는데, 이 법의 목표는 외국인 직접투자로 20억~25억 달러가량을 유치하는 것이다. 쿠바 정부는 투자프로젝트를 246개가량 발굴했고 이 프로젝트의 규모는 87억 달러가량이다.

쿠바에는 아직 수많은 도전 과제가 남아있다. 기업 부문에서는 시장의 역할을 강화해야 한다. 쿠바경제는 계획경제인데 계획대로 실행되는 경우가 많지 않다. 계획도 하면서 시장경제도 운영해야 한다는 것이 풀리지 않은 숙제이다. 쿠바가 지금 따라야 할 경제모델이 무엇인지 재정의해야 할 필요가 있다. 쿠바는 현재 식품수입이 많은데 이 중에서는 쿠바에서 생산 가능함에도, 수입하는 품목이 많아서 식량생산을 늘릴 필요가 있다. 또한 사회개혁 비용을 최소화해야 하나 어느 정도 속도감도 있어야 한다. 사람들이 체감할 수 있어야 변화가 가능하기 때문이다. 지금까지 해왔던 것을 잇는 것이 필요한 시기이다. 그래야만 새로운 장이 펼쳐질 수 있는 상황이다.

미국과 경제부문에서도 정상화가 순차적으로 진행될 것이다. 미국 관광객 수도 2015년 상반기에 50%가량 증가했다. 미국인이 쿠바에 자유롭게 올 수 없음에도 불구하고 이렇게 늘어난 것은 상당히 인상적이다. 미국과 관계가 좋아지면 은행이나 건설, 농업, 통신, 교통과 같은 부문에서 상당한 영향이 있을 것이다. 쿠바경제를 개혁하고 미국과의 관계를 개선한다면 쿠바경제에는 새로운 시대가 올 것이다.

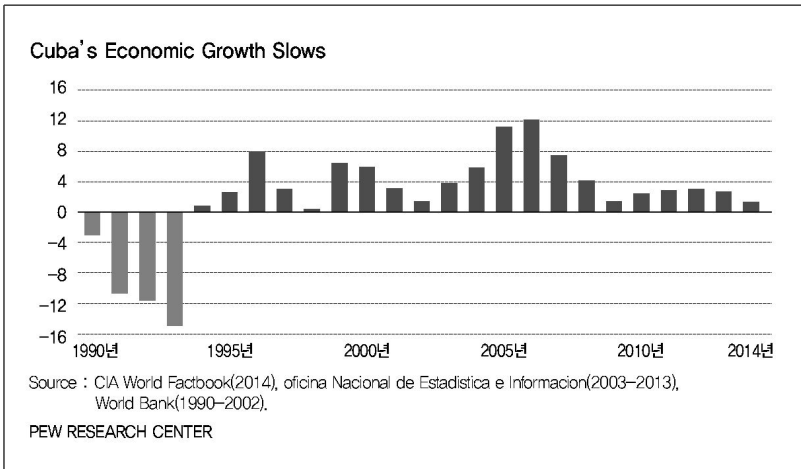
향후 2년간 새로운 과정이 전개될 것이다. 2018년 권력이양을 선언한 라울이 마지막으로 주재하게 될 공산당 전당대회가 있을 것이다. 선거법과 헌법도 개정될 것이다. 그리고 대통령도 새로 선출될 것이다. 이 모든 과정이 향후 2년간 벌어지게 될 것이다. 쿠바는 현재 어떤 시장경제 경로를 취할 것인가의 결정적 분기점에 와 있다.

### 3. 쿠바 시장시스템 진화 과정

1990~2014년까지 쿠바의 경제성장률 추이는 다음과 같다.

<그림 III-1> 쿠바의 GDP 추이: 1990~2014년

(단위: 실제 GDP 성장률, %)



자료: Pew Research Center, (2015), ([http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/05/28/what-we-know-about-cubas-economy/ft\\_15-05-27\\_cuba\\_gdpgrowth/](http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/05/28/what-we-know-about-cubas-economy/ft_15-05-27_cuba_gdpgrowth/)). (검색일: 2015.10.16.).

<그림 III-1>에서 나타난 것처럼 1994년을 기점으로 체제생존의 위기를 넘어선 쿠바의 경제성장 추이는 나선형의 진화 패턴을 보여준다. 이 나선형 패턴에 따라 지난 25년간 쿠바의 경제시스템이 불안정하게 작동하였다. 그리고 그 과정에서 쿠바 경제에 시장질서와 명령질서가 혼합되면서 하이브리드 특성을 보이고 있다.

이 추이 및 경제 패턴, 그리고 선행연구 등 각종 자료를 종합할 때,<sup>82</sup>

<sup>82</sup> 주요 참고문헌은 Corrales, "The Gatekeeper State: Limited Economic Reforms and Regime Survival in Cuba, 1989-2002."; Eusebio Mujal-Leon and Lorena Buzon, "Exceptionalism and Beyond: Civil-Military Relations in Cuba, 1986-2008," *Cuba*

쿠바의 시장시스템 진화 과정은 세 국면으로 구분할 수 있다. 1단계 진화 국면은 1990~1997년, 2단계 진화 국면은 1998~2005년, 3단계 진화 국면은 2006~2015년 현재이다.

*in Transition* (ASCE, 2008); Vladimir Benacek, "Political Economy of Re-Integrating Cuba into the World Economy," *Paper Presented at the 7th Conference of the International Association for Comparative Studies* (Vienna, September 2006), <[www.cubasocialista.cu/texto/cscdcentro.html](http://www.cubasocialista.cu/texto/cscdcentro.html)>; Frank O. Mora, A Comparative Study of Civil-Military Relations in Cuba and China: The Effects of Bingshang, *Armed Forces & Society*, vol. 28, no. 2 (2002); Joaquin P. Pujol, "The Cuban Economy in a World of Uncertainty," *Cuba in Transition* (ASCE, 2009); "Cuba Under Raul Castro: Economic Reform as Priority?," *The Huffington Post*, February 25, 2013; Bildner Center for Western Hemisphere Studies, *CUBA: In Transition? Pathways to Renewal, Long-Term Development and Global Reintegration*, eds. Mauricio A. Font (New York: Bildner Center for Western Hemisphere Studies, The Graduate Center, The City University of New York, 2006); Bye, "The Politics of Cuban Transformation-What Space for Authoritarian Withdrawal?"; Carmelo Mesa-Lago, "Social and Economic Problems in Cuba: During the Crisis and Subsequent Recovery," *CEPAL Review*, no. 86 (August 2005); Richard Sharpley and Martin Knight, "Tourism and the State in Cuba: From the Past to the Future," *International Journal of Tourism Research*, vol. 11, issue 3 (September 2, 2008); Jose Azel, "How to Think About Change in Cuba: A Guide for Policymakers," *Cuban Affairs*, vol. 3, issue 3 (September 2008); "Cuba Struggle Against Corruption and Other Economic Crimes," *Cuba Headlines*, February 20, 2012; "Corruption in Cuba, The Cleanup Continues," *The Economist Online*, May 6, 2011; Julia E. Sweig and Michael J. Bustamante, "Cuba After Communism," *Foreign Affairs*, July/August 2013; Nile Bowie, "Cuba's Economic Reforms: Socialism with Neoliberal Characteristics,?," *Russia Today*, April 16, 2014; Claudio Katz, "The Cuban Revolution: The Current Economic Reforms," *Global Research*, January 5, 2015, <[www.globalresearch.ca/the-cuban-revolution-the-current-economic-reforms/5422826](http://www.globalresearch.ca/the-cuban-revolution-the-current-economic-reforms/5422826)>; Javier Corrales, "Cuba after Fidel," *Current History*, (February 2005), <[www3.amherst.edu/~jcorrales/documents/cuba%20after%20Fidel.pdf](http://www3.amherst.edu/~jcorrales/documents/cuba%20after%20Fidel.pdf)>; Emily Morris, "Unexpected Cuba," *New Left Review* 88, (Newleftreview, July-August 2014); 서울대학교 라틴아메리카연구소(김기현 역자), 『쿠바: 경제적·사회적 변화와 사회주의의 미래』 (서울: 한울아카데미, 2014); 이성형, "쿠바의 경제개혁: 성과와 문제점, 그리고 전망," 『경제와 사회』, 71호 가을호 (2006); 신석호, "이행기 사회주의 경제에서 인민들의 생존기술: 1990년대 이후 쿠바와 북한의 사례," 『통일정책연구』, 17권 1호 (2008) 등이다. 그 외 2015년 7월 29일~8월 6일 통일연구원의 쿠바 기획출장 시 참석한 미국 쿠바경제학회 25주년 기념학술대회 및 쿠바 현지조사 시 획득한 쿠바의 정치경제 관련한 자료 및 전문가 인터뷰 내용을 위의 자료들과 교차 검증하여 활용한다.

## 가. 1990~1997년 1단계 진화: 인민 생존 필요에 의해 촉발된 시장시스템 형성

1단계 진화 국면은 두 시기로 구분된다. 각 시기의 주요 상황과 행위는 다음 <표 Ⅲ-1>로 정리할 수 있다.

<표 Ⅲ-1> 1단계 진화 국면의 특징: 1990~1997년

시기별 특징	주요 상황 및 조치
1990~1993년: 암시장 확장과 시장경제의 출현	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제시스템 붕괴와 같은 심각한 경제위기: 북한의 고난의 행군 시기와 유사한 상황</li> <li>• 불안정한 배급 및 암시장 확산</li> <li>• 생존을 위한 혼돈 및 약탈적 시장질서 형성</li> <li>• 아래로부터의 시장 행위자 출현</li> <li>• 1991년 피델 카스트로(Fidel Castro)의 “평화의 시대 특별시기(The special period in a time of peace)”를 위한 경제개혁 조치</li> <li>• 1992년 헌법 개정으로 협동기업과 합영기업 허용</li> <li>• 군부에 개혁·개방 권한 위임</li> <li>• 1993년 달러 사용 허용 및 이중화폐 제도 실시:</li> <li>* 일반 공산품 구매 시 사용하며 미국달러, 유로 등 외환과 환전 가능한 화폐인 태환페소(CUC) 및 배급품 구매나 농산물 시장에서 사용하며 외환과의 환전이 불가능한 화폐 불태환페소(CUP)</li> <li>* CUC : CUP = 1 : 24. 즉, 1CUC=24CUP</li> </ul>
1994~1997년: 시장시스템의 창발과 쿠바 정부의 제한적 경제개혁	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시장시스템과 세 행위자(일반주민, 정경유착세력, 지배연합) 창발</li> <li>• 소비자주에서 상품생산과 가격 원리의 부분적 인정</li> <li>• 계획경제와 시장경제 간 공존 모색</li> <li>• 시장시스템 내 행위자들 간 상호작용 및 피드백 본격화</li> <li>• 시장경제 확산에 대한 국가통제와 재산권에 대한 제한조치 실시: 주로 관광, 텔레콤, 천연자원 분야만 개방, 외국투자 및 외화유입(주로 미국으로부터의)은 환영했지만 쿠바국민의 기본적 재산권(rudimentary property rights)은 제한</li> <li>• 개혁·개방의 수혜가 군부와 당원들에게 귀속</li> <li>• 쿠바 정부는 달러가 필요한 동시에 ‘정치적 충성(political loyalty)’을 보장하는 것도 중요했음: 시민들에게 재산권을 인정하는 것이 위험하다고 판단해 군대와 쿠바 공산당 당원에게만 특권을 주었음.</li> <li>• 군부가 달러경제 주도: 군부가 다수의 여행시설을 소유 및 관리, 외국 투자자와의 공동 벤처, 대외 부문(external sector)의 각료 자리를 차지</li> </ul>

시기별 특징	주요 상황 및 조치
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이 같은 조치는 쿠바정권을 살아남게 했지만 군부주도의 독점자본가(monopolist capitalists)를 만들어 내었음.</li> <li>• 시민들이 돈 버는 방법: 비공식 시장경제에 참여, 여행객으로부터 팁 받기, 군대 또는 정부 관료와의 후견-피후견 연결망, 해외(주로 미국) 친인척으로부터의 송금을 통한 외화 획득</li> <li>• 1996년 미국 공화당 의원이 발의한 헬름스-버튼 법(Helms-Burton legislation) 발효: 쿠바와 거래하는 외국기업에게도 금수조치</li> </ul>

자료: 필자 작성.

이 국면에서 쿠바의 시장시스템과 그 시스템을 작동하는 주요 행위자로서 일반주민, 정경유착 세력, 그리고 지배연합이 형성되었다. 이 시기 시장 시스템 형성에 가장 중요한 요인은 일반주민들의 생존 욕구였다. 따라서 주민들이 쿠바 시장시스템의 주요 동력이었다.

#### 나. 1998~2005년 진화의 2단계 국면: 사적 이익을 위한 정경 유착 세력의 확장기

이 국면에서 쿠바 시장경제는 확장되었다. 이를 추동한 주요 세력은 개혁·개방의 수혜를 직접적으로 누리며 이권을 확장하였던 군부 중심의 관료 및 이들과 직간접적으로 연계되어 상업적 이익을 누렸던 중소규모의 자산가들이었다. 즉, 국가자원을 가지고 국가의 문을 지키고 있던 군부 관료인 문지기들이 그들이 관장하는 지대를 매개로, 새롭게 떠오르는 상업자본가들과 결탁하여 핵심적인 이권 세력이자 시장 세력으로 성장한 시기이다.

이 국면은 두 시기로 나누어 볼 수 있다. 먼저 1998~2002년간 시장질서의 확산기이다. 다음으로 2003년 쿠바의 외환위기를 기점으로 2005년까지 정권이 시장에 대한 통제를 본격화한 시기이다. 사회적 불평등이 심화되고 전 사회적으로 비사회주의 현상이 만연한 것에 대한 위기감 때문이었다. 이 시기 특징은 다음의 <표 Ⅲ-2>와 같다.



〈표 Ⅲ-2〉 2단계 진화 국면의 특징: 1998~2005년

시기별 특징	주요 상황 및 조치
1998~2002년: 시장질서의 확산기	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1993년 달러 사용이 허용되자 소비부문에서 활기를 띠었으나, 2000년 전후 정치적 불안정과 함께 일반주민부터 기관 행위자들까지 달러를 저장하였으며, 국영기업보다는 사적 시장에서 물건을 구입</li> <li>• 헬름스-버튼법(Helms-Burton legislation) 발효(1996년) 후 외화부족 문제 심화</li> <li>• 2000년대 들어 관광 및 니켈 수출 붐, 농업·서비스 부문 경제개혁으로 경제위기 지연: 이 과정에서 쿠바 핵심 수출산업인 설탕 부문은 대폭 축소되고 관광산업이 달러수입의 주 창구가 됨.</li> <li>• 비사회주의 현상의 만연</li> <li>• 사회적 불평등 및 시장시스템 확산</li> <li>• 군부주도 개혁·개방 및 시장경제 확산으로 계획과 시장질서가 공존하는 시장시스템 발전</li> <li>• 시장 행위자들 간 상호작용과 피드백 확산</li> <li>• 시장시스템을 통한 부패와 후견주의(clientelism)의 제도화</li> </ul>
2003~2005년: 시장시스템 확산에 따른 정권의 조정기	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2003년 쿠바 외환위기: 쿠바 정부는 높은 비율의 군대 예산 및 경제적 병폐(가격왜곡, 비전통적 수출가의 스태그네이션(stagnation), 해외투자 감소, 설탕산업 붕괴, 국영기업의 비효율성)로 인해 현금이 바닥나 외환위기를 맞음.</li> <li>• 이에 대해 2004년 쿠바 정부는 “Resolution 80”을 반포: 소매 거래에서 달러 사용을 금지하면서, 시장행위자들과 주민들이 달러를 폐소로 바꾸도록 유도해 달러를 확보하고자 함(10%의 charge를 붙여 이를 정부가 수탈).</li> <li>• 쿠바 정부는 이 모든 상황이 쿠바가 자금세탁을 했다는 이유로 내려진 미국의 대쿠바 벌금(1억 달러) 등 경제제재 조치 때문이라고 선전</li> <li>• “Resolution 80”으로 쿠바국민의 경제활동은 큰 타격을 받게 되었으며 쿠비를 떠나려는 시민들이 증가: 이에 대해 쿠바 정부는 탈쿠바인 사형 및 사회운동가 수용소 감금 등의 강력한 통제</li> <li>• 베네수엘라의 지원 및 노동력 송출, 관광수입 등으로 그럭저럭 체제 지속 위한 경제력 유지</li> <li>• 전체 사회에 부패와 후견주의의 확산</li> <li>• 만연한 비사회주의에 대한 정권의 위기인식 고조</li> <li>• 정권의 시장통제 및 규제 강화</li> <li>• 그러나 정권 지속의 주요 수익원이 군부가 주도하는 외국과의 시장경제를 통한 것이며, 이와 연동된 산업이 발달되어 있기에 시장 행위자들의 활동을 규제하기 어려운 상황</li> </ul>

자료: 필자 작성.

이 국면에서 시장 행위자들 간에 상호작용과 피드백이 발전하였고, 이 과정에서 부패와 후견주의가 쿠바 시장시스템에 정착되었다. 또한 정권이 시장질서에 대한 관리와 개입을 본격화함에 따라, 시장시스템에서 지배연합의 역할이 증대하였다.

## 다. 2006~2015년 진화의 3단계 국면: 독재의 지배연합이 주도하는 시장시스템

각종 국가이권을 매개로 쿠바의 중상층 정치경제 작동에 핵심제도로 기능했던 부패가 2000년대 중반을 기점으로 쿠바 전체 사회로 확산되었다. 이 과정에서 비사회주의 현상이 만연하였고, 이에 따라 쿠바 당국의 위기감이 증대되었다. 더불어 2006년 이후 피델로부터 라울로의 권력이양이 이루어지면서 부정부패 척결이라는 명분하에 새로운 지배연합이 구축되었다.

그러나 새로운 지배연합은 이미 라울의 군부에서 각종 국가 자원을 관장하며 문지기로서의 수혜를 극대화하려는 이들이었다. 따라서 이들은 더 많은 이익과 권력을 원하게 되었다. 그 결과는 그들이 관리하는 국가의 문을 열어서 더 많은 자원을 관장하고, 그 수익으로 국내 정치경제에 대한 지배권을 여전히 유지할 수 있게 하는 것으로 드러났다. 즉, 군부를 중심으로 한 독재의 지배연합이 국가자원의 문고리 장악을 확고히 하면서 더 많은 자원이 유입되었다.

이는 필연적으로 국내외 시장시스템과의 더 높은 호환성을 요구하였다. 따라서 쿠바의 지배연합에게는 자원 독점력을 높일 수 있는, 국제적 경제 환경과의 거래를 어렵게 하는 미국과의 수교가 필요했다. 그리고 미국과의 수교를 위해서는 이전보다 훨씬 유연한 개혁·개방 조치 및 정치사회적 민주화 진전이 동반되어야 했다. 쿠바 정부는 2009년 이후 이러한 흐름을 받아들여 각종 경제개혁 조치를 실시하였다.

한편 국민경제 차원에서 쿠바 정부의 반부패 조치들은 실패하였다. 그러나 독재경제 측면에서 그 조치들은 그리 나쁘지 않은 정책이었다. 2006~2015년 현재까지 쿠바의 시장시스템에 대한 정권의 직접적 통제와 규제 결과로, 쿠바 시장시스템 작동의 주동세력으로서 지배연합의 지위가 확고해진 것이다. 이 국면은 두 시기로 구분할 수 있으며 주요 상황 및 특징은 다음 <표 III-3>과 같다.

<표 III-3> 3단계 진화 국면의 특징: 2006~2015년

시기별 특징	주요 상황 및 조치
2006~2008년: 정권의 시장시스템 내 행위자 규율	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회가 부정부패로 뒤덮임.</li> <li>• 임금이 소비욕구를 충족시키는 데 너무 부족하므로 사람들은 소득보전을 위해 암시장 활동                         <ul style="list-style-type: none"> <li>* 피델의 지시로 이루어진 2005년 연구에서, 2천여 개 주유소 중 1천여 개에서 기름이 빼내어져, 총 공급량의 80% 정도가 암시장을 통해 매매되는 것으로 밝혀짐 이는 고위 관료들의 개입이 없이는 불가능한 일</li> </ul> </li> <li>• 부패적결이란 명분하에 시장시스템 내에서 활동하는 정경유착 세력 및 일반 주민들에 대한 직접적 공격</li> <li>• 자유 시장 질서를 독재정치를 위한 통제질서로 전환하기 위한 시도 및 강제</li> <li>• 2006년 7월 말 피델의 병환이 심각해져 장출혈 수술로 그의 동생 라울에게로 임시 권력이양</li> <li>• 라울 등장 이후 상당한 장관급들이 경질되었으나, 여러 분야에서 발생하는 횡령, 회계조작, 부패 등이 줄어들지 않았음.</li> <li>• 오히려 부정부패 척결이란 명분으로 피델 시기 주요 이권부문의 권력엘리트들을 경질하고 라울의 지지세력들을 임명</li> <li>• 2008년 2월 라울 카스트로 국가평의회 의장 공식 선출 공식적 정권 이양</li> </ul>
2009~2015년: 시장시스템을 주도하는 독재 정권	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2008년 말 세 차례 허리케인 이후 경제 피해 막심: 재난 대처능력 부족 및 시장시스템 공격 등으로 라울체제의 위기</li> <li>• 2009년 이후 라울의 개혁 경제개혁                         <ul style="list-style-type: none"> <li>* 개혁 위원회를 만들고 다양한 분야 논의를 추동, 반부패청(anti-corruption general agency) 설립, 에너지-탄광-실탕 등 주요 부서 재구조화</li> <li>* 재정·신용(Credit)·이민 개혁, 협동농장(cooperatives)법, 쿠바 국민의 삶에 직결되는 소비재(부동산, 중고차, 패스트푸드, 식당) 시장의 법제화 등을 통해 제도변화(institutional changes)를 이끌었음.</li> </ul> </li> <li>• 2009년 라울의 권력구조 조정: 2009년 6월 피델의 심복이며 차세대 유망 정치인인 경제총괄 부통령 카를로스 라헤(Carlos Lage) 및 외교부 장관 펠리페 로케(Felipe Perez Roque)가 숙청되고, 라울의 군부와 혁명 세력이 기용, 2009년</li> </ul>

시기별 특징	주요 상황 및 조치
	<p>대규모 정부조직(Council of Ministers) 개편과 사정활동 통해 장관 및 공기업 사장 등 대부분의 주요 이권 직책에 군부 중심의 기용, 조직개편 통해 리올은 지방의 군사령관 및 당과 정부 내 중간관료의 세대교체를 추진하였고 피델로부터의 권력이양 완성</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010년 공무원 대규모 감원, 자영업 허용 등 경제개혁 시도</li> <li>• 2011년 4월 14년 만의 제6차 공산당 전당대회 통해 피델이 당 제1서기직에서 사퇴하고, 리올이 제1서기장으로 취임하여 완전한 제도적 실권자로 등극</li> <li>• 더불어 제6차 당대회에서 배급제 축소-폐지, 차량 및 주택 매매와 교환 허용, 자영업 육성, 외국인투자(외자유치) 활성화, 해외관광여행허용 검토, 부정부패 근절, 은행의 개인대출 등 300여 개 경제사회개혁안 의결(5년여 간의 입법과정 거쳐 시행 예정) 승인</li> <li>• 2013년 1월 내국인의 해외여행 자유화</li> <li>• 이 일련의 개혁과정에서 숙청과 함께 권력이권 배분: 리올 측근들이 장관 및 공기업 사장 등 요직에 취임</li> <li>• 특허과정(licensing process)을 자유화하고, 비즈니스에 대한 생산 스케일을 증대하면서, 2010년과 2013년 소상공업에 종사하는 사람의 숫자가 16만 명에서 39만 명으로 크게 늘어났음.</li> <li>• 정부의 세수 확대: 운수업, 음료판매점, 주택임대업, 개인 식당 등 중심으로 자영업 확대하며, 자영업자별 세금납부 의무 부과</li> <li>• 정부와 비정부 부문 간 계약이 자유화되어, 두 부문 간 생산적이고 행정적인 시너지가 향상될 수 있는 가능성을 열었음.</li> <li>• 2012년 협동농장법이 승인되어 농업생산, 서비스 운반, 소규모 산업에 대한 정부통제가 약해짐.</li> <li>• 협동농장법은 2차(second degree) 협동농장이나 클러스터 협동농장, 생산 증폭, 다양한 협동농장이 안정된 관계를 수립할 수 있도록 하는 법적 메커니즘을 허용 생산성 제고가 목적</li> <li>• 협동체제는 정치적 프레임워크 간 합의로 볼 수 있으며, 협동농장의 재산권은 소상공업 부문보다는 덜 보장(less defined)됨: 즉, 국영기업도 아니고 사적 비즈니스도 아닌 상황</li> <li>• 자선택시, 식당, 카페테리아를 팔거나 세를 주면서 정부수입을 극대화했던 방식 대신에, 기존 노동자들에게 정부자산의 사용수익권을 주는 방식을 택함</li> <li>• 정권에 의한 경제제도 재구축: 농장, 공장, 상업 분야에 대한 자율관리 정책 확대, 인센티브 제도 발전, 외화유입 촉진</li> <li>• 2011년 중고 자동차 매매에 이어 2013년 일반인에 대한 신차 판매를 허용했으나, 그 가격이 한국 돈 1억 원 이상이라 정부기관 관료 등 특권층과 신흥 부유층만 소유가능</li> <li>• 개혁 현실의 난관: 효율적 계약을 위한 준비와 실행에 있어서 법적·행정적 경험이 부족한 쿠바가 이 같은 개혁을 단기적으로 달성하는 것은 어려운 상황</li> </ul>

자료: 필자 작성.

위의 <표 III-3>에서 보여지는 것처럼 이 국면에서 쿠바 정권은 군부를 중심으로 기존 시장시스템과 신흥부유층 등에 대한 공격 및 조율을 통해, 통치자금을 확보하고 ‘위계적 충성 네트워크(vertical loyalty networks)’를 강화하는 과정을 경유하였다. 따라서 이 3단계 국면을 통해 쿠바의 지배연합은 쿠바 시장시스템의 중심부에서 시장 활동을 조정하며 통치에 이롭도록 조율하는 공격과 함께 정권이 시장작동의 중심부에서 조정할 수 있는 개혁·개방을 단행하였다.

2011년 제6차 당대회를 필두로 전개되어 급진전을 보인 쿠바의 개혁·개방 정책은 2015년 현재 외화가 바로 들어오는 관광산업 외에 큰 진전을 보이지 않고 있다. 개혁·개방의 모든 문고리를 지배연합이 가지고 실질적 국가통제를 강화하는 추세이기 때문이다. 세부적으로 쿠바 당국은 쿠바의 최대 유통망 중 쿠발세(CUBALSE)를 해체하여 상점망 대부분을 쿠바 국방부 산하 TRD(Tienda Recaudadora de Divisas)로 인입하였다. 또한 CIMEX라는 대형 유통망 사장을 해임하고 국방부에서 사장을 대행하도록 하는 등 실질적으로 모든 국영 상점망을 국방부로 편입하였다. 더불어 쿠바 독점 통신회사의 외국자본인 이탈리아 텔레콤의 지분을 국방부 산하 기업에서 인수하는 등 통신 분야에도 국방부의 이권이 확장된 상태이다.

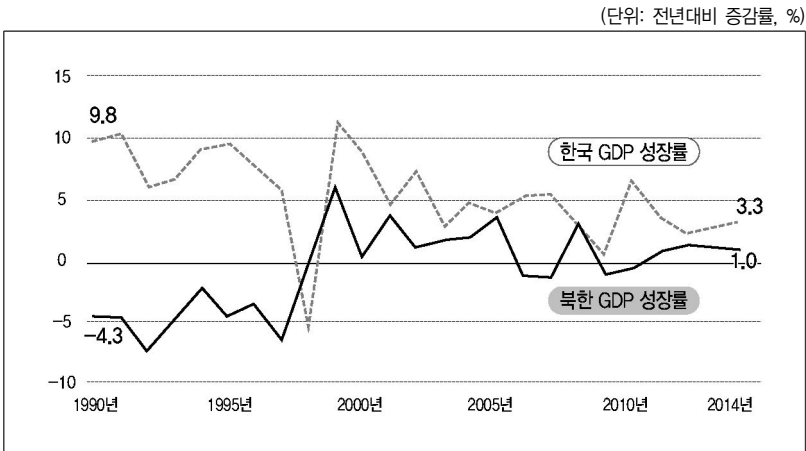
그러므로 이 3단계 진화 국면을 경유하며 쿠바의 지배연합은 쿠바 시장시스템의 가장 크고 영향력 있는 주동자로서 쿠바 독재 정권의 권력유지 및 장기지속에 기여하고 있다.

## 4. 북한 시장시스템 진화 과정

북한의 시장경제는 1980년대 계획경제 위기 이후 1989년 평양축전으로 대표되는 과시성·우상화 사업 지속, 코메콘(Council for Mutual Economic Assistance: COMECON, 사회주의 경제상호원조회의) 붕괴, 배급제 불안정, 외화벌이, 자력갱생 정책, 장마당 경제, 주민 생존방식의 진화, 국제 사회의 대북지원과 대북제재, 북한 정부의 경제정책 등을 배경으로 한다. 이 대내외적 요인-배경이 상호작용하며 독재 정권의 통치자금 유입과 관련된 당, 특수, 내각 경제의 재정운영 및 수탈이 구조화되었다.

그 과정을 쿠바와 비교하여 살펴보기 위해 1990년부터 2014년까지 북한의 경제성장률 추이를 도형화하면 <그림 Ⅲ-2>의 굵은 선과 같다.

<그림 Ⅲ-2> 한국과 북한의 GDP 추이 비교



출처: 한국은행, “2014년 북한 경제 성장률 추정 결과 보도자료.” (2015.7.17.), <<http://www.bok.or.kr/contents/total/ko/boardView.action?menuNavId=559&boardBean.brdId=118286&boardBean.menuId=559>>, (검색일: 2015.10.16.).

<그림 III-2>에서 알 수 있듯이 1990년대 초 체제생존의 위기를 넘어선 북한의 경제성장 추이 또한 쿠바와 같은 나선형의 진화 패턴(<그림 III-1> 참조)을 보여준다. 이 나선형 패턴에 따라 지난 25년 이상 북한의 경제시스템이 불안정하게 작동하였다. 그리고 그 과정에서, 앞서 살펴 본 쿠바의 시장시스템 진화 특성과 유사하게 북한경제에 시장질서와 명령질서가 혼합되면서 하이브리드 경제 양상을 드러내고 있다.

특히 2005~2007년을 기점으로 자생적 시장경제가 정권에 의해 재구성되며 하락과 상승 양상을 보인다. 이는 북한의 시장경제가 상당한 내구성을 갖추고 독재 정권의 체제생존 방식과 연계되어 있음을 의미한다고 볼 수 있다. 이 추이 및 경제 패턴, 그리고 선행연구 등 각종 자료를 종합할 때,<sup>83</sup> 북한 시장시스템의 역사적 진화 과정 또한 크게 3단계 국면으로 구분할 수 있다. 1단계는 1990~1999년이다. 2단계 진화국면은 2000~2006년이다. 3단계 국면은 2007~2015년 현재이다.

### 가. 1990~1999년 진화의 제1국면: 아래로부터 일반주민들에 의해 촉발된 시장시스템의 형성기

이 국면은 3시기로 나눌 수 있는데 각 시기 및 시기별 특징은 다음과 같다. 먼저 1990~1994년 암시장 확산기이다. 이 시기는 불안정해진 배급제에 따라 국경지역 주민들로부터 밀수와 함께 암시장이 확장되었다. 군부 역시 군대유지 목적 등으로 군 재정을 마련하기 위해 무역 등 시장경제에 참여한 시기이다. 둘째는 1995~1997년 자생적 시장 형성기이다. 1995년 고난의 행군 시작과 함께 무질서한 생존형·수탈적 시장경제가 형성된 시기이다. 셋째 시

<sup>83</sup> 다양한 선행연구는 Young-Ja Park, “Evolutionary Peculiarity between ‘the Market System and the Dictatorship’ in North Korea,” (한국정치학회 2012 추계 학술회의 발표문, 2012.8.31.) 참조.

기는 1998~1999년으로 국가의 시장 준비기이다. 이 국면에서의 시기별 주요 특징 및 각 시기별 상황과 주요 조치는 <표 Ⅲ-4>와 같다.

<표 Ⅲ-4> 1990~1999년 북한의 1단계 시장시스템 진화

시기별 특징	주요 상황 및 조치
1990~1994년 암시장 확산기: 주민생존 차원의 시장질서 창발 및 군 재정마련 위해 무역 등 시장경제에 참여	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 코메콘 붕괴</li> <li>• 배급제 불안정과 주민생존 과정에서 농민시장+암시장 확산</li> <li>• 정권의 체제생존 위기감 급 증대</li> <li>• 인구 100만 여 군대의 국가재정 지원 위기</li> <li>• 1980년대 말 '유령회사' 식으로 군부의 무역이 시작된 후 이 시기 확산</li> <li>• 1994년 김일성 사망</li> <li>• 자연재해에 따른 흉작</li> </ul>
1995~1997년 자생적 시장 형성기: 무질서한 생존형 시장경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 배급제 붕괴 및 암시장 전면화: 방임형 시장 형성</li> <li>• 무질서한 생존형 '약탈적 시장경제'</li> <li>• 경제적 이권과 정치적 보호를 매개로 한 뇌물과 부패 등장</li> <li>• 국제사회의 대북원조: 국가가 관리하며 국가자원으로 활용</li> <li>• 무역기관의 다양화: 무역성이 국가무역을 독점하던 시스템의 붕괴, 무역성 산하 무역이나 각 권력기관의 기관무역이나 그 기능이 같이짐.</li> <li>• 군부 산하 외화벌이 회사인 54부와 같은 회사가 무역성보다 규모가 더 커짐.</li> </ul>
1998~1999년 국가의 시장 준비기: 김정일의 '약탈적 시장경제'에 개입	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1998년 김정은 공식 집권</li> <li>• 암시장을 벗어난 '시장(장마당)'</li> <li>• (소비품 수준의) 상품과 가격 원리 부분 인정</li> <li>• 계획과 시장의 공존체제 모색</li> <li>• 시장경제의 주체 형성                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기업으로서 무역회사, 투자자로서 돈주, 도소매 상인, 소비자 등</li> <li>- 소생산 단위인 가내직업반 및 부업반 발전</li> <li>- 군(郡)단위 독립채산제로 운영되는 지방 중소기업</li> </ul> </li> <li>• 한국과 국제사회의 대북지원: 원조 수탈</li> <li>• 시장과 무역 활동에서 뇌물과 부패 확산</li> <li>• 각 기관의 자력갱생 경제활동 인정 및 무역회사 정비</li> <li>• 북한의 하이브리드 경제에 3대 행위자인 일반주민, 정경유착 세력, 지배연합 형성: 이 시기 시장작동의 주동력은 일반주민</li> </ul>

자료: 필자 작성.



이 국면에서 북한의 하이브리드 경제 양상이 드러났고 시장시스템의 3대 행위자인 일반주민, 정경유착 세력, 그리고 독재정치의 지배연합이 형성되었다. 그리고 이 국면에서 북한의 시장시스템을 창출하고 움직였던 핵심 행위자는 일반주민이었다.

## 나. 2000~2006년 진화의 2국면: 시장경제 진화 과정에서 정경유착 세력의 전진

이 국면에서 북한의 시장경제는 급 진화하였다. 정부의 각종 부분개혁 조치와 북중교역 활성화, 그리고 대외원조 및 대남-국제사회와의 자원거래 연계도가 높아지는 등, 시장경제 활성화 요인이 상호작용을 일으켰기 때문이다. 따라서 국가자원을 움켜쥔 관료들과 시장 활동을 통해 새롭게 성장한 신흥부유층인 돈주 또는 상인 등 간 다양한 네트워크가 구축되었다. 즉, 후견-피후견 관계가 시장시스템을 움직이는 결정적 요인으로 작용하였다.

따라서 권력과 부가 공생하는 정경유착 그룹이 북한 시장시스템 작동에 중심부에서 성장하였다. 더불어 시장발전과 다양한 국내외 시장 활동 과정에서 성장한 비사회주의 현상에 대한 정권의 위기감이 고조되며 정경유착 세력 및 시장 활동에 대한 정권의 조율이 진행되었다. 이 국면은 두 시기로 구분할 수 있다. 첫째 시기는 2000~2004년으로 북한 정권이 부분적 개혁·개방을 주도하며 시장시스템이 활발히 작동하던 시기이다. 또 다른 시기는 2005~2006년으로 시장경제 발전으로 인한 정권의 위기감이 고조되며 시장 및 외화별이를 중심으로 한 주요 시장 세력인 정경유착 그룹을 정권이 통제 및 재정비하던 시기이다. 각 시기별 특징 및 주요 상황과 당국의 조치는 다음의 <표 III-5>와 같다.

〈표 Ⅲ-5〉 2000~2006년 북한 시장시스템의 2단계 진화 특징

시기별 특징	주요 상황 및 조치
2000~2004년 북한 당국의 시장 확산 및 포섭기	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부분개혁: 상품과 가격 원리 체제 내 도입 - 2002년 7·1 경제관리개선조치, 2003년 종합시장제</li> <li>• 사회주의 상품경제 도입</li> <li>• 계획과 시장이 공존하는 이중 경제체제</li> <li>• 시장 주체들 간 상호작용과 피드백 확산</li> <li>• 권력기관들의 수탈 경쟁</li> <li>• 한국과 국제사회의 대북지원: 원조물품 판매, 유용 등 원조수탈 증대</li> <li>• 북한의 정치, 경제, 사회 모든 영역에서 뇌물과 부패 구조 형성: '권력-부의 공생' 네트워크 발전</li> <li>• 북한의 거의 모든 권력기관이 무역이나 상업 활동을 통해 재정적 자립 구조 형성</li> </ul>
2005~2006년 정권의 시장경제 억제 및 조율기	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시장경제로 인한 정권의 '비사회주의 만연' 위기감 고조</li> <li>• 시장경제가 북한 내 공장·기업소 생존에 불편화</li> <li>• 북한 정권의 시장경제 조율 및 상품경제 허용조치의 조정</li> <li>• 2006년 1차 북핵 실험 후 대북지원 감소</li> <li>• '비사회주의 검열' 강화로 뇌물과 부패에 대한 김정일 정권의 조율</li> <li>• 권력기관들의 수많은 외화벌이 회사 정비</li> <li>• 각종 검열과 기관 외화벌이 정비 과정에서 통치자금 확보</li> </ul>

자료: 필자 작성.

이 2단계 시장시스템 진화 국면에서 그 시스템을 움직이는 핵심 주체는 정경유착 세력이다. 이들은 자신과 자신의 네트워크의 이익을 극대화하는 방식으로 시스템을 조정하였다. 이들은 시장경제에 얽혀있는 일반주민들과 지배연합 양측의 중간 다리 역할을 하였다. 특히 지배연합으로부터 각종 국가 자원 및 노동력 등의 지대를 확보하기 위해 왕성한 활동을 하였다.

이에 따라 북한사회에 뇌물과 부패가 만연해지고 부익부 빈익빈, 경제적 계층 위계화, 비사회주의의 현상 만연 등 각종 사회문제들이 발생하였다. 이 양상이 독재정치의 정치 시스템 작동을 위협하였다. 따라서 정권이 이들을 조율하기 위한 행보를 본격화한다.

## 다. 2007~2015년 진화의 3단계 국면: 독재정치 지배연합의 시장시스템 주도 시기

이 국면에서는 시장시스템에 대한 북한 정권의 조율, 공격, 재구성 등이 연이어 전개되었다. 이 과정을 경유하며 북한의 시장시스템을 주도하는 핵심 동력은 독재정치의 지배연합이 되었다. 이 3단계 국면은 3시기로 구분할 수 있는데, 각 시기별 특징 및 주요 상황과 당국의 조치는 다음 <표 III-6>과 같다.

<표 III-6> 2007~2015년 북한 시장시스템의 3단계 진화 특징

시기별 특징	주요 상황 및 조치
2007~2009년: 수령경제에 시장경제 도입 본격화 시기	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2007년 이후 2009년 11월 화폐교환 조치 기점으로 시장경제를 수령 독재 경제에 도입 본격화             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 종합시장의 농민시장으로 전환 시도 및 강제</li> <li>- '비사회주의 서식장'으로서 시장 통제 또는 폐쇄</li> <li>- 상품·화폐·가격 허용조치 (비공식적) 폐지</li> <li>- 배급제 전면화 선언, 화폐교환 조치(화폐개혁)와 외화사용 통제</li> </ul> </li> <li>• 2009년 김정은 후계자 지정 후 후계체제 위한 통치양식 조정 필요 상승</li> <li>• 2008년 이명박 정부의 '상호주의 대북정책'과 2009년 2차 북핵실험으로 대북 인도적 지원 급감</li> <li>• 화폐교환, 외화통제, 각종 검열과 기관 외화벌이 통제 등으로 통치자금 증대를 의도</li> <li>• 권력기관, 외화벌이 회사에 대한 재정검열 및 대대적 '비사회주의 검열'로 수령경제에 시장시스템을 활용한 수탈구조를 적극 도입: 수탈 통한 통치자금 수입 구조 강화</li> <li>• '정치적 보호'를 위한 상층의 권력-부 공생 구조 발전</li> </ul>
2010~2011년: 시장경제 회복과정에서 '수령경제 = 수탈경제'의 하이브리드 경제 형성기	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 배급제개 불발 등의 정책실패로 2010년 1월, 하층민 생계위기 가시화 및 하루벌이 하층민 사망 등으로 민심 혼란</li> <li>• 화폐개혁·외화조치·배급제 재개 실패</li> <li>• 주민 생계문제로 인해 지역에서부터 시장운영 묵인</li> <li>• 2010년 5·26 조치 등으로 시장경제 일부 허용</li> <li>• 시장경제 행위자들의 상품축적 효과 발휘</li> <li>• 북한지역 대부분 영역에서 뇌물이 기본적 거래비용으로 작동: 가격 균일화 등</li> </ul>

시기별 특징	주요 상황 및 조치
2012~2015년: 김정은식 하이브리드 경제시스템 창출 시기	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비공식 정치경제 시스템으로서 ‘후견-피후견의 부패구조’ 제도화</li> <li>• 국제사회의 대북제재 강화로 장마당 경제, 내각경제, 외화벌이 무역 회사들로부터 통치자금 유입 증대 정책</li> <li>• 주요 권력기관들 내 대규모 무역회사 성장</li> </ul> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2012년 김정은 공식 집권 후 시장규제 완화 및 시장경제 활성화</li> <li>• 평양 등 대도시 건설에 과시성·우상화 사업 급 증대</li> <li>• 2012년 하반기 ‘우리식경제관리방법(이하 6·28 방침)’ 도입 및 2014년 5·30 조차: 기관 및 주민들의 재정자립, 인센티브 인정, 자율관리제 시도</li> <li>• 쌀값 및 환율 상대적 안정</li> <li>• 개방특구 설치 등 외자유치 노력과 노동력 송출 증대</li> <li>• 기존에 당원과 외화벌이 일꾼들이 내던 ‘총성의 자금’을 주민들이 적은 액수로라도 현금으로 내게 함.</li> <li>• ‘국가납부금’과 ‘총성자금’이라는 수탈재정을 주민들 대상으로 확대 하여 사회 제도화</li> <li>• 기관, 엘리트, 상인 등 모두에게 국가납부금과 총성자금이 구별되지 않는 질서 형성: 김정은 정권에게 바치는 의무적 세금화</li> <li>• 총성자금을 많이 내는 개인이나 권력기관들의 성장</li> <li>• 김정은 정권의 핵심 권력엘리트 숙청 과정에서 이권을 둘러싼 관료와 기관들의 쟁투 및 총성경쟁 심화</li> <li>• 김정은의 통치자금 증대 요구 등으로 각 기관 엘리트들의 무모한 외화벌이 행위 증대</li> <li>• 이권(利權) 지속과 증대를 위한 후견-피후견의 부패구조가 김정은 정권의 경제 행태에 깊숙이 내장됨.</li> </ul>

자료: 필자 작성.

이 3단계 북한 시장시스템의 진화 국면을 경과하며 북한 시장경제의 주 동세력은 독재정치의 지배연합이 되었다. 더불어 1980년대 북한의 계획경제 위기 이후 2015년 현재까지 코메콘의 붕괴, 과시성 사업과 우상화 사업 지속, 배급제 불안정, 외화벌이 발전, 자력갱생, 장마당 경제, 주민 생존방식의 진화, 국제사회의 대북지원과 대북제재, 북한 정권의 시장 통제 또는 활성화 정책 등의 요인이 상호작용하며 3대 세습의 독재체제를 지속하는 과정에서, 북한 정치사회에서 하이브리드 경제가 제도화되었다.

