

미국의 對쿠바 정책 전환의 결정 요인 분석: 북미관계에 대한 함의*

김 동 수 (부경대학교)
(kdongsoo@gmail.com)



국문요약

2014년 말에 미국의 오바마 대통령은 미국이 對쿠바 적대정책을 폐기하고 쿠바와의 외교관계를 정상화하겠다고 발표함으로써 세계를 놀라게 했다. 이후 양국은 관계 정상화를 위해 필요한 정책과 절차들을 차근차근 밟아 나가더니 2015년 7월 상대국에 대사관을 개설함으로써 마침내 양국 간의 외교관계를 완전 정상화시켰다. 이에 본 연구는 오바마 행정부의 對쿠바 정책 전환을 가져온 요인을 국내적·국제적 수준에서 분석하고 미국-쿠바 관계정상화가 미국-북한 관계에 가지는 함의를 논의한다. 본 연구에 의하면 북한-미국 관계는 미국-쿠바 관계와 비교하여 표면적인 유사성에도 불구하고 큰 차이점이 존재하며, 따라서 미국-쿠바 관계 정상화가 북한-미국 관계 개선을 기대하는 근거가 될 수는 없다.

주제어 : 오바마 행정부, 미국-쿠바 관계, 미국-북한 관계, 쿠바, 북한

* 본 연구는 부경대학교 자율창의학술연구비의 지원으로 수행되었음을 밝힙니다.

I. 서론

2014년 12월 7일 미국의 오바마 대통령은 미국 외교사에 기록될 만한 역사적인 발표를 하였는데 그것은 바로 미국이 지난 반세기 동안 지속해온 對쿠바 적대정책이 성공적이지 못했다는 것을 인정하고 그것을 폐기하겠다는 것이었다. 그리고 같은 날 미국과 쿠바는 양국의 관계 개선을 동시에 발표하였다. 뒤이어 2014년과 2015년에 걸쳐 양국의 관계 개선과 화해를 위한 일련의 정책이 마련된 이후 2016년 3월 20일에 오바마 대통령은 역사적인 쿠바 방문에 나섬으로써 미국의 對쿠바 정책전환의 정점을 찍었다.

지난 반세기 동안 미국의 가장 심각한 적국 중 하나로 여겨졌던 쿠바와의 관계개선 결정은 오바마 행정부에서 가장 놀라운 정책적 변화 중 하나로 평가하기에 손색이 없을 뿐 아니라 2014년 세계사의 가장 중요한 사건 중의 하나로 기록되었다.¹⁾ 오바마 대통령이 취임할 당시부터 적대국과의 관계개선을 공약사항의 하나로 내세웠다는 점에서 이번 쿠바와의 외교관계 복원은 일면 어느 정도 예상할 수 있었다고도 할 수 있지만 이런 갑작스러운 결정은 예상하지 못했다는 표현이 더욱 적절할 것이다. 그렇다면 왜 미국은, 또는 오바마 행정부는 그런 극적인 정책변화를 결정했을까? 미국의 對쿠바 정책변화를 가져온 결정적인 요인을 무엇인가? 본 연구는 일차적으로 이러한 물음에 답하고자 한다.

본 연구의 두 번째 목적은 오바마 행정부의 對쿠바 정책변화가 미국의 대북정책 혹은 북미관계의 변화에 가지는 함의에 대해 알아보는 것이다. 잘 알려진 것처럼 북한은 미국의 또 하나의 오랜 적대국이다. 한국전쟁 이후 사안에 따라, 그리고 정권에 따라 양국 관계는 부침을 거듭해 왔지만 북한의 핵과 장거리 미사일 등 대량살상무기 개발 이후에는 악화일로에 있다고밖에 볼 수 없다. 오바마 행정부에서의 미-쿠바 관계정상화가 북미관계에는 어떤 함의를 주는가? 미-쿠바 관계 개선에서 보듯이 미-북간의 관계 개선을 기대할 수도 있는 것인가? 이러한 질문들에서 보는 것처럼 본 연구의 두 번째 목적은 미-쿠바 관계정상화가 미-북 관계와 남북 관계 등을 포괄하는 한반도 상황에 던지는 함의를 논의하는 것이다.