하이브리드 경제가 초래하는 수탈체제 하에서 수령과 소수 지배연합으

로부터 각 지역단위 및 당·군·정 권력기관이, 위계적 네트워크를 통해 외화벌이 회사 및 기지장, 중하급 관료, 돈주와 상인, 그리고 이해를 가진 북한주민 등과 긴밀한 관계를 맺고 있다. 한편으로 가장 큰 재원을 움직이는 수령경제의 워크(무역권) 할당 및 국가권력의 각종 지대(rents)를 매개로 해서 진화한 시장화, 상업화, 주민들의 시장을 통한 경제적 생존구조 등이 상호작용한 결과이다. 또 다른 한편으로는 시장폐쇄·화폐교환·외화사용 금지·기관 및 개인의 시장거래 금지 조치 등으로 시도는 했으나, 국가경제를 최소한 80년대 계획시스템으로 복귀시키지 못한 북한 정권이 2000년대 중반 이후 시장경제를 권력지속에 이롭도록 정치적으로 관리한 결과이다.

## 5. 동질성과 차이

### 가. 동질성

지난 25년 이상 쿠바와 북한에서의 시장시스템 진화 과정을 볼 때 다음과 같은 동질성을 확인할 수 있다.

첫째, 이 두 국가는 1990년대 경제위기를 극복하는 과정에서 아래로부터 형성된 시장 세력들을 조율하였다. 또한 시장경제를 정권 지속에 이롭도록 점차 독재체제 내로 인입하였다. 그 결과 통제경제와 시장경제가 공존하는 양상을 넘어서 새로운 경제시스템을 선보였다. 즉, 하이브리드 경제 특징을 공유한다.

둘째, 이 두 국가는 경제위기가 주민들의 생존에 치명적 영향을 미치며 체제지속을 어렵게 할 때 경제개혁에 나섰다. 그러나 경제위기를 넘기면 다시 정권 주도의 보수적 정책을 시행했다. 그 결과는 나선형의 경제성장률로 드러났다. 즉, 이 두 정권은 ‘성공의 결과로 생긴 체제이완’의 문제점을 극

복하기 위해 다시 통제경제를 강화하는 문지기 국가의 행태를 공유한다.

셋째, 지난 25년 이상의 시장 진화 과정에서 쿠바와 북한의 당-군 지배 연합은 정경유착 세력을 정권 내로 인입하면서 시장 세력으로 성장하였다. 이때 국가의 자연자원, 노동력, 각종 인허가권 및 무역권한 등 지대가 그 매개 역할을 하였다. 이 과정에서 두 정권은 경제적 어려움에도 불구하고 상대적으로 정치적 안정을 이룰 수 있었다.

넷째, 이 두 국가는 공히 자국 화폐의 영향력 약화라는 상황에 직면해 있다. 쿠바는 미국 달러의 국내 영향력을 막아내기 위해 1993년 이래 이중 화폐 제도를 운영하고 있다. 그러나 시장시스템 진화 과정에서 기축통화로써 달러의 영향력이 강해졌다. 북한 역시 2009년 11월 화폐개혁의 실패 이후 달러라이제이션(dollarization)이 급속도로 진행되었다. 달러 또는 중국 인민폐가 기축통화로 통용되고 있다. 따라서 국가 화폐의 영향력이 약화된 상태이다. 현재 양 국가의 열악한 생산구조에 기초할 때, 국내 화폐의 영향력 약화는 양 국가의 경제안정화 및 독립적 경제발전을 어렵게 한다.

다섯째, 두 사회는 공히 불평등 심화, 계층 간 격차 심화, 국내 화폐경제와 해외 화폐경제의 양극화, 부패의 제도화, 군부의 독점 자본가화라는 특징을 공유하고 있다. 이러한 사회경제적 문제의 중심에 당과 군부의 관료들이 있다. 그들이 국가 지대를 매개로 시장 세력들을 흡수하면서 ‘권력과 부의 공생’ 관계가 제도화되었다.

여섯째, 정권주도의 정경유착으로 인해 자원과 능력을 갖춘 시민사회 형성이 어려운 구조로 시장시스템이 발전하고 있다. 즉, 시장경제 진화 과정에서 성장한 시장 세력들이 노동자들과 진보적 지식인 등 사회변화 세력들과 연대하는 것보다, 권력과 이권을 쥐고 있는 지배연합에 충성을 다하고 있는 것이다. 따라서 독재에 대항할 수 있는 시민사회가 형성되지 않고 있다.

## 나. 변화 경로의 차이 및 정책적 시사

개혁·개방의 속도 차이 및 ‘미국과의 관계’ 변화로 드러난 라울과 김정은 정권의 상이한 행보는 다음과 같은 차이에 따른 것이다.

첫째, 권력구조 측면이다. 두 정권은 시장시스템 진화 과정에서 군부에게 독점적 이권을 주었다. 그러나 권력구조 측면에서 차이가 있다. 쿠바의 경우, 경제 개혁과 개방의 직접적 수혜가 군부에게 독점적으로 돌아가는 제도를 갖추었다. 그러나 북한의 경우, 군부가 개혁·개방의 직접적 수혜자가 아니다. 오히려 독재자의 통치자금을 관장하는 당기관 및 세관을 중심으로 무역 관련 업무를 관장하는 정보기관(국가보위부)이 그 직접적 수혜자이다. 특히 북한 권력구조의 핵심은 절대 권력자 김정은과 김정은은 정권을 수호하는 유일당이다. 따라서 북한의 경우, 김정은은 정권을 불안하게 하는 개혁이나 개방 조치를 쿠바에 비해 받아들이기 어려운 권력구조이다. 이처럼 군부가 독재자 및 독재정당에 의존적인 구조에서, 군부는 대개 생존과 이권을 위해 개혁·개방에 보수적인 행태를 취한다.

둘째, 리더십 차이이다. 동일한 세습 독재 정권이라도 라울은 오랜 정치 활동 과정에서 지도력이 검증된 인물이다. 그러나 김정은은 지도력이 검증되지 않은 신생권력이다. 대개 신생 독재 정권은 자신의 파위를 실험하며 전 시대와 다른 리더십 및 독립적인 정책결정시스템을 구축하기 위해 도발적인 행태를 보인다. 또한 국내외 영역 모두에서 불규칙하고 실험적인 정책 변동성을 보인다.

셋째, 핵문제이다. 2013년 2월 3차 핵실험을 기점으로 김정은 정권은 신생 핵보유 국가의 전형적 행태인 정치군사적 도발 양상을 취하고 있다. 또한 ‘경제·핵 병진노선’이라는 이중전략을 취하고 있다. 이 전략 하에서 김정은은 국제적으로 ‘핵보유 국가로 인정’ 받으며, 경제위기 및 민심이반 양상을 타파하기 위해 돌출적인 정치군사적 도발 행태를 과시하고 있다.

국내외적으로 권능을 갖춘 절대 권력자이자 핵무기 보유국가의 지도자로서 인정받고자 하는 김정은의 ‘인정 욕구’가 북한의 보수적 행보를 강제하고 있다. 그러나 북한의 핵무기와 김정은의 독재 행태를 ‘이해하지 못하며 인정할 수도 없는 국제사회’는 김정은과 함께 ‘평화의 시대’를 열어나가기 어려운 상황이다.

넷째, 인접 국가의 정치경제 시스템 차이이다. 쿠바의 정치경제에 결정적 영향을 미치는 국가는 미국이며, 북한의 경우는 중국이다. 따라서 미국의 시스템과 중국의 시스템이 각 사회에 큰 영향을 미친다. 상대적으로 쿠바는 미국의 자유주의 시장경제 시스템에 영향을 많이 받는다. 반면 북한은 탈사회주의 국가 중 하이브리드 경제시스템을 가장 먼저 구축한 중국 경제의 직접적 영향력 하에 있다. 그리고 미중 패권 경쟁 하에서 경제성장을 지속하고자 하는 중국에게 북한은 여전히 유의미한 동맹국이며 아직까지 껴안고 가야 하는 이웃이다. 또한 중국은 북한이 자신의 개혁·개방 모델인 하이브리드 경제시스템을 안정적으로 구축하기를 원하며 이를 지원하고 있다.

다섯째, 민족문제의 차이이다. 쿠바는 흑인과 백인 혼혈의 물라토 약 50% 이상, 백인 40% 정도, 흑인 약 10% 정도로 다양한 인종이 혼합되어 있다. 따라서 인구 구조적으로 다양성에 대한 인지도가 높다. 또한 다인종 국가로 집단 간 갈등구조가 복잡하여 사회갈등을 순치(順治)하는 작용도 한다. 반면 북한의 경우, 상대적으로 혈통적 순수성과 함께 단일 인종으로 구성되어 있다. 또한 북한은 ‘하나의 민족이자 동시에 적’인 대한민국과 정치군사적으로 대치하고 있다.

남북한은 법제도적으로 서로를 국가로 인정하지 않으면서, 한 민족이라는 정체성을 정치사회적 필요에 따라 재생산하고 있다. 따라서 남북한은 가장 가깝지만 가장 먼 강력한 경쟁관계이다. 이 같은 남북 관계가 북한의



국내외 정책 모두에 영향을 미치고 있다. 이로 인해 민족문제가 첨예하다. 또한 보수파가 절대적으로 유리하며 개혁파가 언제든 숙청될 수 있는 민족 분단의 대립구조 하에 있다.

여섯째, 종교·문화적 차이이다. 쿠바의 경우 인구의 약 85%가 가톨릭이며 약 10% 정도가 개신교인 압도적 기독교 국가이다. 따라서 현실 세계의 물질적 욕구나 갈등 또는 대립보다는 사후 세계를 중시하는 가톨릭 주류의 기독교 문화가 팽배하다. 한편 북한의 경우, 절대 권력자인 수령이 신과 같은 존재이며 조선노동당이 교회 조직과 유사한 역할을 한다. 그리고 수령을 정점으로 한 주체사상 및 유일사상 10대원칙이 기독교의 교리처럼 작동하고 있다. 현재까지 북한은 당-군대-내각 모든 권력의 정점에서 절대 권력을 행사하는 ‘살아있는 신(수령)’이 현실 세계의 갈등이나 대립을 부추기며, 절대적 복종과 충성을 요구하는 체제이다. 따라서 ‘북한체제=김정은’을 위협하는 미국이나 한국 등에 대한 적대와 증오의 이데올로기가 종교·문화적 요소로 작동하고 있다.

정리하면, 지난 25년 이상 북한의 경제는 쿠바와 유사하게 정권의 문지기 역할과 함께 하이브리드 시장시스템을 갖추며 시장경제의 진화 과정을 겪어왔다. 그럼에도 불구하고, 북한은 위에서 다룬 6가지 차이(권력구조, 리더십, 핵문제, 인접한 국가의 정치경제 시스템, 민족문제, 종교·문화적 차이)로 인해 라울 시대 쿠바와 같은 ‘현실세계에서의 유연성’을 쉽게 드러내지 못하고 있다.

2015년 현재까지 진화한 북한의 하이브리드 경제는 독재 정권에게 위협적인 반독재 세력의 형성보다는 각종 통제제도 및 수령의 지대할당과 맞물려있다. 그 결과 정권의 지속과 세습독재의 복잡한 진화에 기여하는 것으로 보인다. 그리고 시장화와 함께 성장한 북한의 신흥부유층들은 자신의 이익과 안전을 위해 수령독재의 지배연합과 공생관계를 구축하고 있

다. 따라서 현 단계 북한 경제에서 권력층과 부유층이 공생관계를 맺으며 인민경제에 대한 ‘수탈적 공모’를 도모하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 이처럼 현 단계 북한의 하이브리드 경제는 수령독재 시스템 지속에 순기능을 하고 있다.

그러나 중장기적 시각에서 볼 때 역기능을 할 가능성이 있다. 북한변화 전망과 관련하여 중장기적으로 주목할 점으로는 시장경제를 통해 성장한 신흥부유층 및 중하층 관료들, 그리고 군부 세력들이다. 김정은 정권의 권력구조 변동, 잦은 국가정책 변화, 정책 실패 등으로 후견주의 네트워크가 불안해지고 있다. 정치권력이 요구하는 과도한 뇌물 등 ‘효용을 초과하는 비용’을 감내하기 어려운 상황이 진전되고 있다. 그리고 자체 생산이 활성화되지 않고 상업 및 유통만 팽배해진 북한경제 상황에서는 지속적으로 부를 축적하기 어렵다는 기업가 의식이 확산되고 있다.

더욱이 외화유입이 절실한 김정은 정권이 각종 명목의 통치자금 유입을 요구하면서 각 기관의 무질서한 외화벌이 사업이 국제적 분쟁을 야기하고 있다. 이로 인해 해외 주재원이나 외화벌이 간부들의 동요 또한 증대하고 있다. 이 상황에서 북한 당국은 외자유치, 노동력 송출, 관광 사업을 추진하고 있다. 이 사업들이 활성화되면서 정권을 유지하기 위해서는 쿠바처럼 군부가 국가의 문지기가 되어야 한다. 현재 북한은 이 쿠바 모델을 기술협정이라는 명목 하에 탐색하고 있는 것으로 보인다.



## IV. 쿠바의 대북·대미 교역 및 미국 변수



## 1. 쿠바-북한 간 교역관계와 특징

### 가. 기본관계

북한과 쿠바는 미국의 대쿠바 경제봉쇄 정책이 지속된 50여 년간 상호 필요에 의해 장기적인 우호관계를 유지해 왔다. 북한과 쿠바는 카스트로 정권 수립 직후인 1960년 8월 29일 수교를 합의하고 1961년 4월 및 10월에 각각 상주공관을 개설하여 정치·군사적으로 공고한 협력관계를 유지해 오고 있다. 유엔 등 국제무대에서도 상호 입장을 적극 지지하고 있다. 1994년 김일성 주석 및 2011년 김정일 국방위원장 사후에도 양국은 변함 없는 유대관계를 강조하였다. 1994년 11월 황장엽 당 비서가 쿠바를 방문하였고, 1995년 1월에는 로베르토 로바이나(Roberto Robaina) 쿠바 외무장관이 북한을 방문한 바 있다.<sup>84</sup>

2014년 12월 17일 라울 카스트로 쿠바 국가평의회 의장은 김정은 북한 최고 지도자에게 ‘김정일 서거 3주년’에 맞춰 직접 전화통화를 하였고, 주 쿠바 북한대사관에 꽃을 전해 애도를 표시하기도 하였다. 2015년 6월에도 김정은 북한 국방위원회 제1위원장이 라울 카스트로 쿠바 국가평의회 의장에게 생일 축전을 보냈다.<sup>85</sup> 김정은은 축전에서 “나는 당신의 생일에 즈음하여 열렬한 축하와 따뜻한 동지적 인사를 보내면서 당신이 앞으로도 건강하여 쿠바혁명의 승리적 전진을 위한 책임적인 사업에서 보다 큰 성과를 거둘 것을 충심으로 축원한다”고 밝혔다. 이에 앞선 2015년 3월 리수용 북한 외무상은 2014년 12월 쿠바가 미국과의 관계 정상화를 선언한 이후에도 북한 고위급 인사로는 처음으로 쿠바를 방문하였다. 같은 해 8월 14일에는 라울 카스트로 쿠바 국가이사회 위원장은 쿠바-북한 국교수립 55돌

<sup>84</sup>- 외교부, “쿠바 개황,” (2004.4.) 참조.

<sup>85</sup>- 『조선중앙통신』, 2015.6.4.

축전을 김정은 제1위원장에게 보낼 정도로 양국 관계는 친밀하다.<sup>86</sup> 북한의 경우 미주지역에서 가장 큰 쿠바 대사관을 운영(50여 명 규모)하고 있으며, 2010년 수교 50주년을 기념한 다양한 행사를 개최하는 등 우호관계를 유지하고 있다. 쿠바 정부는 천안함 및 연평도 도발에 대해 북한의 입장을 적극 지지하기도 했다.

한편 냉전 시대에는 양국 간 군사교류가 활발하였으나 냉전 종식 후 양국의 경제사정 악화로 교류가 미미하였다. 양국은 1986년 3월 카스트로 의장 방북 시 친선협조조약을 체결하였으며 북한은 쿠바에 소총 10만 정, 1,600만 달러 상당의 탄약 및 쿠바 내 탄약공장 건설에 400만 달러를 지원하였다. 1991년 3월에는 군사협정을 체결하였으나 전시지원 등의 사항은 포함되지 않고 일반 우호협정의 성격을 지닌 것으로 파악되었다.

다만 주목할 점은 지난 2013년 7월 쿠바에서 파나마 운하를 지나가던 북한 선적 화물선 청천강호가 파나마 정부에 나포된 바 있는데, 쿠바 외무성에 따르면 청천강호는 미그 21 전투기 2대, 미그기 엔진 15기, 지대공 미사일시스템 2기 등 약 240톤의 화물을 선적하고 있었다고 한다. 유엔은 이 병기가 북한을 향한 것이거나 북한이 수리하고 쿠바에 돌려보내는 것일 경우, 북한 관련 무기 수출입을 금지한 안보리 결의에 위반한다고 보고 청천강호를 파나마 정부가 나포하도록 하였으며, 유엔 관계자 패널에 의해 8월 13일부터 현지 조사를 받게 하였다. 쿠바 외교부는 국가 주권 방어를 위한 국방력을 유지할 필요성 때문에 구소련 시절 무기들의 수리를 북한에 요청했다고 공식적으로 밝혔다.<sup>87</sup> 병기들이 대규모의 설탕 포대 아래 숨겨져 있었던 사실 때문에 병기의 수리대금으로 쿠바가 북한에게 설탕을 넘기는 바터(barter) 거래일 가능성이 높은 것으로 분석된다. 애초

86. 『조선중앙통신』, 2015.8.20.

87. "Cuba Admits Sending Weapons to North Korea," *Aljazeera*, July 17, 2013.

쿠바는 북한에 설탕을 원조했을 뿐이라고 주장했다.<sup>88</sup>

북한과 쿠바 양국은 1960년 8월 처음으로 문화협정을 체결한 이후 다양한 교류협력 협정을 체결해왔고, 2014년 12월 29일에는 평양에서 ‘2015년 경제발전과 과학기술합작회의의정서’ 및 ‘2015년 상품교류의정서’를 체결하였다.<sup>89</sup> 쿠바 온라인 신문 그랜마(Granma)의 2014년 10월 18일자 보도에 따르면 쿠바는 아바나에서 북한과 무역 및 재정 관련 협력 협정을 체결하였다.<sup>90</sup> 세부 내용은 발표되지 않았지만 이번 협정은 비즈니스 교류, 무역결제, 무역납품조건 등을 포함하는 것으로 알려지고 있다. 북한대사관은 이번 협정 체결이 쿠바무역이 다원화되는 데 일조할 것이며, 양국 정부가 밀접한 정치 우호관계를 토대로 무역관계를 한층 발전시키려는 의지를 보여준 것으로 평가하였다.

#### 〈표 IV-1〉 북한-쿠바 간 협정체결 현황(1960~2014년)

연도	협정조약명
1960년 8월	문화협정
1960년 12월	외교관계 설정 및 외교대표 교환에 관한 협정
1960년 12월	통상 협정, 과학기술 협정, 은행지불 협정
1961년 3월	보도자료 교환 협정
1961년 8월	체신관계 협정
1961년 12월	과학기술 협정
1963년 2월	방송 상호협력 인정서
1967년 5월	건축협회 간 상호 협조에 관한 협정

<sup>88</sup>-“Cuban Relations with North Korea: The Cuban Connection,” *Economist*, December 15, 2013.

<sup>89</sup>-KOTRA 상하이무역관, “북한, 중국보다 러시아와 쿠바와 협력,” *Global Window*, (2015.1.2.), <[http://www.globalwindow.org/gw/krpinfo/GWKIEC020M.html?BBS\\_ID=15&MENU\\_CD=M10402&UPPER\\_MENU\\_CD=M10401&MENU\\_STEP=2&ARTICLE\\_ID=5025114&ARTICLE\\_SE=20343](http://www.globalwindow.org/gw/krpinfo/GWKIEC020M.html?BBS_ID=15&MENU_CD=M10402&UPPER_MENU_CD=M10401&MENU_STEP=2&ARTICLE_ID=5025114&ARTICLE_SE=20343)>. (검색일: 2015.10.16.).

<sup>90</sup>-*Granma*, October 18, 2014.



연도	협정조약명
1969년 8월	경제과학기술협력 협정
1970년 7월	민간항공에 관한 협정
1982년 9월	보건, 의학 및 과학 분야 협조 협정
1984년 3월	해상무역운송협조 협정
1985년 6월	라디오 및 텔레비전 방송 협력 협정
1985년 8월	건설, 건축, 도시계획 협력 협정
1986년 3월	친선협조 조약
1986년 6월	항공 운송 협정
1990년 12월	전차 자동차 분야에 관한 협조 의정서
1991년 1월	수력발전소 건설에 관한 경제 및 기술 협정 <sup>91</sup>
1991년 3월	군사 협정(일반 우호협정 성격)
1992년 1월	무역지불에 관한 협정
1996년 7월	여행 협정
1997년 5월	자유무역 협정
1999년 11월	단체 간 상호연대성에 관한 협정
2014년 12월	경제발전과 과학기술합작회의 의정서 상품교류의정서

자료: 외교부, 언론보도 내용을 종합하여 필자 작성.

## 나. 교역 현황 및 특징

북한과 쿠바 양국은 1969년 경제·과학·기술협력 협정을 체결하고 매년 양국 간 구상 교역 규모 및 품목 등을 결정해왔다. 양국 간 교역규모는 1969년 경제·과학·기술협력 협정 체결 이전인 1960년대에는 400만~500만 달러에 불과했으나 1970년대 중반에는 3,700만 달러까지 증가한 후 1980년대 들어 1,000만~2,000만 달러 수준을 유지하다가 2003년에는 2,300만 달러 정도 수준인 것으로 추정된다. 북한은 쿠바에 수공구류, 전

<sup>91</sup>- 쿠바 내 수력발전소 건설을 위해 북한이 7,500만 달러 상당의 차관을 쿠바에 제공한 바 있음.

동기, 농기구, 화학비료 등을 수출하고 있으며 쿠바로부터 설탕, 니켈, 황마 등을 주로 수입하고 있다.<sup>92</sup>

최근 3년(2012~2014년)간 교역 현황을 살펴보면, 2012년의 경우 수입이 316만 달러, 수출이 300만 달러로 전년도에 비해 4.0% 감소한 것으로 나타났다. 2013년에는 북한의 수출입이 각각 300만 달러로 총 교역규모는 600만 달러 수준이었고, 2014년에는 수출입이 각각 596만 달러로 총 교역규모는 1,193만 달러로서 전년도에 비해 98.8% 증가한 것으로 조사되었다. 북한-쿠바 교역은 기본적으로 구상무역 형태로 이뤄지고 있기 때문에 수출 및 수입액이 거의 동일하다.

#### 〈표 IV-2〉 북한-쿠바 간 교역현황(2012~2014년)

(단위: 천 달러)

북한의 수입			북한의 수출		
2013년	2014년	증가율	2013년	2014년	증가율
3,000	5,964	98.8%	3,000	5,964	98.8%
북한의 수입			북한의 수출		
2012년	2013년	증가율	2012년	2013년	증가율
3,155	3,000	-4.9%	3,000	3,000	0%

자료: KOTRA, “2014년 북한의 대외무역동향,” *Global Window*, (2015.9.30.), (<www.globalwindow.org>).

북 쿠바 교역 통계는 한 번도 공개된 바 없다. 최근 3년간(2012~2014년)의 통계 역시 정보기관에서 자체적으로 확인한 ‘추정치’에 불과하다. 이는 북한과 쿠바 두 나라 모두 미국과 국제사회로부터 강력한 제재를 받고 있었던 까닭에 은폐된 형태로 교역을 추진할 수밖에 없었기 때문으로 분석된다.

<sup>92</sup>-외교부, “쿠바 개황,” (2004.4), p. 2.

북한-쿠바 간 교역품목은 거의 알려지지 않고 있으나, 북한이 쿠바에서 전시회를 갖고, 이때 전시된 품목을 통해서 간접적으로 확인할 수 있다. 북한은 지난 1999년 10월 31일~11월 7일 쿠바의 수도 아바나 엑스포쿠바 전시장에서 개최된 99 아바나국제박람회(FIHAV'99)에 10여 년 만에 참가한 바 있다.<sup>93</sup> 당시 조선국제전람회사, 조선종합설비수입회사, 조선경공업 무역회사, 조선은하무역총회사 등 4개 기업이 참가했다. 이들 기업은 직물, 신발, 법랑, 식기, 도자기제품, 의약품 및 의료용품, 조화류, 자석목걸이 등 주로 경공업제품들을 전시했다. 북한 측은 1999년 이후 쿠바 아바나 박람회에 불참하고 있으며 쿠바-북한 간 교역은 매우 낮은 수준에 머물러 있다.

쿠바의 경우, 만성적인 외화부족으로 수입을 확대하기 어려웠고, 미국으로부터 동시에 제재를 받아왔기 때문에 교역확대에 한계가 있었다. 쿠바의 연간 대외 교역액은 100억(2009년)~150억 달러(2013년) 범위 안에 머물러 있다. 교역이 꾸준히 성장하고 있으나 국내산업의 생산성 악화, 제조업 붕괴로 수입의존도가 높아지면서 무역수지는 만성적자를 기록해왔다.<sup>94</sup> 주요 수출품목으로는 니켈, 의약품, 바이오 의약품, 설탕, 광물, 담배, 수산물, 럼주 등이 있으며 수입 품목은 원유, 기계류 및 부품, 철강제품, 화학제품, 자동차 및 부품 등이다. 수출상품이 광물, 농산물 및 의약품에 한정되어 있어 수출 성장 저해 요인이 됨 주요 수출품목 중 금속광물의 비중은 60%에 달한다. 이에 따라 쿠바는 나름대로 수출국가의 다변화, 수출제품의 다양화 등 대외교역을 확대하기 위한 각종 정책을 수립하고 시행해 왔다.

<sup>93</sup> KOTRA 멕시코시티무역관, “북한, 쿠바에서 개최된 국제박람회에 10여년 만에 참가,” *Global Window*, (2000.7.18.), <[http://www.globalwindow.org/gw/krpinfo/GW/KIEC020M.html?BBS\\_ID=15&MENU\\_CD=M10402&UPPER\\_MENU\\_CD=M10401&MENU\\_STEP=2&ARTICLE\\_ID=2803&ARTICLE\\_SE=20343](http://www.globalwindow.org/gw/krpinfo/GW/KIEC020M.html?BBS_ID=15&MENU_CD=M10402&UPPER_MENU_CD=M10401&MENU_STEP=2&ARTICLE_ID=2803&ARTICLE_SE=20343)>. (검색일: 2015.10.16.).

<sup>94</sup> KOTRA, “변화기의 쿠바, 우리 기업 접근전략,” (Global Market Report 14-019, 2014.6.17.), p. 4, <<http://125.131.31.47/Solars7DMME/004/220178.pdf>>. (검색일: 2015.10.16.).

취약한 제조업을 비롯해, 광산물, 농산물에 국한된 수출상품 제약으로 상품 무역수지는 만성 적자였는데 상품수입에 필요한 외화는 주로 서비스 수출(의사 및 교사) 73억 달러, 해외 친척 송금, 관광수입 등으로 확보해왔다. 1차 상품이 주요 수출 상품이었는데, 니켈을 비롯한 광업제품이 1위 수출품목으로 2006년의 기준으로 14억 달러어치를 기록해 총 수출액의 50.5%를 점유한 바 있다. 담배제품 2.4억 달러(8.6% 비중), 설탕제품 2.2억 달러(8.0% 비중) 등이 뒤를 이었다. 농업 분야 낙후로 인해 만성적 식량부족 사태를 겪는 바람에 곡식류(쌀, 밀, 옥수수 등), 고기 및 고기조제품(닭고기), 낙농품(분유) 등도 주요 수입품목이었다. 이런 특징들을 고려해볼 때 북한과의 교역 품목도 매우 제한적이었을 가능성이 높다.

## 2. 쿠바-미국 간 교역관계와 특징

### 가. 기본관계

미국은 쿠바 공산화 이후 지속적으로 봉쇄정책을 펴왔다. 원칙적으로 모든 제품, 기술 및 서비스가 금수 대상이었으며, 제3국을 거친 대쿠바 수출입도 허용이 안 되었다. 간행물, CD, 예술품, 의약품, 식품, 농업관련 물품 등 미 상무부가 허용한 일부 수출입 품목이 존재했지만 미국은 쿠바에 대한 수출입 금지 외에도 가족방문, 기증품 배송, 송금 등을 전반적으로 규제하여 쿠바를 경제적으로 고립시키고자 하였다.<sup>95</sup>

<sup>95</sup>-KOTRA, “미국의 쿠바 제재조치 완화와 한-쿠바 교역,” (Global Business Report 09-015, 2009.5.18.), p. 1, <<http://125.131.31.47/Solars7DMMIE/004/84932.PDF>>. (검색일: 2015.10.16.).

〈표 IV-3〉 미국의 대쿠바 주요 제재 조치

연도	주요 내용
1959년	쿠바 공산혁명 성공 및 쿠바 내 미국 자산 국유화
1961년	미국-쿠바 외교관계 단절
1962년	대쿠바 교역금지 조치 시행
1963년	미국 내 쿠바 자산 동결 미국인의 쿠바 여행 금지
1977년	양국 이익대표부 설치(아바나, 워싱턴) 미국 거주 쿠바인 본국 송금 분기당 미화 500달러 허용
1982년	쿠바를 테러지원국에 포함 미국인의 쿠바 여행 제한적 허용(친척 방문, 언론 취재, 전문적 조사활동 등)
1992년	Torricelli 제정 (쿠바 항공 기항 선박의 6개월간 미국 입항 금지, 미국 기업 해외 지사의 대쿠바 교역 금지 등)
1994년	미국 거주 쿠바인의 본국 송금 중단
1996년	헬름스-버튼법 제정 (쿠바 내 미국 국유화 자산 사용 외국기업 임직원 및 직계 가족에 대한 미국 입국 거부, 쿠바 내 민주화 정부 수립후 대쿠바 교역금지 조치 해제, 국제 금융기구의 대쿠바 지원반대 등)
1998년	미국 거주 쿠바인의 본국 송금 분기당 미화 300달러 축소 재개 미국 기업의 대쿠바 식품 및 의약품 수출 제한적 허용
2000년	미국 거주 쿠바인의 본국 방문 횟수(중전 3년에 1회)

출처: KOTRA, “미국의 쿠바 제재조치 완화와 한-쿠바 교역,” (Global Business Report 09-015, 2009.5.18.), p. 2.

그러나 2009년 1월 출범한 오바마 행정부는 강경일변도의 이전 부시 행정부와 달리 쿠바와의 관계 개선을 위해 노력한다는 기본 입장을 취했다. 이에 따라 2009년 4월 오바마 대통령은 쿠바계 미국인들과 쿠바의 가족 간 교류를 활성화하여 쿠바 국민의 카스트로 정권에 대한 의존도를 낮추고자 하였다. 이를 위해 대통령 명령(promoting democracy and human rights in Cuba)으로 쿠바 여행, 송금, 통신 및 수출 관련 규제를 완화하였다. 오바마 대통령은 후보시절부터 여행 및 송금에 대한 제재를 철폐하겠지만 금수조치는 유지하겠다는 입장을 표명하였으며, 관계 개선의 실질

적인 진전은 쿠바의 민주화에 달려있다고 주장해왔다. 이에 따라 오바마 행정부는 교역 확대보다는 가족 간의 교류 활성화 및 미국 기업의 통신시장 진출에 주력했다.

여기서 주목할 대목은 미국 통신기업의 사업진출을 허용한 점이다. 구체적인 내용을 살펴보면, △ 미국과 쿠바 간의 통신망 구축을 위한 미국 통신기업의 광섬유 및 위성통신 시설 설치 허용, △ 미국과 쿠바 통신기업 간의 로밍 서비스 계약 허용, △ 쿠바 내 소비자들에게 위성라디오 및 위성TV 서비스를 제공하기 위한 서비스 제공업체의 거래 허용, △ 국가안보에 위협이 되지 않는 수준에서 휴대폰, 컴퓨터, 소프트웨어, 위성수신기 등의 개인용 통신기기 기증물에 대한 대쿠바 수출 및 재수출 허용 등이다. 미국무부는 1990년~1999년 3월 기간 중 대쿠바 외국인투자 이행액은 17억 달러이고 이 중에서 통신 분야에 6억 5천 만 달러가 투자되었다고 밝혀 상대적으로 높은 투자비중을 확인해준 바 있다.<sup>96</sup> 미국 정부는 통신 분야의 교류가 사회, 경제 등 다방면에 걸쳐 쿠바 국민들의 자유를 향상시키는 데 기여할 것으로 기대했다.

2015년 9월에는 미국 최대 통신회사 버라이즌(Verizon)이 쿠바 내 로밍 서비스를 개시하였다. 쿠바를 방문하는 미국인이 출국 전 미리 로밍 서비스를 신청하면 쿠바에서 자신의 휴대전화를 그대로 사용할 수 있다. 다만, 요금이 상당히 비싼 편이다. 통화 요금은 분당 2.99달러(약 3,474원)이고, 데이터 사용료는 메가바이트당 2.05달러(약 2,482원)다. 지금까지 쿠바 방문객은 쿠바 국영통신사의 통신망을 이용하는 선불전화만 이용할 수 있었다. 이 선불전화는 모바일 데이터 기능이 제한돼 있다.<sup>97</sup>

쿠바는 천연자원이 별로 없는 관계로 해외 교역이 반드시 필요하지만,

<sup>96</sup>- 위의 글, p. 6.

<sup>97</sup>- 심인성, “쿠바서 미국 휴대전화 터진다,” 『연합뉴스』, 2015.9.20.

미국의 봉쇄정책으로 말미암아 경제발전은 지체될 수밖에 없었다. 다만 같은 반미 노선을 견고 있던 베네수엘라 등에서 석유 등을 거의 무상으로 지원받으면서 경제는 간신히 연명할 수 있었다. 쿠바는 2013년 기준으로 총수입품의 32.65%를 베네수엘라로부터 들여온 바 있으며 특히 석유 및 에너지에 대한 의존도가 높다. 국제유가의 하락으로 베네수엘라의 경제가 심각하게 악화되면서 쿠바 입장에서는 미국과의 국교 정상화 등을 통해 베네수엘라에 대한 경제 의존도를 낮추는 것도 시급한 과제였다.<sup>98</sup>

쿠바-미국 간 국교정상화를 강하게 지지했던 것으로 알려진 미국 상공 회의소와 쿠바 외교부에 따르면 지난 54년간 엠바고(embargo)로 인해 쿠바가 약 1조 1000억 달러의 경제적 손실이 있었고, 미국의 경제적 손실은 약 12억 달러로 추산되었다.<sup>99</sup> 한편 2014년 12월 17일 버락 오바마 미국 대통령이 전격적으로 쿠바와의 국교정상화 선언을 하면서 양국 경제관계는 급진전되고 있다. 2015년 5월 29일에는 33년 만에 쿠바의 테러지원국 지위가 해제되었다.<sup>100</sup>

98. KOTRA 워싱턴무역관, “미국, 쿠바 국교 정상화에 따른 제재 완화 발표,” *Global Window*, (2015.1.23), <[http://www.globalwindow.org/gw/overmarket/GWOMAL020M1.html?&BBS\\_ID=10&MENU\\_CD=&UPPER\\_MENU\\_CD=M10102&MENU\\_STEP=3&ARTICLE\\_ID=5025706&ARTICLE\\_SE=20307](http://www.globalwindow.org/gw/overmarket/GWOMAL020M1.html?&BBS_ID=10&MENU_CD=&UPPER_MENU_CD=M10102&MENU_STEP=3&ARTICLE_ID=5025706&ARTICLE_SE=20307)>.

99. 위의 글.

100. 쿠바가 테러지원국에서 빠짐에 따라 미 국무부의 테러지원국 명단에는 시리아, 이란, 수단 등 3개국만 남게 됐다. 북한은 1988년 1월 지정됐다가 2008년 10월 핵 검증 합의에 따라 테러지원국 명단에서 삭제됐다. 공화당 주도의 미 의회가 지난해 소니 픽처스 엔터테인먼트에 대한 해킹과 최근 잠수함 발사 탄도미사일(SLBM) 사출 실험 등을 이유로 북한을 테러지원국으로 재지정하는 방안을 추진하고 있으나 미 행정부는 부정적인 것으로 알려졌다.

〈표 IV-4〉 국교정상화 선언 이후 진전상황

일시	내용
2014.12.17.	미국-쿠바 국교정상화 진행 선언
2015.1.12.	쿠바, 정치사범 53명 석방
2015.1.16.	미국, 쿠바 엠바고 완화
2015.4.11.	제7차 파나마 미주정상회담 참석, 오바마 대통령과 라울 카스트로 의장 간 정상회담 실시
2015.4.14.	미국, 쿠바를 테러지원국 명단에서 삭제
2015.7.30.	워싱턴에 쿠바 대사관 개소
2015.8.14.	아바나에 미국 대사관 개소

자료: KOTRA 마이애미 무역관, “미국 주요 대선후보의 쿠바 정책 성향 분석,” *Global Window*, (2015.8.28.), <[http://www.globalwindow.org/gw/overmarket/GWOMAL020M.html?BBS\\_ID=10&MENU\\_CD=M10103&UPPER\\_MENU\\_CD=M10102&MENU\\_STEP=3&ARTICLE\\_ID=5030982&ARTICLE\\_SE=20302](http://www.globalwindow.org/gw/overmarket/GWOMAL020M.html?BBS_ID=10&MENU_CD=M10103&UPPER_MENU_CD=M10102&MENU_STEP=3&ARTICLE_ID=5030982&ARTICLE_SE=20302)>. (검색일: 2015.10.16.).

#### 나. 교역현황 : 실태 및 특징

2013년 기준으로 보면 미국은 쿠바의 총수입액 가운데 2.73%의 비중을 차지하면서 수입상대국 10위에 기록되었다.<sup>101</sup> 1962년 미국의 쿠바 금수령 발동 이후 계속된 제재에도 불구하고 미국은 쿠바의 경제 및 곡물 공급에 상당한 영향력을 끼쳐 왔다.<sup>102</sup> 미국의 대쿠바 수출은 대부분이 곡물 등 식품류였다. 예를 들면 2007~2008년의 경우 미국의 대쿠바 수출은 급증한 바 있는데, 전체 수출의 약 45%는 곡류가 차지하였다. 그 다음은 고기류(20.96%), 씨·과일(9.36%), 동물 먹이(11.44%) 등 주요 수출제품이 식량으로, 쿠바의 미국 식량 의존도는 매우 높았다.

<sup>101</sup>-KOTRA 워싱턴무역관, “미국, 쿠바 국교 정상화에 따른 제재 완화 발효” 참조.

<sup>102</sup>-KOTRA 마이애미 무역관, “미국과 쿠바, 본격적인 비즈니스 시작됐다,” *Global Window*, (2009.9.17.), <[http://www.globalwindow.org/gw/overmarket/GWOMAL020M.html?BBS\\_ID=10&MENU\\_CD=M10103&UPPER\\_MENU\\_CD=M10102&MENU\\_STEP=3&ARTICLE\\_ID=2108122&ARTICLE\\_SE=20302](http://www.globalwindow.org/gw/overmarket/GWOMAL020M.html?BBS_ID=10&MENU_CD=M10103&UPPER_MENU_CD=M10102&MENU_STEP=3&ARTICLE_ID=2108122&ARTICLE_SE=20302)>. (검색일: 2015.10.16.).



〈표 IV-5〉 미국의 대쿠바 수출현황

(단위: 천 달러, %)

HS Code	종류	2007년	2008년	2009년 (1~6)	점유율			증감률 2008~ 2009년 (1~6)
					2007년	2008년	2009년 (1~6)	
	전체	447,061	711,500	303,826	0.04	0.06	0.06	-13.86
10	곡류	203,199	332,143	115,105	45.5	46.68	37.9	-36.44
02	고기류	84,675	149,157	75,502	18.9	20.96	24.9	5.42
23	동물 먹이류	70,391	81,367	52,812	15.8	11.44	17.4	6.32
12	기타 곡물, 씨, 과일	43,779	66,623	26,751	9.79	9.36	8.81	11.6
15	오일류	21,805	28,386	14,300	4.88	3.99	4.71	77.96

자료 : KOTRA 마이애미 무역관, “미국과 쿠바, 본격적인 비즈니스 시작됐다,” *Global Window*, (2009.9.17.) 재인용.

반면에 미국이 쿠바에서 수입하는 품목은 주로 아트 및 엔틱(골동품) 관련 제품이었다. 미국은 2007년 쿠바로부터 26만 달러, 2008년의 경우에는 3만 9,000달러어치를 수입하는 데 머물렀다. 반대로 쿠바는 주로 미국으로부터의 수입 비중이 상대적으로 높았다. <표 IV-6>에서 보는 바와 같이 미국으로부터의 수입은 식품을 비롯해 의료 관련 수출도 소량 이뤄졌다.

쿠바의 주요 교역 대상국은 베네수엘라와 중국이었다. 쿠바는 만성적인 지불능력 부족으로 대외 교역에 어려움을 겪어 왔다.<sup>103</sup> 다만, 2004년 말부터 시작된 중국 및 베네수엘라 양국과의 무역 및 투자 협력 강화, 이들 국가로부터의 금융지원, 베네수엘라에로의 의료 및 교육 서비스 수출 등이 쿠바의 경제성장을 이끄는 역할을 하였다. 2005년 이후 중국 및 베네수엘라의 지원이 계속되었고, 원유, 니켈, 관광, 기타 서비스 분야가 성장을 주도하면서 경제상황이 호전되었다. 그러나 2008년 글로벌 금융위기의 발생으로 쿠바의 핵심 외화기득원인 니켈에 대한 국제시세가 하락하고, 관

<sup>103</sup>. KOTRA, “미국의 쿠바 제재조치 완화와 한-쿠바 교역,” p. 8.

광수입이 감소하면서 외환보유고가 감소했다. 이는 상품수입에 의존하는 쿠바 경제에 직접적인 타격을 주었다.

〈표 IV-6〉 국가별 수입 비중 순위(2013년 기준)

순위	국가	2013년 대쿠바 수출액 (1천 쿠바 페소)	비중
1	베네수엘라	4,801,749	32.65%
2	중국	1,533,699	10.43%
3	네덜란드령 앤티리스	1,240,542	8.44%
4	스페인	1,226,735	8.34%
5	브라질	614,185	4.18%
6	멕시코	507,652	3.45%
7	이탈리아	460,304	3.13%
8	캐나다	450,646	3.06%
9	프랑스	411,529	2.80%
10	미국	401,810	2.73%
17	한국	97,781	0.66%

자료: 쿠바 통계정보청(Oficina Nacional de Estadística e Información).

쿠바와 미국 간 교역이 소규모이지만 증가한 데는 미국인의 쿠바 방문 확대, 쿠바와 국제사회와의 관계 개선 기대 등이 긍정적으로 작용했다. 하지만 카스트로 정권의 독재 정치가 유지되면서 달러 송금에 대한 과세, 열악한 비즈니스 환경 등은 여전히 교역 감소 요인이었다.

요약하면, 지금도 쿠바 경제는 만성적 식량 부족, 제조업 부재, 중앙집권적 통제경제, 외국인투자 제한, 미국의 엠바고 잔존 등으로 어려움을 겪고 있다. 제조업의 부재로 대부분의 공산품을 수입에 의존하고 있으나, 만성적인 외화 부족으로 수입대금 미결제 사태가 여전히 발생하고 있고, 물자 부족 현상도 심화되고 있다. 수출은 광산물 및 농산물에 국한되어 무역

수지는 만성 적자 상태이나, 상품수입에 필요한 외화는 해외 친척 송금(연간 25억 달러), 관광수입(연간 20억~25억 달러), 교사 및 의사 서비스 수출 등으로 보전 중이다.

〈표 IV-7〉 쿠바의 수출입 규모(2008~2013년)

(단위: 백만 달러)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
수출	3,940	3,020	4,754	6,340	6,293	6,222
수입	14,234	8,906	10,644	13,956	14,222	13,907
수출입차	▲10,294	▲5,886	▲5,890	▲7,616	▲7,928	▲7,685

자료: KOTRA, <[http://www.globalwindow.org/quasar\\_jsp/inc/gw\\_downloadpdf.html?fileName=/gw\\_files/NationPDF/101067/101067\\_116\\_5007013.pdf](http://www.globalwindow.org/quasar_jsp/inc/gw_downloadpdf.html?fileName=/gw_files/NationPDF/101067/101067_116_5007013.pdf)>. (검색일: 2015.10.16.).

### 3. 대외 교역과 미국 변수

쿠바와 북한은 똑같이 미국으로부터 강력한 제재를 받으면서 경제적으로 고립된 상황에서 경제개혁을 추진했다. 과정은 비슷했지만 그 결과는 매우 상이했다. 이는 양국 간 국내총생산(GDP)과 1인당 국민소득의 차이가 실증적으로 보여주고 있다. 쿠바와 북한 모두 정치·경제적 위기를 겪으면서 경제 개혁을 시작하게 된다. 두 나라 모두 특히 구소련의 붕괴가 경제난을 심화시켰고, 이후 정치·경제적 위기를 극복하기 위해 경제 개혁을 추진하게 된다. 1990년대 구소련이 붕괴한 이후, 북한과 쿠바는 구소련으로부터의 정치적 지원과 물질적 지원을 받을 수 없게 되었다.