본 연구는 다음의 순서로 구성되어 있다. 먼저 제2절에서는 쿠바 혁명 이후 미-쿠바 관계의 간략한 역사를 소개하고 양국 간 외교의 쟁점을 중점적으로 살펴보고자 한다. 제3절에서는 먼저 미국의 對쿠바 정책 전환을 분석하는 데 필요한 적절한 분석의 틀을 제시한다. 구체적으로, 국제관계 분석에 많이 활용되는 국제적 수준과 국내적 수준을 구분하여 양 수준에서의 분석을 통하여 오바마 행정부의 對쿠바 정책 전환에 관한 보다 포괄적인 분석을 목표로 한다. 그 후에 제시한 분석틀에 근거해 미국의 對쿠바 정책

1) 출처: <http://abcnews.go.com/International/biggest-news-stories-2014/story?id=27466867> (검색일: 2016. 09. 23).

전환을 가져온 요인들을 국제적 요인과 국내적 요인들로 구분하여 분석한다. 제4절에서는 미국의 對쿠바 정책 전환이 한반도에 주는 함의를 논의한다. 특히, 본 절에서는 쿠바와 북한의 공통점과 차이점을 부각함으로써 미-북간의 관계 개선 가능성을 가늠해 보고자 한다. 마지막으로 제5절 결론에서는 본 연구의 주요한 논점들을 요약하고 향후의 미-쿠바 관계와 미-북 관계를 종합적으로 비교·평가할 것이다.

II. 미-쿠바 관계의 변화

1959년 공산혁명과 함께 출발한 피델 카스트로 정권은 쿠바의 대외정책을 정치적, 경제적, 그리고 문화적 의존의 탈피, 개발 국가와 저개발 국가 사이의 경제적 격차 축소, 그리고 내정 불간섭과 국가 간 평등의 원칙에 근거한 국내정치적 자율성 등과 같은 세 가지의 구체적인 반 제국주의 기조에서 펼쳐 나갔다. 자연적으로 쿠바의 외교 관계는 반미, 반서방 노선과 함께 라틴 아메리카 국가들과의 관계 개선 및 비동맹 외교에 초점을 맞추어 이루어졌다(강경희 2006, 317). 여기에 더하여 소련의 군사적, 정치적 지원을 바탕으로 공산혁명을 전 세계로 전파한다는 명목 하에 제3세계의 분쟁에 적극적으로 개입하였다. 1975년 11월 앙골라 내전에 개입하여 친소련 맑스주의 성향의 앙골라 '해방인민 운동'을 지원하기도 하였고 1977년 에티오피아-소말리아 전쟁에도 개입하여 에티오피아를 지원하였으며 니카라과 내전 당시 1,500명의 병력을 파견하여 니카라과 반미·반독재 무장혁명 단체인 '산디니스타 민족해방전선'을 지원하기도 하였다(박영자 외, 2015, 122-123).

탈냉전기 들어 소련을 비롯한 동구 공산권이 몰락하면서 이들 국가들과의 무역에 크게 의존하였던 쿠바 경제는 한층 어려움을 겪게 되고 이와 더불어 쿠바의 국제적 고립을 중요한 목표 중 하나로 삼고 제재를 강화해 온 미국의 압력으로 쿠바 경제는 심각한 위기를 겪게 된다. 이를 탈피하기 위해 쿠바는 외교 다원화 정책을 추진하게 되는데, 그것은 기존의 우방인 러시아, 중국, 북한 등과 관계를 공고히 하는 동시에 서유럽 국가들과도 우호관계를 넓히고 여타 라틴 아메리카 국가들과도 호혜적 협력관계를 강화해 나가는 것이다. 뿐만 아니라 카스트로 정권은 1992년 엘살바도르 평화합의에서 앞으로 쿠바의 제3국 분쟁 개입은 없을 것이라고 천명함으로써 쿠바 외교정책 기조의 변화를 대외적으로 공표하였다(박영자 외 2015, 125).