쿠바와 북한의 경제개혁과 관련해 양국 모두 미국 변수는 커다란 영향을 미쳤다. 미국 변수의 핵심내용은 경제제재조치였다. 이에 따라 쿠바의 경우 미국과의 교역 수준은 최소한에 머물렀고, 이웃한 베네수엘라, 중국 등에 의존하면서 생존을 모색해왔다. 북한도 제재의 영향으로 인해 미국

을 비롯해 미국과 긴밀하게 정책적 공조를 하고 있는 서방 선진국들과의 교역은 거의 추진할 수 없었고, 인접한 중국에 대한 경제무역 의존도를 높여왔다.

## 가. 미국의 대쿠바 제재와 교역

쿠바의 경제난이 심화된 원인은 북한과 마찬가지로 구소련의 붕괴와 미국의 강력한 제재 조치가 직접적 영향을 미쳤다. 특히 미국의 대쿠바 제재는 미국 내 쿠바계 이주민들의 강력한 지지로 지속된 점이 특징이다. 미국의 대쿠바 경제제재로 인한 교역의 어려움이 쿠바 경제 문제의 근본적인 원인으로 지목되기도 한다. 이런 상황에서 쿠바 경제는 니켈 및 설탕 수출, 관광업에 크게 의존해 왔으나 니켈 가격의 하락 및 사탕수수 재배 농장의 폐쇄, 관광산업의 성장 둔화 등으로 실업률 급증, 물가 상승, 외화 부족의 문제 등을 겪으면서 경제성장 둔화에 직면하게 된다.

고르바초프 체제 시 러시아 정부는 쿠바의 설탕을 높은 가격에 사들이고 석유와 가스를 낮은 가격에 판매했고, 무료 기술 교육을 제공하는 등 쿠바에 여러 혜택을 제공하였지만 소련의 경제체제 위기가 닥치자 각종 지원이 중단되었다. 외부적 위기 외에 1980년대 중반부터 쿠바는 과도한 중앙집권 체제와 관료정치로 인해 구조적으로 저생산 문제를 안고 있었다. 중앙집권 체제의 황금기 당시 주요 수익 원천이었던 설탕산업의 하향세로 쿠바의 제조업은 전반적으로 큰 타격을 입었고 2002년에는 절반의 설탕제조사가 문을 닫기도 했다.<sup>104</sup> 제재 아래에서는 외국인 자본 유치도 쉽지 않았다. 혁명 이후 몰수 미국 자산에 대한 확인 곤란, 외국기업들의 각종

<sup>104</sup>- José Luis León-Manríquez, "Similar Policies, Different Outcomes: Two Decades of Economic Reforms in North Korea and Cuba," *KEI Academic Paper Series*, vol. 6, no. 4 (April 2011), p. 3.

대쿠바 경제협력에 대한 미국의 법적 견제, 쿠바 측의 외국인 단독투자 불허, 쿠바의 왜곡된 인력 및 임금구조 등 대내외 문제로 인해 대쿠바 외국인투자활동은 활성화되지 못했다.

이런 상황에서 니켈 채굴이 쿠바의 새로운 주요 산업이자 핵심 교역품목으로 부상했다. 니켈과 코발트가 쿠바 최대의 자원이며, 쿠바는 세계 6위의 니켈 생산국이다. 쿠바 내 외국인 투자 가운데 규모가 큰 투자는 대개 니켈 채굴에 집중되어 있었다. 이에 따라 니켈은 쿠바의 제1위 수출품목이 되었다.<sup>105</sup> 쿠바는 에너지의 수입 의존도를 축소하기 위해 석유채취를 장려하였다. 자본과 기술력이 부족했던 쿠바는 적극적인 외자유치정책을 펴면서 캐나다, 중국과 합작할 수 있는 기회를 얻게 되었다. 더불어 적극적인 국가 재건 정책으로 0%에 가까운 문맹률을 기록했고, 출생사망률도 크게 낮췄다. 2002년에는 식량 부족문제가 대두되었으나 북한과는 다르게 기근으로 이어지지는 않았다.<sup>106</sup>

이런 쿠바의 사례는 북한이 미국 주도의 경제재개로 제조업에 대한 외자유치는 하지 못하고, 무연탄 등 광물자원 수출에 전념하고, 관광산업을 통한 외화확보에 몰두하고 있는 모습과 매우 흡사하다. 또한 내부 체제적 문제로서 과도한 중앙집권 체제와 관료정치로 인해 구조적으로 저생산 문제를 안고 있는 점도 유사하다.

쿠바와 북한은 비슷한 시기에 부분적인 경제 개혁을 단행하게 된다. 쿠바의 경우 사회주의 경제체제에 시장경제 원리를 도입하는 정책, 즉 시장 사회주의(market socialism)를 도입하게 되고, 북한도 비슷한 길을 걷게 된다. 1990년대 초중반의 쿠바 개혁정책의 특징은 시장경제원리의 부분적

<sup>105</sup> 니켈 확인 매장량은 560만 톤(세계 3위), 추정 매장량은 2,300만 톤(세계 2위). 코발트 확인 매장량은 100만 톤(세계 3위), 추정 매장량은 180만 톤(세계 3위).

<sup>106</sup> León-Manríquez, "Similar Policies, Different Outcomes: Two Decades of Economic Reforms in North Korea and Cuba," p. 10.

도입 및 외국인투자 개방으로 요약된다. 1993년에 독립채산제를 실시하고, 사적이익을 용인하는가 하면, 농산물 거래자유시장을 허용하였다. 1995년 외국인투자법을 개정하고, 투자부문에 대한 개방을 확대하였다.

이런 노력에 힘입어 1994년 쿠바경제는 0.7% 성장을 시발로 삼아 회복 세로 돌아섰다. 미국의 대쿠바 경제제재에도 불구하고 캐나다, EU 등의 대쿠바 무역 및 투자가 증대하였고, 관광수입 및 해외 개인 송금이 증가하였다. 특히 1990년대 초부터 관광산업은 최대 외화 획득원으로 부상하였다. 1990년대 중후반 북한은 부족한 부분을 상당 기간 국제사회의 원조에 의존했지만 쿠바는 일찌감치 관광산업에 대한 외국인 직접투자를 끌어들이는 방식으로 생존전략을 선택한 점이 달랐다.

북한의 시장개혁은 가다 서다를 반복하는 패턴을 보였고, 정권을 유지할 수 있는 수단으로서의 개혁만 단행하였다. 1990년대 중반 쿠바가 시장 개혁을 활발히 추진하고 있을 때 북한은 개혁을 무기한 중단하기도 했다. 쿠바는 사회주의 정권이 무너지고 소련의 원조가 끊어지자마자 신속하게 대응하였다. 쿠바의 여러 가지 대응책 중 외국인직접투자(Foreign Direct Investment: FDI) 유치 노력과 중소기업 및 노동조합의 성장은 주요한 개혁 성공 요인이었다. 피델 카스트로는 1990년 6월 23일 합작투자 방식의 FDI 시작을 선언했고, 외국인 투자자의 투자 기피현상을 불식시키기 위해 사회주의 시스템이 자본유치 사업과 대립하는 일은 없을 것이고 오히려 발전의 촉진제가 될 것임을 명확히 밝히기도 했다. 쿠바는 개혁을 시행하면서 법제도적 변화도 동시에 이행하였다. 특히 특수 상황과 경제적 활동을 목적으로 하는 경우에는 재산권을 인정하는 다소 파격적인 조치도 내놓았다. 이후 FDI 관련 법규 내용은 더욱 개선되었고, 외국인 투자도 활기를 띠며 1995년엔 5백만 달러, 1998년엔 2억 7백만 달러, 2000년에는 4억 4천8백만 달러를 유치하는 등 규모가 급증하였다.

쿠바는 새 개혁법 입안과 실행 등 1990년대에는 필요악이라고 생각했던 개혁 조치들이 2010년에 와서는 국기와 사회주의 존속을 위한 필수조건으로 인식되었다. 완전한 시장 개혁은 주저했지만 관광산업, FDI를 유치하기 위한 정책을 지속적으로 추진했고, 이웃한 베네수엘라에 의료 서비스 수출 등이 경기 부양의 원천이 되었다. 하지만 보다 안정된 성장기로 진입하기 위해서는 정치적 반대세력으로 인한 불안이 해소될 필요가 있었다.

북한의 경우 김정은 정권 출범 이후 경제개발구 확대 지정 등을 통해 외자유치 노력을 더욱 적극적으로 펼치고 있고, 법제도 정비도 지속적으로 추진하고 있다. 하지만 쿠바와 달리 3차례에 걸친 핵실험 등으로 미국을 포함한 국제사회로부터 강력한 제재를 받으면서 중국 의존도에서 벗어나지 못하고 교역파트너의 다변화를 꾀하는 데 실패했고, 가시적인 외자유치 성과를 내지 못했다. 지금은 관광객 유치, 근로자의 해외 파견, 밀무역 등으로 생존을 모색하고 있다.

## 나. 무역 및 외자유치 정책 비교와 미국 변수의 영향

1990년 이후 개혁의 양상을 보면 북한과 쿠바 모두 가다 서다를 반복하는 패턴을 보였지만, 구소련 등 사회주의권의 붕괴 이후 쿠바는 북한보다 빠르게 경제회복에 성공하였다. 소련의 원조 중단으로 인한 경제 위기를 극복하고 1990년대 중반부터 성장하기 시작하여, 2000년대 하반기에는 두 자릿수 경제성장률을 기록하였다. 외화 획득을 위한 FDI 확대, 관광분야 발전 및 베네수엘라로의 보건의료 전문 서비스분야 수출의 증가 등에 힘입은 결과이다.

쿠바의 대외교역 확대전략은 니켈, 담배, 설탕 등의 수출을 촉진할 뿐만 아니라, 의약품, 생명공학 제품과 같은 새로운 수출 상품들을 개발하는 것이었다. 이에 따라 1996년 의약품 수출은 5천 4백만 달러로 전체 수출의

약 2.8%를 차지하였다. 쿠바의 석유도 경제 활성화에 기여하였다. 2000년에 쿠바는 2.8백만 톤의 원유를 생산하였다. 해외 파트너 업체들은 중유에서 가스를 사용할 수 있는 최신 생산 기술을 쿠바에 전수하였다. 북한의 경우 무연탄, 철광석 등 1차 산품 위주의 수출구조가 고착화되어 있는 등 새로운 수출상품 개발을 하지 못하고 있는 상황이다.

쿠바 경제 성장의 엔진은 관광산업이었다. 또한, 관광은 지역 경기를 활성화하는 데도 커다란 역할을 해왔다. 쿠바의 관광객 수는 1990년에 37만 명에 불과했지만 2011년에는 270만 명으로 7배 늘어났다. 관광산업 분야는 외국인투자가 가장 활발히 이루어지고 있는 분야인 동시에 주요 외화 획득산업이었다. 1990년대 중반부터 외국인 관광객 유치에 적극 나선 이후, 관광객 숫자는 매년 증가하고 있다. 주요 관광객은 대부분 캐나다 및 EU 국적을 가진 사람들이었다. 상대적으로 북한의 관광객 수는 김정은 출범 이후 증가 추세를 보이고 있지만 급격하게 늘지는 않았고, 쿠바에 비해 관광객 수가 많지 않았다. 쿠바의 관광산업은 식품과 음료 등 다른 산업에도 긍정적 영향을 주었지만 북한의 경우는 관광산업이 크게 발달되지 못했기 때문에 다른 연관 산업에 영향을 주지 못했다.

외국인 투자유치 정책을 보면, 쿠바의 경우 1982년 이후 외국인 투자가 허용되었으나, 결정적으로는 1989년 구소련의 해체로 인한 상호경제원조 위원회(CMES)의 붕괴 및 이에 따른 경제위기 이후 새로운 자본 공급자로서 외국인 투자의 중요성이 증대되었다. 1995년에는 외국인투자법을 제정해 국방, 공중보건, 교육 분야를 제외한 전분야를 외국 자본에 개방하였다.

하지만 쿠바의 이러한 외자유치 노력은 1996년 미국 국적기 2대를 쿠바가 격추시킨 데 대한 보복으로 미국이 헬름스-버튼(Helms-Burton)법을 제정함으로써 난관에 직면했다. 또한 정치, 경제적 개혁을 요구하는 국제사회의 압력에도 불구하고, 공산당 일당체제에 집착하는 쿠바 지도부의 경직성도 외국인 투자유치를 어렵게 만들었다. 1995년 외국인 투자법을



제정할 때 쿠바 정부는 외국인 투자허용은 자본주의로의 전환이 아닌 국가 사회주의 체제를 보호하고 발전시키기 위한 방편일 뿐이라는 내용의 성명을 발표하면서 외국인 투자는 단지 체제유지를 위한 ‘보완책’일 뿐 그 이상의 의미는 없다고 공개적으로 밝힌 바 있다. 1995년의 외국인 투자법에 의해 이론적으로 경제 전영역이 외국인에게 개방되었으나, 쿠바의 경제노선은 지도부의 정치적 판단에 따라 수시로 변동되어온 점은 북한과 흡사하였다.

쿠바와 북한의 대외교역 및 외자유치 정책과 관련해 양국 모두 미국변수로부터 커다란 영향을 받았다. 미국 변수의 핵심내용은 경제제재조치였다. 이에 따라 쿠바의 경우 미국과의 교역 수준은 최소한에 머물렀고, 이웃한 베네수엘라, 중국 등에 의존하면서 생존을 모색해왔다. 북한도 제재의 영향으로 인해 미국을 비롯해 미국과 긴밀하게 정책적 공조를 하고 있는 서방 선진국들과의 교역은 거의 추진할 수 없었고, 인접한 중국에 대한 경제무역 의존도를 높여왔다.

미국은 북한의 △ 대량살상무기(WMD) 확산, △ 중대한 인권 위반, △ 공산주의 체제 유지, △ 핵실험, △ 각종 불법행위 등을 이유로, ▲ 무역(수출·입), ▲ 무기(이중용도 품목 및 사치품 거래), ▲ 금융활동, ▲ 원조 및 지원 등 다양한 분야에 걸쳐 강력한 제재 부과 중이다.

〈표 IV-8〉 주요 제재 유형 및 법적 근거

제재 대상	제재 내용	제재 근거법(사유)
북한 자체	모든 상품 서비스 (무기 포함)에 대한 수출입 허가제	수출: 무기수출통제법, 수출관리법, 이란 북한 시리아 반확산법(WMD 확산) 수입: 행정명령 13570호(WMD 확산)
	최혜국 대우(MFN) 및 일반특혜관세제도(GSP) 금지	국제종교자유법(인권), 무역법(공산주의)
	대외원조 금지	대외원조법(인권, 공산주의), 무기수출통제법(핵실험)

제재 대상	제재 내용	제재 근거법(사유)
	정부 자산 동결	행정명령 13466호(WMD 확산)
북한 및 제3국의 기업·개인	미 관할권 내 자산 동결 및 거래 금지(미 금융시스템 이용 불가)	행정명령 13382호(WMD 확산) 및 13551호(무기 사치품 거래 등)

자료: 외교부 홈페이지, <<http://www.mofa.go.kr/trade/areaisue/noramercia/sanctions>>, (검색일: 2015.9.29).

미국의 각종 제재는 북한 경제의 외자유치 노력 등에 심각한 영향을 미쳤으나,<sup>107</sup> 북한은 경제건설보다 체제유지에 더 치중하면서 미국과의 대결의식을 고취시켜 왔다. 북한은 미국의 대북 적대시 정책이 계속되는 한 핵 억제력을 강화할 것이라며 미국의 대북정책 전환을 촉구했다. 1974년 북미회담 제안부터 최근 고위 당국자 접촉까지 북한은 “한반도 평화를 위해 성의 있게 노력”하고 있으나 “미국은 군사적 위협과 전쟁도발 책동을 끊임없이 계속해 왔으며 공화국에 대한 핵전쟁 위협까지 가해왔다”고 비난하고 있다. 특히 국제원자력기구의 대북 특별사찰 결의안 채택, 한미 합동군사 훈련, 유엔 등 국제기구의 대북제재 등을 거론하며 북한의 핵보유는 “미국의 극단적인 대조선 적대시 정책으로부터 자주권과 생존권을 지키기 위한 조치”라고 주장하며, 미국의 남조선 강점과 대조선 적대시 정책이 계속되는 한 북한의 핵억제력을 질량적으로 더욱 강화해 나라의 자주권과 사회주의를 수호하고 조선반도의 평화와 안전을 이룩하려는 입장은 확고부동하다고 강조하고 있고, 악화된 북미관계는 김정은 정권의 핵심 정책기조인 핵·경제발전 병진노선 추진의 명분을 제공하기도 했다.

이에 따라 북한과 미국 간의 교역수준은 쿠바와 미국 간 교역보다 훨씬 낮은 수준에 머물러 왔다. 더구나 미국의 대북 교역품은 인도적 지원물품이 대부분이다. 상업적 교역이 허용되지 않고 있기 때문이다. 예를 들면

<sup>107</sup> 이현경, “미국의 경제제재 조치와 북한에의 적용,” 『통일문제연구』, 2004년 42호 (서울: 평화문제연구소, 2004), pp. 72~74.

2015년 1월부터 7월까지 미국과 북한의 교역액은 총 344만 6천 달러이며, 인도적 지원 물품이 전체 수출액의 82%를 차지하고 있다.<sup>108</sup>

미국 정부는 유엔 안보리 결의 1718호와 1874호, 그리고 수출통제 규정 에 따라 북한으로 수출하거나 재수출할 경우 원칙적으로 산업안보국의 승 인을 받도록 하고 있다. 모든 품목은 건마다 심사를 하지만 사치품과 무기, 핵과 미사일 확산 관련 물품, 생화학 무기와 국가안보상 통제되고 있는 물 품은 대북 수출이 전면 금지돼 있다. 미국의 대북 제재 강화는 북한으로 하여금 이웃한 중국에의 무역 의존도를 최대화한 요인으로 작용했다. 2014년 통계자료를 보면, 북한의 최대 교역국은 중국으로 전체 대외무역 의 90.1%를 점유하고 있다. 북·중 교역 규모는 68.6억 달러로 전년도 89.1%를 점유한 65.4억 달러 대비 4.9% 증가해 여전히 압도적 비중을 차 지했다. 북한 전체 수출의 89.8%, 수입의 90.5%를 차지하면서 2005년 50% 넘어선 이래 공식적으로 첫 90% 대에 진입한 바 있다.<sup>109</sup>

〈표 IV-9〉 최근 3년 북한-중국 간 교역 추이(2012~2014년)

(단위 : 백만 달러, %)

연도	북한의 수출		북한의 수입		수출입 합계		무역수지
	금액	증감률	금액	증감률	금액	비중	
2012년	2,484	0.8	3,527	11.5	6,012	88.3	-1,043
2013년	2,914	17.3	3,633	3.0	6,547	89.1	-719
2014년	2,841	-2.5	4,023	10.7	6,864	90.1	-1,181

자료: KOTRA, “지난해 북한 대외무역, 전년 대비 3.7% 증가한 76억 달러,” (2015.6.5.), p. 3, <[http://www.kotra.or.kr/kh/about/KHKICP020M.html?MENU\\_CD=F0138&TOP\\_MENU\\_CD=F0104&LEFT\\_MENU\\_CD=F0138&PARENT\\_MENU\\_CD=F0117&ARTICLE\\_ID=3005951](http://www.kotra.or.kr/kh/about/KHKICP020M.html?MENU_CD=F0138&TOP_MENU_CD=F0104&LEFT_MENU_CD=F0138&PARENT_MENU_CD=F0117&ARTICLE_ID=3005951)>, (검색일: 2015.10.16.).

<sup>108</sup> 김현진, “7월 미-북 교역 전달 대비 7배 증가...전액 ‘식 가공품’ 수출,” 『미국의 소리』, 2015.9.29., <<http://www.voakorea.com/content/article/2974124.html>>.

<sup>109</sup> KOTRA, “지난해 북한 대외무역, 전년 대비 3.7% 증가한 76억 달러,” (2015.6.5.), pp. 1~3, <[http://www.kotra.or.kr/kh/about/KHKICP020M.html?MENU\\_CD=F0138&TOP\\_MENU\\_CD=F0104&LEFT\\_MENU\\_CD=F0138&PARENT\\_MENU\\_CD=F0117&ARTICLE\\_ID=3005951](http://www.kotra.or.kr/kh/about/KHKICP020M.html?MENU_CD=F0138&TOP_MENU_CD=F0104&LEFT_MENU_CD=F0138&PARENT_MENU_CD=F0117&ARTICLE_ID=3005951)>, (검색일: 2015.10.16.).

## 4. 향후 교역 전망

기존 쿠바와 북한 간의 교역 패턴이 변화될 가능성은 커 보이지 않는다. 현재에도 양국 간 고위 당국자 간 상호 방문 및 친선 교류가 이어지고 있기는 하지만 미국의 대쿠바 경제제재가 완화되고, 양국 간 경제관계가 확대될수록 쿠바와 북한 간 경제무역거래는 축소될 가능성이 있다. 미국 행정부는 북한의 핵, 미사일 위협이 존재하는 한 국제사회와 함께 북한에 대한 제재 압박을 강화할 것이고, 쿠바에 대해서도 동참을 요구할 가능성이 높기 때문이다. 현재도 쿠바 경제는 만성적 식량 부족, 제조업 부재, 중앙 집권적 통제경제, 외국인투자 제한, 미국의 엠바고 잔존 등으로 어려움을 겪고 있다. 제조업의 부재로 대부분의 공산품을 수입에 의존하고 있으나, 만성적인 외화 부족으로 수입대금 미결제 사태가 여전히 발생하고 있고, 물자 부족 현상도 심화되고 있다. 수출은 광산물 및 농산물에 국한되어 무역 수지는 만성 적자 상태였고, 상품수입에 필요한 외화는 해외 친척 송금(연간 25억 달러), 관광수입(연간 20억~25억 달러), 교사 및 의사 서비스 수출 등으로 보전하고 있는 상황이다. 쿠바로서는 미국과의 관계 개선을 통해 교역 및 투자유치를 확대하는 것이 여전히 시급한 과제인 것이다. 이는 라울 카스트로 쿠바 지도자가 유엔에서 오바마 대통령과 함께 쿠바에 대한 미 의회의 엠바고 해제를 요구하는 데서도 방증되고 있다.<sup>110</sup>

하지만 미국과 쿠바 간의 관계 정상화는 기존의 민주주의 확산, 인도주의적 접근 등의 정치외교적 문제 중심에서 경제적인 문제로 이슈가 전환되는 계기가 되었다. 오바마 행정부는 의회의 동의가 요구되지 않는 범위 내에서 각종 제재를 단계적으로 완화하는 조치를 취하면서 쿠바와의 경제 교류협력을 확대해 나가고 있다. 미국은 쿠바 국민들이 민주주의와 더 안

<sup>110</sup> "Obama, Castro Call for End to Cuba Embargo," *The Korea Times*, September 30, 2015., p. 5.

정된 쿠바를 만드는 데 필요한 정치적, 경제적 자유를 확보할 수 있도록 돕는 데 초점을 맞추고 있다. 더 개방되고 더 공고한 양국 관계는 미국과 쿠바 양국 국민 모두에게 경제적 기회를 창출해줄 것으로 기대하고 있다. 미국은 쿠바에 대한 제재 완화조치가 미국의 이익 증진과 더불어 쿠바 국민의 삶의 질 향상에 기여할 것이라고 평가하고 있다.

미국 행정부는 지난 9월 18일 54년 만에 국교를 정상화한 쿠바에 대해 여행 및 무역 제한 조치를 추가로 완화하는 등 가장 진전된 조치를 발표한 바 있다. 미 재무부와 상무부는 이날 여행 자유화 확대, 현지법인 설립 및 수출품 확대 등의 내용이 담긴 규제 완화안을 공식 발표했다. 미국은 우선 가족 방문, 공무상 방문, 취재, 전문연구 등 1단계로 여행 자유화 조치가 시행된 12개 분야 관련자들에 대해서는 제3국 경유 없이 직접 선박편으로 쿠바를 방문할 수 있도록 했다. 개인이 쿠바 입국 시 휴대할 수 있는 현금과 은행을 경유한 송금 한도액도 사실상 폐지했다. 다만, 쿠바 정부나 쿠바 공산당 관련 인사들에 대한 송금은 여전히 제한된다. 미국은 또 양국 간 무역확대를 위해 미국 기업이 쿠바 현지 기업과 합작법인을 설립해 통신, 컴퓨터, 인터넷 등의 서비스를 제공할 수 있도록 하는 동시에 소프트웨어 등 특정 기술도 수출할 수 있도록 했다. 미국 기업이 쿠바산(産) 모바일 앱을 수입하는 것도 허용했다. 통신 및 인터넷 기업들이 진출할 수 있게 되면서 쿠바 국민의 인터넷 사용이 한결 편리해질 전망이다. 현재 쿠바에서는 개인 가정에 인터넷 케이블을 설치할 수 없다. 더불어 쿠바의 IT 분야 지원을 위해 미국 기업의 쿠바 국내용 소프트웨어나 스마트폰 앱(application) 개발도 허용됐다.

하지만, 항공부품이나 장비, 비행 관련 소프트웨어 등은 사안별로 심사해 수출 여부를 결정하기로 했다. 미국은 아울러 금융기관은 물론 1단계 여행 자유화 조치 대상 개인, 기업, 기관 등에 대해서도 쿠바의 은행 계좌

를 개설할 수 있도록 했다. 미국은 이번 조치 이외에 연내 양국 간 직접적인 우편 서비스 실시 등도 검토하고 있다.

이에 따라 일반인들의 관광이 전면 자율화된 것은 아니지만 양국 간 인적·물적 교류는 크게 확대될 전망이다. 대표적인 완화 조치로 크루즈나 상선 등 선박은 제3국을 경유하지 않고 직접 쿠바로 갈 수 있게 됐다. 또, 선박이 출항 때마다 재무부에 보고할 필요도 없다. 이 조치로 조만간 항공 직항 노선도 확대될 것으로 예상된다. 또, 미국 정부로부터 허가받은 개인에 한해 쿠바 여행 시 가족을 동반할 수 있게 됐다. 쿠바 입국 시 소지할 수 있는 현금과 송금의 한도액도 폐지됐다.

여행과 관련된 제재들이 풀리긴 했지만 일반인들의 관광은 공식적으로는 여전히 제한된다. 현재 미국 정부는 인도적 차원, 언론 취재, 교육, 종교 활동 등 12가지 목적에 한해서만 쿠바 방문을 허가하고 있다. 이번 조치로 미국인들의 쿠바 내 경제 활동이 활발해진다. 개인과 기업은 쿠바 은행 계좌를 개설할 수 있게 됐다. 양국 간 무역 확대를 위해 미국 회사들은 쿠바에 현지 법인이나 지사, 창고 설립이 가능해졌다. 다만, 현지 법인은 통신 및 인터넷과 농산물 분야와 건축 관련 업체에 국한된다. 맥도널드나 스타벅스 등 미국을 대표하는 프랜차이즈의 쿠바 지점은 아직 허용되지 않는다는 뜻이다.

미국과 쿠바의 전면적인 경제협력 확대의 관건은 미국 의회의 엠바고 해제 동의 여부에 달려 있다고 해도 과언은 아니다. 미국 의회의 반대로 엠바고가 해제되지 않고 있어 제한된 교류협력이 이뤄지고 있기 때문이다. 유엔의 193개 회원국들과 더불어 오바마 행정부는 의회에 대해 쿠바 엠바고 해제를 한 목소리로 요구하고 있으나 엠바고의 조기 해제는 여전히 불투명한 상황이다.<sup>111</sup>

<sup>111</sup>-Ibid., p. 5.

오바마 행정부는 어떤 측면에서는 경제영토 확장을 위해 과거 이념적 마찰과 안보 위협으로 대립하던 쿠바, 베트남 등과의 외교정책을 완화해 왔다. 쿠바와는 2014년 12월 오바마 대통령이 관계 정상화를 선언한 이후 미국 정부는 쿠바와의 국교 정상화 작업을 꾸준히 추진해왔다. 하지만 다수당인 공화당은 오바마 대통령이 관계정상화 선언을 했을 때부터 지도층을 중심으로 대다수의 당원이 오바마의 쿠바 정책에 반대 입장을 표명하고 있다.<sup>112</sup> 대통령은 엠바고를 수정(완화 또는 강화)할 권한이 있지만, 전면 해제할 권한은 의회가 갖고 있다. 이런 반대 움직임은 주로 미국에 이민을 온 쿠바계 강경보수파들에 의해 주도되고 있다. 미국 상원 내 쿠바계 미국인 의원이자 차기 공화당을 이끌어 갈 것으로 기대되는 마르코 루비오(Marco Rubio, 플로리다), 테드 크루즈(Ted Cruz, 텍사스) 의원과 민주당 로버트 메넨데즈(Robert Menendez, 뉴저지) 의원이 모두 강력하게 반대 입장을 보이고 있다. 쿠바계 미국인 및 쿠바 망명 인구가 많은 마이애미 지역에서도 각자의 배경, 세대 등에 따라 찬성 및 반대, 전망에 있어 의견이 갈리고 있으며 통일된 여론을 형성하지 못하고 있는 점도 엠바고의 전면 해제를 어렵게 만들고 있다. 대통령의 엠바고 해제의 선결조건인 쿠바 정부의 민주주의 체제로의 전환은 현재 라울 카스트로 정권 내에서 이뤄질 가능성은 희박하다. 따라서 미국과 쿠바 사이의 경제관계 변화는 2016년 대선 결과에 따라 크게 달라질 수 있다.

반면 대다수의 미국 기업인들은 쿠바와의 관계 개선을 비즈니스 기회로 생각하는 특징을 보여주고 있다. 전문 여론조사기관인 퓨 리서치(Pew Research)의 최근 여론조사에 따르면, 미국인의 73%가 쿠바와의 관계

<sup>112</sup> KOTRA 마이애미 무역관, “미국 주요 대선후보의 쿠바 정책 성향 분석,” *Global Window*, (2015.8.28), <[http://www.globalwindow.org/gw/overmarket/GWOMAL020M1.html?BBS\\_ID=10&MENU\\_CD=M10103&UPPER\\_MENU\\_CD=M10102&MENU\\_STEP=3&ARTICLE\\_ID=5030982&ARTICLE\\_SE=20302](http://www.globalwindow.org/gw/overmarket/GWOMAL020M1.html?BBS_ID=10&MENU_CD=M10103&UPPER_MENU_CD=M10102&MENU_STEP=3&ARTICLE_ID=5030982&ARTICLE_SE=20302)>. (검색일: 2015.10.16).

정상화에 찬성했으며, 72%가 엠바고를 해제해야 한다고 대답하였다. 미국 기업들도 쿠바에서의 비즈니스 기회를 탐색하고 있지만 선불리 시도하지 않고 있다. 외국 기업들은 쿠바 정부의 대금 결제 능력 부재 등 교역에 따른 리스크는 여전히 존재하고 있다고 판단하고, 신중한 접근을 하고 있다.

하지만 쿠바가 테러지원국 리스트에서 삭제되고, 추가적인 제재 완화 조치가 이어지면서 기업들의 리스크 체감도(perceived risk)가 이전보다 낮아지고 있는 것은 분명해 보인다. 피터슨국제경제연구소는 쿠바 엠바고가 완전히 해제될 경우 미국의 쿠바에 대한 수출이 연간 59억 달러에 달하고 수입이 67억 달러로 증가할 것으로 전망하였다. 또한 미국의 엠바고 해제로 전 세계의 쿠바에 대한 직접투자가 현재 10억 달러 수준에서 170억 달러로 늘어날 것으로 분석하였다.





## 제2부 외교



# V. 미국·쿠바 관계의 역사적 발전: 북미관계에 함의



쿠바와 북한은 1인 독재 하의 사회주의 정치시스템이나 미국과의 적대적 외교관계 등에서 유사성을 지닌 국가이지만 최근 들어 두 국가는 미국과의 관계를 두고 서로 상반된 길을 걷고 있다.

2014년 12월 쿠바와 미국은 지난 50여 년간의 적대적 관계를 청산하고 양국 간 외교관계를 복원시키는 데 합의하였고, 2015년 4월 11일 마침내 버락 오바마(Barack Obama) 미국 대통령과 라울 카스트로 쿠바 국가 평의회 의장은 파나마에서 개최된 미주정상회의에서 역사적인 정상회담을 갖게 되었다. 미국은 2015년 5월 쿠바를 테러지원국 명단에서 삭제하였으며 지난 7월 1일 미국과 쿠바 양국은 1961년 단교(斷交) 이후 처음으로 워싱턴과 아바나에 상호 대사관을 개설하기로 공식 합의하였다. 또한 오바마 대통령은 2014년 12월 쿠바에 대한 무역 금수 조치를 부분적으로 해제한 데 이어 2015년 9월에는 자국 기업의 쿠바 내 지사 개설, 쿠바 기업과의 합작 사업 허용 등 추가 경제제재 완화 조치를 취했다. 2015년 9월 29일 버락 오바마 대통령과 라울 카스트로 국가평의회 의장은 뉴욕 유엔본부에서 정상 회담을 갖고 양국 간 관계 정상화 조치를 가속화하기로 합의하였다. 쿠바와 미국의 외교관계 회복은 양국의 정치적, 경제적 번영과 더불어 북·중미 지역의 안정적 안보환경 유지에 많은 기여를 할 것으로 예상되고 있다.

미국과 쿠바 관계와는 달리, 북한과 미국의 관계는 1990년대 북한의 핵 프로그램 개발 이후 악화일로(惡化一途)를 걷고 있다. 1990년대 초반 북핵 1차 위기를 시작으로 2000년대 2차 북핵 위기를 거치면서 북한과 미국은 북한의 핵 프로그램 철회를 위한 북미 간 양자회담 그리고 6자회담과 같은 다자회담 등을 개최하였으나 뚜렷한 성과를 내지 못하고 있다. 또한 오바마 정권 들어서서 미국은 ‘전략적 인내(strategic patience)’ 정책을 고수하면서 핵 프로그램에 대한 북한의 전향적인 자세 변화 없이는 북미 간 어떠한 대화나 협상도 없다는 전략을 펼치고 있다. 또한 최근 들어서는

북한의 지속적인 대남 도발, 장거리 미사일 발사, 미국 소니(Sony) 영화사 해킹사태 그리고 북한의 인권문제 등으로 인하여 북미 간의 관계는 더욱 악화되고 있는 실정이다.

본 연구는 왜 쿠바와 북한은 상호 간 비슷한 대내외적 환경을 가지고 있으면서도 미국과의 관계에서 서로 다른 길을 걷고 있는지에 대한 해답을 찾는 데 그 목표를 두고 있다. 따라서 본 연구는 쿠바와 북한의 대외정책에 대하여 살펴보고, 쿠바와 미국과의 관계 발전에 대한 요인 분석을 통해 북미관계의 함의를 도출하고자 한다.

## 1. 쿠바의 대외정책

### 가. 피델 카스트로 시대

피델 카스트로 집권 초기 쿠바의 대외정책은 반제국주의에 기초하여 이루어졌고 정치적, 경제적, 그리고 문화적 의존의 탈피, 개발 국가와 저개발 국가 사이의 경제적 격차 축소, 그리고 내정 불간섭과 국가 간 평등의 원칙에 근거한 국내정치의 자율성 증대와 같은 세 가지 외교정책 기조를 지니고 있었다.<sup>113</sup> 이러한 정책적 기조를 바탕으로 피델 카스트로 집권 초기의 쿠바 외교정책은 1959년 혁명 이후 반미, 반서방 외교노선을 축으로 라틴아메리카 국가들과의 관계 개선 및 비동맹 외교에 초점을 맞추어 이루어졌다. 또한 소련의 정치적, 군사적 지원을 받아 혁명을 전 세계에 전파한다는 이유로 제3세계의 분쟁에 적극적으로 개입하였다. 실제로 쿠바는 1975년 11월 앙골라 내전에 쿠바군 5만 명을 파견하여 친(親)소련 마르

<sup>113</sup> 강경희, “탈냉전 이후 쿠바외교의 추이와 전망통일문제연구,” 『통일문제연구』, 18권 1호 (2006), p. 317.

크스주의 성향의 앙골라 해방인민운동(Movimento Popular de Libertação de Angola: MPLA)을 지원하였고, 쿠바군은 1991년까지 앙골라에 주둔하였다. 그리고 1977년 에티오피아-소말리아 전쟁에는 약 2만 4천 명의 병력을 파병하여 에티오피아를 지원하였으며 니카라과 내전 당시 1,500명의 병력을 파견하여 니카라과의 반미·반독재 무장혁명 단체인 산디니스타 민족해방전선(Frente Sandinista de Liberación Nacional: FSLN)을 지원하였다. 또한 아프리카의 모잠비크와 콩고 등에는 군사 고문단을 파견하여 양국 간 군사적 유대관계를 공고히 하였다.<sup>114</sup>

냉전 시기 쿠바 경제는 구소련과 동유럽 국가들과의 무역에 많은 부분을 의존하였기 때문에 1990년대 초반 소련을 비롯한 사회주의 국가들이 몰락하게 되자 쿠바는 경제적으로 어려움을 겪게 되었고 탈냉전 시대에 들어서면서 쿠바의 국제적 고립을 목표로 한 미국의 제재가 강화되자 외교적 고립에 이은 경제위기가 심화되었다. 이러한 불리한 국제적 환경 속에서 쿠바 정부는 생존의 위기에 직면하게 되고 이를 탈피하기 위해 기존의 전통적 우방국가인 러시아, 중국 그리고 북한과의 관계 증진, 스페인, 독일, 터키 그리고 네덜란드와 같은 유럽 국가들과의 실용적 관계 유지, 라틴아메리카의 저개발 국가와의 관계 개선 및 베네수엘라와의 호혜적 협력관계 강화, 그리고 포르투갈어 언어권의 아프리카 국가들과의 정치적, 경제적, 문화적 협력관계 강화 등과 같은 외교 다변화를 시도하였다. 쿠바정부는 이러한 외교 다변화를 통해 소련의 몰락 이후 닦친 심각한 경제적 어려움을 극복하고 미국의 경제제재 효과를 완화시키려 노력하였다. 또한 피델 카스트로는 1992년 엘살바도르 평화합의 후 쿠바의 제3국 분쟁 개입은 과거의 일이 되었음을 선언하며 기존의 외교정책 기조의 변화를 천명하였다.<sup>115</sup>

<sup>114</sup>- 외교부, “쿠바 개황,” (2015.1.), p. 50, <[www.mofa.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread\\_tab.jsp?typeID=24&boardid=11701&seqno=10197&tableName=TYPE\\_KORBOARD](http://www.mofa.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread_tab.jsp?typeID=24&boardid=11701&seqno=10197&tableName=TYPE_KORBOARD)>. (검색일: 2015.10.16.).



결론적으로 탈냉전 시대에 들어서면서 쿠바는 경제적, 외교적 고립을 벗어나고자 서구사회에 자국의 경제를 개방하고 세계 경제체제에 편입되는 동시에 라틴아메리카 국가와의 관계를 공고화 하는 데 외교정책의 목표를 두었다.<sup>115</sup>

## 나. 라울 카스트로 시대

2006년 피델 카스트로의 동생인 라울 카스트로가 집권한 이후, 쿠바의 외교정책은 크게 두 가지의 특징을 보인다. 첫째, 냉전 시대와 같이 한 국가 또는 특정 국가 군(郡)에 대한 절대적인 경제적 의존을 피하기 위해 국제 사회와 경제적 교류를 다변화 시킨다. 둘째, 적극적인 국제기구 활동을 통해 지역적, 국제적으로 외교적 지지 세력을 폭넓게 구축한다.

실제로 라울 카스트로 시대에도 피델 카스트로 시대와 마찬가지로 미국의 대쿠바 경제제재는 쿠바의 대외관계에 있어서 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있으며 라울 카스트로 정권은 이를 극복해야 하는 과제가 있었다. 따라서 라울 정권은 국제사회와의 경제적 교류를 다변화, 강화시키고 국제 사회에서 미국과 경쟁적 관계인 러시아와 중국과의 관계 개선에 초점을 맞추고 있다.

아울러 쿠바는 반미주의를 표방하고 있는 베네수엘라와의 관계를 강화하고 있는데 베네수엘라는 쿠바에 적극적인 투자 정책을 펼치고 싼 가격에 원유를 공급하며 대량의 석유보조금을 지급하면서 쿠바의 주요 무역파트너가 되었다. 실제로 2007년 기준 쿠바와 베네수엘라의 무역량은 2.9억 달러이고 이는 쿠바 전체 무역량의 30% 가까이를 차지하며 쿠바 GDP의

<sup>115</sup>- 위의 글, p. 50.

<sup>116</sup>- Jaime Suchlicki, "Castro's Cuba: More Continuity than Change," *Studies in Comparative International Development*, vol. 34, no. 4 (Winter 2000), p. 127.

5.6%에 달하는 수준이었다.<sup>117</sup> 또한 2012년 기준으로 베네수엘라는 쿠바 수출의 45%, 수입의 44%를 차지하는 쿠바 제1의 무역 파트너로 등장하게 되었다.<sup>118</sup> 특히 원유와 관련해서는 앞에서 언급하였듯이 쿠바는 베네수엘라로부터 저렴한 가격으로 원유를 공급받고 연 30억 달러의 석유보조금을 지급받고 있으며 이에 상응하여 쿠바는 베네수엘라에 4만여 명의 의료진, 교육자 그리고 스포츠 트레이너 등 인적자원을 파견하고 있다.<sup>119</sup>

베네수엘라와 더불어 남아메리카 지역의 주요국인 브라질의 경우 쿠바와 지속적인 긴밀한 관계를 유지하면서 미국의 대쿠바 경제제재에 대해 강한 어조로 비판을 하고 있다. 쿠바와 브라질 양국은 여러 건의 경제협정을 맺고 있으며 브라질은 쿠바의 사회기반시설과 사탕수수 산업에 가장 중요한 투자국 중 한 국가로 인식되고 있다.<sup>120</sup>

냉전 이후 소원해졌던 쿠바와 러시아와의 관계는 라울 카스트로 집권 이후 강화되고 있는데 2008년 러시아 드미트리 메드베데프(Dmitry Medvedev) 대통령이 쿠바를 방문하고 2009년과 2012년에는 쿠바 국가평의회 의장 라울 카스트로가 러시아를 방문하여 정상외교를 펼쳤다. 그리고 2014년 7월 러시아 블라드미르 푸틴 대통령이 아바나를 방문하였을 때 쿠바와 러시아 양국은 군사 분야, 석유탐사, 관광 분야 등에서 새로운 협력과 투자에 관한 협정을 맺었다. 아울러 러시아는 냉전기 소련과 쿠바사이에 발생한

<sup>117</sup>- Daniel P. Erikson and Paul Wander, "Raul Castro and Cuba's Global Diplomacy," *Cuba in Transition*, vol. 18 (ASCE, 2008), p. 392.

<sup>118</sup>- Mark P. Sullivan, "Cuba: U.S. Policy and Issues for the 113th Congress," *CRS Report*, (Congressional Research Service, July 31, 2014), p. 17, <[www.fas.org/sgp/crs/row/R43024.pdf](http://www.fas.org/sgp/crs/row/R43024.pdf)>. (검색일: 2015.10.16.).

<sup>119</sup>- Erikson and Wander, "Raul Castro and Cuba's Global Diplomacy," p. 392.

<sup>120</sup>- Carmen-Cristina Cirlig, "Cuba: Foreign Policy and Security Aspects," *At a Glance* (European Parliamentary Research Service, April 2015), pp. 1~2, <[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/554188/EPRS\\_ATA\(2015\)554188\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/554188/EPRS_ATA(2015)554188_EN.pdf)>. (검색일: 2015.10.16.).

30억 달러 채무를 탕감한다고 발표하여 양국 간의 관계를 더욱 강화시켰다.<sup>121</sup>

중국과 쿠바의 관계는 최근 들어 양국 간 무역과 투자가 증대되면서 급속히 강화되고 있다. 냉전 기간 동안 양국 관계는 그리 친밀한 관계는 아니었으나 쿠바가 자국의 발전 모델로서 중국식 발전 모델인 ‘정경분리 모델’을 채택하면서 상호 간의 친밀도가 높아졌다. 2004년 이래 쿠바와 중국의 무역량은 지속적으로 증가하고 있으며 석유탐사, 사회기반시설, 군사 분야 등에서 협력관계를 강화시키고 있다. 2014년 7월 22일, 중국 시진핑 주석은 아바나를 방문하여 라울 카스트로 국가평의회 의장과 가진 정상회담에서 “수교 54년 동안 중국과 쿠바는 시종일관 공동 이상과 신념을 견지해 사회주의 건설 노선에서 함께 어려움을 극복하고 동고동락했으며 ... 시대의 변화에 순응하여 시대와 함께 발전함으로써 중국과 쿠바의 관계에 새로운 동력을 불어넣었다. 중국은 ... 국제정세가 어떻게 변화하든지 중국-쿠바의 장기적인 우호를 견지하는 것은 중국의 기정방침(既定方針)이다. 중국은 ... 확고부동한 원인 협력을 펼치며, 확고부동한 개혁 발전의 파트너가 될 것”이라고 밝혔다.<sup>122</sup> 또한 이 자리에서 라울 카스트로 의장은 “중국은 위대한 국가”라며 “쿠바는 중국의 사회주의 건설경험을 교류하고 벤치마킹하기를 원한다”고 밝혔다.<sup>123</sup> 이처럼 중국과 쿠바는 같은 사회주의 이념을 공유하는 국가로서 경제적 교류의 확대를 통해 양국의 관계는 급속히 강화되고 있다.