2008년 라울 카스트로가 권력을 승계한 이후에도 쿠바의 외교는 국제관계의 다변화라는 큰 기조는 변화가 없으나 한 가지 특징적인 것은 미국과 라이벌 관계에 있다고 할 수

있는 러시아와 중국과의 관계 강화라고 볼 수 있다. 특히, 쿠바-중국 관계는 최근 들어 양국간 무역과 투자가 급격히 증대되면서 강화되었다. 2004년 이래 중국과 쿠바의 교역량은 지속적으로 증가하고 있으며 사회기반시설, 군사 등 여타 분야에서도 양국은 협력관계를 강화시켜 나가고 있다. 양국의 긴밀한 협력의 바탕에는 양국이 사회주의적 이념을 공유한다는 점 이외에 냉전 이후 급속한 경제성장을 보이는 중국식 발전 모델을 쿠바가 채택함으로써 상호간의 친밀도가 높아졌다는 점이 깔려 있다고 볼 수 있다.²⁾

한편, 미국의 對쿠바 적대정책은 1959년 쿠바의 공산혁명과 함께 시작되었다고 할 수 있다. 1961년 미국의 케네디 행정부는 피델 카스트로 정권을 무너뜨리기 위하여 쿠바 출신 망명세력을 무장시켜 피그만(Bay of Pigs)을 침공했으나 실패하였고 1962년에는 소련의 미사일 기지가 미국 정보당국에 포착된 그 유명한 ‘쿠바미사일위기’로 인하여 미·소간의 핵전쟁 위험이 고조되기도 하였다. 이렇듯 냉전 시대 동안 미국에게 쿠바는 공산주의의 전초기지로 인식되었고 그에 따라서 극단적인 정책이 취해지기도 하였다.

그러나 이러한 극단 정책이 성공을 거두지 못하자 탈냉전 시기에 들어와 미국의 對쿠바 정책은 변화를 맞게 되는데 그것은 소위 극단 정책을 포기하는 대신 경제제재와 외교적 고립과 경제제재를 한층 강화하는 것이다. 1992년 미국의회는 ‘쿠바 민주화법(Cuban Democracy Act of 1992)’을 통과시켜 對쿠바 경제제재의 일환으로 쿠바와 교역하는 미국 회사에 대한 보조금 지원을 금지시켰고 1996년에는 피델 카스트로 정권이 민주주의 이양을 하기 전에는 미국은 對쿠바 경제봉쇄를 풀지 않는다는 내용의 ‘헬름-버튼법(Helms-Burton Act)’을 통과시키기도 하였다(Dominguez 2012, 35).

하지만 오바마 대통령이 취임하면서 이러한 기조는 큰 변화를 맞게 되었다. 오바마는 취임 당시부터 기존 적대국과의 관계개선을 천명하였으며 쿠바는 그 중 가장 중요한 상대국이 되었던 것이다. 오바마 대통령은 취임 직후 2009년 4월 17일 미주기구(Organization of American States)에 참석하여 ‘미국이 쿠바와 새로운 시작을 추구한다’고 선언하였으며, 여행 및 송금 등 쿠바에 대한 경제제재의 일부를 해제하였다.³⁾ 2009년 한때 쿠바 정부가 미국인 앨런 그로스를 간첩 혐의로 체포하는 일이 벌어져 양국 관계가 경색되기도 하였으나 2013년 12월 넬슨 만델라의 장례식장에서 오바마와 라울 카스트로가 극적으로 만남으로써 양국간 국교정상화는 더욱 탄력을 받게 되었다.

그 이후에는 잘 알려진 것처럼 2015년 4월에 오바마 대통령과 카스트로 쿠바 평의회 의장이 파나마에서 개최된 미주정상회의에서 정상회담을 가졌고 2015년 5월에는 미국이

2) 중국-쿠바 관계가 긴밀해진다는 점이 중요한 이유는 이것이 미국의 對쿠바 정책 전환의 중요한 국제적 배경 중 하나가 된다는 점 때문이다. 이에 대한 논의는 제4절에서 자세하게 이어질 것이다.

3) 출처: <http://abcnews.go.com/Politics/International/story?id=7364203> (검색일: 2016. 11. 16).

테러지원국 명단에서 쿠바를 삭제하였다. 이어서 2015년 7월 1일에는 양국의 단교가 1961년에 이루어진 이후 처음으로 워싱턴과 아바나에 상호 대사관을 개설하기로 합의하였다. 2015년 9월에는 자국 기업의 쿠바 내 지사 개설, 쿠바 기업과의 합작 사업 허용 등 추가 경제제재 완화 조치를 취했다. 또 같은 달 29일에 오바마 대통령과 카스트로 의장이 뉴욕에서 정상회담을 가졌고 오바마 대통령이 2016년 3월에 역사적인 쿠바 방문에 나섬으로써 이 과정의 마침표를 찍었다.

Ⅲ. 오바마 행정부에서의 對쿠바 정책 전환의 요인

복잡다단하게 얽혀 있는 국제관계는 단순히 한 가지의 원인이나 요인으로 분석할 수 없다. 그렇기 때문에 국제관계의 분석에는 서로 다른 분석 수준이 요구된다고 할 수 있다. 분석 수준이라는 것은 통상 그 분석이 설명하고 예측하고자 하는 행위자 또는 개체를 의미한다고 이해할 수 있다. 따라서 하나의 분석 수준은 개별 정책결정자가 될 수도 있고, 개별 국가가 될 수도 있으며, 더 나아가서 전체 국제관계의 시스템이 될 수도 있다(Kinsella, Russett, and Starr 2013, 11).

국제관계의 분석에 있어서 서로 다른 분석 수준의 중요성이 처음 언급된 것은 징어(J. David Singer)에 의해서였다(Singer 1961). 징어는 국제관계와 외교정책에 영향을 주는 국가 수준과 국제체제 수준이라는 두 가지의 서로 다른 분석 수준을 제시했는데 국가 수준은 국가의 경계 내에서 발생하는 모든 현상이나 영향, 즉 국내적인 영향을 가리키는 것이고, 국제체제 수준은 국가의 경계 밖에서 일어나는 외부적인 영향을 말하는 것이라고 할 수 있다.

국제체제 수준은 가장 광범위하고 폭넓은 분석 수준이라고 할 수 있는데, 이것은 관찰자가 국제관계를 하나의 개체로 연구하는 것, 즉 국가들 사이에 벌어지는 현상이나 행위를 전 지구적 차원의 경향의 차원에서 보는 것을 의미한다. 이러한 경향은 예를 들어, 전 지구적 차원의 힘, 자원, 혹은 위의 분포 등을 의미하기도 한다. 국가 수준의 분석은 국제 체제 수준의 분석보다는 훨씬 더 구체적인 국가 내에서의 조건을 분석하는 것이다. 국제 체제 수준의 분석이 광범위한 일반화에 유리한 분석이라고 한다면 국가 수준의 분석은 세밀하고, 구체적인, 그리하여 더 깊이 있는 분석에 유리하다고 할 수 있다. 국제 체제 수준에서의 연구는 매크로한 측면에서 현상을 결정적인 구조적인 조건에 관한 설명을 제공할 수 있으며 국가 수준의 연구는 특정 국가 혹은 개체가 보이는 행태에 대한 마이크로적인 설명을 제공할 수 있다는 측면에서 양 수준의 분석을 결합할 때 하나의 현상에 대한

설명은 더 완전해질 수 있는 것이다.⁴⁾ 요컨대 국제수준의 분석과 국가 수준의 분석은 서로 보완적인 관계에 있으며 어느 한 쪽이 다른 한 쪽을 대체할 수 있는 성질의 것이 아니다.

오바마 행정부 하에서의 對쿠바 정책 전환도 이러한 맥락에서 볼 때 더욱 포괄적이면서도 정확한 분석을 완성할 수 있을 것이다. 국제 체제적 수준에서 미국-쿠바 관계를 둘러싼 원인들과 함께 미국 국내적 원인과 쿠바 국내적 수준의 원인에 대한 분석이 함께 이루어져야 보다 완전한 분석이라고 할 수 있을 것이다. 다음 절에서는 미국의 對쿠바 정책 전환에 대한 국제적 수준의 분석과 미국의 국내적 수준의 분석이 이루어진다.