<sup>121</sup>- Sullivan, “Cuba: U.S. Policy and Issues for the 113th Congress,” p. 17.

<sup>122</sup>- 중화인민공화국주대한민국대사관, “시진핑 ‘중-쿠바 우호는 중국의 기정방침,’”  
 <<http://www.chinaemb.or.kr/kor/xwxx/t1177568.htm>>. (검색일: 2015.10.15.).

<sup>123</sup>- 위의 글.

## 2. 북한의 외교정책

### 가. 김일성 및 김정일 시대

냉전 시기인 김일성 시대의 북한의 대외정책은 ‘진영외교’ 및 ‘의존외교’로 표현될 수 있다. 냉전 시대에 북한은 중국 및 소련을 중심으로 하는 공산진영에 속하면서 서방진영의 국가들과 대립적인 관계를 유지하는 ‘진영외교’를 펼쳤다. 1948년 북한의 건국과정에 소련이 깊숙이 개입하고 한국 전쟁에 중국이 참전하면서 북한은 소련과 중국에 정치, 군사, 경제적으로 의존하게 되었고 외교적으로는 소련과 중국에 치중하는 ‘진영외교’를 펼쳤으며, 미국 등 서방국가들에게는 적대적인 외교정책 기초를 채택했다.

그러나 1990년대 초반 소련의 해체와 반공산주의 체제인 러시아의 등장으로 북-러 관계는 악화되었고, 1995년 9월 러시아가 북한과의 동맹조약을 갱신하지 않겠다고 발표하면서 북한과 러시아의 동맹관계는 종지부를 찍게 되었다.<sup>124</sup> 따라서 동유럽의 민주화와 소련의 해체 이후 북한은 이념적 동질성을 가진 중국에게 더욱 의존하게 되는 동시에 자국의 체제 생존을 위해 여러 가지 외교적 시도를 하게 된다.

탈냉전 직후 북한의 대외정책은 ‘생존외교’와 ‘벼랑 끝 외교’로 요약된다. 북한은 소련 및 동구권 국가들이 몰락하자 경제난 극복, 외교적 고립 탈피, 안보 위협의 최소화라는 이유로 미국과 일본을 비롯한 서방국가와 관계 개선을 추진하고 경제개방을 추진하였다.<sup>125</sup> 그러나 북한의 지도층은 경제개방이 정치적으로는 자신의 체제보존을 보장하지 못하고 오히려 위협 요인이 될 수 있다고 판단하고 정책을 급선회하여 서방과의 대화 및

<sup>124</sup> 강원식, 『한반도 통일과정에서 러시아의 역할』 (서울: 통일연구원, 1997), pp. 3~4.

<sup>125</sup> 김계동, “북한의 대미정책: 적대에서 협력관계로의 전환 모색,” 『국제정치논총』, 34권 2호 (1994), pp. 71~97.

개방정책을 중단한 후 핵 카드를 외교 도구로 활용하는 ‘벼랑 끝 외교’라는 강경한 외교정책을 선택하게 되고 미국과의 관계 개선에 외교적 사활을 걸게 된다.

김정일 시대의 북한 대외정책 기조는 ‘전방위 외교’와 ‘선군외교’로 요약될 수 있다. 1994년 7월 김일성 사망 이후 권력을 승계한 김정일은 국내 권력기반이 불안정했기 때문에 군을 우선시하는 ‘선군정치’를 통해 내부적인 정권안정에 주력하였다. 1990년대 후반 들어 김정일은 권력 공고화에 어느 정도 성공하자 적극적인 대외정책을 펼치기 시작했다. 1998년 12월과 1999년 11월 북한은 EU와 정치대화를 가졌으며 1999년 8월 제54차 유엔총회에서 북한의 외무상 백남순은 20여 개 국가와 외무장관 회담을 통해 북한체제의 생존과 발전을 위한 ‘전방위 외교’에 나서게 되었다.<sup>126</sup> 이후 북한은 호주와의 수교 이후 필리핀과 같은 동남아 국가들과 수교를 하였고, 2000년에는 이탈리아를 비롯한 프랑스와 아일랜드를 제외한 모든 EU 회원국들과 국교정상화를 이루었다.<sup>127</sup> 또한 2001년 1월 15일 김정일이 중국 상해를 방문하면서 중국식 개방·개혁 현장을 목격하고 신의주 경제특구 지정 등의 북한식 개방정책을 추진하게 된다. 그러나 이러한 ‘전방위 외교’와 개방정책은 2001년 미국 부시 행정부 출범 이후 중단되게 된다. 북한은 9·11 테러 이후 테러행위를 비난하는 등 미국에 대한 우호적 접근을 시도하였으나 미국의 부시 행정부가 북한을 ‘악의 축’으로 규정하고 대북정책 기조를 엄격한 상호주의와 투명성 확보에 두면서 더 이상 미국에 대해 유화책을 추진하기 어려운 상황이 되었다. 이에 북한은 2002년 들어서서 김일성 시대와 마찬가지로 다시 핵 카드를 외교도구로 활용하고

<sup>126</sup> 윤재문, “북한 김정일 체제의 외교정책에 관한 연구: 외교환경 변화와 그 대응전략을 중심으로,” 『정치정보연구』, 7권 1호 (2004), pp. 244~245.

<sup>127</sup> 체제통합연구회 편, 『북한의 체제와 정책: 김정은 시대의 변화와 지속』 (서울: 명인문화사, 2014), p. 146.

주변 국가들에게 자신의 핵무기와 체제를 인정할 것을 요구하는 일종의 강압외교정책인 ‘선군외교’를 펼치게 된다. 선군외교가 김정일 시대의 핵심 대외정책 기조가 되면서 북한의 외교는 1990년대 초반과 같이 미국과의 관계에 초점을 맞추게 된다.<sup>128</sup>

## 나. 김정은 시대

2011년 12월 김정일 사망 후 권력을 승계한 김정은은 권력의 3대 세습이라는 체제 정당성의 약점을 극복하고 자신의 통치력 강화를 위해 대내 문제에 집중하였다. 따라서 김정은은 이전 정권과 차별화된 대외정책 기조를 제시하기보다는 김정일 시대의 핵을 중심으로 하는 ‘선군외교’를 그대로 대외정책 기조로 유지하면서 그 연장선상에서의 변화를 시도하고 있다. 김정은 시대에 북한이 내세우는 대외전략의 목표는 ‘핵-경제 병진노선’인데 이는 핵무장과 경제발전을 동시에 이루겠다는 전략이다. 이를 위해 북한은 다음과 같은 대외정책을 시도하고 있다. 첫째, 북한의 핵실험과 미사일 발사 등에 대해 중국이 비판적인 태도를 보여 양국 간의 관계가 긴장되기도 했지만 북한의 가장 중요한 무역파트너인 중국은 북한에게 있어 여전히 중요한 외교대상이기 때문에 북한은 중국과의 전통적인 동맹관계를 유지하려고 한다. 둘째, 북한은 경제난 극복을 위해 자금이 필요하고 일본은 자국민 납치문제의 해결이라는 양국 간의 이해가 맞아떨어지게 되면서 북한은 일본과의 적극적인 관계 개선을 시도하고 있다.<sup>129</sup> 셋째, ASEAN 국가들과 같은 제3세계 국가들 그리고 유럽 국가들과의 관계 확대 및 국제기구에서의 적극적 활동이다. 김정은 집권 후 강석주 노동당 국

<sup>128</sup>- 위의 책, pp. 155~161.

<sup>129</sup>- 이수석, “김정은 시대 선군외교와 핵-경제 병진전략,” 『월간 북한』, 514호 (2014.10.), p. 27.

제담당 비서가 유럽 국가들을 순방하는 등 북한은 생존을 위해서 적극적으로 이들 국가와 관계 개선을 시도하고 외교관계를 다변화하려고 시도하고 있고<sup>130</sup> 유엔과 같은 국제기구에서 북한의 인권문제가 거론될 때 적극적으로 자신의 의사를 표시하는 등 국제기구에서의 활동도 증대시키고 있다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 북한은 여전히 국제사회에서 외교적 고립을 피하지 못하고 있는데 그 중심에는 ‘핵’이 존재한다. 김정은 정권 출범 직후 미국과 협상을 하여 장거리 미사일 발사와 핵실험을 하지 않겠다고 합의하고 수개월 후 이를 파기하고 미사일 발사와 핵실험을 연이어 진행하였다. 이러한 배신적 행위와 더불어 외교정책에 군사를 개입 시킴으로써 북한은 미국 등 서방국가들에게 외교적 신뢰를 쌓지 못하고 있으며 고립을 탈피하지 못하고 있다.

### 3. 미국과의 대외관계

#### 가. 쿠바-미국 관계

2014년 12월 미국의 버락 오바마 대통령과 쿠바의 라울 카스트로 국가평의회 의장은 지난 반세기 동안의 적대적 관계를 청산하고 양국의 외교관계를 정상화하기로 합의하였다. 그리고 2015년 4월 정상회담에서 양국 정상은 같은 해 7월까지 미국 워싱턴과 쿠바 아바나에 양국의 대사관 개설에 합의를 하였다. 이처럼 미국과 쿠바는 외교관계의 정상화를 선언하였지만, 양국은 여전히 오랜 기간 동안의 적대관계에 의한 깊은 불신으로 인해 해결되지 못한 문제를 안고 있다. 미국은 쿠바의 인권침해 문제를 우

<sup>130</sup>- 위의 글, p. 28.

려하고 있으며 미국 공화당을 중심으로 한 쿠바와 관계 정상화에 대한 비판세력의 목소리를 잠재울 필요가 있다. 또한 쿠비는 미국에게 완전한 경제 제재의 해제를 요구하고 있으며 아울러 관타나모(Guantanamo) 미군 기지의 쿠바 반환과 쿠바에 대한 적대적 방송을 중단할 것을 요구하고 있다.<sup>131</sup>

이처럼 쿠바와 미국은 해결하지 못한 여러 이슈를 안고 있지만, 양국은 적대관계를 끝내고 역사적인 외교관계 정상화를 선택하였다. 그렇다면 왜 쿠바와 미국은 외교관계 회복을 선택하였고 왜 미국은 50여 년 동안 지속 되어 온 제재 중심의 대쿠바 정책 대신에 쿠바와의 외교관계 복원을 선택한 것일까?

#### (1) 중국의 대쿠바 영향력 강화

최근 들어 베네수엘라, 브라질, 아르헨티나, 에콰도르 등과 같은 라틴아메리카 지역 국가들처럼 쿠바에서도 중국의 영향력이 급속히 증대되고 있는데 2014년도 기준으로 라틴아메리카 지역 국가들은 중국으로부터 22억 달러의 차관을 빌리고 있으며 2005년 이후 2014년까지 전체 차관액수는 119억 달러에 달하고 있다.<sup>132</sup>

다른 라틴아메리카 국가들과 같이 쿠바-중국 관계는 1990년대 무역과 투자를 기반으로 발전하기 시작하였고 2000년대 이후 급속히 경제 분야 관계를 중심으로 강화되었으며 현재 중국은 쿠바 제2의 무역상대국이 되었다. <그림 V-1>을 보면 쿠바와 중국의 교역량은 꾸준히 증가 추세에 있으며 2000년대 중반 이후 증가 비율이 급속히 증가하고 있음을 볼 수

<sup>131</sup>- “[Newsmaker] U.S., Cuba Declare End of Hostility,” *Korea Herald*, July 2, 2015, <<http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20150702000770>>. (검색일: 2015.10.11.).

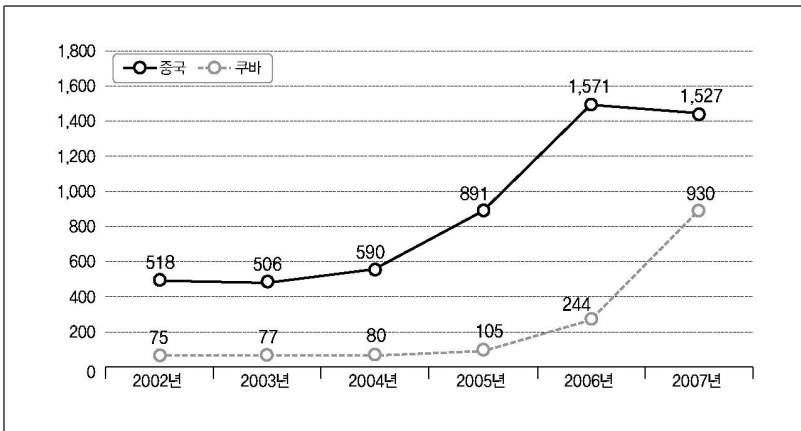
<sup>132</sup>- Agustino Fontevicchia, “Obama is Using Cuba to Counter Russia, Iran and China’s Growing Influence in Latin America,” *Forbes*, April 16, 2015.



있다. 2013년 현재 쿠바와 중국의 무역량은 18억 달러에 달하며 이는 베네수엘라에 이어 두 번째로 큰 규모이고 쿠바의 주요 대중국 수출 품목은 니켈, 설탕, 수산물, 과일, 고철, 바이오테크놀로지 제품, 그리고 럼주 등이며 주 수입 품목은 각종 기계, 가전제품, 자동차, 식물제품 등이다.<sup>133</sup>

〈그림 V-1〉 쿠바-중국 교역량(2002~2007년)

(단위: 백만 달러)



출처: AFP, "China Cuba Hold Landmark Summit," (November 19, 2008), <<http://cubajournal.blogspot.kr/2008/11/china-cuba-hold-landmark-summit.html>>. (검색일: 2015.10.16.).

2001년 중국 장쩌민 주석이 쿠바를 방문하였을 당시 장 주석은 쿠바에 650만 달러 상당의 무이자 신용한도(interest-free credit line)와 지역정보통신망의 현대화를 위해 2억 달러의 차관을 제공하였다.<sup>134</sup>

그리고 2008년 11월, 후진타오 중국 주석은 아바나를 방문하여 이전 차관의 상환기간을 연장하고 허리케인 재해 구호기금으로 8백만 달러를 기

<sup>133</sup>- Pilar Montes, "The History and Future of Cuba-China Ties," *Havana Times*, February 3, 2015, <<http://www.havanatimes.org/?p=109099>>. (검색일: 2015.10.15.).

<sup>134</sup>- Daniel P. Erikson and Adam Minson, "China and Cuba: The New Face of an Old Relationship," *Hemisphere*, vol. 17 (September 22, 2006), pp. 12~15.

부하고, 공중위생 기반시설 구축을 위해 7천만 달러 상당의 신용기금을 제공하였다.<sup>135</sup> 2012년 7월 5일 라울 카스트로 쿠바 국가평의회회장은 중국을 방문하였고 쿠바와 중국 양국은 경제, 무역, 투자, 재생에너지 분야협력에 대한 경제협력 협정을 체결하였다. 또한 양국 정상회담에서 후진타오 중국 주석은 중국은 지속적으로 쿠바의 독자적 사회주의 발전과 주권유지에 대한 노력을 지원해 왔다고 밝히며 향후 유엔 개혁과 기후변화 등의 국제적 사안에서도 양국의 협력을 강화하자고 제의하였다.<sup>136</sup> 더불어 2014년 7월 중국 시진핑 주석의 쿠바 방문 시 쿠바와 중국은 29개의 협력에 관한 협정을 체결하였고 중국 수출입 은행은 쿠바 제2의 항구인 산티아고 항구에 1억 1천5백만 달러의 차관을 제공하였으며 중국의 광업기업인 중국오광그룹(中國五礦集團, China Minmetals Corporation)은 쿠바의 니켈광석 구입에 6억 달러를 투자하기로 합의하였다.<sup>137</sup>

전 세계적으로 중국의 정치적, 경제적 영향력이 증대하고 있는 상황에서 중국은 쿠바에서도 적극적으로면서도 공격적인 정책을 통해 자국의 경제적, 외교적 영향력을 증대시키고 있는 상황이다.

역사적으로 미국의 뒷마당이라고 여겨졌던 중남미 지역에서 미국과 패권경쟁을 하고 있는 중국의 영향력이 증대하는 것은 미국에게는 정치적으로 매우 곤욕스러운 상황이다. 특히 미국 본토와 약 140km 떨어져 있는 쿠바에서 중국의 영향력이 급속하게 증가하고 있는 상황은 미국에게 1960년대 초반 쿠바 미사일위기가 연상될 수 있는 끔찍한 상황이라고 여겨진

<sup>135</sup>-Adrian H. Hearn, "Cuba and China: Lessons and Opportunities for the United States," *Commissioned Report for the Cuba Info Series* (Florida International University, June 2009), p. 4.

<sup>136</sup>- "중-쿠바, 경험 확대 협정 체결," 『연합뉴스』, 2012.7.6., <<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0005682223>>. (검색일: 2015.10.15.).

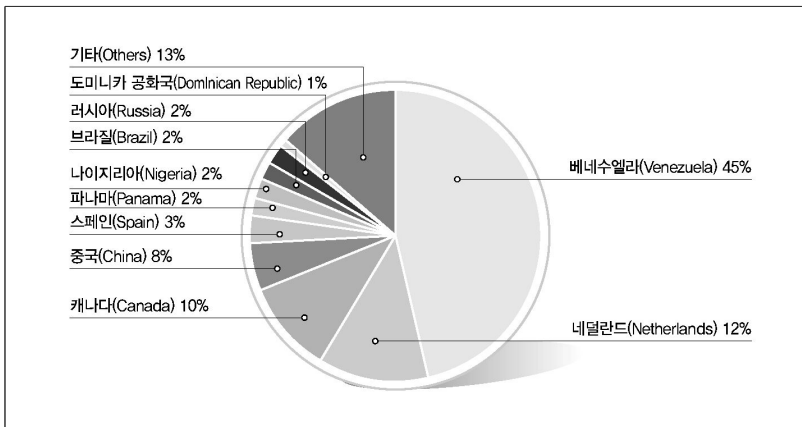
<sup>137</sup>-Jiao, Wu and Zhang Yunbi, "China, Cuba Sign Cooperation Agreements During Xi's Visit," *China Daily*, July 23, 2014.

다. 이에 미국으로서는 경제봉쇄를 해제하고 오히려 쿠바가 중남미 지역의 중심국가가 되는 것을 도우면서 쿠바에 미국의 영향력을 확대시키고 중국의 영향력을 차단시키는 것이 더 나은 것이다.

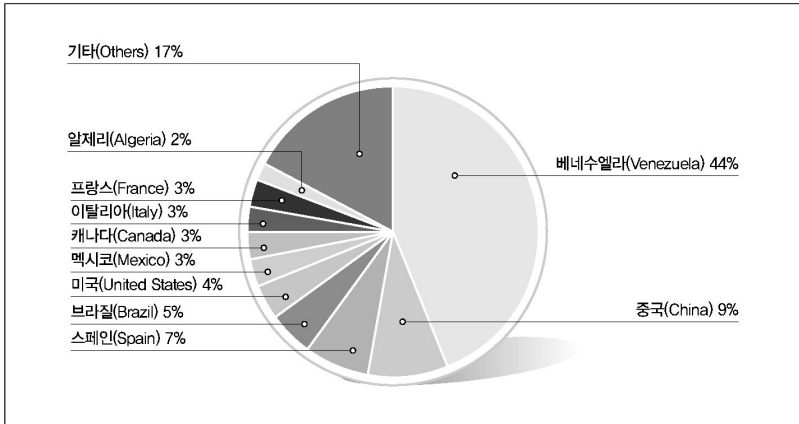
## (2) 미국 제재의 효과성에 대한 의문

피델 카스트로 시대부터 쿠바는 미국의 경제제재를 극복하기 위하여 자국의 대외관계에 있어서 다변화를 시도해 왔다. 라울 카스트로 시대에도 쿠바는 라틴아메리카의 베네수엘라, 브라질, 멕시코, 유럽의 스페인과 네덜란드, 그리고 러시아와 중국 등과 경제 분야를 중심으로 대외관계의 다변화를 더욱 강화시켰다. 쿠바의 주요 무역 상대국을 살펴보면 베네수엘라가 수출은 45%, 수입은 44%를 차지하여 쿠바의 제1교역국임을 알 수 있고, 수출의 경우는 네덜란드(12%), 캐나다(10%), 중국(8%), 스페인(3%) 순이며 수입의 경우는 베네수엘라에 이어 중국(9%), 스페인(7%), 브라질(5%), 미국(4%) 순으로 쿠바와 교역을 하는 것으로 나타났다(<그림 V-2>, <그림 V-3> 참조).

<그림 V-2> 쿠바의 주요 수출국가



## 〈그림 V-3〉 쿠바의 주요 수입국가



출처: Mark P. Sullivan, "Cuba: U.S. Policy and Issues for the 113th Congress," *CRS Report*, (Congressional Research Service, July 31 2014), pp. 17~18.

이처럼 쿠바는 베네수엘라와의 교역량이 상당부분을 차지하기는 하지만 미국의 강한 경제제재에도 불구하고 자신의 무역 상대국을 유럽, 북미, 중남미, 아시아 등 전 세계에 걸쳐 분포시킴으로써 피델 카스트로와 라울 카스트로가 추구하는 실용주의원칙에 근거한 외교다변화 정책이 일정부분 성공적이었다는 평가를 할 수 있다.

또한 라울 카스트로가 실질적으로 쿠바의 모든 권력을 장악한 2011년 4월 14일 쿠바 공산당 제6차 전당대회에서 쿠바 공산당은 300여 개의 경제사회개혁안을 의결하고 향후 5년간 지속적인 개혁을 추구할 것을 천명하였다. 개혁안의 주요 내용을 살펴보면 크게 자영업 육성, 중고자동차 매매 허용, 주택 매매 허용, 배급제 및 정부보조 축소, 여행자유화 등이다. 라울 카스트로 정부는 택시 등 운수업, 주택임대업, 개인 식당, 이발소, 수리공, 청소업 등 178개 영세 자영업종을 허용하여 경제 활성화를 추진하고 주택 매매를 허용하여 소유는 하되 매매를 통한 이득을 취득하지 못하게 하는 쿠바식 소유권을 폐지하고 자본주의식 소유권으로 전환하는 획기

적 개혁안을 제시하였다.<sup>138</sup>

이처럼 쿠바가 외교다변화와 더불어 적극적인 해외투자 유치를 추진하고 국내적으로도 실질적인 개방화, 자유화를 수용하는 상황에서 미국은 쿠바에 대하여 지속적으로 봉쇄를 유지할 명분과 실리가 사라졌다.

### (3) 대미 안보적 위협 요인 상쇄

쿠바 혁명군은 냉전 기간 동안 미국이 쿠바를 침공할 경우 장기간에 걸친 전쟁은 어렵다고 판단하여 미국에 단기간 최대한의 타격을 가할 수 있는 전략을 추구하였으며 이에 1980년대 소련으로부터 집중적인 무기 지원을 받아 중남미 국가들 중에서 손꼽히는 군사력을 지니고 있었다. 그러나 소련이 몰락하고 미국의 대쿠바 경제제재가 지속되자 쿠바의 국방예산은 1985년 GDP의 9.6%에서 2006년 기준 GDP의 3.8%까지 축소되었다.<sup>139</sup> 국방예산의 감축은 쿠바군의 감축을 이끌었고 냉전 기간부터 보유한 전차, 항공기, 함정 등은 노후화 되어 실질적 군사전력으로서 활용이 어려운 상황이다. 이러한 상황은 쿠바의 방위산업에도 영향을 미쳐 현재 쿠바의 방위산업 수준은 보유 항공기, 전차의 수리 및 일부 개인화기를 생산하는 수준에 머물고 있으며 군수공장의 잉여 설비 및 인력을 일반 민간산업용으로 전환하는 추세를 보이고 있다.<sup>140</sup> 미 국방부에서 나온 보고서 “The Cuban Threat to U.S. National Security”에 따르면, 1989년 이후 소련의 군사적 지원이 중단되자 쿠바군의 병력규모와 국방예산의 약 50%가 줄어들었고 쿠바 육군의 경우는 훈련 부족으로 인해 전투준비상태가 상당히 낮은 수준이며 해군은 쿠바 연안 경비 이외의 지역에서의 작전 능력은

<sup>138</sup>-KOTRA 아바나 무역관, “2012 KOTRA 국가정보 쿠바,” KOTRA 지식저장소 2013, p. 9, <<http://openknowledge.kotra.or.kr/handle/2014.oak/5103>>.

<sup>139</sup>-외교부, “쿠바 개황,” (2015.1.), p. 70.

<sup>140</sup>-위의 글, p. 71.

불가능한 상태이며 십여 척의 함정만이 운용가능하다고 명시했다. 아울러 쿠바 공군의 경우는 20여 대의 미그기가 존재하지만 조종사의 훈련 상태가 미비하여 영공방위에 어려움이 있을 것으로 예상했다. 이 보고서는 쿠바의 약한 군사력은 미국과 주변국들에게 있어서 안보 위협이 되지 않는다고 결론 내리고 있다.<sup>141</sup>

결론적으로 약화된 쿠바의 군사력은 미국에게 직접적 안보 위협으로 작용하지 않아 미국의 입장에서는 쿠바와 관계 정상화를 추진하는 데 있어서 가장 큰 걸림돌이 될 수 있는 안보 위협 요인이 존재하지 않았다.

#### (4) 외교무대에서 미국의 입지 축소

미국의 대쿠바 고립정책은 지속적으로 국제사회에서 그 정당성에 대해 비난받고 있으며 오히려 중남미 지역외교 무대에서는 미국이 외교적 고립을 당하고 있는 실정이다. 1992년 유엔 총회에서 처음으로 미국의 대쿠바 경제제재에 대한 중지 결의안이 채택된 이후 2014년까지 압도적인 표차로 23년 연속 결의안이 채택되고 있다. 2014년의 경우 188개국이 미국의 대쿠바 경제제재에 대한 중지 결의안에 투표하였고 오직 미국과 이스라엘만이 반대표를 던졌으며 186개국이 결의안 채택에 찬성하였다(<표 V-1> 참조).

**<표 V-1> 미국의 대쿠바 경제제재에 대한 중지 결의안 투표 결과 (1992~2014년)**

연도	찬성-반대	반대 국가	연도	찬성-반대	반대 국가
1992	59-2	미국, 이스라엘	2004	179-4	미국, 이스라엘, 마셜제도, 필리우
1993	88-4	미국, 이스라엘, 알바니아, 파라과이	2005	182-4	미국, 이스라엘, 마셜제도, 필리우

<sup>141</sup>-U.S. Defense Intelligence Agency, "The Cuban Threat to U.S. National Security," May 6, 1998, <<https://fas.org/irp/dia/product/980507-dia-cubarpt.htm>>. (검색일: 2015.10.15.).

연도	찬성-반대	반대 국가	연도	찬성-반대	반대 국가
1994	101-2	미국, 이스라엘	2006	183-4	미국, 이스라엘, 마셜제도, 필리우
1995	117-3	미국, 이스라엘, 우즈베키스탄	2007	184-4	미국, 이스라엘, 마셜제도, 필리우
1996	138-3	미국, 이스라엘, 우즈베키스탄	2008	185-3	미국, 이스라엘, 필리우
1997	143-3	미국, 이스라엘, 우즈베키스탄	2009	187-3	미국, 이스라엘, 필리우
1998	157-2	미국, 이스라엘	2010	187-2	미국, 이스라엘
1999	155-2	미국, 이스라엘	2011	186-2	미국, 이스라엘
2000	167-3	미국, 이스라엘, 마셜제도	2012	188-3	미국, 이스라엘, 필리우
2001	167-3	미국, 이스라엘, 마셜제도	2013	188-2	미국, 이스라엘
2002	173-3	미국, 이스라엘, 마셜제도	2014	188-2	미국, 이스라엘
2003	179-3	미국, 이스라엘, 마셜제도			

출처: William Blum, "The United Nations Vote on the Cuba Embargo—21 Years in a Row," *Foreign Policy Journal*, December 13, 2012, <<http://www.foreignpolicyjournal.com/2012/12/13/the-united-nations-vote-on-the-cuba-embargo-21-years-in-a-row/>>. (검색일: 2015.11.23.); United Nations, "General Assembly Demands End to Cuba Blockade for Twenty-Second Year as Speakers Voice Concern Over Impact on Third Countries," General Assembly Meetings Coverage, GA/11445 (October 29, 2013), <<http://www.un.org/press/en/2013/ga11445.doc.htm>>. (검색일: 2015.11.23.); United Nations, "As General Assembly Demands End to Cuba Blockade for Twenty-Third Consecutive Year, Country's Foreign Minister Cites Losses Exceeding \$1 Trillion," General Assembly Meetings Coverage, GA/11574 (October 28, 2014), <<http://www.un.org/press/en/2014/ga11574.doc.htm>>. (검색일: 2015.11.23.) 토대로 필자 작성

또한 2차 세계대전 이후 미국의 주도로 설립된 미주기구(Organization of American States: OAS)에서 쿠바는 미국의 경제제재가 시작된 1962년 회원국 자격을 박탈당했고, 2009년 회원국 자격을 회복했지만 미국의 거부로 미주기구 정상회담에는 참석하지 못하고 있다. 이런 상황에서 오히려 중남미 국가들은 미국을 배제한 지역협력을 강화하려 하였고 2008년 남미국가연합(Union of South American Nation: UNASUR)을 창설하고 2011년에는 라틴아메리카-카리브해 국가공동체(Community of Latin American and Caribbean States: CELAC)를 설립하였다. 특히 CELAC의 창설은 더 이상 라틴아메리카가 미국과 유럽 중심의 세계체제로부터 주변부로 인식되는 상황을 벗어나 기존의 미국, 유럽 세력과는 또 다른 중심으로 성장하겠다는 라틴아메리카 국가들의 의지를 담고 있다.<sup>142</sup> 또한

CELAC은 미국이 주도하고 있는 OAS의 대안적 성격이 강하며 라틴아메리카의 정치, 경제, 사회, 문화적 통합을 주도하는 중요한 정치적 행위자임을 밝히고 있다.<sup>143</sup> 2013년 1월 27~28일 칠레 산티아고에서 열린 제2차 회의에서 쿠바는 CELAC 의장국으로 선출됨으로써 라틴아메리카 국가들이 추구하는 미국 중심의 지역구도 탈피에 중요한 역할을 맡고 있다.

이처럼 국제적으로 미국의 대쿠바 경제제재에 대한 철회 요구가 지속되고 있고 중남미 지역에서도 미국을 배제시키고 반미주의의 움직임이 구체화되자 미국은 오히려 쿠바를 끌어안고 반미주의를 차단하며 지역외교의 중심 위치를 회복하여 자신의 영향력을 중남미 지역에서 회복하려고 하는 것이다.

## 나. 북한-미국 관계

앞에서 언급한 바와 같이 쿠바는 2014년 12월 미국과의 외교관계 회복을 통해 외교적으로 역사적인 진전을 이루었다. 하지만 쿠바와 비슷하게 미국의 경제제재를 받으며 사회주의 체제를 고집하고 있는 북한은 여전히 미국과의 관계에 있어서 아무런 진전도 없이 대립상태를 유지하고 있다. 그렇다면 북한도 쿠바처럼 미국과의 관계회복을 통해 외교관계 정상화를 이룰 수 있을까? 결론적으로 북한은 쿠바와는 달리 당분간은 다음과 같은 이유로 미국과 국교정상화가 힘들 것으로 예상된다.

### (1) 북한의 군 중심 외교정책

북한의 대외정책은 쿠바의 경제 실용주의와 외교 다변화에 기초한 대외

<sup>142</sup> 안태환, “CELAC: 탈식민지 라틴아메리카 통합운동,” 『이베로아메리카연구』, 24권 2호 (2013), p. 70.

<sup>143</sup> 위의 글, pp. 76~77.



정책과는 달리 군을 외교정책 중심에 두고 핵무기를 외교적 카드로 사용하고 있다. 전통적으로 북한 대외정책의 목표는 반제국주의와 자주주의 원칙에 기초하여 한반도 및 전 세계의 혁명을 완수하여 계급 해방을 이루는 것이다. 냉전 시기 북한은 국제구조를 미국을 중심으로 하는 제국주의 진영과 소련을 중심으로 하는 국제민주 진영으로 구분하고 제국주의의 타도를 위해 사회주의, 공산주의 국가 간의 단합이 중요하다고 주장하였다.<sup>144</sup> 그러나 소련과 동구권이 몰락한 이후 국제구조가 패권국인 미국을 중심으로 재편되자 북한은 외교적 고립은 물론 경제난까지 겪치는 이종고에 시달리게 된다. 이후 북한 대외정책의 목표는 국제사회에서 생존을 위한 체제보장과 경제난 극복으로 변화되었다.

역사적으로 북한에게 외부로부터의 가장 큰 안보 위협은 미국이었다. 북한에게 있어서 미국은 한반도를 분단 상황으로 만들고 한국전쟁에서 북한이 추구한 한반도 적화통일을 이루지 못하게 한 원인 제공자였다. 또한 한국전쟁 이후 미군의 남한 주둔, 한·미·일 3각 관계(triangle relationship) 구축 그리고 북한에게 적대적인 미국의 한반도 정책 등은 미국이 지속적으로 북한의 체제를 위협하는 가장 큰 요인으로 작동하고 있다. 따라서 북한은 이러한 외부의 위협으로부터 체제를 지키기 위해 외교정책에 군사주의를 투영하고 있다.<sup>145</sup> 북한이 군사주의를 대외정책에 중요 수단으로 사용하고 있는 이유는 대내적으로 3대 세습에 따른 불안정한 국내정치를 다스리기(control) 위한 체제단속적인 이유와 더불어 군사적 요소를 활용하면 미국을 중심으로 하는 ‘제국주의’에 대항하고 협상을 가져 정권의 위상을 높일 수 있기 때문에 체제보장 확보에 유리하다는 판단을 하는 것이다. 따라서 북한 정권은 자신의 체제를 유지할 수 있는 세력은 군(軍)밖에 없

144. 김성우, “북한의 대외정책 기초와 전망,” 『융합보안논문지』, 14권 6호 (2014), p. 60.

145. 세종연구소 북한연구센터 편, 『북한의 국가전략』 (서울: 한울이카데미, 2003), pp. 92~93.

고 ‘핵’은 제국주의 우두머리이자 자신의 체제를 위협하는 미국에 대항하고 협상할 수 있는 유일한 도구라고 판단하는 것이다.<sup>146</sup> 그러나 미국의 입장에서는 북한의 핵을 절대로 인정할 수 없기 때문에 북한이 외교정책의 주요 수단으로 군사주의를 계속 이용할 경우 미국이 북한과의 관계 개선을 할 이유도 논리도 없게 되는 것이다.

## (2) 중국에 대한 절대적 의존

북한의 경제 상황은 <표 V-2>의 북한 GDP 실제 성장률을 보면 2008년, 2009년 일시적으로 증가하였던 시기를 제외하고 대부분의 시기에서 경제성장을 거의 하지 못하고 마이너스 성장을 기록하기도 하는 등 매우 열악한 상황이며 낙후상태에서 벗어나지 못하고 있음을 짐작하게 한다. 또한, CIA World Factbook에 따르면 북한의 GDP는 2013년 기준 1,800 달러였고 이는 전 세계 230개국 중 208위에 위치해있다.<sup>147</sup>

### <표 V-2> 북한 GDP: 실제 성장률

(단위: %)

1999년	2000년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2011년	2012년
1	-3	1	1	1	1	1.8	-1.1	3.7	4	0.8	1.3

출처: CIA World Factbook, <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kn.html>>. (검색일: 2015.10.11.).

이렇게 낙후된 경제상황을 극복하기 위해서는 외교 다변화를 통해 경제적 실리를 추구해야 함에도 불구하고 개혁·개방에 대한 두려움과 핵무기 개발로 인한 경제제재 때문에 북한은 시간이 흐를수록 더욱 경제적·외교

<sup>146</sup> 김성우, “북한의 대외정책 기조와 전망,” p. 60.

<sup>147</sup> CIA World Factbook, <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kn.html>>. (검색일: 2015.10.11.).

적으로 전통적 동맹국인 중국에 의존하고 있다. <표 V-3>, <표 V-4>에서 나타나듯이 북한의 대중국 수출의존도는 해가 지날수록 그 정도가 더 심화되고 있는데, 2012년 북한의 전체 교역량 중 대중국 교역량이 차지하는 비율은 88.3%에 달하며 2013년에는 89.1%, 2014년에는 90.1%에 달하고 있다. 또한 중국을 제외한 러시아, 인도, 태국, 방글라데시 등 기타 국가와의 교역량은 극히 미비하여 북한이 대외적으로 얼마나 고립되어 있는지를 유추해 볼 수 있으며 또한 중국의 대북한 영향력이 얼마나 클지를 짐작하게 한다(<표 V-3>, <표 V-4> 참조).

<표 V-3> 북한의 대중국 수출입 현황: 2012~2014년

(단위: 백만 달러, %)

연도	대 중국 수출		대 중국 수입		수출입 합계		무역수지
	금액	증감률	금액	증감률	금액	비중	
2012년	2,484	0.8	3,527	11.5	6,012	88.3	-1,043
2013년	2,914	17.3	3,633	3.0	6,547	89.1	-719
2014년	2,841	-2.5	4,023	10.7	6,864	90.1	-1,181

출처: KOTRA, “지난해 북한 대외무역, 전년 대비 3.7% 증가한 76억 달러,” (2015.6.5.), p. 3, <[http://www.kotra.or.kr/kh/about/KHKICPO20M.html?MENU\\_CD=F0138&TOP\\_MENU\\_CD=F0104&LEFT\\_MENU\\_CD=F0138&PARENT\\_MENU\\_CD=F0117&ARTICLE\\_ID=3005951](http://www.kotra.or.kr/kh/about/KHKICPO20M.html?MENU_CD=F0138&TOP_MENU_CD=F0104&LEFT_MENU_CD=F0138&PARENT_MENU_CD=F0117&ARTICLE_ID=3005951)>. (검색일: 2015.10.16.).

<표 V-4> 북한의 주요 무역 상대국(2014년)

(단위: 백만 달러, %)

순위	국가명	수출	수입	수출입 합계	비중
		금액	금액	금액	
1	중국	2,841	4,023	6,864	90.1
2	러시아	10.1	82.2	92.3	1.2
3	인도	31.6	56.4	88	1.2
4	태국	19.1	57.8	76.9	1.0
5	방글라데시	51.9	0.3	52.2	0.7
6	싱가포르	0.1	48.6	48.7	0.6

순위	국가명	수출	수입	수출입 합계	비중
		금액	금액	금액	
7	대만	40.3	3.6	43.9	0.5
8	파키스탄	17.8	16.1	33.9	0.4
9	브라질	7.3	23.3	30.6	0.4
10	독일	15.1	13	28.1	0.3

출처: KOTRA, “지난해 북한 대외무역, 전년 대비 3.7% 증가한 76억 달러,” (2015.6.5.), p. 5, ([http://www.kotra.or.kr/kh/about/KHKICP020M.html?MENU\\_CD=F0138&TOP\\_MENU\\_CD=F0104&LEFT\\_MENU\\_CD=F0138&PARENT\\_MENU\\_CD=F0117&ARTICLE\\_ID=3005951](http://www.kotra.or.kr/kh/about/KHKICP020M.html?MENU_CD=F0138&TOP_MENU_CD=F0104&LEFT_MENU_CD=F0138&PARENT_MENU_CD=F0117&ARTICLE_ID=3005951)). (검색일: 2015.10.16.).

이러한 상황은 중국의 경제가 침체기를 겪을 경우 북한의 경제 상황은 중국으로부터 직접적인 타격을 받을 것이며 외교 다변화가 이루어지지 않았기 때문에 북한은 중국 이외의 다른 대안을 찾기도 어려운 상황이다. 실제로 북한과 중국의 2014년 대외경제활동은 눈에 띄게 침체되었다. 그 이유는 북한의 친중 성향의 개혁파였던 장성택 처형과 핵문제 등으로 북한과 중국과의 정치적 관계가 악화되고 중국의 경제성장률 하락에 따른 북·중 무역 규모가 줄어들었기 때문이다.<sup>148</sup> 이에 북한은 러시아를 중국의 대안으로 삼으려는 의도를 가지고 북·러 경제협력을 강화하고 있지만 워낙 중국에 대한 의존성이 크기 때문에 러시아와의 무역 규모는 중국과의 무역을 대체할 수 있는 수준이 아니다.<sup>149</sup>

따라서 북한의 중국에 대한 지나친 정치·경제적 의존은 오히려 외교관계의 다변화에 걸림돌로 작용하고 있으며 북한이 중국에 대한 의존도가 커질수록 북한의 외교는 더욱 고립화되고 경제상황은 북한 자신이 컨트롤하기 어려운 상황으로 빠져들고 있다. 북한의 중국에 대한 의존은 한국전

<sup>148</sup>-이석, “총론: 2014년 북한경제 평가와 2015년 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』, 17권 1호 (2015.1.), pp. 8~9.

<sup>149</sup>-이종규, “북한의 대외무역: 2014년 평가 및 2015년 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』, 17권 1호 (2015.1.), pp. 52~61.

쟁 이후 약 60여 년 계속 지속되고 있기 때문에 미국이 대한반도 정책 수립에 있어서 중국이라는 요소는 변수가 아닌 상수가 되어 있는 상황이고 북한에 대한 중국의 영향력은 미국에게 있어 대북정책에 변화를 유도하는 요소가 될 수 없다.

### (3) 국내정치 불안정으로 인한 신뢰성 부족

권력의 3대 세습에 따른 김정은 정권의 정치적 불안정성으로 인해 북한의 국내정치상황이 외교정책에 부정적 영향을 미칠 가능성이 존재한다. 김정일이 김일성 사망(1994년 7월) 이후 4년 만에 권력 공고화를 이룬 것과는 대조적으로 김정은은 김정일 사망(2011년 12월) 이후 불과 7개월 만에 공식적인 권력승계를 마무리 지었다. 또한 2013년 11월에는 친중 개혁파의 대표 주자였던 장성택을 숙청함으로써 권력에 대한 잠재적 도전세력까지 제거 하였다. 현재 김정은은 무자비한 숙청 등과 같은 공포정치를 통해 당·군을 장악하고 있는 것으로 보인다. 그러나 북한에서 카리스마가 강력한 최고지도자가 부재할 경우 당과 군은 상호 간 이해에 따른 공생관계보다는 갈등관계가 될 가능성이 높고 이러한 당·군 관계는 외교정책 수립에 영향을 미칠 가능성이 크다. 현재까지는 김정은의 공포정치에 따라 당과 군이 갈등보다는 공생을 선택하고 최고지도자의 정책적 방향에 따라 외교정책이 이루어지는 것으로 보이지만 향후 공포정치에 대한 효과가 약해지고 김일성이나 김정일에 비해 상대적으로 카리스마와 정치적 기반이 약한 김정은이 당과 군을 제어하지 못할 경우 북한의 대외정책 노선은 당과 군의 관계에 따라 외교부를 중심으로 하는 대외협상노선과 군부를 중심으로 하는 강경노선이 번갈아 취해질 가능성이 있다. 이러한 북한의 3대 세습에 따른 불안정한 국내정치 상황은 미국에게 있어 북한과의 관계 정상화를 위한 협상의 대상이 불명확하게 느껴지게 되고 이후 정치적, 외교

적 합의 과정과 이행에 대한 신뢰성을 떨어뜨림으로써 북미관계 개선에 걸림돌로 작용할 것이다.

#### 4. 비교분석의 시사

2014년 12월 쿠바와 미국은 국교정상화에 합의하고, 2015년 7월 마침내 양국은 각국의 수도에 대사관을 개설할 것을 합의하였다. 이처럼 쿠바와 미국은 지난 50여 년간의 적대적 관계를 청산하고 발전적 관계를 향한 진전을 이루고 있는 반면 북한과 미국은 여전히 적대적 대결관계를 유지하고 있다. 그렇다면 왜 국내정치 시스템이나 미국의 제재라는 공통의 환경적 요소를 지닌 두 국가가 외교적으로 전혀 다른 길을 걷고 있는 것일까?

첫째, 쿠바의 외교 다변화를 통한 무역 대상국의 확대와 쿠바 정부의 점진적인 경제개방화 및 자유화 조치에 이은 적극적인 투자유치 확대 등으로 인하여 미국의 대쿠바 경제제재에 대한 효과성에 의문이 생기기 시작하고 지속적으로 봉쇄를 유지할 명분과 실리가 약해지고 있었다.

둘째, 최근 들어 중국은 쿠바의 제2의 무역파트너로 성장하였으며 쿠바가 중국식 발전모델을 자국의 경제발전 모델로 선택하면서 쿠바와 중국의 관계는 경제적, 외교적으로 급속히 진전되고 있다. 미국에서 불과 90마일 떨어진 쿠바에 패권 경쟁국인 중국의 영향력이 확대된다는 것은 미국에게 상당한 안보적 위협으로 인식되고 있는 것이다.

셋째, 쿠바의 군사력은 더 이상 미국의 직접적 안보 위협으로 작용하지 않았다. 소련의 몰락 이후 쿠바의 군사력은 현저히 약화되었으며 미국 또한 쿠바의 군사력이 자국이나 지역 국가에게 안보 위협이 되지 않는다고 판단하였다.

넷째, 미국의 대쿠바 고립정책에 대한 정당성이 국제사회에서 지속적으

로 비난받고 있었고, 중남미 지역외교무대에서는 오히려 미국이 고립되는 상황에 직면하자 미국은 쿠바를 끌어안고 반미주의를 차단하며 중남미 지역에서 자신의 외교적 영향력을 회복하려 하였다.

쿠바의 경우와는 달리 북한의 경우는 미국과 다음과 같은 이유로 관계 개선이 당분간 힘들 것으로 예상된다.

첫째, 북한의 대외정책은 쿠바의 경제 실용주의에 기초한 대외정책과는 달리 군을 외교정책 중심에 두고 핵무기를 외교적 카드로 사용하고 있다. 미국의 입장에서는 북한의 핵을 절대로 인정할 수 없기 때문에 북한이 외교정책의 주요수단으로 군사주의를 계속 이용할 경우 미국은 북한과 관계 개선의 명분이 없게 된다.

둘째, 북한의 중국에 대한 지나친 정치·경제적 의존은 오히려 외교관계의 다변화에 걸림돌로 작용하고 외교고립화를 가속시키고 있으며 북한에 대한 중국의 절대적 영향력은 변수가 아닌 상수가 되어 있는 상황이어서 미국의 대북정책 변화를 유도할 수 있는 요인이 될 수 없다.

셋째, 권력의 3대 세습에 따른 김정은 정권의 정치적 불안정성과 같은 북한의 국내정치 상황은 미국에게 정치적, 외교적 합의 이행에 대한 신뢰성에 의문을 가지게 함으로써 북미관계 개선에 걸림돌로 작용할 수 있다.

결론적으로 북한이 미국의 정치적, 경제적 봉쇄정책을 완화 또는 철회시키고 미국이 북한과 관계 개선을 위해 적극적으로 나오게 하기 위해서는 다음과 같은 쿠바 경우의 요인들을 고려하여 외교정책 방향에 변화를 줄 필요성이 있다.

첫째, 쿠바의 군사력은 더 이상 미국의 안보 위협이 아니었으며 아울러 핵무기와 같은 대량살상무기도 개발하지 않았다. 이에 미국은 쿠바와 관계 개선 또는 정책변화에 있어서 그 움직임의 폭이 핵을 개발함으로써 미국의 안보에 직접적인 위협을 가하는 북한보다 훨씬 크고 자유로울 수 있

었다. 따라서 북한은 미국과의 관계 개선을 위해서는 핵 프로그램을 철회하고 미국을 비롯한 주변국과의 관계 개선 의지를 적극적으로 표명할 필요성이 있다.

둘째, 쿠바는 미국의 강력한 경제제재에도 불구하고 경제실용주의에 입각한 외교 다변화를 피델 카스트로 시대부터 꾸준히 펼쳐왔다. 또 이 정책은 라울 카스트로 시대에까지 지속적으로 추진되면서 정책적 연속성을 지녔고 이러한 점은 서구사회에게 쿠바의 변화 가능성에 대해 신뢰를 주었고 투자 대상국으로서의 매력도 어필하는 계기가 되었다. 반면 북한은 외교정책에 군사주의를 투영하고 지속적으로 ‘핵’을 외교카드로 사용함으로써 전 세계 어느 국가에도 투자를 할 수 있는 여건을 보여주지 못했으며 오히려 외교적, 경제적 고립화를 가속화시키는 상태를 가져왔다. 또한 쿠바는 중국을 활용하여 정치, 군사적으로 미국을 견제 또는 자극함으로써 미국의 정책 변화를 유도하였지만 북한의 중국에 대한 절대적 의존은 미국에게 어떠한 변화도 이끌 요인으로 작용하지 못했다. 따라서 북한은 북미 관계 개선을 위해 군사주의적 외교정책 대신에 경제실용주의에 입각한 외교정책으로 선회해야 하고 서구사회와의 경제 및 외교 교류를 적극적으로 추진함으로써 북한의 변화 가능성에 대해 국제사회에 보여줄 필요가 있다.

셋째, 쿠바는 지역 국가와는 지속적인 교류를 유지하면서 외교적 신뢰를 구축하였고 외교다변화를 통해 미국이 쿠바에게 불필요한 고통을 안겨주고 있다는 인식을 중남미 국가는 물론 전 세계 국가에게 심어주었다. 또한 쿠바는 중남미 지역의 반미 정서를 잘 이용하여 미국에게 불리한 지역 외교 환경을 안겨주었다. 이에 반하여 동아시아 지역의 지역외교 환경은 북한에게 절대적으로 불리한 상황이다. 동아시아 지역에서는 북한의 입장을 적극적으로 지지해 줄 국가를 찾아보기가 어려운 상황이며 또 이 지역에서는 반미 정서가 주류를 형성하고 있지도 않다. 물론 중국이 북한의 동



맹국으로서 북한의 입장을 상당부분 이해해주는 측면이 있고 러시아도 전통적으로 북한과 우호적인 관계를 유지하려고 하지만 북한의 군사주의적 외교정책에 관해서는 일관되게 우려의 목소리를 내고 있으며 때로는 북한을 압박하는 정책을 펼치기도 한다. 따라서 북한의 입장에서는 동아시아 지역의 국가들에게 정치적, 외교적 신뢰를 쌓을 필요가 있으며 이를 위해서 동아시아 지역 관련국이 모두 참여하는 6자회담을 이용하는 것이 가장 현실적이고 효율적인 방법일 것으로 예상된다.

결론적으로 쿠바의 사례는 북한에게 그들이 향후 대외정책의 방향을 지금과는 다른 방향으로 잡아야 국제사회, 특히 미국과의 관계 개선을 시도할 수 있을 것이라는 교훈을 주고 있다.

## Ⅵ. 쿠바, 이란, 북한의 대미관계: 정치체제와 대외경제 중심



올해 미국-쿠바 국교 정상화와 미국을 포함한 강대국과 이란 사이 핵협상이 타결되었다. 하지만 미국과 북한 관계는 변화될 조짐이 없다. 왜일까? 일부에서는 미국이 쿠바와 이란 다음으로 북한과 관계 개선을 이루어야 한다는 목소리가 등장하고 있지만,<sup>150</sup> 오바마 대통령은 2015년 초 유튜브(YouTube) 인터뷰에서 북한붕괴 가능성뿐 아니라 정보유입을 통한 북한변화를 언급하였다.<sup>151</sup> 앞선 2015년 국정연설(State of the Union Address)에서 오바마 대통령은 미국과 쿠바, 미국과 이란 관계의 긍정적 변화 혹은 변화의 조짐을 역설하였지만 북한에 대해서는 침묵하였다. 이는 적어도 아직까지 미국의 이른바 “전략적 인내(strategic patience)” 정책이 변화할 가능성이 높지 않음을 시사한다.

본 글은 미국-쿠바, 미국-이란, 미국-북한 관계의 차이를 규명하고자 한다. 미국으로부터 “불량국가”라는 평가를 받았던 쿠바, 이란, 북한이 대미관계에서 다른 경로를 겪고 있는 원인은 무엇인가?<sup>152</sup> 이와 관련된 기존의 주장을 살펴본 후 세 국가의 상이한 독재체제와 대외경제가 대미관계에 미친 영향을 분석하고자 한다. 필자는 세 국가의 정치체제와 경제관계라는 두 변수만이 세 국가의 대미관계에서 편차를 가져왔다고 보지 않는다. 단지 기존의 대다수의 분석이 미국 국내정치와 국제정세의 변화에 집중하는 상황에서 국가의 정치 및 경제 속성의 영향을 조명하고 향후 한국의 대북·통일 정책에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

<sup>150</sup>-Ted Galen Carpenter, “Better than New Sanctions: Could Obama’s Cuba Strategy Work on North Korea?,” *The National Interest*, January 3, 2015, <<http://nationalinterest.org/feature/better-new-sanctions-could-obamas-cuba-strategy-work-north-11965>>. (검색일: 2015.9.23.).

<sup>151</sup>-The YouTube Interview with President Obama, <<https://www.youtube.com/watch?v=GbR6iQ62v9k>>. (검색일: 2015.9.23.).

<sup>152</sup>-일반적으로 탈냉전기 미국이 “불량국가”로 지목한 국가는 쿠바, 이란, 이라크, 리비아, 북한을 들 수 있다. 현재 이라크와 리비아가 전쟁과 내전으로 인하여 독재 정권이 무너지고 체제 전환을 경험하고 있기에 현존하는 “불량국가”는 쿠바, 이란, 북한이라고 할 수 있다.

## 1. 미국외교와 “불량”국가

냉전의 종식과 더불어 미국은 “역사의 종언”을 이야기했으나 9·11 테러 이후 아프가니스탄과 이라크에서 전쟁을 치르면서 국력 쇠퇴를 직면하였다. 특히 중국의 급속한 부상과 미국 발 금융위기 속에서 ‘스마트 외교’에 대한 목소리는 커져 갔다. 오바마 행정부는 무력과 외교를 결합한 전략의 중요성을 강조하면서 일방적 무력사용을 자제하면서 대화와 협상을 통한 문제해결의 길을 열어놓고 있다고 주장하였다. 미국의 국력이 현재 단극체제를 유지하기에는 부족함이 없지만, 과도한 대외개입을 지속할 경우 국력쇠퇴를 앞당길 뿐 아니라 미국 리더십에 대한 타국의 우려를 조장한다고 판단한 것이다. 앞으로 차기 행정부가 들어선다고 하더라도 무력과 외교의 균형을 추구하는 외교정책은 지속될 것으로 전망된다.

오바마 행정부의 스마트 외교는 세 불량국가에 대하여 상이한 접근을 시도했다. 쿠바를 상대로 ‘수교’, 이란을 상대로 ‘협상’, 북한을 상대로 ‘압박’을 선택한 것이다. 이라크와 리비아는 각각 이라크 전쟁(2003년)과 내전(2011년) 이후 체제 전환을 겪으면서 미국의 경제제재를 받고 있는 나머지 국가에 대한 관심은 자연스럽게 집중되었다. 더구나 오바마 행정부는 이전 부시 행정부와 달리 대외정책에서 대화와 타협을 강조하였기 때문에 불량국가와의 관계 개선에 대한 기대가 높았다. 결국 오바마 2기 행정부는 미국-쿠바 수교 정상화와 더불어 이란 핵협상 타결이라는 주요한 외교적 성과를 거두었다. 비록 이러한 성과에 대하여 비판적 시각이 미국 내외에 존재하는 것은 사실이지만, 오랜 적대관계의 종결 가능성을 높였다는 측면에서 주목을 받고 있는 상황이다.

## 2. 기존논의: 국제환경과 국내정치

왜 미국은 쿠바, 이란, 북한과 서로 다른 관계를 맺게 되었는가? 북한은 쿠바와 이란처럼 미국와의 수교 혹은 협상의 길로 접어들 수 있는가? 그렇지 못하다면 그 원인은 어디에 있는가? 이와 관련된 기존의 논의와 주장은 다음 세 가지를 강조한다.

첫째, 국제환경의 차이이다. 쿠바, 이란, 북한 3국이 놓인 상이한 국제환경 속에서 미국의 계산이 틀리다는 것이다. 쿠바의 경우 미국의 턱밑에 있으면서 중국이 영향력을 확대하고 있는 중남미에 위치해 있다. 만약 중남미에서 미국이 중국의 영향력 확대를 막지 못한다면 미국의 경제뿐 아니라 안보에 있어서 손해가 클 수밖에 없다. 따라서 미리 중남미 국가와의 관계 개선을 통해 우호적인 주변 환경을 조성하고 유지할 필요가 있다.<sup>153</sup> 한편 중동의 경우 수니파 이슬람국가(Islamic State of Iraq and Syria / Islamic State of Iraq and the Levant: ISIS/ISIL)의 영향력이 팽창하면서 정세불안이 가속화되는 상황에서 시아파 이란을 통하여 미국은 역내 세력균형 및 안정화를 꾀할 수 있다.<sup>154</sup> 비록 이스라엘과 사우디아라비아와 같은 역내 동맹과 우방의 반대와 불만이 존재하지만 테러와의 전쟁이 단기 해결이 어렵고 동맹관계로 인한 연루의 성격이 있기에 이란 활용은 매력적일 수 있다.

하지만 동아시아에서 북한은 미국에게 매력적인 전략적 협력 상대가 아

<sup>153</sup>-송기도, “미국은 왜 쿠바를 끌어안았을까? 미국과 쿠바의 국교 정상화,” 『인물과 사상』, 204권 (2015.4.), pp. 151~155.

<sup>154</sup>-Thomas Erdbrink, “U.S. and Iran Face Common Enemies in Mideast Strife,” *New York Times*, January 7, 2014; Paul R. Pillar, “Advancing U.S. Interests through Cooperation with Iran,” *The National Interest*, June 24, 2014, <<http://nationalinterest.org/blog/paul-pillar/advancing-us-interests-through-cooperation-iran-10734>>. (검색일: 2015.10.18.).

니다. 북한의 핵과 미사일이 점차 중대한 위협인 것은 자명하다. 아시아 회귀를 선언한 미국에게 북한으로 인한 역내 불안과 불확실성은 제거해야 할 대상이다. 하지만 북한과의 관계 개선으로 미국이 얻을 또 다른 전략적 이득은 찾기 힘들다. 한국과 일본이라는 오랜 동맹국이 존재하고 중국과 상호의존 관계가 자리잡는 상황에서 북한은 관리와 억제의 대상이지 협력과 의존의 대상은 아니다. 우크라이나 사태 이후 미러관계가 급속히 악화되었지만, 러시아를 견제하기 위한 카드로서 북한은 유용성은 떨어지며 미중 경쟁 구도 속에서 급속한 북미관계 개선은 중국의 불안을 가중시킬 우려가 있다.

둘째, 미국 내 국내정치이다. 쿠바 혁명 이후 많은 쿠바 이민자가 미국에 뿌리를 내렸고 이들은 양국 사이의 가교역할을 감당하고 있다. 피델 카스트로가 정계에서 은퇴한 이후 쿠바와의 관계 개선을 요구하는 쿠바계 미국인의 목소리가 커지면서 일정 부분 정책결정에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 이란의 경우 이란계 미국인의 수와 영향력은 제한적이지만 주요 산유국인 이란에 대한 경제제재를 해제해야 한다는 미국 내 목소리가 존재했다.<sup>155</sup> 더구나 경제제재의 실질 효과에 대한 부정적 평가는 경제제재를 통한 핵개발 억지 전략을 비판적으로 보면서 다른 방식을 통한 문제해결을 강조하였다.<sup>156</sup>

반면 북한과의 관계 개선을 요구하는 미국 내 목소리는 점차 약해지고 있다. 일부 정책전문가를 중심으로 “전략적 인내”의 무용성에 대한 비판

<sup>155</sup> 쿠바계 미국인과 이란계 미국인의 역할을 지적한 분석으로는 Katharine H.S. Moon, “The Cuba Effect on U.S.-DPRK Relations,” *Brookings Blogs* (December 18, 2014), <<http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2014/12/18-cuba-effect-north-korea-moon>>. (검색일: 2015.9.23.).

<sup>156</sup> 불량국가에 대한 경제제재의 효과를 비판한 것에 대해서는 다음을 참조. Meghan L. O’Sullivan and Richard N. Haass, “Engaging Problem Countries,” *Brookings Policy Brief Series* (June 2000), <<http://www.brookings.edu/research/papers/2000/06/sanctions-haass>>. (검색일: 2015.9.23.).

이 제기되고 있지만, 북한인권 문제에 대한 국제적 관심이 증대되면서 북한과의 선부른 협상과 외교적 접근에 대한 반대 목소리가 오히려 큰 상황이다. 이란 핵협상 국내비준을 둘러싸고 미국 정계 내 분열과 갈등이 표면화된 상황이지만 북한문제에 대해서는 정파를 초월한 합의가 존재한다고 볼 수 있다. 미국내 탈북자는 김정일·김정은 정권의 잔악성을 증언하면서 강경한 대북정책을 지지하는 목소리에 힘을 실어주는 상황이다. 따라서 오바마 행정부는 남은 임기 동안 쿠바와 이란 문제를 둘러싼 외교적 성과를 홍보하고 국내 지지를 끌어내는 데 집중할 것으로 보인다.

셋째, 3국의 핵개발 수준의 차이이다. 쿠바의 경우 핵개발 의도와 능력을 갖추고 있지 않으며, 이란은 핵개발 프로그램을 가동 중이고, 북한은 일정 수준 핵능력을 갖춘 상태이다.<sup>157</sup> 따라서 미국의 입장에서 핵개발 가능성이 없는 쿠바의 경우 협력을 통한 관리의 유인이 존재하고, 이란은 협상을 통한 핵개발 중지를 통해 비확산을 유지할 목표가 분명하다. 하지만 북한의 경우 핵포기가 아니라 핵감축을 협상의 의제로 삼고자 하기에 북한이 전향적인 모습을 보이지 이전까지 미국은 북한과 대화가 무의미하다고 여기고 있다. 더구나 핵개발에 일정한 성공을 거둔 북한은 쿠바와 이란에 비하여 미국과의 협상에서 상대적으로 유리한 위치를 점하고 있기 때문에 미국의 입장에서 다루기 힘들고 믿기 어려운 상대일 수밖에 없다.

<sup>157</sup> 북한과 쿠바의 핵능력 차이로 인한 미국의 상이한 정책적 입장에 대한 분석으로는 다음을 참조. Sam Cho, "Why North Korea Can't Be the Next Cuba," *The Diplomat*, September 3, 2015, <<http://thediplomat.com/2015/09/why-north-korea-cant-be-the-next-cuba/>>. (검색일: 2015.10.14.); Evans J.R. Revere, "U.S. Normalization with Cuba: Is North Korea Next?," *Brookings Blogs* (December 18, 2014), <<http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2014/12/18-north-korea-cuba-revere>>. (검색일: 2015.9.23.).



### 3. 정치체제와 외교정책

과연 미국과 세 국가 — 쿠바, 이란, 북한 — 의 관계를 설명하는 다른 주요 원인은 무엇이 있는가? 본 글은 세 국가의 정치체제와 대외경제라는 두 요인을 살펴보고자 한다. 먼저 세 국가의 정치체제의 상이성에 주목하자. 냉전 종식 이후 국제정치와 외교정책 연구는 민주주의와 비민주주의의 차별성을 부각하면서 다양한 가설 제시와 검증에 집중하였다. 비록 민주주의 국가와 비민주주의 국가의 전쟁 혹은 분쟁 참여에는 유의미한 차이가 존재하지 않지만 민주주의 국가 사이에 전쟁이 없었다는 역사적 경험은 민주평화론(democratic peace theory)의 근간이 되면서 민주주의 전파에 대한 목소리를 불러 일으켰다.<sup>158</sup> 한편 협상모델에 기초한 연구는 민주주의 지도자가 비민주주의 지도자에 비하여 분쟁 상대를 신중하게 선택하거나 위기 상황에서 쉽사리 물러나지 않는다는 주장을 통하여 민주승리론(democratic triumphalism)을 뒷받침하였다.<sup>159</sup>

한편 최근의 연구는 민주주의와 비민주주의의 이분법을 넘어서 민주주의의 다양성과 비민주주의의 다양성에 주목한다. 비록 같은 대중의 정치 참여와 엘리트의 공정한 경쟁이 결여된 비민주주의라 할지라도 상이한 정치

<sup>158</sup> 민주평화론의 대표적 연구는 Zeev Maoz and Bruce Russett, "Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-1986," *American Political Science Review*, vol. 87, no. 3 (1993), pp. 624~638; John R. Oneal and Bruce Russett, *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations* (New York: Norton, 2001). 민주평화론에 대한 리뷰로는 다음을 참조. Jack S. Levy, "The Democratic Peace Hypothesis: From Description to Explanation," *Mershon International Studies Review*, vol. 38, issue 2 (1994), pp. 352~354.

<sup>159</sup> 협상모델에 기반한 민주주의 국가의 위기 및 협상 행위에 대한 대표적 연구는 James D. Fearon, "Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes," *American Political Science Review*, vol. 88, no. 3 (1994), pp. 577~592; Kenneth A. Schultz, "Domestic Opposition and Signaling in International Crises," *American Political Science Review*, vol. 92, no. 4 (1998), pp. 829~844.

체제 속성을 지닐 수 있는 것이다. 예를 들어, 워스(Jessica L. P. Weeks)는 게데스(Barbara Geddes)의 권위주의 유형화를 토대로 ▲ 개인 혹은 집단에게 권력이 집중되었는지, ▲ 권력을 진 개인 혹은 집단이 군 경력이 있는지를 통하여 네 가지 권위주의 국가 유형 - (1) 강인(strongman), (2) 보스(boss), (3) 기제(machine), (4) 군부(junta) - 을 제시하였다 (<그림 VI-1> 참조).<sup>160</sup> 쿠바의 경우는 공산혁명을 이끈 피델 카스트로의 권력이 라울 카스트로에게 이양이 된 이후 집단지도체제로서 권력집단 핵심 구성원이 군출신이라는 것을 고려할 때 ‘군부’라고 볼 수 있고, 이란은 하산 로우하니(Hassan Rouhani) 대통령이 존재하지만 아야톨라 알리 하메네이(Ayatollah Ali Khamenei)를 비롯한 종교지도자의 영향력이 막강하기 때문에 민간 출신의 집단지도체제인 ‘기제’로 분류할 수 있으며, 북한은 김정일 사후 실제로 군 경력이 없는 김정은이 자신을 정점으로 한 권력체제를 공고히 하는 데 일단 성공을 거두었다고 볼 때 ‘보스’라고 할 수 있다.

<sup>160</sup>- Jessica L. P. Weeks, *Dictators at War and Peace* (Ithaca: Cornell University Press, 2014), p. 17. 이 책에 대한 서평은 홍석훈, “독재자들의 전쟁과 평화,” 『KINU 통일플러스』, 1권 3호 (2015 가을), pp. 89~98.

〈그림 VI-1〉 워스(Jessica Weeks)의 권위주의 유형

(2) 군 경험	군인 출신 military background	군부(junta): 쿠바(라울 카스트로)	강인(strongman)
	민간 출신 civilian background	기제(machine): 이란(로우하니)	보스(boss): 북한(김정은)
		집단 non-personalist	개인 personalist
(1) 개인 혹은 집단			

출처: Jessica L. P. Weeks, *Dictators at War and Peace* (Ithaca: Cornell University Press, 2014), p. 17.

그렇다면 과연 이러한 다른 유형의 권위주의 체제가 3국의 외교정책과 나아가 대미관계에 영향을 미쳤는가? 사실 워스가 앞선 형태의 유형화를 시도한 이유는 국내청중 협상모델을 권위주의 외교정책 분석에 도입하기 위한 것이었다. 이를 통해 워스는 집단지도체제, 특히 민간집단체제의 경우 민주주의 국가와 유사한 대외행태를 보인다고 주장한다. 집단지도체제에서 지도자는 비록 대중은 아닐지라도 엘리트의 선호와 반응을 의식하면서 정책 결정을 내릴 수밖에 없기 때문이다. 그 결과 무력분쟁의 경우 승산을 고려하여 신중하게 결정을 내리기 때문에 상대적으로 패배를 덜 맛보게 된다. 워스의 연구는 1946년부터 1999년까지 모든 국가쌍(dyad)을 상대로 한 통계분석에 기반하고 있지만 미국을 포함한 국가쌍만을 분석대상으로 삼았을 경우에도 매우 유사한 결과를 볼 수 있다.

〈표 VI-1〉 로짓분석: 방향성을 가진 국가쌍 내 분쟁개시(1946~1999년)

	모델1	모델2	모델3	모델4
	$\frac{b}{se}$	$\frac{b}{se}$	$\frac{b}{se}$	$\frac{b}{se}$
민주주의 (democracy)	0.215	0.278	-1.341 ***	-1.781 ***
	0.165	0.187	0.511	0.678
군부 (junta)	0.459**	0.659***	0.586	0.569
	0.197	0.215	0.573	0.557
보스 (boss)	0.673***	0.867***	1.526***	1.521 ***
	0.169	0.185	0.377	0.476
강인 (strongman)	0.929***	1.174***	0.918 **	0.883**
	0.157	0.177	0.407	0.44
기타 비민주주의	0.398***	0.752***	0.382	0.43
	0.153	0.174	0.464	0.499
신생/불안정 레짐	0.035	0.285*	-0.008	-0.157
	0.153	0.172	0.476	0.509
Side B의 민주주의	0.266 **	0.047	.	.
	0.107	0.124	.	.
Side A의 군사력	10.42***	5.681***	16.474***	19.677 **
	0.863	1.497	3.529	8.753
Side B의 군사력	9.13***	5.763***	-2.978	0.698
	0.864	1.504	1.861	2.149
Side A의 상대적 국력		0.441***		-1.434
		0.134		5.688
경제 의존성(lower trade dependence in dyad)		-30.551***		53.141*
		11.7		29.568
강대국-강대국 국가쌍		1.662***		-0.28
		0.52		1.751
비강대국-강대국 국가쌍		0.745***		.
		0.233		.
강대국-비강대국 국가쌍		0.713***		.
		0.214		.

	모델1	모델2	모델3	모델4
국경의 공유	1.865***	1.216*	0.617	0.908
	0.537	0.67	0.479	0.764
수도 간 거리	-0.201***	-0.317***	-0.182*	-0.102
	0.064	0.083	0.107	0.134
동맹 유사성		-0.887***		-0.092
		0.139		0.904
Side A의 체제지배국과의 동맹 유사성		0.344**		.
		0.149		.
Side B의 체제지배국과의 동맹 유사성		0.472***		.
		0.147		.
상수	-3.974***	-2.91***	-1.11	-2.278**
	0.543	0.688	1.015	1.011
N	947638	921732	6950	6603
Log-Likelihood	-9421.78	-8749.5	-426.72	-403.309
BIC	19049.98	17814.88	977.291	964.933

\* Note: Machine is the base category; \* .10, \*\* .05, \*\*\* .01

- 모델 1: Replication of (1) (Weeks 2014: 45)
- 모델 2: Replication of (2) (Weeks 2014: 45)
- 모델 3: 잠재적 타깃이 미국인 사례에 대한 Replication of (1) (Weeks 2014: 45)
- 모델 4: 잠재적 타깃이 미국인 사례에 대한 Replication of (2) (Weeks 2014: 45)
- 시계열횡단면분석을 위하여 통제변수로 삼은 가장 최근 발생한 분쟁 이후 시간(Time)과 이에 대한 제곱 및 세제곱(time squared, time cubed)은 제시하지 않음.

자료: 통계분석을 기초로 필자 작성.

<표 VI-1>은 워스의 계량분석 데이터 분석을 그대로 재현(replication)하거나 분석 대상을 미국을 잠재적 타깃으로 삼고있는 사례로 한정된 후 재현한 결과를 나타낸다. 모델 1은 잠재적 개시국이 잠재적 타깃에 대하여 분쟁을 시작하였는지를 잠재적 개시국의 정치체제 유형(민주주의, 군부, 보스, 강인 등), 양국가의 군사력, 국경과 거리에 대한 설명변수 및 통제변수를 통해 설명하고자 하였고, 모델 2는 양국의 국력비, 무역과 동맹 관계를 통제변수로 추가하여 살펴보았다. 모델 1과 모델 2에서 잠재적 개시국은

기본적으로 기제(machine) 독재국으로 설정되어 있기 때문에 민주주의 변수가 유의미하지 않다는 것은 기제와 민주주의가 분쟁을 일으키는 데 있어서 통계적으로 유의미한 차이가 발견되지 않는다는 것을 의미한다. 반면, 군부, 보스, 강인의 경우 기제와 비교하여 분쟁을 개시할 확률이 높다는 사실을 확인할 수 있다. 여기에서 워스는 기제 권위주의는 다른 권위주의 국가보다 오히려 민주주의와 유사한 분쟁개시 패턴을 보인다는 것을 강조한다.

그렇다면 과연 미국을 상대로 다양한 유형의 권위주의 국가는 어떠한 모습을 보이는가? 모델 3과 모델 4에서 잠재적 타겟이 미국인 경우에 한정하여 통계분석을 시도하였다. 두 모델에서 민주주의는 통계적으로 유의미한 부정적 영향을 미친다는 것을 알 수 있다. 즉, 민주주의는 기제보다 미국에 대하여 분쟁을 일으킬 확률이 낮다는 것이다. 반면, 군부의 경우 기제와 구별되는 모습을 보이지 않으며, 보스와 강인의 경우 기제보다 미국에 대하여 분쟁을 일으킬 확률이 높다고 드러났다. 따라서 미국의 입장에서 민주주의가 자국을 상대로 분쟁을 일으킬 확률이 가장 낮고, 다음은 기제와 군부이며, 보스와 강인은 분쟁을 일으킬 가능성이 가장 높다.

이를 통해 미국이 북한에 비하여 쿠비와 이란과 관계 회복 이후 협력 관계를 구축할 믿음을 가질 것을 예상할 수 있다. 스탈린, 후세인, 김일성 같은 일인 독재의 경우 집단 독재에 비하여 지도자 자신이 대외정책의 실패로 인하여 권력을 잃거나 처벌을 받을 우려를 덜 할 수밖에 없다. 또한 중앙집권에 성공한 국가지도자는 대외정책의 잦은 변화를 시도해도 그로 인한 국내적 비용을 부담할 필요가 없다. 따라서 이러한 일인 독재국을 상대로 긴장을 해소하고 분쟁관계를 해결하려는 상대국은 어려움을 겪을 수밖에 없다. 현재 상황에서 카스트로와 로우하니스 김정은보다 미국과 관계 개선을 통해 경제를 개선하고 안보를 강화하는 업적을 통해 권력유지와 정권연장의 유인이 보다 강하다고 볼 수 있다. 따라서 쿠비와 이란은 북한에 비하여 미국과 협력의 유인과 의지가 큰 국가로 볼 수 있다.

## 4. 대외경제와 외교정책

다음으로 쿠바, 이란, 북한의 대외경제가 각국의 대미관계에 미친 영향을 살펴보자. 양자 사이에서 경제협력과 안보갈등 간 관계에 대해서는 자유주의자와 현실주의자 간 오랜 논쟁이 존재한다. 자유주의자는 경제협력으로 인한 상호이익은 안보협력의 유인을 창출하여 양국 사이의 평화를 낳는다고 주장한 반면, 현실주의자는 경제협력은 상대적 이익의 격차를 낳고 갈등의 소지를 만들어 양국 사이의 관계를 악화시킬 수 있다고 본다.<sup>161</sup> 하지만 이들의 논쟁은 상호의존의 서로 다른 측면을 강조하고 있다. 자유주의자는 상호의존의 ‘정도’에 집중하는 반면, 현실주의자는 상호의존의 ‘대칭’을 강조한다. 따라서 상호의존이 증가할수록 두 국가는 서로의 필요를 자각하고 협력을 선호하지만, 상호의존이 비대칭적이라면 상대적 약국은 상대적 강국을 경계하고 상대적 강국은 때때로 상대적 약국에 압박을 행사하여 긴장이 조성될 가능성이 높다.<sup>162</sup>

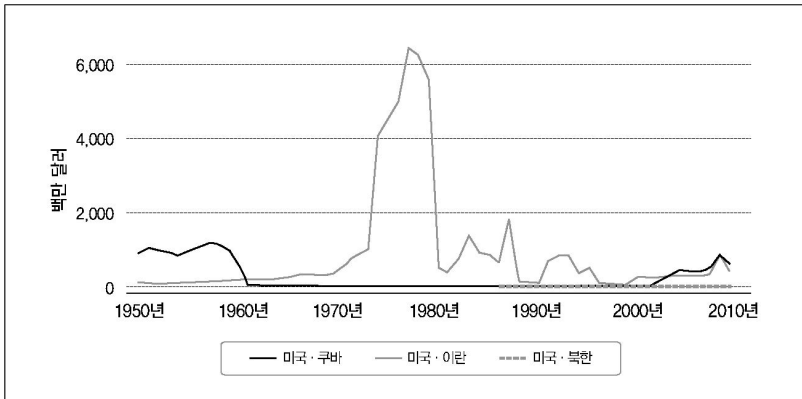
그렇다면 쿠바, 이란, 북한이 과거 미국과 맺은 경제관계는 어떠하였는가? 3국 모두 최근 들어 미국과의 교역이 낮은 수준에 머물고 있지만, 쿠바와 이란은 각각 공산혁명과 이슬람혁명을 겪기 이전 미국과 일정 수준의 교역관계를 맺고 있었다. 특히 이란은 이슬람 혁명 이후에도 한동안 미국과 상당 수준의 교역관계를 유지했다(<그림 VI-2> 참조). 이란의 석유

<sup>161</sup> 상호의존과 안보협력에 대한 오랜 논쟁과 관련한 최근의 연구와 리뷰는 Katherine Barbieri, *The Liberal Illusion: Does Trade Promote Peace?* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002); Edward D. Mansfield and Brian Pollins, *Economic Interdependence and International Conflict: New Perspectives on an Enduring Debate* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003); Dale C. Copeland, *Economic Interdependence and War* (Princeton: Princeton University Press, 2015).

<sup>162</sup> 동아시아 지역에서 경제협력의 정도와 대칭의 변화를 통하여 안보협력의 가능성을 분석한 글로는 정성철, “아시아 패러독스? 동아시아 경제협력과 안보갈등,” 민병원·조동준 편, 『세계정치 21: 동아시아의 보편성과 특수성』 (서울: 사회평론, 2014), pp. 19~52.

와 미국의 산업 협력을 통해 공동 이익 창출이 가능하기 때문이다. 쿠바 역시 미국과의 지리적 근접성과 자국 내 관광과 서비스 산업을 고려할 때 미국과 관계 개선은 상당한 경제적 유인을 확보할 수 있다고 생각할 수 있다. 반면, 북한의 경우 미국과 무역을 통하여 이익을 창출한 경험이 전무하다. 더구나 현재 상황에서 미국과 관계 개선을 통하여 당장 확보할 경제적 이익을 예상하는 것도 쉬운 일은 아니다. 미국의 경제제재가 해제될 경우 김정은 정권의 통치자금 확보에 숨통이 트이겠지만 이란과 쿠바의 경우와 달리 북미가 공동으로 확보할 경제적 이익은 명확하지 않다.

<그림 VI-2> 양자 무역량(1950~2007년)



출처: "Trade Data Set v3.0," <www.correlatesofwar.org>, 163

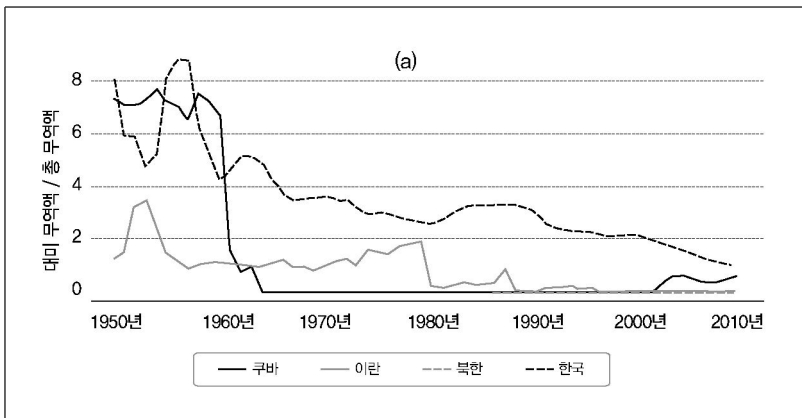
한편 이들 국가와 미국의 상호의존 대칭성은 어떠했는가? <그림 VI-3>은 쿠바, 이란, 북한, 한국의 대미 무역액을 전체 무역액으로 나눈 값

<sup>163</sup>-Barbieri and Keshk, "Correlates of War Project Trade Data Set Codebook, Version 3.0," (2012), <<http://correlatesofwar.org>>; Katherine Barbieri, Omar M. G. Keshk, and Brian Pollins, "TRADING DATA: Evaluating Our Assumptions and Coding Rules," *Conflict Management and Peace Science*, vol. 26, no. 5 (2009), pp. 471~491.

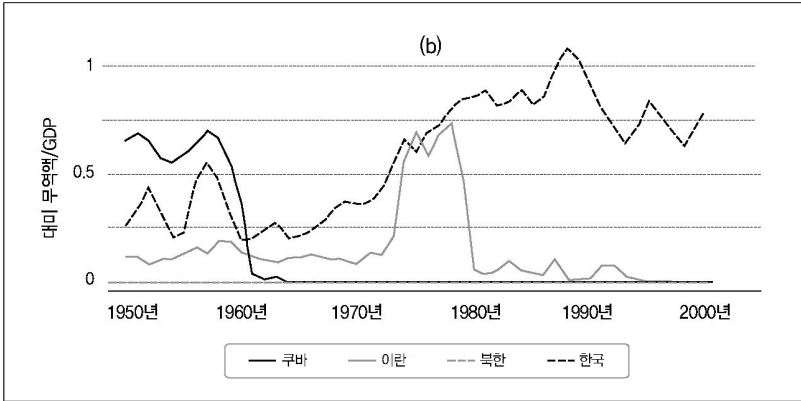


(a)과 대미 무역액을 각국 GDP로 나눈 값(b)을 나타내고 있다. 이를 통해 쿠바는 다소 비대칭적 대미 의존을, 이란은 대칭적 대미 의존을, 북한은 미국에 대한 비의존성을 확인할 수 있다(<그림 VI-4> 참조). 따라서 북한에 비하여 이란과 쿠바는 미국과의 관계 개선을 통하여 대칭적 상호의존에 의한 이익 확보를 기대한다고 유추할 수 있다. 더구나 쿠바의 경우 베네수엘라의 경제지원에 크게 의존해 왔지만 현재 베네수엘라 경제가 위기 상황에 직면해 있기 때문에 미국과의 경제협력의 필요성은 그 어느 때보다 절실하다고 할 수 있다.<sup>164</sup>

**<그림 VI-3> 쿠바·이란·북한의 대미 의존, 1950~2007년  
(양자무역액/전체무역액)**

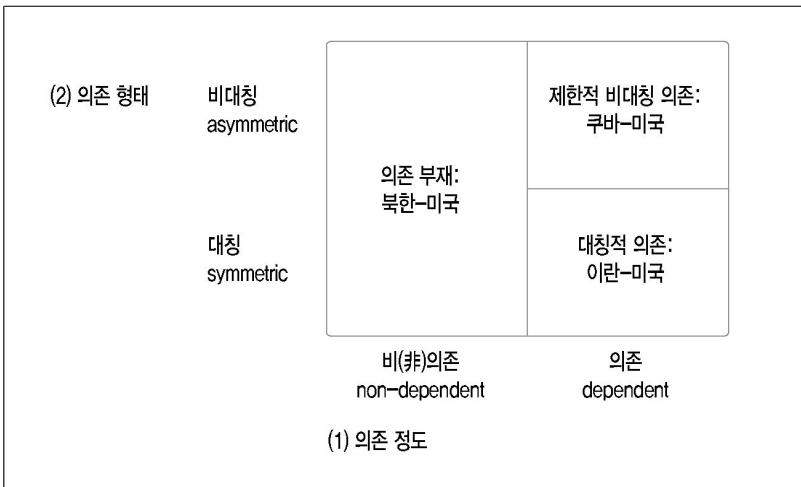


<sup>164</sup> 쿠바-베네수엘라의 상호의존 현황과 전망에 대해서는 다음을 참조. Ted Piccone and Harold Trinkunas, “The Cuba-Venezuela Alliance: The Beginning of the End?,” *Brookings Policy Brief* (June 2014).



출처: "Trade Data Set v3.0," <www.correlatesofwar.org><sup>165</sup>; Håvard Hegre, John R Oneal, and Bruce Russett, "Trade Does Promote Peace: New Simultaneous Estimates of the Reciprocal Effects of Trade and Conflict," *Journal of Peace Research*, vol. 47, no. 6 (2010).

<그림 VI-4> 상호의존과 양자관계



자료: 필자 작성.

<sup>165</sup>-Barbieri and Keshk, "Correlates of War Project Trade Data Set Codebook, Version 3.0"; Barbieri, Keshk, and Pollins, "Trading Data: Evaluating Our Assumptions and Coding Rules."

물론 과거의 상호의존이 현재와 미래의 양자협력을 이끌어 내는 영향은 제한적일 수 있다. 과거의 경험을 통해서만 미래에 대한 기대 수준을 결정하지 않기 때문이다. 그러나 과거의 경제관계가 3국의 산업 구조와 지리적 상황을 반영한 결과라고 본다면, 쿠바와 이란의 지도자가 미국과의 관계 개선을 통하여 과거 수준의 경제적 이익을 기대하는 것은 자연스럽다. 더구나 현재의 상호의존의 정도와 유형 역시 미래 상황을 보장하지는 않기 때문에 코퍼랜드(Dale Copeland)는 현재의 상호의존 자체가 아니라 미래의 상호의존에 대한 기대가 현재의 국가 간 협력을 결정짓는다고 주장한다.<sup>166</sup> 코퍼랜드는 미래에 대한 기대를 결정짓는 요인에 대해서는 명확한 답을 내놓고 있지 않지만, 과거의 상호의존과 현재의 상대의 의도를 결합한 판단을 지도자가 낸다고 볼 수 있을 것이다.

## 5. 비교분석의 시사

미국-쿠바의 국교회복과 이란의 핵협상 타결 이후 북한이 제2의 쿠바, 제2의 이란이 될 수 있을지에 대한 관심이 증가하였다. 과연 북미관계는 새로운 전기를 맞이할 것인가? 전반적으로 미국 및 외교 전문가들은 미국 내 북한과의 관계 개선을 주장하는 목소리가 약하며(미국 국내정치), 미국의 입장에서 북미관계 개선이 몰고 올 전략적 이익이 상대적으로 높지 않으며(국제환경), 북한의 핵개발은 점증하는 실질적 위협으로 미국을 위협하고 있음(핵개발)을 지적하면서 북미관계의 변화 가능성을 낮게 보았다(<표 VI-2> 참조).

<sup>166</sup>-Copeland, *Economic Interdependence and War*.

〈표 Ⅵ-2〉 쿠바·이란·북한 비교

	쿠바	이란	북한
미국 국내정치	쿠바계 미국인	이란계 미국인, 경제제재 비관론자	탈북자
국제환경: 중남미·중동·동아시아	중국 영향력 확대	수니파 테러	미중 경쟁
핵개발	비핵	핵 프로그램	핵탄두
정치체제	집단 권위주의: 군부	집단 권위주의: 기제	일인 권위주의: 보스
대미경제	의존: 다소 비대칭	의존: 대칭	비의존

자료: 필자 작성.

본 연구는 쿠바, 이란, 북한의 정치체제와 상호의존이라는 기존 분석이 상대적으로 경시한 변수에 대한 고려를 통하여 북미관계의 미래를 전망하고자 하였다. 북한의 일인 권위주의는 쿠바와 이란의 집단 권위주의와 달리 미국을 비롯한 다른 국가에 대하여 호전적 경향을 보이는 것으로 알려졌다. 결국 미국 입장에서 쿠바와 이란은 북한보다 호의적 상대로서 협상과 타협이 용이한 상대인 것이다. 한편 이란과 쿠바는 북한과 달리 미국과 경제적 상호의존 관계를 형성한 역사적 경험이 존재하기 때문에, 이란과 쿠바의 지도자는 미국과의 관계 개선을 통한 경제적 효과를 기대할 수 있다. 이는 미국 내 일부 이익집단과 이해를 같이 하는 것으로 미국-이란 및 미국-쿠바 관계는 북한-미국 관계에 비하여 경제적 이익을 위한 안보적 협력의 유인이 크다고 볼 수 있다.

그렇다면 최근 미국-쿠바, 미국-이란 관계 개선이 한국의 대북·통일 정책에 던지는 정책적 함의는 무엇인가? 첫째, 이른바 북한변화에 대한 실질적이고 장기적인 계획 마련 및 실행이 필요하다. 전통적인 국제정치 및 외교정책 논의는 민주주의와 비민주주의의 차별성을 부각하였다. 하지만 최근의 논의는 민주주의 국가 간 차별성과 비민주주의 국가 간 차별성에 집

중하고 있다. 특히 비민주주의 국가의 경우 일인 권위주의와 집단 권위주의의 차이가 부각되고 있다. 전자의 경우 지도자가 외교정책의 결과에 대하여 책임을 질 필요가 없을 수 있지만, 후자의 경우 지도자가 대중이 아니더라도 권력을 분점하는 엘리트에 의해 문책을 받을 수 있다. 따라서 일인 권위주의 국가는 모험적인 외교정책을 통해 국제 불안을 가중시키는 경향을 보여준다.