1. 국제 체제 수준에서의 요인

오바마 행정부에서의 對쿠바 정책 전환의 국제 체제적 수준에서의 요인을 분석한다면, 우선 냉전 이후의 국제정치적 환경의 변화를 꼽을 수 있다. 냉전 시기에 쿠바는 지리적으로 미국의 가장 근거리에서 위치하면서도 공산혁명에 성공한 이른바 공산세력의 전진기지 같은 존재였다고 할 수 있다. 또한, 1962년에는 소련의 미사일 기지가 설치될 만큼 안보에 관한 한 쿠바는 미국에 위협적 존재가 되었던 것이다. 그러나 1980년대 후반과 1990년대 초반에 걸쳐 소련과 동구권이 몰락하고 냉전시대가 막을 내림에 따라 이전에 비하여 쿠바가 미국에 가졌던 안보 위협의 의미는 상당 부분 퇴색되었고 그에 따라서 양국 간의 관계가 새롭게 정립될 수 있는 조건은 성숙되었다고 볼 수 있다.

이 같은 필요조건의 바탕 위에서 미국의 라이벌들과의 관계가 중요한 변수로 등장한다. 먼저 푸틴의 러시아는 우크라이나 사태에서 오바마 대통령을 위시한 서방의 압박에 대한 대응의 일환으로 쿠바의 카스트로 정권과 관계를 강화하고자 하였다. 2015년 여름에 쿠바를 방문한 푸틴 대통령은 350억불에 달하는 쿠바의 부채 중 90%를 탕감해주겠다는 약속과 함께 에너지 탐사, 마리엘 항구 현대화, 공항과 화물터미널 건설지원 등을 약속하며 쿠바와의 우호관계 강화를 도모하였다.⁵⁾ 냉전 이후 러시아는 미국에 과거 소련만큼의 위협이 되지는 못하지만 푸틴의 공격적인 對쿠바 외교는 오바마와 미국외교에게 새로운 도전이 되었던 것이다.

4) 정어와는 다르게 왈츠(Waltz 1964)는 전쟁의 원인을 세 가지의 다른 분석 수준에서 제시하는데, 위에서 논의한 국제 체제 수준과 국가 수준에 더하여 개별 정책 결정자 수준을 다루고 있다. 그러나 개별 정책 결정자 수준의 분석은 과학화·일반화에 한계가 있다는 단점이 있어 본 연구에서는 제외한다.

5) 출처: http://www.jpi.or.kr/kor/issue/reports_view.sky?code=papermorgue&id=5379 (검색일: 2016. 10. 25).

미국에게 러시아보다 더 큰 위협이 되는 것은 단연코 중국이다. 오바마 행정부 시절의 중국은 미국과 함께 “G-2”로 불릴 정도로 급격한 경제성장을 이루었고 그에 걸맞는 국제적 지위를 인정받기 위해서 노력하고 있으며 어느 정도 성공도 이루고 있다. 글로벌 파워로의 도약을 꿈꾸고 있는 중국은 라틴 아메리카를 기회의 땅으로 보고 공격적인 외교를 전개하고 있는 바, 이것이 오바마의 미국에게는 큰 위협이 되고 있다.