이러한 논의는 북한 정권의 속성변화가 우리가 당면한 북한 문제의 근본적 해법임을 시사한다. 과연 북한변화를 위한 우리의 가용 수단은 무엇이고 이를 활용한 우리의 액션 플랜은 무엇인지에 대한 구체적 논의와 조속한 실행이 필요하다. 정부차원의 공개적인 북한변화 압박과 논의는 남북 관계를 급속히 냉각시키면서 북한 도발의 빌미를 제공하는 결과를 낳을 수밖에 없다. 따라서 이러한 단기적인 부정적 효과를 최소화하면서 실질적인 북한변화를 이끌 수 있는 지혜와 노력이 필요한 시점이다.

둘째, 대북 관여 정책은 대칭적 상호의존을 추구하는 방향으로 나아가야 한다. 기존의 남북 경제협력은 경제교류 활성화에 초점을 맞춘 측면이 강하다. 하지만 경제적 상호의존이 비대칭성을 보일 경우 상대적 약자는 상대적 강자에 대하여 두려움을 느끼고, 상대적 강자는 상대적 약자를 조종하고자 하는 유혹에 빠지는 모습을 보인다. 결국 경제적 상호의존의 증가에도 불구하고 양국 관계가 악화되는 결과를 초래할 수 있는 것이다. 현재 남북한 경제규모의 심대한 격차가 존재하기 때문에 남북한 경제교류 확대는 동시에 상호의존 비대칭성의 증가를 의미한다. 따라서 북한의 두려움과 경계를 줄일 수 있는 북한의 경제개방 계획이 필요하다. 하나의 방법으로는 북한과 경제협력을 맺는 국가의 수를 확대시키는 것이다. 결국 다양한 양자관계를 통하여 북한 스스로 다수 국가에 대한 의존을 통하여 국제경제에 편입을 경험하도록 유도하는 것이다.

끝으로, 앞서 말한 변화와 관여의 투트랙(two-track) 전략의 심화이다. 기존 국내 논의는 ‘북한변화’와 ‘경제 관여’를 상충하는 대북 전략으로 바라보았다. 하지만 변화를 통한 관여, 관여를 통한 변화에 대한 새로운 인식이 필요하다고 할 수 있다. 분명 북한 정권이 일인 권위주의에서 탈피할 때 북한 경제개방과 개혁은 속도를 낼 수밖에 없을 것이다. 한편 관여를 통하여 북한 엘리트와 대중이 외부 세력과 상호 작용을 경험할 때 변화에 대한 목소리를 높일 것을 기대할 수 있다. 일방적 북한변화 전략은 북한 지도부와 엘리트 세력의 결집을 초래할 수 있으며, 일방적 경제 관여 전략은 북한 지도부의 권력유지를 연장하는 효과를 낼 수 있기 때문이다. 북한의 정치 변화와 경제 발전을 통해 남북한 격차가 좁혀지면 남북한이 합의하는 가운데 평화통일의 결실을 거둘 날은 앞당겨질 것이다.



## Ⅶ. 러시아·쿠바 관계: 동맹파탄과 경제협력 가능성





냉전 시기 쿠바는 소련에게 있어서 가장 중요한 동맹국 가운데 하나였으며, 소련의 중남미(라틴아메리카) 외교 전략에서 핵심적 역할을 담당했다. 그러나 1991년, 소연방이 소멸하면서 소련의 계승 국가인 러시아와 쿠바의 관계는 만회가 어려울 정도로 악화일로로 치달았다. 이는 주로 신생 러시아의 초대 대통령인 보리스 옐친(Boris Yeltsin) 정권 하에서 국가의 외교 방향을 전폭적인 친서방 노선으로 전환한 데 따른 갈등이 원인이었다. 또 쿠바가 소련에 대해 안고 있던 부채를 해결하고 러시아와 동맹으로서가 아닌 정상적인 국가로서 새롭게 관계를 재정립해야 하는 일이 쉽지 않았다. 경제적으로는 소련 시기 양국이 이데올로기 동맹을 기반으로 구축했던 원유와 설탕의 맞교환 방식의 무역 구조를 개선하는 일이 여의치 않았다. 국제사회에서 러시아는 쿠바의 인권 문제에 대한 서방의 압력에 동조하는 한편, 대쿠바 경제제재에도 눈감는 등 외교적으로 양국 관계는 파국으로 치닫는 듯했다. 그러나 1995년을 전후하여 러시아 내부에서 친서방 외교에 대한 반성이 일자 러시아는 쿠바에 대한 전략적 가치를 재평가하려는 움직임이 보이기 시작했다. 다만 1990년대 후반 러시아가 국가 부도 사태에 직면하면서 경제적으로 위축되어 있던 관계로, 쿠바와의 경제관계 회복이 여의치 않았으며 이는 외교관계의 부실로 이어졌다.

2000년 집권한 러시아의 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 대통령은 국제유가 상승에 힘입은 경제 회복을 토대로 자국 외교를 실용노선으로 전환하고, 외교 전략의 틀을 바꾸어 적극적인 대중남미 외교를 추진하는 한편 그 일환으로 쿠바와의 관계 회복을 모색하고 있다.

이 장은 러시아와 쿠바의 관계를 시계열적으로 추적하면서 동맹으로 시작된 양국 관계가 파국을 거쳐 다시 경제 협력을 중시하는 관계로 재편되는 경위를 고찰하고자 한다. 대체로 소련 해체 이후 현재까지 두 나라 관계는 3개 단계를 거쳐 발전해 왔다고 할 수 있다. 또한 이 장은 양국의

외교관계가 실용주의에 기초한 경제관계를 중심으로 재편되는 배경에 국제 정치·경제 질서의 변화에 따른 러시아의 외교 노선 수정, 대미 견제를 위한 쿠바의 대외 전략적 선택 그리고 석유 팩터가 작용했음을 규명할 것이다. 끝으로 결론 부분에서는 러시아와 쿠바 관계의 변화 양상이 러시아와 북한 관계와 갖는 유사성을 확인하고 그 시사점을 짚어 보고자 한다.

## 1. 쿠바 혁명과 소련: 동맹의 성립과 파탄

쿠바와 러시아의 관계는 피델 카스트로(Fidel Castro)가 혁명 정부를 수립하기 수십 년 전부터 시작되었다. 1902년 쿠바가 독립하자 러시아 제국(제정 러시아)이 쿠바와 공식 국교를 맺은 역사가 있기 때문이다. 1917년 러시아에서 볼셰비키 혁명이 발생한 후, 쿠바는 러시아와의 외교관계를 단절했고 소련과 재수교한 것은 제2차 세계대전이 한창이던 1943년, 당시 미국 주재 소련 대사였던 막심 리트비노프(Maxim Litvinov)가 아바나에 소련 대사관을 설치했을 때였다. 같은 해 바티스타(Batista) 정권 하에 쿠바 외교관들이 모스크바를 방문했고 소비에트 정부는 바티스타 정부 안에서 활동하던 쿠바 공산주의자들과 접촉하기도 했다.

하지만 2차 대전 종식 후 집권한 라몬 그라우(Ramon Grau)와 카를로스 프리오(Carlos Prio San Martin Socarras) 정부는 쿠바 공산당을 탄압하고 소련과의 관계를 제한했다. 1952년 쿠데타로 바티스타가 재집권에 성공했지만 소련 대사관은 폐쇄됐으며 국교는 다시 단절됐다. 공산주의의 위협 때문이었다.

1959년 피델 카스트로가 주도한 쿠바 혁명 이후, 소련과 쿠바는 단절됐던 외교관계를 복원했다. 그러나 혁명 초기에 소비에트 정부는 카스트로

의 혁명을 별로 신뢰하지 않았다. 크렘린은 카스트로와 그의 혁명 세력, 또 혁명의 성격에 대한 정보를 별로 갖고 있지 못했고,<sup>167</sup> 역사적, 지리적으로 미국과 연계가 깊은 쿠바가 소련에 이익을 가져다 줄 가능성이 많지 않을 것으로 판단했던 듯하다. 이러한 크렘린의 의구심이 전혀 근거가 없는 것도 아니었다. 카스트로 혁명이 발생하기 전까지 쿠바에 쏟아 부은 미국의 투자는 미화 10억 달러에 달했는데 이는 미국이 중남미 전역에 갖고 있던 투자의 12%에 해당하는 막대한 금액이었다. 쿠바 경제는 완전히 미국의 통제 하에 있었다. 미국이 이러한 경제적 이권을 포기할 리 없었고 만일 미국이 반격을 가해 온다면 소련은 이를 감당해 낼 자신이 없었다. 당시 소련 서기장 흐루시초프가 카스트로를 미국의 꼬나풀로 의심했다는 주장도 있다.

그러던 것이 카스트로가 1961년 유명한 마르크스-레닌주의자 선언을 하고 반미 색채를 노골적으로 드러내자 소련은 쿠바 신정부에 관심을 갖기 시작했다.<sup>168</sup> 카스트로는 토지개혁을 단행하고 미국의 자산을 몰수함으로써 구중주국의 이권에 도전했고 크렘린은 여기에 열광했다. 미국이 카스트로 정권에 타격을 가할 목적으로 쿠바에서 수입하던 설탕의 양을 대폭 줄이자 카스트로는 오히려 소련에 대한 정치적 접근을 더욱 강화했다.

카스트로의 혁명 정권이 공산주의를 선언하자 쿠바 내부의 중산층이 동요했으며 고급 두뇌의 국외 유출이 잇따랐다. 여기에 미국이 쿠바의 유일 수출 품목인 설탕의 수입을 줄이면서 쿠바 경제는 심각한 위협에 처하게 된다. 이 같은 위기는 소련이 쿠바에 개입하기 위한 명분을 제공해 주었는 바, 1960년 2월 소련 정부는 쿠바에 대한 경제 원조를 공식적으로 결정하

<sup>167</sup>-Nikita Khrushchev, *Khrushchev Remembers* (New York: Penguin Books, 1971), p. 450.

<sup>168</sup>- 피델 카스트로는 자신의 7월 26일 혁명운동과 기존에 존재하던 인민사회주의당을 합쳐 통합혁명조직(IRO)을 새롭게 창설했는데, 동 조직은 쿠바 공산당의 전신이다.

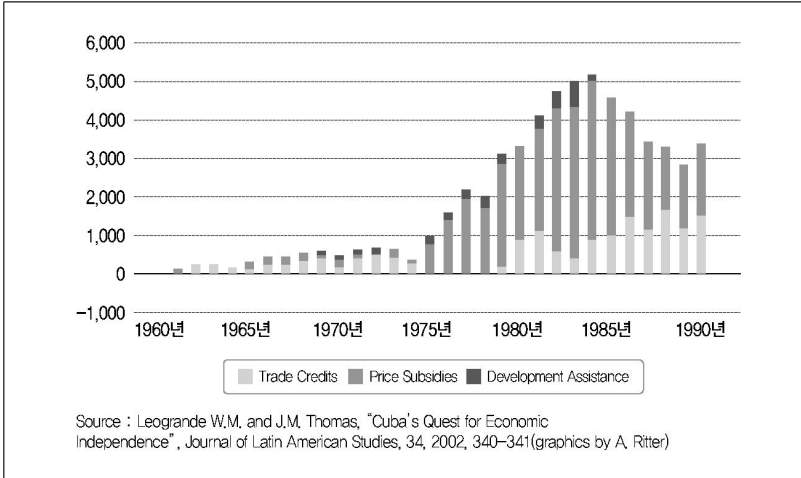
기에 이른다. 양국 간에 체결된 무역 협정에 따라 소련은 1960년에 42만 톤의 설탕을 수입했고 1961년부터 1964년까지 매년 100만 톤씩을 수입하기로 합의했다. 또 당시 소련 서기장이었던 니키타 흐루시초프(Nikita Khrushchev)는 쿠바 정부에 2.5%라는 대단히 낮은 금리로 1억 달러의 부채를 제공하는 한편, 국제 시세보다 낮은 가격으로 쿠바에 석유를 수출하기로 약속했다. 이후 소련이 존속하는 1980년대 말까지 쿠바는 경제적으로 소련에 완전히 의존하게 되는데, 이러한 관계는 쿠바에게 설탕과 석유의 맞교환이라는 경제적 이익을 가져다주는 대신 소련에 대한 종속을 심화시켰고, 소련으로서는 미국의 턱 밑에 사회주의 국가가 들어섬으로써 중남미 지역으로의 혁명 수출을 위한 전초기지를 얻는 대신 무거운 경제적 부담을 감수해야 했다.

1972년 쿠바는 사회주의권 국가들의 경제공동체인 COMECON에 가입했으며, 1980년대 말까지 소련은 쿠바의 가장 큰 무역 상대국으로서 쿠바 대외 무역의 60~85%를 차지할 정도였다.<sup>169</sup> 1959~1991년 동안 소련은 1억 7천만 톤의 석유를 쿠바에 싼 값으로 팔았으며 1천300만 톤의 곡식과 30만 대의 트럭, 자동차, 트랙터를 제공했다. 1980년대 중반, 쿠바에는 5천 개가 넘는 소련-쿠바 공동 프로젝트가 추진 중이었고 매년 8천 명의 쿠바인들이 소련에서 유학했다. 쿠바의 대소 경제 의존은 1980년대에 들어 더욱 심화되었다. 쿠바는 소련으로부터 염가에 수입한 원유 중 일부를 국제시장에 내다 팔아 왔는데 1983년부터 1985년 사이에 국제 유가가 하락하면서 수입이 급감했기 때문이다. 1991년 소연방이 해체되던 당시, 쿠바는 소련과 사회주의권에 대한 의존 심화로 제대로 된 경제 시스템을 갖고 있지 못했다.

<sup>169</sup>- Аналит. центр Полпред, *Латинская Америка и Россия. Экономические связи в 2000 году* (М.: Агентство «Бизнес-пресс», 1999), С. 236.

〈그림 VII-1〉 1960~1990년 소련의 대쿠바 경제 원조

(단위: 백만 달러)



출처: Arch Ritter, "Proyecciones macroeconomicas de una Cuba sin Venezuela," *The Cuban Economy*, February 20, 2014, <<http://thecubaneconomy.com/articles/tag/cuba-russia-relations/>>. (검색일: 2015.10.16.)에서 재인용.

한편 냉전 시기 쿠바와 소련의 군사적 동맹관계는 유례를 찾아보기 어려울 정도로 돈독했다. 1962년 쿠바에 핵미사일을 설치하려던 소련의 시도가 미국과의 군사적 충돌 위기 앞에 좌절된 사건은 양국 간 동맹관계의 친밀도를 잘 보여준다. 피그스 만 사건과 몽구스 작전(Operation Mongoose) 등을 통해 군사력으로 카스트로 정권을 붕괴시키려 했던 미국 케네디 대통령의 시도에 카스트로는 위협을 느끼고 소련에 무기 제공을 요청했다. 소련은 무기 제공이 미국을 지나치게 자극할 것을 우려하여 그 대신 핵미사일을 쿠바 영내에 배치할 것을 결정했다. 여기에는 제3세계에 대한 지원과 핵전력 강화를 통해 미국보다 군사적 우위에 서려 했던 흐루시초프의 의도도 작용했을 것으로 분석된다. 1962년 10월 14일, 미 공군 정찰기가 쿠바 상공에서 촬영한 사진으로 인해 소련이 쿠바 영내에 미사일 기지를 건설하고 있음을 감지한 케네디 대통령은 22일 밤 TV 연설을 통해 공격 무

기가 쿠바에 반입되는 것을 막기 위해 쿠바 주변을 해상 봉쇄한다고 발표했으며, 이미 기자재와 무기를 실은 소련 선박이 쿠바 근해로 접근 중이었기 때문에 미리 간 핵전쟁 발발 가능성이 전 세계를 공포 속에 몰아넣었다. ‘쿠바 위기’로 통칭되는 동 사건은 미리 양측 정상의 물밑 교섭 결과, 미국이 쿠바를 침공하지 않는다면 소련의 미사일 기지를 철거하겠다는 케네디와 흐루시초프의 합의에 따라 27일에 종결되었다. 핵전쟁도 불사할 각오로 상황을 지켜보던 카스트로는 소련의 소극적인 대응에 분노하면서 크렘린을 성토했으며 흐루시초프는 미국에 지나치게 양보했다는 이유로 반대파의 반발을 산 나머지 2년 후에 실각되었다.

쿠바는 앙골라와 에티오피아에 병력을 파견하여 아프리카에서 사회주의가 확산되는 데 기여했으며 동시에 비동맹 국가의 지도국으로 자처하면서 제3세계에 대한 영향력 확대를 추구했다. 제3세계에서 좌익 혁명운동과 혁명 정권을 지원하기 위해 쿠바는 자국의 인구에 비해 상대적으로 훨씬 많은 수의 전투 병력과 민간 기술요원, 의료봉사 요원 등을 파견했는데, 이 같은 해외 파견 규모는 쿠바의 국력 수준을 고려하면 지나친 것이었다. 쿠바의 대외개입 정책에 관한 논고에서 김달용은 “기실 쿠바의 국내자원과 제3세계에서의 활동 능력 간의 갭은 주로 소련의 군사적, 경제적 지원에 의해 메꿔져 왔다. 그것은 소련의 이타주의(altruism) 정책 때문이 아니라 쿠바의 해외 활동이 소련의 목적에 부합된다는 것을 확신하고 있었기 때문”이라고 분석한다.<sup>170</sup>

하지만 카스트로가 과연 진정한 공산주의자였는지에 의문을 제기하는 주장도 적지 않다. 소련이 쿠바에 대해 소련의 경제 모델을 따라 사회주의식 개혁을 하도록 주문했고 카스트로도 표면적으로는 소련의 요청에 따르는 듯 보였지만 카스트로의 쿠바가 결코 소련식 사회주의 체제는 아니었

<sup>170</sup>- 김달용, “쿠바의 대외개입정책,” 『이베로아메리카연구』, 2권 (1991), p. 184.

다는 것이다. 또 카스트로가 기회 있을 때마다 스스로를 사회주의자로 자처했지만 그것은 레토릭에 지나지 않으며 쿠바 공산당의 행동은 느슨한 사회주의적 가이드라인 안에서 소련과는 다른 방식으로 이루어졌다는 것이다.<sup>171</sup> 또 양국 관계를 ‘중속이론’으로 설명하려는 연구가 있는 한편으로, 쿠바가 소련에 대해 일방적으로 중속되었다고 볼 수 없다는 견해 역시 존재한다. 그 근거는 쿠바의 혁명이 지닌 민족주의(nationalism)적 성격, 그리고 혁명 이후 피델 카스트로 정권의 외교정책 결정 과정에서 민족주의적 요소가 무시할 수 없는 수준이라는 것이다. 즉 카스트로는 소련과의 관계에서 독립성을 확보하기 위해 노력했으며, 그것이 소기의 목적을 달성한 경우가 적지 않았다는 것이다. 소련 역시 쿠바에 대해 마르크스-레닌주의에 근거한 이상주의적 접근을 한 것으로 흔히 인식되지만, 현실주의와 실용주의 그리고 소비에트식 민족주의가 혼용된 방식으로 대응해 왔다는 시각도 있다.

1980년대에 들어 크렘린이 쿠바의 의존에 부담을 느낀 나머지 관계를 어떤 형태로든 정리하려 했다는 정보도 있다. 1983년 피델 카스트로가 모스크바를 방문했을 때 소련 정부는 미국이 쿠바를 공격할 경우 소련이 쿠바를 지켜주지 못할 것이라고 통보했다는 것이다. 당시 양국 정부 사이에 전략적 관계 변화에 관한 모종의 논의가 있었지만 이것은 비밀에 부쳐졌는데, 엉뚱하게도 먼저 종말을 맞은 것은 미국의 위협을 받고 있던 쿠바가 아니라 내부의 와해로 무너져버린 소련이었다는 사실이 역사의 아이러니라 할 것이다.<sup>172</sup>

<sup>171</sup>-Council on Hemispheric Affairs, “Cuba-Russia Now and Then,” (February 24, 2010), <<http://www.coha.org/cuba-russia-now-and-then/>>. (검색일: 2015.09.10.).

<sup>172</sup>-*Ibid.*

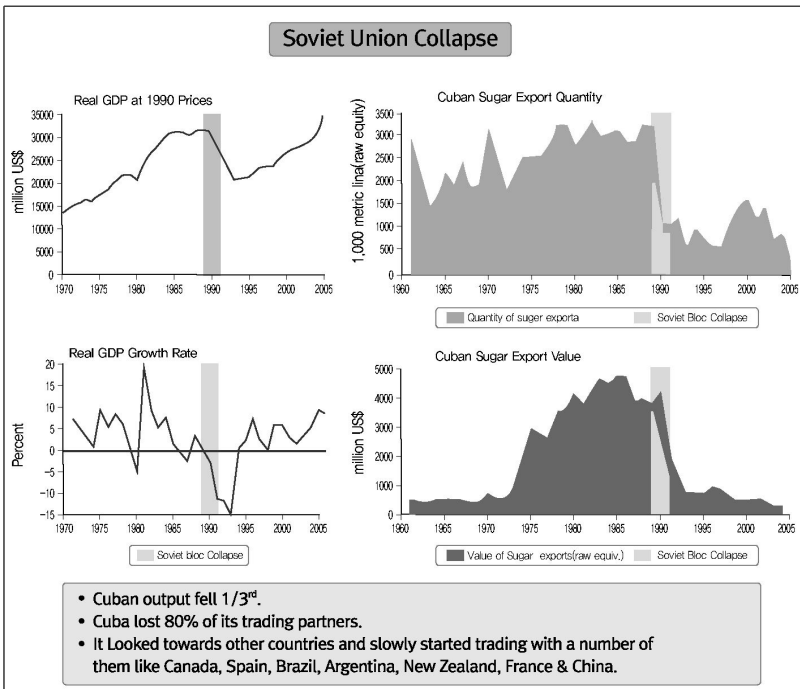


## 2. 러시아와 쿠바 관계: 단계적 추이

### 가. 1단계: 침체기(1991~1995년)

소련 해체 직후, 러시아와 쿠바 관계가 급속히 냉각된 것은 물론 이데올로기에 기초한 동맹이 파국을 맞았기 때문이다. 하지만 양국의 경제관계가 급격히 변질 및 축소된 것이 갈등의 기저에 놓여 있다는 사실을 이해하는 것이 중요하다. 소련으로부터의 경제 원조가 끊어진 후 쿠바에는 이른바 ‘특수기(periodo especial)’로 통칭되는 경제 위기가 도래했는데, 이는 쿠바판 ‘고난의 행군’이라 할 만했다.

〈그림 VII-2〉 소련 붕괴가 쿠바 경제에 미친 영향



자료: Amit Kumar, "Impact of US-Cuba Relationship on Trade," (March 26, 2012), <<http://www.slideshare.net/coolamit23787/impact-of-us-cuba-relationship-on-trade>>. (검색일: 2015.10.16.).

이미 앞 절에서도 언급한 것처럼, 소련은 쿠바에 대해 경제적 특혜를 용인했었다. 그러나 신생 러시아는 시장 경제의 원리에 입각해 대쿠바 경제 관계를 호혜적 관계로 전환시킬 것을 요구했다. 그렇다고 해서 당장 소련과 쿠바 사이에 구축되어 있던 맞교환 방식이 폐기된 것은 아니었다. 예를 들어 1991년 소련은 쿠바산 설탕을 톤당 미화 550달러에 사들였는데 신생 러시아는 1992년 이 가격을 180달러로 3배나 낮게 책정했다.<sup>173</sup> 이 같은 무리한 가격 변동을 쿠바가 받아들이기는 사실상 불가능했다. 1992년 양국 간에 체결된 새로운 무역협정에 따르면, 같은 해 1/4분기에 러시아는 쿠바에 대해 90만 톤의 석유를 제공하고 그 대가로 50만 톤의 설탕을 들여오기로 합의를 보았다. 그러나 러시아의 석유 채굴량이 급격히 줄면서 결국 양국 간 협정은 실행에 옮겨지지 못하고 중단되었으며 그 결과 1992년 두 나라 사이의 무역량은 미화 7억 달러로 급감했다.<sup>174</sup>

쿠바에 대한 러시아의 투자도 대폭 줄어들거나 중단됐다. 이로 인해 소련의 지원 하에 건설 중이던 ‘하라구아(Jaragua)’ 원자력 발전소와 ‘아바나(Havana)’ 화력 발전소, ‘마르티(Marti)’ 제철소, ‘라스 카마리오카스(Las Camariocas)’ 니켈 공장 등이 완공되지 못한 채 방치됐으며 1993년 러시아가 3억 5천만 달러의 차관을 제공해 12개 주요 시설을 완공하도록 배려했지만 턱없이 부족한 액수였다.<sup>175</sup>

러시아에 의존할 수 없게 된 쿠바 경제는 개혁과 개방을 통해 활로를 모색하게 되고 쿠바 기업들의 대외 경제 활동이 자유화됨에 따라 러시아와 쿠바의 경제관계도 조금씩 정상상을 되찾아갔다. 1992년 말부터 1993년

<sup>173</sup>- “Россия - Куба: перспективы отношений в новых условиях,” *Латинская Америка*, no. 10-11 (1992), С. 58.

<sup>174</sup>- Луис Родригес X, “Куба - СССР/СНГ: экономические отношения в 1990-1992 гг.,” *Латинская Америка*, no. 12 (1993), С. 36.

<sup>175</sup>- В. М. Давыдов (отв. ред.), *Латинская Америка в современной мировой политике* (М. : Наука, 2009), С. 527.

사이에 조인된 일련의 정부 간 문서들을 통해 양국 관계는 탈정치화를 기반으로 호혜관계로 전환된다. 1993년과 1995년에 정부 고위급 관료의 상호 방문이 성사됐는데, 이때 새로운 무역 및 경제 협력에 관한 협정과 경제 각 분야에 관한 일련의 협력 문서들이 체결되었고 무역과 지불에 관한 조약의 초안도 작성되었다.<sup>176</sup>

한편 러시아와 쿠바 간의 정치·군사 관계도 360도 바뀌었다. 이미 동구권의 변화가 가시화되던 1989년 쿠바군은 에티오피아에서, 또 1991년 앙골라에서 완전 철수함으로써 대외 개입정책에 종지부를 찍었고 1991년 소련 대통령 고르바초프는 쿠바에서 소련 군사고문단을 철수시킴으로써 쿠바와의 군사 협력도 끝을 맺었다. 이후, 쿠바에게 있어서 러시아는 더 이상 동맹일 수 없었으며 카스트로 정부는 러시아를 자국 외교에서 2차 국가로 하향 조정하게 된다. 경제 협력의 질적 저하가 정치 협력의 축소로 이어졌던 것이다.

전반적으로 1995년 전까지 러시아 정부 안에서는 쿠바에 대한 이중적인 태도가 공존하고 있었다. 쿠바와의 기존 관계를 소모적이고 전망 없는 것으로 평가하면서 정치·군사적으로 거리를 두려는 입장과 함께, 여전히 쿠바를 자국의 영향력 하에 둠으로써 중남미에서 전통적인 동맹국이자 동반자 국가로 남겨두어야 한다는 인식도 갖고 있었던 것으로 보인다. 권력의 한 편으로 밀려난 공산주의자들은 옐친 대통령과 안드레이 코지레프(Andrey Kozyrev) 외무장관의 친서방 노선을 비판하면서 쿠바의 전략적 중요성을 역설했지만, 옐친 정부를 장악한 개혁파 세력들은 대체로 쿠바와의 관계에 부정적이었다. 러시아의 고위 관료들은 쿠바 망명자 그룹의 대표들과 접촉함으로써 카스트로 정부의 비위를 건드리기도 했으며, 러시

<sup>176</sup> Аналит. центр Полпред, *Латинская Америка и Россия. Экономические связи в 2000 году* (М: Агентство «Бизнес-пресс», 1999), С. 236.

아 군사 전문가들의 쿠바 입국도 제한됐다. 러시아 외교관들은 유엔에서 서방 국가들이 제안하는 대쿠바 제재를 지지하고 쿠바의 인권 문제를 다룬 조항들에 찬성표를 던졌다. 제47차, 48차 유엔 총회에서 러시아는 대쿠바 제재 철폐 표결에 기권하기도 했다.<sup>177</sup>

또 하나 양국 관계의 발전을 가로막는 요인은 쿠바의 부채였다. 1995년 10월, 올레그 소스코베츠(Oleg Soskovets) 제1부총리를 단장으로 하는 러시아 대표단이 쿠바를 방문하여 양국 관계 발전에 필요한 중요한 사안들을 논의하고 일정한 결과를 도출하였다. 중단됐던 원유와 설탕의 맞교환을 부활시키는 방안을 비롯해 하라구아 원자력 발전소의 건설 재개, 루르데스(Lurdes) 무선전자공학 센터 공동운영, 소련이 전수한 기술의 일부를 러시아에 재매각하는 문제 등이 폭넓게 논의되었다. 하지만 이들 문제를 해결하기 위해서 우선적으로 풀어야 할 과제는 쿠바가 옛 소련에 진 채무를 정리하는 일이었으며, 러·쿠 양측 간 이견이 가장 크게 노정된 것도 이 부분이었다. 쿠바 측은 공식적으로 부채 상환 의무를 인정하지 않았는데, 이는 러시아를 소련의 계승 국가로 인정하지 않는다는 의미도 될 수 있어 양국 관계의 새로운 발전에 결정적인 장애로 작용했다. 정확한 액수는 알 수 없지만 부채 총액은 대략 200억~250억 달러에 달하는 것으로 알려졌다.<sup>178</sup>

## 나. 2단계: 전환기(1995~2000년)

1995년 후반부터 러시아와 쿠바 관계에도 조금씩 변화의 기운이 싹트기 시작했는데, 이는 1996년 러시아의 외무장관으로 기용된 예브게니 프

<sup>177</sup>-П. А. Новиков, А. А. Челябинский, “Российско-кубинские отношения в 1991–2011 гг.,” *Труды факультета международных отношений 2012: научный сборник*. Вып. 3 (2012), С. 23.

<sup>178</sup>-П. Монреаль, “Развитие и структура кубинского экспорта,” *Латинская Америка*, no. 1 (2003).

리마코프(Yevgeny Primakov)의 새로운 외교노선과 관련이 있다. 그는 신생 러시아 출범 초기였던 1990년대 전반기에 러시아 외교가 지나치게 낙관적인 전망 속에서 친서방 외교를 전개한 결과, 러시아의 외교적 입지와 역량이 크게 축소되었다는 위기감을 갖고 있었다. 그는 친서방 외교에 대한 반성을 토대로 외교의 다변화(mnogovektornost)를 추구했다. 쿠바가 경제적 어려움을 타개하기 위해 힘겹게 추진한 개혁·개방 정책이 성과를 보이기 시작한 것도 이 무렵이었다.

1996년 5월 21~23일 프리마코프의 쿠바 방문은 러시아 외교 노선의 근본적 변화를 상징하는 이벤트였을 뿐만 아니라 쿠바와 러시아 양국 관계의 새로운 전환점이 되었다. 양자관계 원칙에 관한 선언 속에서 기존 합의사항들을 이행할 것과 미래 협력의 구상이 발표되었는바, 이는 양국 간 호혜관계의 법적 기본 틀이 완성되었다는 의미를 갖는다.<sup>179</sup> 1998년 2월에는 아바나에서 열린 러·쿠 정부 간 무역·경제 및 과학·기술 협력 위원회에 러시아 비상사태부 장관 세르게이 쇼아구(Sergey Shoygu)가 사절단을 이끌고 참석했으며 당시 러시아 사절단은 쿠바의 고위급 관료들과 회합도 가졌다. 2000년 1월 모스크바를 방문한 쿠바 외무장관 펠리페 페레스로케(Felipe Perez Roque)는 두 나라의 협력 확대를 희망한다고 말했다.

1990년대 말, 유엔이 쿠바의 인권 문제를 비난하는 의정서를 채택하려는 과정에서 러시아 대표가 이에 반대를 표명한 것 역시 러·쿠 관계의 근본적 변화를 보여주는 사건이었다. 대체로 1995년 말부터 20세기가 끝나는 시점까지 러시아는 쿠바와의 관계 회복을 위해 노력하는 모습을 보여주었고 쿠바도 이를 환영한다는 메시지를 모스크바에 보냈다. 하지만 문제는 러시아의 역량 부족이었다. 1998년 국가 부도 사태를 맞은 러시아로

<sup>179</sup> “Декларация о принципах взаимоотношений между Российской Федерацией и Республикой Куба Правовая Россия,” <<http://laws-russia.narod.ru/fed1996/data05/tex18266.htm>>. (검색일: 2015.09.02).

서는 경제 분야에서 대쿠바 관계를 이전 수준으로 회복시키기는 힘들었다. 1990년대 말 양국 무역액은 고작해야 7억 800만 달러로 1990년대 초반 수치와 큰 차이를 보이지 않았다.<sup>180</sup>

#### 다. 3단계: 협력확대기(2000년~현재)

2000년 12월, 러시아 대통령직에 취임한 지 7개월 만에 행한 푸틴 대통령의 쿠바 방문은 러시아와 쿠바 관계가 질적으로 새로운 국면에 접어들었음을 알리는 이벤트였다. 푸틴은 집권 초기부터 친서방 외교 노선의 반성을 촉구하면서 미국 및 서방 국가들의 독단적이고 패권적인 외교 행태에 이의를 제기하는 한편, 옛 소련 지역과 아시아, 아프리카 및 중남미에서 러시아가 상실한 동맹관계를 복원하고자 시도했다. 그런 의미에서 쿠바는 러시아가 새롭게 전개할 푸틴식 중남미 외교의 전초기지로서 역할을 할 터였으며, 푸틴의 아바나 방문은 이의 선언과 다름이 없었다. 당시 피델 카스트로 의장과 만난 푸틴은 쿠바에 대한 경제제재 철폐를 주장하는 공동 성명을 채택하는 한편, 5천만 달러의 차관을 쿠바에 제공할 것에 합의했고, 쿠바의 대규모 농업 단지 조성에 러시아가 참여하는 문제 등도 논의했다. 카스트로 의장은 니켈 관련 기업에 대한 러시아의 투자를 요청한 것으로 알려졌다.

하지만 양측 사이의 경험 확대를 가로막는 가장 큰 장애는 여전히 쿠바의 대러 부채였고 푸틴의 첫 아바나 방문에서도 이 문제는 해결되지 못한 채 난항을 거듭했다. 부채 상환 의무를 인정하지 않았던 쿠바는 러시아의 요구에 맞서 미화 250억 달러 이상을 러시아에 요청하는 맞제소를 검토하겠다고 엄포를 놓았다. 카스트로의 논리에 따르면 소련 해체 이후 러시아

<sup>180</sup>- Аналит. центр Полпред, *Латинская Америка и Россия. Экономические связи в 2000 году* (М.: Агентство «Бизнес-пресс», 1999), С. 237.

와의 경제 관계가 파탄 난 것으로 인해 쿠바가 입은 손실액은 300억 달러에 달하기 때문에 쿠바가 진 부채의 70%는 폐기처분해야 마땅하다는 것이었다. 결국 러시아는 2006년 쿠바의 부채 상환 기한을 무기한 연장해 주기로 결정한다.

푸틴이 아버나를 방문했다고 해서 러·쿠 무역이 급속히 활성화된 것 같지는 않다. 2003년경, 양국 간 무역액은 2억 1,420만 달러로 급감해 있었고 러시아 수출에서 쿠바가 차지하는 비중은 0.03%, 수입에서의 비율은 0.3%에 불과했다.<sup>181</sup>

한편 지지부진한 경제관계와는 달리, 양국 간 정치관계는 푸틴 집권기 동안 급속히 진전됐다. 푸틴의 세계질서 다극화 노선에 카스트로가 호응하는 발언을 쏟아냈으며 국제무대에서 두 나라는 서로를 지지하는 제스처를 강화해 나갔다. 일례로 2000년과 2001년 유엔 인권위원회가 체첸 전쟁을 이유로 대러 비난 성명서를 채택할 때, 쿠바는 이에 반대하며 러시아의 입장을 지지했고 NATO가 러시아의 국경 쪽으로 세력을 확대하는 데에 반대했으며 2008년 남오세티아에서 러시아와 조지아 간 전쟁이 발생했을 때에는 러시아 편을 들었다.<sup>182</sup> 유엔에서 러시아 대표가 쿠바에 대한 경제 제재 철폐를 요구하는 발언을 하는 일이 더욱 빈번해졌다. 2003년 3월, 쿠바 외무장관 페레스의 모스크바 방문과 2004년 9월 러시아 외무장관 세르게이 라브로프(Sergey Lavrov)의 아버나 방문 이후, 양국 외교부 장관들 사이의 회담도 정례화되었다. 특히 2006년 가을, 러시아의 미하일 프라드코프(Mikhail Fradkov) 총리가 쿠바를 방문했을 때 쿠바의 대러 부채를

181. 하지만 중남미 전체에서 쿠바는 브라질, 에콰도르, 아르헨티나에 이어 러시아의 4번째 무역 파트너였다. П. Нетреба, “Россия доплатит Кубе за погашение ее долгов,” *Коммерсантъ*, July 17, 2006.

182. 그러나 쿠바는 남오세티아와 압하지야의 독립을 인정해 달라는 러시아의 요청은 받아들이지 않았다.

1억 6천600만 달러로 재조정하는 합의가 이루어짐으로써 양국 관계는 정상화에 한 걸음 더 다가가는 성과를 보여주었다.

집권 8년의 임기를 마친 푸틴이 2008년 5월에 총리직으로 물러난 후 그를 승계하여 러시아 대통령직에 오른 메드베데프 역시 전체적으로 푸틴의 외교 노선을 충실히 답습했으며 쿠바와의 관계를 중시 및 복원하는 데 주력한 것으로 평가된다. 메드베데프 역시 푸틴 대통령이 그랬던 것처럼, 취임 직후 1년이 채 안된 시점에서 쿠바를 방문하여 양국 간 협력 확대를 논의했고, 쿠바에서 석유 시추 및 개발에 러시아 기업들이 참여하는 문제를 협의했다. 이후 메드베데프 집권기(2008~2012년)와 푸틴 집권 3기(2012년~현재) 동안 러·쿠 양국 간 고위급 방문이 상당히 활발하게 이루어졌는데, 그 대표적인 사례를 열거하면 다음과 같다.

- 2008년 러시아 부총리 이고리 세친(Igor Sechin)이 쿠바를 수차례 방문하여 양국 간 정치·경제 협력 확대를 논의했고 당시 쿠바를 덮쳤던 3개의 허리케인 피해에 대해 러시아가 가장 먼저 구호물자를 보내 주었다.
- 2009년 1~2월, 라울 카스트로(Raul Castro) 의장이 1주일 여정으로 러시아를 방문했다. 34개의 협정문서가 조인됐고, 양국 간 전략적 동반자 관계와 양국 합자 기업 설립 등 문제가 논의됐다. 당시 러시아는 쿠바에 2천만 달러 규모의 용자 및 2만 5천 톤의 곡물을 인도 지원하기로 결정했다.
- 2009년 7월, 러시아가 쿠바 역내 멕시코 만에서 원유 시추를 개시했다. 양국 간 신 협정에 따라 러시아는 쿠바에 건설·농업 설비 구입을 위한 1억 5천만 달러의 용자를 제공했다.
- 2010년 11월, 라브로프 외무장관이 아바나를 방문하여 전력, 탄화수소, 교통 인프라, 자동차 수출 등 다양한 분야에서 협력할 것과 대규



모 공동 프로젝트에 관해 논의했다.

- 2013년 2월, 푸틴 3기 정권 하에서 재차 총리직을 수행하게 된 메드 베테프가 쿠바를 재방문하여 보건, 기상, 교육, 과학·기술 협력에 관한 협정을 체결했다.
- 2013년 5월, 쿠바 외무장관 로드리게스가 모스크바를 방문하였다.
- 2014년 4월, 러시아 외무장관 라브로프가 아바나를 방문하였다.

상기와 같은 적극적이고 빈번한 최고위급 상호 방문의 백미는 2014년 7월에 행한 푸틴 대통령의 아바나 방문이라 할 수 있다. 2012년 5월, 3선 대통령에 취임한 푸틴은 동 방문을 통해 320억 달러에 달하는 쿠바의 채무를 탕감해 주기로 결정했다. 이 액수는 쿠바가 갖고 있는 총부채의 90%에 해당하는 액수이며, 나머지 10%는 쿠바의 개발 프로젝트에 재투자된다.

현재 러시아와 쿠바의 경제관계는 무역액의 지속적인 증가에도 불구하고 여전히 러시아산 원료와 쿠바산 식료품의 맞교환 방식이 부분적으로 유지되고 있다는 점에서 한계를 보여주고 있으며 러시아의 투자 부진도 풀어야 할 과제다. 쿠바는 러시아가 보건이나 교육, 국방 부문에서 투자를 하지 못하도록 제한하고 있다.

### 3. 러시아·쿠바 관계의 대내외 결정 요인

#### 가. 소련의 해체와 러시아 외교 노선의 수정

냉전의 종식과 사회주의 진영의 해체는 1960년부터 소련의 동맹국이었던 쿠바와의 관계에 근본적인 변화를 초래했다. 친서방 노선을 천명한 신생 러시아의 옐친 정권은 미국과의 관계 개선이 급선무였는바, 미국과의

관계가 좋지 못했던 쿠비에 대해서 냉담한 자세를 보였다. 일례로 1992년 쿠바 정부가 러시아연방을 공식적으로 승인한 후 이에 대해 코지레프 러시아 외무장관이 보낸 답변에는 다음과 같이 언급되어 있다.

러시아연방은 과감하고 결정적으로 민주화의 길에 나설 것이며 시장경제의 창출과 문명화된 국가 반열에 편입하는 길로 나아갈 것이다. 이는 안보를 저해하지 않으면서도 상호적대적인 군사적 틀을 신속하게 해체할 뿐만 아니라 국제 문제들의 탈이념화와 인권 문제의 세심한 보장 그리고 기타 최우선 과제들을 효율적으로 추진하는 일이다.<sup>183</sup>

여기에서 코지레프의 메시지는 명백했다. 신생 러시아는 소련과는 다르다는 사실을 강조하고 외교 행태에도 변화가 불가피해졌다는 점, 또 양국 질서 속에서 중시되던 동맹관계는 냉전의 종식과 더불어 더 이상의 의미를 상실했다는 점을 명확히 한 것이었다.

그러나 열린 정권과 코지레프의 친미, 친서방 외교는 이내 시험대에 봉착했다. 러시아는 자본주의로의 이행과 관련해 미국과 유럽 국가들로부터 기대했던 만큼의 지원과 조언을 받지 못했으며, 또 국제무대에서 열린 정권이 보여준 과도한 친미 노선은 러시아인들의 자존심에 상처를 주었다. 중도 및 우파적 민족주의 진영과 공산주의자들로부터 정권에 대한 공격이 계속되었으며 이는 러시아 국내정치의 혼란으로 연결되었다.

러시아 정부가 무엇보다 심각하게 받아들인 것은 미국 주도의 서방 군사동맹체인 NATO의 동방 확대였다. 사회주의 체제 종식 이후 소련의 위성국가였던 중동부 유럽 국가들이 일제히 NATO에 가입하는 상황을 러시아는 속수무책으로 지켜봐야만 했으며, 옛 소련의 일원이던 우크라이나, 조지아, 아제르바이잔 등 국가들이 NATO 가입을 희망하며 반러 정책을

<sup>183</sup>- Mervyn Bain, *Russian-Cuban Relations Since 1992: Continuing Camaraderie in a Post-Soviet World* (New York: Lexington Books, 2009), pp. 55~56.

노골화하면서 러시아 정부의 위기감은 고조되어 갔다. 이미 유라시아 대륙 깊숙이 미국과 유럽의 이해권이 확대되는 상황은 러시아의 친미 외교 노선에 반성을 촉구했다.

1995년 12월, 코지레프가 사임하고 프리마코프가 외무장관에 기용되면서 러시아의 외교 노선은 보다 강경해지기 시작했다. 다변화 외교를 슬로건으로 내건 프리마코프는 러시아가 강대국으로서의 위상을 회복해야 한다고 믿었으며 그러기 위해서는 상실한 전략적 자산의 회수가 중요하다고 생각했다. 즉 옛 소련권은 냉전 후에도 여전히 러시아의 영향권(spheres of influence)이어야 하며 이 지역에서 러시아가 구심력을 회복해야 하고, 더 나아가 아시아, 아프리카 그리고 중남미에서 동맹관계에 있던 국가들과의 관계를 재정립해야 한다는 것이다.

그러나 러시아는 1990년대 말 불어닥친 국가 부도 사태, 옐친 대통령의 건강 이상에 따른 파행적 국정 운영, 체첸 전쟁의 실패로 인한 지역 정세 불안정 등으로 인해 외교에 주력할 여력이 없었다.

새천년의 전환기인 2000년, 옐친을 승계해 러시아연방 대통령에 당선된 푸틴의 등장으로 러시아는 침체와 패배감의 늪에서 탈출하는 데 성공했다. 푸틴 집권과 더불어 때마침 오르기 시작한 국제 원자재 가격은 석유와 천연가스의 수출로 지탱하고 있는 러시아의 경제에 순풍으로 작용하게 된다. 전반적인 생활수준이 올라가고 체첸 반군의 준동을 진압하면서 대통령에 대한 지지도는 상승가도를 달렸으며 이를 토대로 푸틴은 국제무대에서 러시아의 강대국 복귀를 위한 다양한 외교정책을 구사해나갔다.

푸틴 집권 1, 2기(2000~2008년)의 러시아 외교는 철저히 현실주의에 입각한 실용주의로 평가할 수 있다. 이에 따라 전임 정권에서 등한시하던 대 중남미 외교, 그리고 그 일환으로서 대쿠바 관계도 실용주의적 성격으로 변화했다. 이는 이데올로기에 기초한 관계가 아닌, 경제적 관계를 중시

하는 방식으로 표출되었는데 중남미 국가들에 대한 러시아제 무기 수출이 그 일례였다. 러시아의 무기 수출을 주도하는 군수품수출 전담 국영기업인 로소보로넥스포트(Rosoboronexport)는 2006년 한 해 중남미로 수출된 군사 관련 수출 규모를 10억 달러로 잠정 집계한 바 있다. 당시 세르게이 레이디진(Sergei Radygin) 로소보로넥스포트 회장은 중남미 국가들이 떠오르는 신흥 무기 수입국이며 브라질, 칠레, 아르헨티나가 러시아 제 헬기와 레이더 시스템 구매를 고려 중이라고 밝혔다.<sup>184</sup>

한편 푸틴이 집권 초기에 북한과 쿠바를 전격 방문한 사실은 시사하는 바가 크다. 2008~2012년 초까지 집권한 메드베데프 대통령을 포함해 최고위급 정치인들의 쿠바 방문이 잇따랐다. 러시아 언론들도 쿠바를 러시아의 가장 충직한 동맹국들 가운데 하나라고 추켜세웠다.

2012년 5월 시작된 푸틴 집권 3기의 외교는 러시아의 강대국 복귀, 국제질서의 다극화, 미국 패권에 대한 도전을 위한 가시적인 정책들로 점철되어 있다. NATO의 동방 확대에 대한 강력한 견제로서 우크라이나 사태 활용, 우크라이나령 크림반도의 병합, 옛 소련권역 국가들과의 유라시아경제연합 출범, 동방정책의 일환으로서 중국과의 전략적 제휴 등에서 보듯 민족주의와 실용주의가 혼합된 형태를 보인다.

## 나. 석유 팩터

위에서 언급한 것처럼 푸틴 정권의 등장 이후 쿠바와 러시아의 관계 개선이 뚜렷한 성장세를 보이는 것은 러시아의 외교 노선 수정과 관련이 있다. 하지만 일부 연구에 따르면 푸틴의 과감한 대쿠바 부채 청산을 비롯,

<sup>184</sup> 김중희, “러시아, 중남미 무기시장 진출 확대,” 『유용원의 군사세계』, 2006.12.11., <[http://bemil.chosun.com/nbrd/bbs/view.html?b\\_bbs\\_id=10040&num=34172](http://bemil.chosun.com/nbrd/bbs/view.html?b_bbs_id=10040&num=34172)>. (검색일: 2015.09.15.).

수차례에 걸친 쿠바 방문, 러시아 고위 관료들의 대쿠바 접근 등의 조치가 사실은 쿠바에서 발견된 석유와 관련이 있다는 개연성을 부정할 수 없다.

소련의 해체로 인해 석유와 설탕의 맞교환 방식으로 특혜를 누리던 쿠바의 경제는 위기에 봉착했다. 특히 소련으로부터 거의 무상으로 제공받던 석유 공급이 중단되자 전력 공급에 차질이 불가피했고 당연히 쿠바의 산업 전체가 심대한 타격을 받았다. 쿠바의 석유 및 석유 가공품 수입은 1991년 1,020만 톤이던 것이 1993년 550만 톤으로 45.8%나 감소했다.<sup>185</sup> 카스트로 정부가 급속히 경제의 문호를 개방하고 외국의 자본을 끌어들여 고 노력한 원인이 여기에 있었음은 이미 지적했는바, 1995년 법령(Decree Law) 77호가 합자 벤처기업에서 외국 기업의 지분을 49% 이하로 제한한 규정을 해제하고 외국 투자자들의 자산을 일방적으로 몰수하지 못하도록 보호하는 내용을 포함시킨 것은 쿠바 경제의 자유화를 상징하는 조치였다.<sup>186</sup>

그러던 것이 2000년대 초, 쿠바 해안에서 유전이 발견됨으로써 석유가 쿠바 경제의 새로운 변곡점으로 등장했다. 쿠바 정부는 자국 영내에 일정량의 석유가 매장되어 있다는 사실을 알고 있었던 것으로 보인다. 그러나 이를 구체적이고 확실하게 인식한 것은 2004년이었으며 당시 미국 기업과 쿠바 당국이 추정된 석유 매장량은 50억~200억 배럴이었다.<sup>187</sup> 이 정도의 수치는 OPEC(2,640억 배럴)이나 러시아(790억 배럴)의 매장량에 비하면 상대적으로 소량에 불과하지만 쿠바의 국토 면적을 따져 볼 때는 결코 적은 매장량이라 할 수 없다. 쿠바 국내용으로만 사용한다면 100년 치

<sup>185</sup>-José Luis Rodríguez, “Cuba y sus Perspectivas Energéticas: una Revisión Reciente (I),” *Cuba Contemporánea* (August 27, 2014).

<sup>186</sup>-Paolo Spadoni, *Cuba's Socialist Economy Today: Navigating Challenges and Change* (Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2014), p. 85.

<sup>187</sup>-Ксения Колжунова, “Нефть острова свободы,” *Эксперт*, November 10, 2008.

에 상당하는 양이며, 쿠바에서 석유가 발견된 사실만으로도 외국 투자자들의 관심을 끌기에는 좋은 재료였다.

해저 유전을 탐사하거나 개발한 경험이 전무한 쿠바 정부는 외국 기업에게 해안선을 따라 흩어져 있는 59개의 유전 추정암(exploration block)의 채굴을 허용했다. 이들 지점은 쿠바의 특별경제지대 안에 위치해 있으며 북쪽으로 미국의 해안선이, 서쪽으로는 멕시코의 해안선과 맞닿아 있다. 2014년 현재 쿠바 정부가 외국 기업과 맺은 경제 협정의 15%가 석유 관련이며, 쿠바 최대 산업인 관광 관련이 20%라는 사실을 보더라도 석유 팩터의 중요성을 감지할 수 있는 것이다.<sup>188</sup> 현재 캐나다, 브라질, 베트남 등의 석유 관련 기업이 쿠바에서 벤처회사를 운영하고 있으며, 러시아 역시 석유 산업 부문에서 쿠바와의 합작회사를 설립하는 데 적극적이다. 일례로 2009년 쿠바의 국영석유회사 쿠페트(CUPET, Cubapetroleo)와 러시아 국영 석유 컨소시엄 사이에 체결된 협력에 관한 의정서나 같은 해 쿠페트와 러시아 국영 석유 회사 자루베주네프트(Zarubezhneft) 간 조인된 4개의 계약은 소련 해체 이후 러·쿠 간에 처음 체결된 장기 협정이었다.<sup>189</sup>

그렇다고 해서 러시아의 벤처 기업이 언제나 성공을 거두는 것만은 아니다. 2013년에는 가스프롬네프트(Gazprom Neft)가 기대했던 만큼의 원유 매장량을 확인하지 못한 채, 수 개 프로젝트로부터 손을 떼는 일도 있었다.<sup>190</sup>

러·쿠 관계의 새로운 국면 전개를 석유 팩터와 관련하여 생각할 때 특별히 고려해야 할 사안은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 오늘날 쿠바에 있는 원유 시추시설이나 정유공장 등은 거의 대부분 소련 시기에 소련의 기술과 자본으로 만들어진 것들이다. 따라서 러시아는 이들 시설에 대

<sup>188</sup>- Spadoni, *Cuba's Socialist Economy Today: Navigating Challenges and Change*, p. 89.

<sup>189</sup>- Н.В. Калашников, "Россия-Куба: Эволюция сотрудничества," *Латинская Америка*, vol. 7 (2014), p. 14.

<sup>190</sup>- *Ibid.*, p. 15.

한 배타적 사용권도 충분히 주장할 수 있을 터였다. 그러나 주지하다시피 러시아는 소연방 해체 직후 10여 년간 쿠바에 있는 자신의 전략적 자산을 거의 포기하다시피 했으며 이 안에는 석유 및 정유 시설도 포함되어 있다. 이와 관련하여 러시아 학술원의 라틴아메리카 연구소 블라디미르 수드레프(Vladimir Sudrev) 부소장은 쿠바의 대러 부채 가운데 일부만이라도 이를 러시아와 쿠바 합자 기업, 특히 소련이 건설한 대규모 기업을 유지하는데 돌릴 수 있었다면 좋았을 텐데 그 기회를 놓쳤다고 아쉬워한다.<sup>191</sup> 그는 러시아가 중차대한 전략적 자산을 너무나 쉽게 포기했다며 비판하고 있다.

둘째, 세계 최대의 천연가스 수출국인 러시아가 쿠바의 석유에 관심을 보이는 사실이 자칫 이해하기 어렵다. 그러나 러시아는 자국이 보유한 천연가스의 대유럽, 대아시아 수출을 지속적이고 원활하게 유지해야 하며, 에너지 자원 수출을 통해 구축된 경제 구조와 성장세를 유지하기 위해서는 가급적 많은 양의 에너지 자원을 확보해야 한다. 최근 러시아가 북한의 희토류 자원의 채굴 및 수입에 관심을 갖고 접근한 사실도 이를 방증한다. 일부 전문가들은 “러시아가 쿠바 석유를 통해 9천억 달러 이상을 벌 전망이며, 그렇다고 하면 320억 달러의 부채를 탕감해 준 것은 충분히 이해할 수 있는 일”이라고 평가한다.<sup>192</sup> 아직 가능성 차원이기는 하지만, 러시아가 쿠바 내 석유 시추와 생산에서 주도적 역할을 하게 된다면 미국에 석유를 수출할 판로도 열릴 수 있다는 분석이 나오고 있다.<sup>193</sup>

셋째, 미국의 대쿠바 제재가 오히려 러시아에게 기회로 작용한 측면이 있다. 미국의 제재안에는 제3국이 쿠바의 원유 탐사 및 채굴에 참여할 경우

<sup>191</sup>-Юрий Паниев, “Куба стала богаче на 29 миллиардов долларов,” *Независимая газета*, November 11, 2013.

<sup>192</sup>-Полина Шелест, “Путин списал долг Кубы за нефть?,” *Mixed News*, July 15, 2014.

<sup>193</sup>-Дмитрий Бутрин, “Раул в кустах,” *Коммерсантъ*, February 25, 2013.

미국산 기기나 시설을 10% 이상 사용할 수 없다는 규정이 포함되어 있다. 그 덕분에 러시아 국유 회사인 자루베쥐네프트나 로스네프트(Rosneft)가 석유 시추설비를 쿠바에 대여해 주면서 재미를 보아 왔다는 후문이다.<sup>194</sup> 물론 미국의 대쿠바 제재가 종결되면 그동안 러시아가 장비 대여를 통해 얻었던 이익이 줄어들 가능성도 있어 러시아의 대응이 주목된다.

#### 4. 비교분석의 시사

조지 도밍게스(Jorge Domínguez)가 지적한 것처럼, 냉전 시기 “오랜 기간 상대적으로 약소한 쿠바가 마치 주요 강대국인 것처럼 행동”할 수 있었던 것은 전적으로 소련의 지원이 있었기 때문이다. 그러나 30년간에 걸친 동맹 관계가 소연방의 소멸로 인해 해소되면서 러시아와 쿠바 관계는 통상적인 국가 대 국가 간 관계로 전환되었다. 소련 시기 양국의 동맹 관계를 지탱하던 대쿠바 경제 원조는 중단되었고 대소 경제 의존도가 심했던 카스트로 정권은 심대한 경제난을 경험한 후 대외 개방 정책으로 국가 노선을 수정하였다. 러시아의 대쿠바 관계는 1990년대 초반의 침체기 이후 점차 쿠바 중시 정책으로 전환되었으며 2000년 푸틴 집권 이래 러시아의 전면적인 외교 노선 수정과 맞물려, 개선되는 방향으로 전개되어 왔다.

그러나 상실했던 러시아의 외교적 전략 자산의 회수 작업은 적어도 쿠바를 비롯한 중남미에서 그리 용의하지 않았으며 과거와 같은 러·쿠 간 동맹관계의 복원은 이미 불가능한 것으로 판단된다. 다만, 러시아와 서방의 갈등이 고조되고 푸틴 정권의 강대국 회귀 노선이 전 지구적으로 전략

<sup>194</sup> “Куба рассчитывает на участие Роснефти в нефтеразведке,” *Neftegaz.ru*, May 21, 2013.



환경을 변화시키고 있는 최근의 추세를 고려할 때, 러시아는 쿠바를 비롯한 중남미에서의 영향력 복원 및 확대를 시도할 가능성이 있으며 이로 인해 러·쿠 양국 관계에서 크고 작은 협력의 진전이 따를 것으로 전망된다.

흥미로운 것은 지난 25년 동안 전개되어 온 러시아와 쿠바 관계를 회고할 때, 러시아가 북한에서 보여준 관계 개선 제스처와 일부 유사성이 발견된다는 사실이다. 이는 전적으로 러시아가 소련 해체 이후 경험한 외교 노선과 행태의 몇 차례에 걸친 변화 및 수정과 직결되며, 러시아의 화해 제스처에 대한 쿠바와 북한의 외교적 대응은 대체로 환영하는 분위기지만 러·북, 러·쿠 관계 발전 가능성에는 일정한 한계가 존재한다.

첫째, 후원자(patron)의 소멸과 미국의 경제 봉쇄 강화로 고립 국면에 처했음에도 불구하고 적극적인 경제 개혁과 외교 다변화를 추진함으로써 고립 탈피에 성공한 쿠바의 외교는, 유사한 고립 상황에서 핵개발을 이용한 수세적이고 생존책 중심의 외교 행태를 보이고 있는 북한과는 분명히 다르다.

둘째, 푸틴 대통령은 2000년 정권 출범 초기에 북한과 쿠바를 방문했고, 이후 쿠바와 북한이 안고 있던 대러 부채를 대폭 탕감해 줌으로써 옛 동맹국에 대한 새로운 협력의 물꼬를 트려고 시도했다. 탕감의 방식도 90% 탕감과 10% 개발 전환이라는 동일한 조건으로 쿠바와 북한에 제시되었다는 점이 관심을 끈다. 다만, 쿠바는 북한과는 달리 소련에 진 채무를 계승국가인 러시아에 상환할 것을 거부하며 법적 대응도 불사하려 했다는 점에서 북한의 대응과는 차별성을 보여준다.

셋째, 러시아는 북한과 쿠바에서 공히 상실한 전략적 자산을 회복하려는 움직임을 강화하고 있다. 그러나 그것이 군사적 자산은 아니며, 주로 경제적 영향력 확대를 통해 이루어지고 있다. 북한에서는 대체로 남·북·러 3각 경험의 기반을 조성하기 위한 경제적 시도가 주를 이루고 있다면

쿠바에서는 석유 산업 관련 합자 기업 설립 등이 주류다. 최근 미국과 쿠바 관계가 개선 조짐을 보이면서 러시아가 쿠바에 대한 안보 협력을 강화할 목적으로 2001년 폐쇄했던 루르데스 감청 기지를 재가동하려 한다는 외신 보도가 있었다. 또 2014년 푸틴 대통령이 아바나를 방문했을 때 대쿠바 부채를 탕감해 준 것은 동 기지의 재가동을 합의해 준 대가일 것이라는 분석도 나왔다. 푸틴 대통령 자신이 이 사실을 전면 부인하면서 의구심은 사그라졌지만, 쿠바와 러시아의 군사 협력관계가 복원될 가능성 자체를 무시하기에는 여전히 국제 정세의 추이가 불분명하다.

넷째, 북한과 쿠바에서 러시아의 영향력 확대 시도는 적어도 푸틴 정권이 존속하는 한 계속될 것으로 예상되나 가시적인 성과를 거두기는 쉽지 않을 전망이다. 우크라이나 사태 이후 서방의 대러 경제제재와 루블화 폭락, 국제 원자재가 하락 추세가 지속되는 가운데 러시아 경제가 언제 상향세로 돌아설지 예측하기는 어렵다. 이러한 상황 속에서 러시아의 대쿠바, 대북한 경제 협력은 적지 않은 한계를 노정할 수밖에 없다. 더욱이 2015년 쿠바와 미국의 국교 정상화 및 관계 개선으로 인해 푸틴 러시아의 세계 전략은 더욱 어려워졌다. 반면, 반미 노선 일변도를 고수하고 있는 북한은 서방과의 관계 악화를 경험하고 있는 러시아에게는 더욱 매력적일 수 있다. 러시아는 공식적으로 북한의 핵개발을 인정하지 않는다는 입장을 수차례 표명해 왔지만, 최근 북한의 핵개발 의도에 대해 그것이 미국의 감정은 체제 붕괴 의도에서 나온 불가피한 조치임을 이해한다는 의견을 제시하고 있다. 향후 러시아는 동북아시아에서 북한을 반미 연대의 한 축으로 삼으면서 다양한 대북 지원 및 경제 협력의 제스처를 연출할 것으로 전망된다. 그러나 그것이 군사안보적 협력으로 확대될 가능성은 현재로서는 낮아 보인다.

끝으로, 향후 쿠바를 비롯한 중남미 지역에서 중국이라는 새로운 행위

자의 등장에 주목할 필요가 있다. 중국의 세력 확대는 이미 쿠바에서도 목격되기 시작했으며 이는 유라시아에서 전개되는 것과 같은 러시아와 중국의 전략적 협력관계의 재현 혹은 러시아와 중국의 갈등 소지를 함께 안고 있다. 비록 쿠바가 미국과의 외교관계를 복원함으로써 중남미 지역의 전략 환경은 보다 더 미국에게 유리한 방향으로 흘러가고 있지만, 쿠바가 미국에 대해 갖고 있는 불신과 잠재적 안보 위협을 완전히 불식시켰다고 보기는 어렵다. 러시아와 중국이 반미 가치 연대를 강화하고 있는 현 상황을 쿠바가 활용할 가능성이 있다. 즉 러시아와 중국을 미국에 대한 견제 세력으로 끌어들이어 강대국 간 균형 외교를 펼칠 수도 있다는 것이다. 이 경우, 문제는 쿠바의 시대적 요구에 러시아가 어느 정도 호응해 나설 수 있다는 점이다. 더욱이 중국의 대 중남미, 대쿠바 진출이 확대일로에 있음을 감안할 때, 러시아가 중국과의 경쟁을 감당할 만한 외교적, 경제적 역량이 있을지가 관건이다.

## Ⅷ. 결론: 정책적 함의



본문에서는 쿠바와 북한 두 체제에 대한 이해를 기반으로, 1990년대~2015년 현재까지 전환기 쿠바와 북한의 ‘정치경제’와 ‘외교’ 두 측면을 중심으로 비교분석하였다. 이 장에서는 본문의 각 장별로 다른 내용에 기초하여 주제에 따른 대북·통일 정책에 주요 함의를 정리한다.

## 1. 정치경제

제1부 정치경제에서는 세 가지 주제를 다루었다. 첫째, 당군 관계를 중심으로 한 정치군사 체계비교이다. 둘째, 두 독재 정권의 지속 요인과 차이를 중심으로 한 하이브리드 경제 비교이다. 셋째, 쿠바의 대북·대미 교역 및 미국변수 비교이다. 각 주제별 주요 정책적 함의는 다음과 같다.

### 가. 정치군사적 함의

쿠바와 북한은 정치체제에서 최고지도자로의 권력 집중 및 강한 군부의 정치적 역할이라는 유사점을 지니고 있다. 그러나 전환기 쿠바는 경제적 어려움 속에서 군부의 중점적 역할을 경제에 두고 변화를 모색하고 있다. 정치 군사적인 측면에서 쿠바가 제시하는 북한에 대한 시사점은 다음과 같다.

첫째, 쿠바는 1980년대 후반의 경제 위기에서 군사력 강화를 포기하고 경제 발전을 위해 군력을 경제로 돌렸다. 군부가 경제개혁에 앞장섬에 따라 개혁의 뚜렷한 주체가 됨으로써 내부적으로도 안정적인 개혁 과정이 수행되었으며 외부에서도 협상의 대상자가 분명해졌다.

이와 같은 맥락에서 쿠바는 개혁과정에서 중국 모델을 일부 수용하는 태도를 보였다. 라울 카스트로는 권력 승계 이전에도 중국의 개혁모델에 관심을 보였으며, 중국의 개혁 초기와 마찬가지로 군 예산을 줄이고 경제

발전을 위해 군부에게 상업적 경제 활동을 포함한 경제적 역할을 확대하여 기업가적 역할을 담당하도록 하였다.<sup>195</sup>

북한 또한 안정적인 경제 발전과 개혁·개방을 위해서는 군 예산 및 규모의 삭감이 필요하다. 북한은 쿠바와는 반대로 경제 위기에서도 군사 위주의 경제체제로 인해 민간경제가 희생되고 있다. 쿠바가 경제 위기를 극복하기 위해 정권이 군부의 규모를 줄이고 민간경제의 발전을 도모한 것은 북한에 시사점을 제공해 준다.

둘째, 군부 중심의 정치체제를 비교할 수 있다. 쿠바에서 군부가 정권을 뒷받침하는 안정적인 개혁 추진세력으로 등장할 수 있었던 것은 역사적으로 혁명경험을 통해 군부에 대한 신뢰성이 뒷받침하기 때문이다. 쿠바 혁명군은 정권과 인민 모두에게서 신뢰를 받았다.

그러나 북한은 국방위원회가 국가사업의 전반을 지도하고 당에도 군부를 지도하는 당 중앙군사위원회가 존재하는 등 제도적으로는 군부 중심의 정치체제로 보이지만 쿠바와 비교해 보았을 때 실질적인 권한이나, 정치 제도에의 참여, 경제적 역할과 이권 획득에는 상당한 차이가 있다.

전환기 쿠바에서는 경제적 이익과 충성심을 반대급부로 한 정권과 군부의 공생관계가 발생하였다. 쿠바에서는 라울 카스트로의 체제에서 군부 중심의 안정된 제도화가 두드러졌으며 이는 개혁·개방 추동을 위한 동력이 되었다. 북한은 쿠바와 다르게 당과 군부의 경쟁 또는 경제에서의 공생관계가 지속되고 있다. 이러한 구조에서 북한의 당과 군부는 쿠바보다는 체제의 개혁·개방보다 현상유지를 선호하고 있는 것으로 보인다.

셋째, 정권의 정당성과 향후 정치적 방향을 비교할 수 있다. 쿠바의 피델 카스트로가 친동생인 라울 카스트로에게 권력을 승계한 것은 북한이

<sup>195</sup> 등소평 시기 군부의 경제적 역할 확대에 대해서는 Ming Cheung, *China's Entrepreneurial Army* (New York: Oxford University Press, 2006)를 참조.

김일성-김정일-김정은으로의 3대 세습을 추진한 것과 왕조적 승계의 유사성으로 평가할 수 있다. 그러나 라울 카스트로는 피델 카스트로의 카리스마적 리더십과 다르게 제도를 통한 리더십으로 전환하면서 새롭게 규정한 국가 직책의 10년 임기 제한을 자기 자신에게도 적용하였다.

쿠바의 이러한 결정은 사회주의 국가로서 승계에서 유사성을 지녔던 북한에도 영향을 끼칠 수 있다. 라울 카스트로는 1959년 혁명에 참여하였으며 이후 국방부 장관으로 군부를 관리하며 오랜 기간 후계 승계를 준비해왔다. 라울이 정치권에서 별다른 반대 없이 2008년에 안정적으로 후계를 승계하였음에도 2018년 다음 후계자이자 당 엘리트인 미구엘 디아즈(Miguel Diaz)에게 권력 승계가 성공적으로 이루어진다면 이는 북한 정권에게도 의미 있는 변화로 향후 추이를 지켜볼 필요가 있다.

## 나. 경제적 함의

전환기 쿠바와 북한에서 드러난 주요 경제적 동질성은 다음과 같다. 첫째, 이 두 국가는 1990년대 경제위기를 극복하는 과정에서 아래로부터 형성된 시장 세력들을 조율하였다. 또한 시장경제를 정권 지속에 이롭도록 점차 독재체제 내로 인입하였다. 그 결과 통제경제와 시장경제가 공존하는 양상을 넘어서 새로운 경제시스템을 선보였다. 즉, 하이브리드 경제 특징을 공유한다. 둘째, 이 두 국가는 경제위기가 주민들의 생존에 치명적 영향을 미치며 체제지속을 어렵게 할 때 경제개혁에 나섰다. 그러나 경제위기를 넘기면 다시 정권 주도의 보수적 정책을 시행했다. 그 결과는 나선형의 경제성장률로 드러났다. 즉, 이 두 정권은 '성공의 결과로 생긴 체제 이완'의 문제점을 극복하기 위해 다시 통제경제를 강화하는 문지기 국가의 행태를 공유한다.

셋째, 쿠바와 북한의 당-군 지배연합은 정경유착 세력을 정권 내로 인



입하면서 시장 세력으로 성장하였다. 이때 국가의 자연자원, 노동력, 각종 인허가권 및 무역권한 등 지대가 그 매개 역할을 하였다. 이 과정에서 두 정권은 경제적 어려움에도 불구하고 상대적으로 정치적 안정을 이룰 수 있었다. 넷째, 자국 화폐의 영향력 약화라는 상황에 직면해 있다. 쿠바는 미국 달러의 국내 영향력을 막아내기 위해 1993년 이래 이중화폐 제도를 운영하고 있다. 그러나 시장시스템 진화 과정에서 기축통화로서 달러의 영향력이 강해졌다. 북한 역시 2009년 11월 화폐개혁의 실패 이후 달러라이제이션(dollarization)이 급속도로 진행되었다. 달러 또는 중국 인민폐가 기축통화로 통용되고 있다. 따라서 국가 화폐의 영향력이 약화된 상태이다. 현재 양 국가의 열악한 생산구조에 기초할 때, 국내 화폐의 영향력 약화는 양 국가의 경제안정화 및 독립적 경제발전을 어렵게 한다.

다섯째, 불평등 심화, 계층 간 격차 심화, 국내 화폐경제와 해외 화폐경제의 양극화, 부패의 제도화, 군부의 독점 자본가화라는 특징을 공유하고 있다. 이러한 사회경제적 문제의 중심에 당과 군부의 관료들이 있다. 그들이 국가 지대를 매개로 시장 세력들을 흡수하면서 ‘권력과 부의 공생’ 관계가 제도화되었다. 여섯째, 정권주도의 정경유착으로 자원과 능력을 갖춘 시민사회 형성이 어려운 구조로 시장시스템이 발전하고 있다. 즉, 시장경제 진화 과정에서 성장한 현 단계 시장 세력들이 노동자들이나 진보적 지식인 등 사회변화 세력들과 연대하는 것보다, 권력과 이권을 쥐고 있는 지배연합에 충성하고 있다. 따라서 독재에 대항할 수 있는 시민사회가 형성되지 않고 있다.

한편 개혁·개방의 속도 차이 및 ‘미국과의 관계’ 변화로 드러난 라울과 김정은 정권의 상이한 행보는 다음과 같은 차이에 따른 것이다. 첫째, 권력구조 측면이다. 두 정권은 시장시스템 진화 과정에서 군부에게 독점적 이권을 주었다. 그러나 권력구조 측면에서 차이가 있다. 쿠바의 경우, 경제

개혁과 개방의 직접적 수혜가 군부에게 독점적으로 돌아가는 제도를 갖추었다. 그러나 북한의 경우, 군부가 개혁·개방의 직접적 수혜자가 아니다. 오히려 독재자의 통치자금을 관장하는 당기관 및 세관을 중심으로 무역관련 업무를 관장하는 정보기관(국가보위부)이 그 직접적 수혜자이다. 특히 북한 권력구조의 핵심은 절대 권력자 김정은과 김정은 정권을 수호하는 유일당이다. 따라서 북한의 경우, 김정은 정권을 불안하게 하는 개혁·개방 조치를 쿠바에 비해 받아들이기 어려운 권력구조이다. 이처럼 군부가 독재자 및 독재정당에 의존적인 구조에서, 군부는 대개 생존과 이권을 위해 개혁·개방에 보수적인 행태를 취한다.

둘째, 리더십 차이이다. 동일한 세습 독재 정권이라도 라울은 오랜 정치 활동 과정에서 지도력이 검증된 인물이다. 그러나 김정은은 지도력이 검증되지 않은 신생권력이다. 대개 신생 독재 정권은 자신의 파위를 실험하며 전시대와 다른 리더십 및 독립적인 정책결정시스템을 구축하기 위해 도발적인 행태를 보인다. 또한 국내외 영역 모두에서 불규칙하고 실험적인 정책 변동성을 드러낸다. 셋째, 핵문제이다. 김정은 정권은 신생 핵보유 국가의 전형적 행태인 정치군사적 도발 양상을 취하고 있다. 또한 ‘경제·핵 병진노선’이라는 이중전략을 취하고 있다. 이 전략 하에서 김정은은 국제적으로 ‘핵보유 국가로 인정’ 받으며, 경제위기 및 민심이반 양상을 타파하기 위해 돌출적인 정치군사적 도발 행태를 과시하고 있다. 또한 국내외적으로 권능을 갖춘 절대 권력자이자 핵무기 보유국가의 지도자로서 인정 받고자 하는 김정은의 ‘인정 욕구’가 북한의 보수적 행보를 강제하고 있다. 그러나 북한의 핵무기와 김정은의 독재 행태를 ‘이해하지 못하며 인정할 수도 없는 국제사회’는 김정은과 함께 ‘평화의 시대’를 열어나가기 어려운 상황이다.

넷째, 인접 국가의 정치경제 시스템 차이이다. 쿠바의 정치경제에 결정

적 영향을 미치는 국가는 미국이며, 북한의 경우는 중국이다. 따라서 미국의 시스템과 중국의 시스템이 각 사회에 큰 영향을 미친다. 상대적으로 쿠바는 미국의 자유주의 시장경제 시스템에 영향을 많이 받는다. 반면 북한은 탈사회주의 국가 중 하이브리드 경제시스템을 가장 먼저 구축한 중국 경제의 직접적 영향력 하에 있다. 그리고 미중 패권 경쟁 하에서 경제성장을 지속하고자 하는 중국에게 북한은 여전히 유의미한 동맹국이며 아직까지 꺼안고 가야 하는 이웃이다. 또한 중국은 북한이 자신의 개혁·개방 모델인 하이브리드 경제시스템을 안정적으로 구축하기를 원하며 이를 지원하고 있다.

다섯째, 민족문제의 차이이다. 쿠바는 다양한 인종이 혼합되어 있다. 따라서 인구 구조적으로 다양성에 대한 인지도가 높다. 또한 다인종 국가로 집단 간 갈등구조가 복잡하여 사회갈등을 순치(順治)하는 작용도 한다. 반면 북한의 경우, 상대적으로 혈통적 순수성과 함께 단일 인종으로 구성되어 있다. 또한 북한은 '하나의 민족이자 동시에 적'인 대한민국과 정치군사적으로 대치하고 있다. 남북한은 법제도적으로 서로를 국가로 인정하지 않으면서, 한 민족이라는 정체성을 정치사회적 필요에 따라 재생산하고 있다. 따라서 남북한은 가장 가깝지만 가장 먼 강력한 경쟁관계이다. 이 같은 남북 관계가 북한의 국내외 정책 모두에 영향 미치고 있다. 이로 인해 민족문제가 첨예하다. 또한 보수파가 절대적으로 유리하며 개혁파가 언제든 숙청될 수 있는 민족 분단의 대립구조 하에 있다.

여섯째, 종교·문화적 차이이다. 쿠바의 경우 인구의 약 85%가 가톨릭이며 약 10% 정도가 개신교인 압도적 기독교 국가이다. 따라서 현실 세계의 물질적 욕구나 갈등·대립 보다는 사후 세계를 중시하는 가톨릭 주류의 기독교 문화가 팽배하다. 한편 북한의 경우, 절대 권력자인 수령이 신과 같은 존재이며 조선노동당이 교회 조직과 유사한 역할을 한다. 그리고 수

령을 정점으로 한 주체사상 및 유일사상 10대 원칙이 기독교의 교리처럼 작동하고 있다. 현재까지 북한은 당-군대-내각 모든 권력의 정점에서 절대 권력을 행사하는 ‘살아있는 신(수령)’이 현실 세계의 갈등이나 대립을 부추기며, 절대적 복종과 충성을 요구하는 체제이다. 따라서 ‘북한체제=김정은’을 위협하는 미국이나 한국 등에 대한 적대와 증오의 이데올로기가 종교·문화적 요소로 작동하고 있다.

이와 같은 차이로 인해 북한은 라울 시대 쿠바와 같은 ‘현실세계에서의 유연성’을 쉽게 드러내지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 앞선 쿠바와 북한의 동질성에서 확인한 여러 변화들이 북한 경제의 변화를 추동하고 있다.

#### 다. 대북 교역에 함의

쿠바가 미국과의 관계를 정상화하면서 향후 북한의 고립은 점점 심화될 것으로 예측된다. 2015년 9월 현재 양국 수도에 대사관을 재개설한 것을 비롯해 미국이 쿠바에 대해 각종 제재를 단계적으로 완화하는 조치를 취하면서 쿠바와 미국 간의 경제무역관계는 강화될 수밖에 없을 것이고, 이에 따라 적어도 쿠바의 대미 경제의존도는 점차 심화될 것이다. 쿠바는 일당 사회주의 체제 유지와 미국과의 대립으로 인한 국제사회와의 고립 등의 측면에서 북한과 유사한 처지에 있었지만 북한과 차별화된 개혁·개방 정책과 교역의 추진과 미국과의 관계정상화를 통해 이전과는 다른 새로운 길을 걷게 되었다.

쿠바의 대외교역 및 외자유치와 관련해 미국의 제재는 경제성장에 매우 부정적 영향을 미쳐온 것은 사실이지만, 쿠바 카스트로 체제는 대외교역 파트너의 다각화와 관광산업 및 보건의료서비스 수출, 해외 거주 쿠바인들의 송금, 그리고 일정한 대내 경제개혁을 통해 생존할 수 있었다. 하지만 미국과의 관계 개선, 특히 경제제재의 완화 또는 해제 없이는 보다 지

속가능한 방식의 경제건설을 통한 주민생활 향상을 도모할 수 없었다는 점에서 북한이나 우리에게 주는 시사점은 적지 않다. 즉 북한이 제재 아래에서도 부분적인 경제개혁과 개방을 통해 상품 공급을 늘려나가고 복지 향상을 추구하고 있긴 하지만 북한 스스로 밝혔듯이 안정적 대외환경을 조성하지 않는 상황에서 경제개발에 집중하기는 어려울 것이다. 또한 중국에 과도하게 의존하는 교역 구조 등을 개선하기 위해서는 무역파트너의 다각화가 필요한데, 이는 미국과의 관계 개선이 전제되어야 할 것이다.

특히 쿠바는 미국을 심각하게 위협할 수 있는 핵, 미사일과 같은 대량살상무기를 보유하거나 개발하지 않았고, 소규모이지만 미국과의 교역을 꾸준히 추진해 최소한 신뢰 관계를 유지했으며, 미국 내 쿠바계 이민자들과의 꾸준한 연계를 허용한 점도 미국과의 관계 정상화 촉진에 기여한 점으로 평가된다. 즉, 쿠바와 미국 간 교역이 소규모이지만 증가한 데는 미국인의 쿠바 방문 확대, 쿠바와 국제사회와의 관계 개선 기대 등이 긍정적으로 작용했다. 이런 맥락에서 우리 정부도 북한이 점진적이라도 핵과 미사일 위협 수준을 낮추면서 미국과의 최소한의 교류를 지속하도록 지원하는 것이 필요하다. 미국의 각종 제재는 북한 경제의 외자유치 노력 등에 심각한 영향을 미쳤으나, 북한은 경제건설보다 체제유지에 더 치중하면서 미국과의 대결의식을 고취시켜 왔다. 북한은 미국의 대북 적대시 정책이 계속되는 한 북한은 핵 억제력을 강화할 가능성이 높다.

미국과의 관계 개선 이전이라도 우리 정부는 북한이 쿠바와 비슷한 개혁, 개방 수준을 높혀 나가도록 견인하는 정책방향을 모색할 필요가 있다. 해외자본 유치 확대, 관광산업 육성을 비롯해 장마당 활성화, 자영업 허용, 지하경제 축소, 자국 화폐의 안정화, 생산주체의 분권화, 관료주의 해소와 부정부패 척결, 교육에 대한 지속적인 투자 등이 필요한 조치들이다. 경제정책 선택에 있어서 쿠바는 북한과 동일하게 미국의 경제제재가 국제적

제약 요인으로 작용했지만 이런 상황에도 불구하고 경제개혁을 추진할 수 있음을 보여주고 있다. 쿠바의 경우 1994년 이후의 플러스 성장은 시장메커니즘의 도입과 비국영, 비공식 부문의 발달과 밀접한 연관이 있다. 특히 주목할 대목은 쿠바의 기술관료, 군부 엘리트 등은 보다 많은 시장을 개방하고 사적 경제행위를 허용하는 필요하다고 인식한 점이다. 그리고 이런 방식으로 새롭게 출현하는 기술관료 출신의 자본가를 영입하는 것이 필요하다는 것을 깨닫게 했다. 이는 북한에서도 군부엘리트, 기술관료들의 인식 변화와 역할 증대가 개혁·개방의 성패를 좌우할 수도 있음을 강하게 시사한다.

쿠바의 경우 자영업 면허 취득자의 다수가 무직자였음을 고려하면 경제 활성화에 적지 않게 기여한 것으로 평가되고 있다. 북한도 자영업자들을 법적으로 공식화하고, 정책적으로 육성하는 정책을 시행한다면 경제 발전에 크게 도움이 될 것이다. 산업 분야에서 분권화(decentralization)도 더욱 강화될 필요가 있는데, 쿠바 사례와 같이 비효율성을 줄이기 위해 산업 분야에서 일하는 당 관료들의 수를 줄이고, 공기업은 점차 사기업으로 전환되어야 한다. 이런 분권화 조치가 제대로 효과를 발휘하려면 산업에 동력을 가져다 줄 자금이 필요하기 때문에 보다 적극적인 외국자본 유치로 도모해야 하는 것이다. 쿠바는 관광산업을 전략적으로 육성했고, 관련 산업들도 덩달아 발전하면서 지방 경제 활성화에 상당한 기여를 하였다. 김정은 정권도 관광산업 육성에 상당한 공을 들이면서 부족한 외화 재원을 보충하고, 경제성장의 동력을 삼으려는 점은 비슷해 보인다. 하지만 쿠바와 비교할 때 관광 개방의 폭과 수준이 낮기 때문에 성과가 미약하다. 남북 간의 관광교류 협력이 추진될 수 있는 환경이 조성된다면 남북한은 쿠바의 관광산업 발전과정을 유심히 살펴보면서 관광산업과 그 연관산업을 보다 전략적으로 육성할 수 있을 것이다.

쿠바의 사례는 교육에 대한 투자가 외국 자본 유치와 관련해 매우 중요

함을 시사한다. 쿠바의 최대 장점은 높은 교육 수준 및 뛰어난 노동력, 모든 국민이 대학교까지 무상으로 교육받을 수 있다는 점이었다. 전국민의 90% 이상이 고등학교 이상의 교육혜택을 받고 있다. 문맹율도 3%에 불과할 정도로 국민 교육수준이 매우 높은 편이다. 따라서 빈부격차가 크고 교육수준이 낮은 다른 중미, 카리브 국가에 비해 외국인 투자기업들은 우수한 노동력을 채용할 수 있었다. 이런 맥락에서 북한 스스로의 교육 투자와 별개로 경제특구 등에서 남북한이 교육과 지식공유사업 영역에서의 교류협력을 강화하는 방안도 모색될 필요가 있다.

## 2. 외교

제2부 외교에서는 첫째, 북미관계에 함의를 주는 미국-쿠바 관계의 역사적 발전을 다루었다. 둘째, 정치체제와 대외경제라는 키워드로 쿠바, 이란, 북한의 대미관계를 비교하였다. 셋째, 동맹파탄과 경제협력 가능성이란 주제로 러시아-쿠바 관계를 중심으로 비교분석의 시사점을 도출하였다. 각 장에서 주시한 외교적 정책함의를 도출하면 다음과 같다.

### 가. 북미관계에 함의

2014년 12월 쿠바와 미국은 국교정상화에 합의하고, 2015년 7월 마침내 양국은 각국의 수도에 대사관을 개설할 것을 합의하였다. 이처럼 쿠바와 미국은 지난 50여 년간의 적대적 관계를 청산하고 발전적 관계를 향한 진전을 이루고 있는 반면 북한과 미국은 여전히 적대적 대결관계를 유지하고 있다. 그렇다면 왜 국내정치 시스템이나 미국의 제재라는 공통의 환경적 요소를 지닌 두 국가가 외교적으로 전혀 다른 길을 걷고 있는 것일까?

첫째, 쿠바의 외교 다변화를 통한 무역 대상국의 확대와 쿠바 정부의 점진적인 경제개방화 및 자유화 조치에 이은 적극적인 투자유치 확대 등으로 인하여 미국의 대쿠바 경제제재에 대한 효과성에 의문이 생기기 시작하고 지속적으로 봉쇄를 유지할 명분과 실리가 약해지고 있었다.

둘째, 최근 들어 중국은 쿠바의 제2의 무역파트너로 성장하였으며 쿠바가 중국식 발전모델을 자국의 경제발전 모델로 선택하면서 쿠바와 중국의 관계는 경제적, 외교적으로 급속히 진전되고 있다. 미국에서 불과 90마일 떨어진 쿠바에 패권 경쟁국인 중국의 영향력이 확대된다는 것은 미국에게 상당한 안보적 위협으로 인식되고 있는 것이다.

셋째, 쿠바의 군사력은 더 이상 미국의 직접적 안보 위협으로 작용하지 않았다. 소련의 몰락 이후 쿠바의 군사력은 현저히 약화되었으며 미국 또한 쿠바의 군사력이 자국이나 지역 국가에게 안보 위협이 되지 않는다고 판단하였다. 넷째, 미국의 대쿠바 고립정책에 대한 정당성이 국제사회에서 지속적으로 비난받고 있었고, 중남미 지역외교무대에서는 오히려 미국이 고립되는 상황에 직면하자 미국은 쿠바를 끌어안고 반미주의를 차단하며 중남미 지역에서 자신의 외교적 영향력을 회복하려 하였다.

쿠바의 경우와는 달리 북한의 경우는 미국과 다음과 같은 이유로 관계 개선이 당분간 힘들 것으로 예상된다. 첫째, 북한의 대외정책은 쿠바의 경제 실용주의에 기초한 대외정책과는 달리 군을 외교정책 중심에 두고 핵 무기를 외교적 카드로 사용하고 있다. 미국의 입장에서 북한의 핵을 절대로 인정할 수 없기 때문에 북한이 외교정책의 주요수단으로 군사주의를 계속 이용할 경우 미국은 북한과 관계 개선의 명분이 없게 된다.

둘째, 북한의 중국에 대한 지나친 정치적·경제적 의존은 오히려 외교관계의 다변화에 걸림돌로 작용하고 외교고립화를 가속시키고 있으며 북한에 대한 중국의 절대적 영향력은 변수가 아닌 상수가 되어 있는 상황이어



서 미국의 대북정책 변화를 유도할 수 있는 요인이 될 수 없다.

셋째, 권력의 3대 세습에 따른 김정은 정권의 정치적 불안정성과 같은 북한의 국내정치 상황은 미국에게 정치적, 외교적 합의 이행에 대한 신뢰성에 의문을 가지게 함으로써 북미관계 개선에 걸림돌로 작용할 수 있다.

정책 측면에서 북한이 미국의 정치적, 경제적 봉쇄정책을 완화 또는 철회시키고 미국이 북한과 관계 개선을 위해 적극적으로 나오게 하기 위해서는 다음과 같은 쿠바 경우의 요인들을 고려하여 외교정책 방향에 변화를 줄 필요성이 있다.

첫째, 쿠바의 군사력은 더 이상 미국의 안보 위협이 아니었으며 아울러 핵무기와 같은 대량살상무기도 개발하지 않았다. 이에 미국은 쿠바와 관계 개선 또는 정책변화에 있어서 그 움직임의 폭이 핵을 개발함으로써 미국의 안보에 직접적인 위협을 가하는 북한보다 훨씬 크고 자유로울 수 있었다. 따라서 북한은 미국과의 관계 개선을 위해서는 핵 프로그램을 철회하고 미국을 비롯한 주변국과의 관계 개선 의지를 적극적으로 표명할 필요성이 있다.

둘째, 쿠바는 미국의 강력한 경제제재에도 불구하고 경제실용주의에 입각한 외교 다변화를 피델 카스트로 시대부터 꾸준히 펼쳐왔다. 또 이 정책은 라울 카스트로 시대에까지 지속적으로 추진되면서 정책적 연속성을 지녔고 이러한 점은 서구사회에게 쿠바의 변화 가능성에 대해 신뢰를 주었고 투자 대상국으로서의 매력도 어필하는 계기가 되었다. 반면 북한은 외교정책에 군사주의를 투영하고 지속적으로 ‘핵’을 외교카드로 사용함으로써 전 세계 어느 국가에도 투자를 할 수 있는 여건을 보여주지 못했으며 오히려 외교적, 경제적 고립화를 가속화시키는 상태를 가져왔다. 또한 쿠바는 중국을 활용하여 정치, 군사적으로 미국을 견제 또는 자극함으로써 미국의 정책 변화를 유도하였지만 북한의 중국에 대한 절대적 의존은 미국에게 어떠한 변화도 이끌 요인으로 작용하지 못했다. 따라서 북한은 북

미관계 개선을 위해 군사주의적 외교정책 대신에 경제실용주의에 입각한 외교정책으로 선화해야 하고 서구사회와의 경제 및 외교 교류를 적극적으로 추진함으로써 북한의 변화 가능성에 대해 국제사회에 보여줄 필요가 있다.

셋째, 쿠바는 지역 국가와는 지속적인 교류를 유지하면서 외교적 신뢰를 구축하였고 외교 다변화를 통해 미국이 쿠바에게 불필요한 고통을 안겨주고 있다는 인식을 중남미 국가는 물론 전 세계 국가에게 심어주었다. 또한 쿠바는 중남미 지역의 반미 정서를 잘 이용하여 미국에게 불리한 지역외교 환경을 안겨주었다. 이에 반하여 동아시아 지역의 지역외교 환경은 북한에게 절대적으로 불리한 상황이다. 동아시아 지역에서는 북한의 입장을 적극적으로 지지해 줄 국가를 찾아보기가 어려운 상황이며 또 이 지역에서는 반미 정서가 주류를 형성하고 있지도 않다. 물론 중국이 북한의 동맹국으로서 북한의 입장을 상당부분 이해해주는 측면이 있고 러시아도 전통적으로 북한과 우호적인 관계를 유지하려고 하지만 북한의 군사주의적 외교정책에 관해서는 일관되게 우려의 목소리를 내고 있으며 때로는 북한을 압박하는 정책을 펼치기도 한다. 따라서 북한의 입장에서는 동아시아 지역의 국가들에게 정치적, 외교적 신뢰를 쌓을 필요가 있으며 이를 위해서 동아시아 지역 관련국이 모두 참여하는 6자회담을 이용하는 것이 가장 현실적이고 효율적인 방법일 것으로 예상된다.

결론적으로 쿠바의 사례는 북한에게 그들이 향후 대외정책의 방향을 지금과는 다른 방향으로 잡아야 국제사회, 특히 미국과의 관계 개선을 시도할 수 있을 것이라는 교훈을 주고 있다.

#### 나. 미국의 쿠바·이란 관계 개선함의

핵개발, 미국정치, 지역정치, 정치체제, 상호의존을 고려할 때, 현 단계에서 북한-미국 관계는 미국-쿠바와 미국-이란 관계와 비교하여 개선될

가능성이 낮은 상황이다. 특히 북한의 핵개발과 일인독재가 지속될 경우 북미관계는 근본적 변화를 기대하기 힘들 것이다. 그럼에도 불구하고 미국의 쿠바·이란 관계 개선이 한국의 대북·통일 정책에 던지는 정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 북한변화에 대한 실질적이고 장기적인 계획 마련 및 실행이 필요하다. 전통적인 국제정치 및 외교정책 논의는 민주주의와 비민주주의의 차별성을 부각하였다. 하지만 최근의 논의는 민주주의 국가 간 차별성과 비민주주의 국가 간 차별성에 집중하고 있다. 특히 비민주주의 국가의 경우 일인 권위주의와 집단 권위주의의 차이가 부각되고 있다. 전자의 경우 지도자가 외교정책의 결과에 대하여 책임을 질 필요가 없을 수 있지만, 후자의 경우 지도자가 대중이 아니더라도 권력을 분점하는 엘리트에 의해 문책을 받을 수 있다. 따라서 일인 권위주의 국가는 모험적인 외교정책을 통해 국제 불안을 기증시키는 경향을 보여준다. 이 논의는 북한 정권의 속성 변화가 북한문제의 근본적 해법임을 시사한다. 그러나 정부차원의 공개적 북한변화 압박과 논의는 남북관계를 급속히 냉각시키면서 북한도발의 빌미를 제공하는 결과를 낳을 수밖에 없다. 따라서 단기적인 부정효과를 최소화 하면서 실질적 북한변화를 이끌 수 있는 지혜와 노력이 필요한 시점이다.

둘째, 대북 관여 정책은 대칭적 상호의존을 추구하는 방향으로 나아가야 한다. 기존의 남북 경제협력은 경제교류 활성화에 초점을 맞춘 측면이 강하다. 하지만 경제적 상호의존이 비대칭성을 보일 경우 상대적 약자는 상대적 강자에 대하여 두려움을 느끼고, 상대적 강자는 상대적 약자를 조종하고자 하는 유혹에 빠지는 모습을 보인다. 결국 경제적 상호의존의 증가에도 불구하고 양국 관계가 악화되는 결과를 초래할 수 있다. 현재 남북한 경제규모의 심대한 격차가 존재하기 때문에 남북한 경제교류 확대는 동시에 상호의존 비대칭성의 증가를 의미한다. 따라서 북한의 두려움과

경계를 줄일 수 있는 북한의 경제개방 계획이 필요하다. 하나의 방법으로는 북한과 경제협력을 맺는 국가의 수를 확대시키는 것이다. 결국 다양한 양자관계를 통하여 북한 스스로 다수 국가에 대한 의존을 통하여 국제경제에 편입을 경험하도록 유도하는 것이다.

셋째, 앞서 말한 변화와 관여의 투트랙(two-track) 전략의 심화이다. 변화를 통한 관여, 관여를 통한 변화에 대한 새로운 인식이 필요하다. 일방적 북한변화 전략은 북한 지도부와 엘리트 세력의 결집을 초래할 수 있으며, 일방적 경제 관여 전략은 북한 지도부의 권력유지를 연장하는 효과를 낳을 수 있기 때문이다.

#### 다. 러시아·쿠바 관계의 함의

지난 25년 동안 전개되어 온 러시아와 쿠바 관계를 볼 때, 러시아가 북한에게 보여준 관계 개선 제스처와 일부 유사성이 발견된다. 이는 러시아가 소련 해체 이후 경험한 외교 노선과 행태의 몇 차례에 걸친 변화 및 수정과 직결되며, 러시아의 화해 제스처에 대한 쿠바와 북한의 외교적 대응은 대체로 환영하는 분위기지만 러·북, 러·쿠 관계 발전 가능성에는 일정한 한계가 존재한다. 주요 정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 소련이라는 후원자(patron)의 소멸과 미국의 경제 봉쇄 강화로 고립 국면에 처했음에도 불구하고 적극적인 경제 개혁과 외교 다변화를 추진함으로써 고립 탈피에 성공한 쿠바의 외교는 유사한 고립 상황에서 핵개발을 이용한 수세적이고 생존책 중심의 외교 행태를 보이고 있는 북한과는 다르다. 둘째, 러시아는 북한과 쿠바에서 공히 상실한 전략적 자산을 회복하려는 움직임을 강화하고 있다. 그러나 그것이 군사적 자산은 아니며, 주로 경제적 영향력 확대를 통해 이루어지고 있다. 셋째, 북한과 쿠바에서 러시아의 영향력 확대 시도는 적어도 푸틴 정권이 존속하는 한 계

속될 것으로 예상되나 가시적인 성과를 거두기는 쉽지 않을 전망이다. 우크라이나 사태 이후 러시아의 자원 제약 때문이다.

무엇보다 향후 쿠바를 비롯한 중남미 지역에서 중국이라는 새로운 행위자의 등장에 주목할 필요가 있다. 중국의 세력 확대는 이미 쿠바에서도 목격되기 시작했으며 이는 유라시아에서 전개되는 것과 같은 러시아와 중국의 전략적 협력 관계의 재현 혹은 러시아와 중국의 갈등 소지를 함께 안고 있다. 비록 쿠바가 미국과의 외교관계를 복원함으로써 중남미 지역의 전략 환경은 보다 더 미국에게 유리한 방향으로 흘러가고 있지만, 쿠바가 미국에 대해 갖고 있는 불신과 잠재적 안보 위협을 완전히 불식시켰다고 보기는 어렵다.

러시아와 중국이 반미연대를 강화하고 있는 현 상황을 쿠바가 활용할 가능성이 있다. 즉 러시아와 중국을 미국에 대한 견제 세력으로 끌어들여 강대국 간 균형 외교를 펼칠 수도 있다는 점이다. 이 경우, 문제는 쿠바의 시대적 요구에 러시아가 어느 정도 호응해 나설 수 있다는 점이다. 더욱이 중국의 대 중남미, 대쿠바 진출이 확대일로에 있음을 감안할 때, 러시아가 중국과의 경쟁을 감당할 만한 외교적·경제적 역량이 있을지가 관건이다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 강원식. 『한반도 통일과정에서 러시아의 역할』. 서울: 통일연구원, 1997.
- 서울대학교 라틴아메리카연구소 엮음. 김기현 역저. 『쿠바: 경제적·사회적 변화와 사회주의의 미래』. 서울: 한울아카데미, 2014.
- 세종연구소 북한연구센터 엮음. 『북한의 국가전략』. 서울: 한울아카데미, 2003.
- 체제통합연구회 엮음. 『북한의 체제와 정책: 김정은 시대의 변화와 지속』. 서울: 명인문화사, 2014.
- 칼 폴라니 지음. 홍기빈 옮김. 『거대한 전환: 우리 시대의 정치 경제적 기원』. 파주: 길, 2009.
- Acemoglu, Daron and James A. Robins. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Reprint edition. New York: Crown Business, 2013.
- Adelman, Jonathan R. *Communist Armies in Politics: Their Origins and Development*. Colorado: Westview Press, 1982.
- Azicri, Max. *Cuba Today and Tomorrow: Reinventing Socialism*. Gainesville: University Press of Florida, 2000.
- Bain, Mervyn. *Russian-Cuban Relations Since 1992: Continuing Camaraderie in a Post-Soviet World*. New York: Lexington Books, 2009.
- Barbieri, Katherine. *The Liberal Illusion: Does Trade Promote Peace?* Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002.
- Bildner Center for Western Hemisphere Studies. *CUBA: In Transition? Pathways to Renewal, Long-Term Development and Global Reintegration*. edited by Mauricio A. Font. New York: Bildner Center for Western Hemisphere Studies, The Graduate Center, The City University of New York, 2006.
- Bonnell, Victoria and George Breslauer. *Russia in the New Century*. Colorado: Westview Press, 2002.
- Brömmelhörster, Jörn and Wolf-Christian Paes. *The Military as an Economic*

- Actor: Soldiers in Business*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- Cheung, Ming. *China's Entrepreneurial Army*. New York: Oxford University Press, 2006.
- Cooper, Frederick. *Africa Since 1940: The Past of the Present*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Copeland, Dale C. *Economic Interdependence and War*. Princeton: Princeton University Press, 2015.
- Dominguez, Jorge I. *Cuba, Order, and Revolution*. Cambridge: Belknap Press, 1978.
- Europa Publications. *Europa World Yearbook 2014*. Abingdon: Routledge, 2014.
- Fermoselle, Rafael. *The Evolution of the Cuban Military, 1492-1986*. Miami: Ediciones Universal, 1987.
- Henken, Ted A., Miriam Celaya and Dimas Castellanos. *Cuba*. California: ABC-Clio, 2013.
- Horowitz, Living Louis and Jamie Suchlicki. *Cuban Communism*. New Jersey: Transaction Publishers, 1981.
- Huntington, Samuel P. *Changing Pattern of Military Politics*. New York: Glencoe, 1962.
- \_\_\_\_\_. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- Janowitz, Morris. *The Military in the Political Development of New Nations*. Chicago: University of Chicago Press, 1964.
- Khrushchev, Nikita. *Khrushchev Remembers*. New York: Penguin Books, 1971.
- Klepak, Hal. *Raul Castro and Cuba: a Military Story*. New York: Palgrave Macmillan, 2012.
- Latell, Brian. *The Military in Cuba's Transition*. Barcelona: Lozada, 1997.
- Lindblom, Charles E. *The Market System: What It Is, How It Works, and What to Make of It*. Connecticut: Yale Nota Bene, 2002.
- Mansfield, Edward D. and Brian Pollins. *Economic Interdependence and*

- International Conflict: New Perspectives on an Enduring Debate*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.
- Meadows, Donella H. *Thinking in Systems*. London: Earthscan, 2009.
- North, Douglass C., John Joseph Wallis and Barry R. Weingast. *Violence and Social Orders*. New York: Cambridge University Press, 2009.
- Oneal, John R. and Bruce Russett. *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations*. New York: Norton, 2001.
- Perlmutter, Amos. *The Military and Politics in Modern Times: On Professionals, Praetorians, and Revolutionary Soldiers*. New Haven and London: Yale University Press, 1977.
- Spadoni, Paolo. *Cuba's Socialist Economy Today: Navigating Challenges and Change*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2014.
- Weeks, Jessica L. P. *Dictators at War and Peace*. Ithaca: Cornell University Press, 2014.
- Wiarda, Howard J. and Harvey F. Kline. *Latin American Politics and Development*. Boulder: Westview Press, 2014.

центр Полпред, Аналит. *Латинская Америка и Россия. Экономические связи в 2000 году*. М: Агентство «Бизнес-пресс», 1999.

Давыдов (отв. ред.), В. М. *Латинская Америка в современной мировой политике*. М : Наука, 2009.

центр Полпред, Аналит. *Латинская Америка и Россия. Экономические связи в 2000 году*. М: Агентство «Бизнес-пресс», 1999.

центр Полпред, Аналит. *Латинская Америка и Россия. Экономические связи в 2000 году*. М: Агентство «Бизнес-пресс», 1999.

## 2. 논문

- 강경희. “탈냉전 이후 쿠바외교의 추이와 전망.” 『통일문제연구』. 18권 1호, 2006.
- 김계동. “북한의 대미정책: 적대에서 협력관계로의 전환 모색.” 『국제정치논총』. 34권 2호, 1994.



- 김달용. “쿠바의 대외개입정책.” 『이베로아메리카연구』. 2권, 1991.
- 김성우. “북한의 대외정책 기조와 전망.” 『융합보안논문지』. 14권 6호, 2014.
- 송기도. “미국은 왜 쿠바를 끌어안았을까? 미국과 쿠바의 국교 정상화.” 『인물과 사상』. 204권, 2015.4.
- 신석호. “이행기 사회주의 경제에서 인민들의 생존기술: 1990년대 이후 쿠바와 북한의 사례.” 『통일정책연구』. 17권 1호, 2008.
- 안태환. “CELAC: 탈식민지 라틴아메리카 통합운동.” 『이베로아메리카연구』. 24권 2호, 2013.
- 윤재문. “북한 김정일 체제의 외교정책에 관한 연구: 외교환경 변화와 그 대응전략을 중심으로.” 『정치정보연구』. 7권 1호, 2004.
- 이경화. “북한과 쿠바의 혁명군부에 대한 비교연구: 체제유지에 있어서 군의 역할을 중심으로.” 고려대학교 북한학과 박사학위논문. 2015.
- 이기동. “김정은 체제의 권력구조와 향후 전망.” 『KDI 북한경제리뷰』. 15권 10호, 2013.10.
- 이대근. “조선인민군의 정치적 역할과 한계.” 『현대북한연구』. 4권 2호, 2001.
- 이 석. “총론: 2014년 북한경제 평가와 2015년 전망.” 『KDI 북한경제리뷰』. 17권 1호, 2015.1.
- 이성형. “쿠바의 경제개혁: 성과와 문제점, 그리고 전망.” 『경제와 사회』. 71호 가을호, 2006
- 이수석. “김정은 시대 선군외교와 핵-경제 병진전략.” 『월간 북한』. 514호, 2014.10.
- 이종규. “북한의 대외무역: 2014년 평가 및 2015년 전망.” 『KDI 북한경제리뷰』. 17권 1호, 2015.1.
- 이현경. “미국의 경제제재 조치와 북한에의 적용.” 『통일문제연구』. 42호. 서울: 평화문제연구소, 2004.
- 정성철 민병원 조동준 편. “아시아 패러독스? 동아시아 경제협력과 안보갈등.” 『세계정치 21: 동아시아의 보편성과 특수성』. 서울: 사회평론, 2014.
- 홍석훈. “독재자들의 전쟁과 평화.” 『KINU 통일 플러스』. 1권 3호, 2015 가을.
- Albright, David E. “A Comparative Conceptualization of Civil-Military Relations.” *World Politics*. vol. 32, no. 4, 1980.
- Aranda, Michael. “The Evolution of the Cuban Military: A Comparative

- Look at the FAR with the Bureaucratic-Authoritarian Model of South America.” *Cuba in Transition*. vol. 20, ASCE, 2010.
- Azel, Jose. “How to Think About Change in Cuba: A Guide for Policymakers.” *Cuban Affairs*. vol. 3, issue 3, September 2008.
- Baker, Sara and Iain Bopp. “Alternative Futures for the Civil-Military Relationship in Post-Castro Cuba.” *A Research Paper for the Defense Intelligence Agency*. Washington University, January 9, 2015.
- Baloyra, Enrique A. “Twelve Monkeys: Cuban National Defense and the Military.” *CSA Occasional Paper Series*. vol. 1, no. 4, 1996.
- Barbieri, Katherine, Omar M. G. Keshk, and Brian Pollins. “Trading Data: Evaluating Our Assumptions and Coding Rules.” *Conflict Management and Peace Science*. vol. 26, no. 5, 2009.
- Cirlig, Carmen-Cristina. “Cuba: Foreign Policy and Security Aspects.” *At a glance*. European Parliamentary Research Service, April 2015.
- Corrales, Javier. “The Gatekeeper State: Limited Economic Reforms and Regime Survival in Cuba, 1989-2002.” *Latin American Research Review*. vol. 39, no. 2, June 2004.
- \_\_\_\_\_. “Cuba after Fidel.” *Current History*. February 2005.
- Dominguez, Jorge I. “Chapter 4. Government and Politics.” *Cuba: a Country Study*. edited by Rex A. Hudson. Washington, D.C.: Federal Research Division, Library of Congress, 2002.
- Erikson, Daniel P. and Adam Minson. “China and Cuba: The New Face of an Old Relationship.” *Hemisphere*. vol. 17, September 22, 2006.
- Erikson, Daniel P. and Paul Wander. “Raul Castro and Cuba’s Global Diplomacy.” *Cuba in Transition*. vol. 18, ASCE, 2008.
- Fearon, James D. “Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes.” *American Political Science Review*. vol. 88, no. 3, 1994.
- Grenier, Yvon. “Cultural Policy, Participation and the Gatekeeper State in Cuba.” *Cuba in Transition*. vol. 24, ASCE, 2014.
- Hearn, Adrian H. “Cuba and China: Lessons and Opportunities for the

- United States.” *Commissioned Report for the Cuba Info Series*. Florida International University, June 2009.
- Hegre, Håvard., John R Oneal, and Bruce Russett. “Trade Does Promote Peace: New Simultaneous Estimates of the Reciprocal Effects of Trade and Conflict.” *Journal of Peace Research*. vol. 47, no. 6, 2010.
- Karabelias, Gerassimos. “Civil–Military Relations: A Comparative Analysis of the Role of the Military in the Political Transformation of Post War Turkey and Greece: 1980–1995.” *Final Report Submitted to NATO*. June 1998.
- King, Lawrence P. and Iván Szelényi. “Post–Communist Economic Systems.” *The Handbook of Economic Sociology*. edited by Neil J. Smelser and Richard Swedberg. New Jersey: Princeton University Press, 2005.
- Leogrande, William M. “The Politics of Revolutionary Development: Civil–Military Relations in Cuba, 1959–1976.” *The Journal of Strategic Studies*. vol. 1, no. 3, December 1978.
- León-Manríquez, José Luis. “Similar Policies, Different Outcomes: Two Decades of Economic Reforms in North Korea and Cuba.” *KEI Academic Paper Series*. vol. 6, no. 4, April 2011.
- Levy, Jack S. “The Democratic Peace Hypothesis: From Description to Explanation.” *Mershon International Studies Review*. vol. 38, issue 2, 1994.
- Maingot, Anthony. “The Inevitable Transition from Charismatic to Military–Bureaucratic Authority in Cuba.” *Report*. no. 3, Cuban Research Institute, FIU, 2007.
- Maoz, Zeev and Bruce Russett. “Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946–1986.” *American Political Science Review*. vol. 87, no. 3, 1993.
- Mastrapa III, Armando F. “Soldiers and Businessmen: The FAR During the Special Period.” *Cuba in Transition*. vol. 10, ASCE, 2000.
- Mesa-Lago, Carmelo. “Social and Economic Problems in Cuba: During

- the Crisis and Subsequent Recovery.” *CEPAL Review*. no. 86, August 2005.
- Mora, Frank O. “A Comparative Study of Civil-Military Relations in Cuba and China: The Effects of Bingshang.” *Armed Forces & Society*. vol. 28, no. 2, 2002.
- \_\_\_\_\_. “The FAR and Its Economic Role: From Civic to Technocrat-Soldier.” *Institute for Cuban and Cuban-American Studies Occasional Paper Series*. ICCAS, University of Miami, June 2004.
- Mora, Frank O. and Quintan Woktorowitz. “Economic Reform and the Military: China, Cuba, and Syria in Comparative Perspective.” *International Journal of Comparative Sociology*. vol. 44, no. 2, 2003.
- Morris, Emily. “Unexpected Cuba.” *New Left Review* 88. July-August 2014.
- Mujal-León, Eusebio and Lorena Buzon. “Exceptionalism and Beyond: Civil-Military Relations in Cuba, 1986-2008.” *Cuba in Transition*. ASCE. 2008.
- Nee, Victor and Yang Cao. “Path Dependent Societal Transformation: Stratification in Hybrid Mixed Economies.” *Theory and Society*. vol. 28, issue 6, December 1999.
- Nee, Victor. “North’s Theory of Institutional Change and State Capitalism in China.” *Paper presented at the Conference on the Economic Sociology of Capitalism*. Center for the Study of Economy and Society, Cornell University, 2001.
- O’Sullivan, Meghan L. and Richard N. Haass. “Engaging Problem Countries.” *Brookings Policy Brief Series*. June 2000.
- Owens, Mackubin Thomas. “What Military Officers Need to Know about Civil Military Relations.” *Naval War College Review*. vol. 65, no. 2, Spring 2012.
- Park, Young-Ja. “Evolutionary Peculiarity between ‘the Market System and the Dictatorship’ in North Korea.” 『한국정치학회 2012 추계학술회

- 의 발표문』. 2012.8.31.
- Pauker, Guy. "Southeast Asia as a Problem Area in the Next Decade." *World Politics*. vol. 11, issue 3, 1959.
- Pedreira, Daniel I. "Cuba's Prospects for a Military Oligarchy." *Cuba in Transition*. vol. 23, ASCE, 2013.
- Perlmutter, Amos and William M. LeoGrande. "The Party in Uniform: Toward a Theory of Civil-Military Relations in Communist Political Systems." *American Political Science Review*. vol. 76, no. 4, 1982.
- Piccone, Ted and Harold Trinkunas. "The Cuba-Venezuela Alliance: The Beginning of the End?." *Brookings Policy Brief*. June 2014.
- Pujol, Joaquin P. "The Cuban Economy in a World of Uncertainty." *Cuba in Transition*. ASCE, 2009.
- Rodriguez, José Luis. "Cuba y sus Perspectivas Energéticas: una Revisión Reciente (I)." *Cuba Contemporánea*. August 27, 2014.
- Schultz, Kenneth A. "Domestic Opposition and Signaling in International Crises." *American Political Science Review*. vol. 92, no. 4, 1998.
- Sharpley, Richard and Martin Knight. "Tourism and the State in Cuba: From the Past to the Future." *International Journal of Tourism Research*. vol. 11, issue 3, September 2, 2008.
- Stark, David. "One Way or Multiple Paths? For a Comparative Sociology of East European Capitalism." *American Journal of Sociology*. vol. 106, no. 4, January 2001.
- \_\_\_\_\_. "Path Dependence and Privatization Strategies in East Central Europe." *East European Politics and Societies*. vol. 6, no. 1, December 1992.
- Suchlicki, Jaime. "Castro's Cuba: More Continuity than Change." *Studies in Comparative International Development*. vol. 34, no. 4, Winter 2000.
- Vegard, Bye. "The Politics of Cuban Transformation-What Space for Authoritarian Withdrawal?." *Cuba in Transition*. vol. 22, ASCE, 2012.
- Walder, Andrew G. "Career Mobility and the Communist Political Order."

- American Sociological Review*. vol. 60, no. 2, June 1995.
- Walder, Andrew G. "Markets and Income Inequality in Rural China: Political Advantage in an Expanding Economy." *American Sociological Review*. vol. 67, no. 2, April 2002.
- Walker, Phyllis Greene. "Chapter 5. National Security." *Cuba: a Country Study*. edited by Rex A. Hudson. Washington, D.C.: Federal Research Division, Library of Congress, 2002.
- Америка, Латинская. "Россия - Куба: перспективы отношений в новых условиях." *Латинская Америка*. no. 10-11, 1992.
- Калашников, Н.В. "Россия-Куба: Эволюция сотрудничества." *Латинская Америка*. vol. 7, 2014.
- Монреаль, П. "Развитие и структура кубинского экспорта." *Латинская Америка*. no. 1, 2003.
- П. А. Новиков, А. А. Челябинский. "Российско-кубинские отношения в 1991-2011 гг." *Труды факультета международных отношений 2012: научный сборник ВШЭ* 3, 2012.
- Родригес Х, Луис. "Куба - СССР/СНГ: экономические отношения в 1990-1992 гг." *Латинская Америка* no. 12, 1993.

### 3. 기타

- 『미국의 소리』.  
『연합뉴스』.  
『조선중앙통신』.

*Aljazeera*  
*China Daily*.  
*Cuba Headlines*.  
*Economist*.  
*Forbes*.

*Foreign Affairs.*  
*Foreign Policy Journal.*  
*Granma.*  
*Havana Times.*  
*Korea Herald.*  
*Mixed News.*  
*Russia Today.*  
*The Diplomat.*  
*The Huffington Post.*  
*The Korea Times.*  
*The National Interest.*  
*The New York Times.*

박형중. “김정은 권력 정착과정에서의 군부 동향(2009-2013년).” 통일연구원  
Online Series CO 13-23, 2013.12.02.

한국은행 “2014년 북한 경제 성장률 추정 결과 보도자료” 2015.7.17. <[www.bok.or.kr](http://www.bok.or.kr)>.

KOTRA. “미국의 쿠바 제재조치 완화와 한-쿠바 교역.” *Global Business Report 09-015*, 2009.5.18.

\_\_\_\_\_. “변화기의 쿠바, 우리 기업 접근전략.” *Global Market Report 14-019*,  
2014.6.17.

AFP. “China Cuba Hold Landmark Summit.” November 19, 2008.  
<[cubajournal.blogspot.kr](http://cubajournal.blogspot.kr)>.

Benacek, Vladimir. “Political Economy of Re-Integrating Cuba into the  
World Economy.” *Paper Presented at the 7th Conference of the  
International Association for Comparative Studies*. Vienna,  
September 2006.

Bertelsmann Stiftung. “BTI 2014 - Cuba Country Report.” 2014. <[www.bti-project.org](http://www.bti-project.org)>.

Council on Hemispheric Affairs. “Cuba-Russia Now and Then.” February  
24, 2010. <[www.coha.org](http://www.coha.org)>.

- Guerra, Gustavo. "Cuba: Legal Implications of the Resignation of the Cuban President." *The Law Library of Congress*. 2008. <www.loc.gov>.
- Katz, Claudio. "The Cuban Revolution: The Current Economic Reforms." *Global Research*. January 5, 2015. <www.globalresearch.ca>.
- Kumar, Anit. "Impact of US-Cuba Relationship on Trade." March 26, 2012. <www.slideshare.net>.
- Mora, Frank O. "Raul Castro and the FAR: Potential Future Roles in a Pose-Fidel Cuba." *A Rough Paper Presented at the Pell Center*. 2002. <www.latinamericanstudies.org>.
- Mujal-León, Eusebio. "Exceptionalism and Beyond: The Case of Civil-Military Relations in Cuba." *Cuban Research Institute*. <cri.fiu.edu/>.
- Orenstein, Mitchell A. "Cuban Political System: More Than Just Castro." November 19, 2009. <www.mitchellorenstein.com>.
- Ritter, Arch. "Proyecciones Macroeconomicas de una Cuba sin Venezuela." *The Cuban Economy*. February 20, 2014. <thecubaneconomy.com>.
- Sullivan, Mark P. "Cuba: U.S. Policy and Issues for the 113th Congress." *CRS Report*. Congressional Research Service, July 31, 2014. <www.fas.org>.
- U.S. Defense Intelligence Agency. "The Cuban Threat to U.S. National Security." May 6, 1998. <fas.org/irp/dia/>.
- Бутрин, Дмитрий . "Раул в кустах." *Коммерсантъ* February 25, 2013.
- Колкунова, Ксения. "Нефть острова свободы." *Эксперт*. November 10, 2008.
- Нетреба, П. "Россия доплатит Кубе за погашение ее долгов." *Коммерсантъ* July 17, 2006.
- Паниев, Юрий . "Куба стала богаче на 29 миллиардов долларов." *Независимая газета* November 11, 2013.



네이버 지식백과. <<http://terms.naver.com>>.  
외교부. <[www.mofa.go.kr](http://www.mofa.go.kr)>.  
유용원의 군사세계. <<http://bemil.chosun.com>>.  
중화인민공화국주대한민국대사관. <[www.chinaemb.or.kr](http://www.chinaemb.or.kr)>.  
KOTRA 지식저장소. <[openknowledge.kotra.or.kr](http://openknowledge.kotra.or.kr)>.  
KOTRA. <[www.kotra.or.kr](http://www.kotra.or.kr)>.  
KOTRA, Global Window. <[www.globalwindow.org](http://www.globalwindow.org)>.

<[laws-russia.narod.ru](http://laws-russia.narod.ru)>.  
Brookings Blogs. <[www.brookings.edu](http://www.brookings.edu)>.  
CIA World Factbook. <[www.cia.gov](http://www.cia.gov)>.  
Constitutionnet. <[www.constitutionnet.org](http://www.constitutionnet.org)>.  
Global Security. <[www.globalsecurity.org](http://www.globalsecurity.org)>.  
Neftegaz. <[Neftegaz.ru](http://Neftegaz.ru)>.  
Pew Research Center. <[www.pewresearch.org](http://www.pewresearch.org)>.  
The Freedom House. <<https://freedomhouse.org>>.  
The Santa Fe Institute (SFI). <[www.santafe.edu/](http://www.santafe.edu/)>.  
United Nations. <[www.un.org](http://www.un.org)>.

The YouTube Interview with President Obama. <[www.youtube.com](http://www.youtube.com)>.  
미국 쿠바경제학회 25주년 기념학술대회 및 쿠바 현지조사 자료, 2015.7.29.~8.6.

최근 발간자료 안내

**KINU 통일포럼 시리즈**

2014-01 제1차 KINU 통일포럼: 「드레스덴 구상」과 ‘행복한 통일’	통일연구원
2014-02 제2차 KINU 통일포럼: 김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책	통일연구원
2014-03 제3차 KINU 통일포럼: 북일 스톡홀름 합의와 동북아정세	통일연구원
2014-04 제4차 KINU 통일포럼: 통일준비를 위한 과제와 전략	통일연구원
2014-05 제5차 KINU 통일포럼: 동북아 전략환경의 변화와 한국의 대응방향	통일연구원
2014-06 제6차 KINU 통일포럼: 북한인권정책 추진전략	통일연구원
2015-01 제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일 외교정책 방향	통일연구원

**통일나침반(통일정세분석)**

■ 통일정세분석 ■

2013-01 2013년 북한 신년사 집중분석	진성훈 외
2013-02 3차 핵실험 이후 김정은 정권의 대내외 정책	진성훈 외
2013-03 시진핑 체제의 출범과 대내외정책 방향: 12기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석	진병곤 외
2013-04 북한 3차 핵실험 이후 미국의 대북정책 논의 동향	박형중 외
2013-05 대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의	임강택
2013-06 한미정상회담 결과 분석	김규륜 외
2013-07 한중정상회담 결과 분석	이기현
2013-08 김정은 정권의 대내외 정책평가와 우리의 대응방향	박영자
2014-01 2014년 북한 신년사 분석	박형중 외
2014-02 최고인민회의 제13기 제1차 회의결과 분석과 전망	박영자 외
2014-03 한미 정상회담 결과 분석	김규륜

■ 통일나침반 ■

2015-01 2015년 북한 신년사 분석	북한연구센터 신년사 분석팀
2015-02 최근 2년 간 미-일-중-러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점	김진하 외
2015-03 북한인권정책 추진전략과 실천과제	한동호, 도경욱
2015-04 북한 외화벌이 추세와 전망	김석진

### 통일플러스

2015-01 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 1 (봄호)	통일연구원
2015-02 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 2 (여름호)	통일연구원
2015-03 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 3 (가을호)	통일연구원
2015-04 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 4 (겨울호)	통일연구원

### 북한인권백서

북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원
북한인권백서 2013	조정현 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2013</i>	조정현 외	23,000원
북한인권백서 2014	한동호 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2014</i>	한동호 외	23,000원
북한인권백서 2015	도경욱 외	19,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2015</i>	도경욱 외	23,000원

### 연구보고서

#### 2013년도 연구보고서

##### ■ 연구총서 ■

2013-01 남북러 가스관과 동북아 에너지 협력의 지정학	이기현 외	6,000원
2013-02 한국의 FTA전략과 한반도	김규륜 외	8,500원
2013-03 김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책	박종철 외	10,000원
2013-04 EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -	손기웅 외	12,000원
2013-05 오바마 시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교	배정호 외	11,000원
2013-06 북한사회 위기구조와 사회변동전망: 비교사회론적 관점	조한범, 황선영	6,000원
2013-07 인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구	이규창 외	12,500원
2013-08 새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성	조정아 외	15,000원
2013-09 북한의 핵·미사일 대응책 연구	홍우택	6,000원
2013-10 북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계	박형중, 최사현	7,000원
2013-11 북한경제의 비공식(시장)부문 실태 분석: 기업활동을 중심으로	임강택	11,000원
2013 유엔 인권메커니즘과 북한인권	북한인권사회연구센터 편	18,000원
2013 중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중정책협력방안 2013)	전병곤 외	9,000원

2013 통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향	박종철 외	13,000원
2013 한반도 통일에 대한 동북아 4국의 인식 (통일외교 컨텐츠 생산(1))	배정호 외	16,500원
2013 알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용	조정아 외	11,000원
2013 알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용 수업지침서	조정아 외	6,000원
2013 민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-01)	박형중 외	13,500원
2013 시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-02)	임김택 외	12,500원
2013 통일대계연구: 4년 연구 종합논의 (통일대계연구 13-04)	박형중 외	8,000원
2013 정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구 (통일 비용·편익 종합연구 2013-1)	조한범 외	17,500원
2013 The Attraction of Korean Unification: Inter-Korean and International Costs and Benefits (통일 비용·편익 종합연구 2013-2)	김규륜 외	15,500원
2013 한반도 통일의 미래와 주변 4국의 기대 (통일 비용·편익 종합연구 2013-3)	김규륜 외	10,500원
2013 전환기 중국의 정치경제 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-1)	배정호 외	15,500원
2013 China's Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-2)	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	17,500원
2013 중국의 대내외 관계와 한국의 전략적 교훈 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-3)	배정호, 구재희 편	16,500원

■ 정책연구시리즈 ■

2013-01 북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외
2013-02 박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외
2013-03 박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외
2013-04 유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구	김수암 외
2013-05 Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -	박형중 외
2013-06 서독의 대동독 인권정책	안지호 외
2013-07 2013년 북한 정책 논조 분석과 평가	박형중 외
2013-09 김정은 정권의 대남 긴장조성: 2013년과 향후 전망	박영자 외
2013-10 국내불안과 대외도발: 북한에 대한 적용 가능성 탐색	정성철
2013-11 2013년 북한 핵프로그램 및 능력 평가	김동수 외
2013-14 유라시아이니셔티브 구현을 위한 한러 협력 방안	조한범 외

■ 협동연구총서 ■

2013-26-01 한반도 통일 공공외교 추진전략(II) - 한국의 주변4국 통일공공외교의 실태 연구 (총괄보고서)	황병덕 외	14,000원
2013-26-02 한국의 對미국 통일 공공외교 실태	박영호 외	8,000원
2013-26-03 한국의 對중국 통일 공공외교 실태	전병곤 외	7,500원
2013-26-04 한국의 對일본 통일 공공외교 실태	이기태 외	8,000원
2013-26-05 한국의 對러시아 통일 공공외교 실태	조한범 외	6,000원

■ Study Series ■

2013-01 Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim	Lee Kyo Duk et al.
2013-02 Relations between Corruption and Human Rights in North Korea	Kim Soo Am et al.
2013-03 Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional Benefits of Korean Unification	Park Jong Chul et al.
2013-04 'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy	Son Gi Woong et al.
2013 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호	이금순 외
2013 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 2호	이금순 외

2014년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2014-01 북-중 간 인적 교류 및 네트워크 연구	이교덕 외	7,500원
2014-02 북한변화 촉진 및 남북친화성 증대: 이론발굴과 적용모색	박형중, 박영자	7,500원
2014-03 북한 비공식 경제 성장요인 연구	김석진, 양문수	9,000원
2014-04 신동북아질서 시대의 중장기 통일전략	성기영 외	7,000원
2014-05 '행복한 통일'로 가는 남북 및 동북아공동체 형성을 위한 통합정책: EC/EU 사례 분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안	손기웅 외	6,000원
2014-06 탈북청소년의 경제 경험과 정체성 재구성	조정아, 홍민, 이희영, 이향규, 조영주	14,000원
2014-07 한국의 대북 인권정책 연구	한동호	6,000원
2014-08 법치지원과 인권 증진: 이론과 실제	이금순, 도경옥	8,000원
2014-09 신뢰정책의 과제와 추진전략	박영호, 정성철 외	11,000원
2014-10 대미(對美)·대중(對中) 조화외교: 국내 및 해외 사례연구	김규륜 외	10,500원
2014-11 북한의 핵전략과 한국의 대응전략	정영태, 홍우택 외	12,000원
2014-12 중국의 주변외교 전략 연구: 중국의 대북정책 결정에 대한 함의	이기현, 김애경, 이영학	7,000원
2014 The Trust-building Process and Korean Unification (통일대계연구 13-03)	최진욱 편저	8,000원
2014 중국 권력엘리트와 한중교류 네트워크 분석 및 DB화 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중 정책협력방안 2014)	진병근, 홍우택, 신종호 외	9,000원
2014 북한의 시장화와 인권의 상관성 (북한인권정책연구 2014)	북한인권연구센터	11,000원
2014 동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략	배정호, 봉영식, 한석희 외	9,500원
2014 2014년 통일예측시계	박영호, 김형기	9,500원
2014 통일한국의 국가상과 한중협력 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구 2014-01)	배정호 외	15,500원
2014 China's Strategic Environment and External Relations in the Transition Period (A Comprehensive Strategic Study on China in Preparation for Korean Unification 2014-02)	Bae, Jung-Ho et al.	18,000원
2014 Global Expectations for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-01)	Kyuryoon Kim et al.	19,000원
2014 Lessons of Transformation for Korean Unification (Research on Unification Costs and Benefits 2014-02)	Kyuryoon Kim et al.	15,500원

2014 한반도 통일의 효과 (통일 비용·편익 종합연구 2014-3)	김규륜 외	4,500원
2014 2014 남북통합에 대한 국민의식조사	박종철, 허문영, 송영훈, 김갑식, 이상신, 조원빈	12,000원
2014 통일교육 콘텐츠 개발 IV(1)	조정아 외	7,000원
2014 통일교육 콘텐츠 개발 IV(2)	조정아 외	22,000원
2014 신통일대계 구현을 위한 구조분석	허문영 외	12,000원
2014 Law and Policy on Korean Unification: Analysis and Implications	박종철 외	11,000원

■ 정책연구시리즈 ■

2014-01 농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색	임강택, 권태진
---------------------------------------	----------

■ Study Series ■

2014-01 Korea's FTA Strategy and the Korean Peninsula	Kim, Kyuroon et al.
2014-02 The Perceptions of Northeast Asia's Four States on Korean Unification	Bae, Jung-Ho et al.
2014-03 The Emergence of a New Generation: The Generational Experience and Characteristics of Young North Koreans	Cho, Jeong-ah et al.
2014-04 Geopolitics of the Russo-Korean Gas Pipeline Project and Energy Cooperation in Northeast Asia	Lee, Kihyun et al.
2014-05 Fiscal Segmentation and Economic Changes in North Korea	Park Hyeong Jung, Choi Sahyun
2014 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제9권 1호	이금순 외

2015년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2015-01 김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화	김갑식 외	9,000원
2015-02 북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화	홍 민	13,000원
2015-03 김정은 시대 북한의 교육정책: 교육과정·교과서	조정아 외	13,500원
2015-04 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형	박종철 외	16,500원
2015-05 동북아 평화협력 구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근	현승수 외	8,000원
2015-06 북한주민의 임피워먼트: 주체의 동력	박영자 외	10,500원
2015-08 인권개선을 위한 기술협력	한동호 외	6,500원
2015-09 중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용	이기현 외	7,500원
2015-10 한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030)	박형중 외	16,500원
2015 '그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안	손기웅 외	10,500원
2015 2015년 통일예측시계	홍석훈 외	10,000원
2015 남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면	김수암 외	15,500원
2015 북한에 의한 납치 및 강제실종	북한인권연구센터 편	10,000원

2015 전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점	이규창 외	8,000원
2015 통일외교 콘텐츠 개발	김진하 외	9,000원
2015 통일 이후 국가정책형성 형성방안: 이론과 사례연구 중심	박종철 외	10,000원
2015 통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석	김석진 외	8,000원
2015 한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제분야	조한범 외	11,500원
2015 한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20	조한범 외	14,000원

■ 정책연구시리즈 ■

2015-01 전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의	박영자 외
-------------------------------	-------

■ Study Series ■

2015-01 Tasks and Implementing Strategies of the "Trust-Building" Policy	Park, Young-Ho
2015-02 The Growth of the Informal Economy in North Korea	Kim, Suk-Jin
2015-03 The Experiences of Crossing Boundaries and Reconstruction of North Korean Adolescent Refugees' Identities	Cho, Jeong-ah et al.
2015-04 Implementation Strategies for Policies on North Korean Human Rights	KINU Center for North Korean Human Rights Studies

연례정보보고서

2013 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2013~2014	7,000원
2014 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2014~2015	6,000원

논문총

통일정책연구, 제22권 1호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 1 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제22권 2호 (2013)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 2 (2013)	10,000원
통일정책연구, 제23권 1호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 1 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제23권 2호 (2014)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 23, No. 2 (2014)	10,000원
통일정책연구, 제24권 1호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 1 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제24권 2호 (2015)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 24, No. 2 (2015)	10,000원

**학술회의총서**

비매품

- 2013-01 유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안
- 2013-02 한반도신뢰프로세스 추진전략

20,000원  
19,000원

**기 타**

- 2014 북핵일지 1955~2014

조민, 김진하





## ■■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원  
경영지원실 지식정보팀 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.



# 회원가입신청서

\* 표는 필수항목입니다.

성 명*		입 금 일 자	
소 속*		입 금 자 (신청자와 다를 경우)	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 : )  ※도로명 주소 기입必		
연 락 처*	전 화		이메일
	핸드폰		F A X
이메일서비스	수신 ( )		수신거부 ( )
회 원 구 분*	학생회원 ( )	일반회원 ( )	기관회원 ( )
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일 성 명 (인)			

## 개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목  
○ 필수사항: 성명, 입금일자, 소속, 주소, 연락처, 회원구분  
○ 선택사항: 입금자, 이메일서비스
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년  
※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내  
귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주십시오.

(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 경영지원실 지식정보팀 도서회원 담당자앞  
전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

전환기 쿠바와 북한 비교:  
정책적 함의



[www.kinu.or.kr](http://www.kinu.or.kr)