실제로 21세기 들어 중국과 라틴 아메리카의 경제 관계는 급속히 가까워지고 있는 것이 사실이다. 교역규모만 보더라도 2000년에 100억 달러에 지나지 않았던 것이 2013년 2,570억 달러로 무려 25배 급증한 것을 알 수 있다. 2011년 중국은 브라질, 칠레, 페루의 제1교역국이었고, 아르헨티나, 우루과이에게는 제2의 수출 대상국이었다. 베네수엘라와는 매일 52만 배럴의 석유를 거래하고 있고 2016년까지 이를 100만 배럴로 늘릴 계획을 갖고 있으며 40억 달러의 차관 협정까지 체결했다. 브라질에게는 지역 인프라 확충을 위하여 200억 달러의 기금 조성을 제의하였으며 아르헨티나에서는 수력발전소 47억 달러, 철도 21억 달러 등 인프라 건설에 75억 달러를 지원하기로 하였다(송기도 2015, 151-152). 이처럼 중국은 라틴 아메리카 각국에 대하여 대대적인 투자를 통하여 자국의 영향력 확대를 꾀하고 있다. 뿐만 아니라 중국은 라틴 아메리카를 대상으로 또 하나의 거대 프로젝트를 진행하고 있는데 니카라과 운하가 바로 그것이다. 니카라과 운하는 카리브해 연안의 폰타 고르다에서 태평양의 브리토까지 278킬로미터 구간에 걸쳐 2019년 완공을 목표로 공사를 진행 중인데 그 사업의 주체는 중국의 사업가가 설립한 홍콩니카라과운하개발(HKND)이며 이 과정에서 중국 정부가 적극적으로 관여하고 있다고 알려져 있다. HKND는 건설권과 함께 향후 100년간의 운영권도 확보하고 있는데, 이 운하가 완공되면 중국은 라틴 아메리카 국가들과 연결되는 에너지 수송통로를 확보할 수 있게 되는 것이며, 이것은 곧 중국의 라틴 아메리카 진출을 위한 교두보가 되는 셈이다(송기도 2015, 152-153). 특히, 니카라과 운하는 미국의 영향력 아래에 있는 파나마 운하와 경쟁하고 미국의 ‘앞마당’이라고 할 수 있는 라틴 아메리카의 해상 물류 허브를 통제함으로써 미국을 적극적으로 견제할 수 있게 된 것이다. 특히 미국과 적대관계에 있는 쿠바 인근에 중국의 영향력이 강하게 미치는 운하가 건설된다면 이 지역에 대한 미국의 영향력 쇠퇴는 어렵지 않게 예상할 수 있는 상황이었다. 이런 상황에서 미국이 쿠바를 적대국으로 남겨둔다는 것은 상당한 전략적 부담이 될 수 있었던 것이다. 미국이 쿠바와의 관계 개선을 꾀한 바탕에는 미중 경쟁 등 향후 새로운 지역질서에 대비하는 차원에서 쿠바의 전략적 중요성을 높이 평가하는 등 지정학적인 원인이 자리잡고 있었다고 볼 수 있다(황지환 2015, 71-72).

또 하나의 국제적 요인은 미국과 라틴 아메리카의 관계에서 찾을 수 있다(Leogrande 2015, 480-483). 주지하다시피, 지난 몇 십년간 미국의 對쿠바 적대정책의 핵심은 쿠바를 국제사회로부터 고립시키는 것이었다. 미국의 쿠바 고립정책은 초기에는 성공적인 것처럼

보였다. 1964년 미주기구 총회에서 미국은 멕시코와 캐나다를 제외한 모든 국가로부터 쿠바와의 관계 단절을 이끌어냈다. 그러나 이 성공은 오래 가지 못했고 1970년대 들어 진보적 정부가 잇따라 들어선 칠레, 페루, 아르헨티나와 같은 나라들이 전열에서 이탈하여 쿠바와의 관계를 복원하기 시작하였고 마침내 1975년에 미주기구가 쿠바에 대한 강제제재를 종결하면서 미국도 이를 인정할 수밖에 없었던 것이다. 쿠바를 고립시키고자 의도했던 미국의 정책은 도리어 미국의 고립을 초래하는 아이러니한 결과를 가져온 것이다.

오바마가 취임하면서 미국-쿠바 관계의 정상화를 요구하는 라틴 아메리카 국가들의 압력이 점점 거세지기 시작하였다. 2009년 제39회 미주기구 총회에서 라틴 아메리카 국가들은 미국에게 쿠바의 회원자격을 제한한 1962년 결의를 폐기할 것을 요구하였고 처음에는 반대 의사를 분명히 하였던 미국도 표결에서 질 것이 확실해 지자 타협안으로서, 쿠바로 하여금 “미주기구의 관행, 목적, 그리고 원칙들을 준수할 것을 요구한다”는 표현을 추가하는 선에서 결의안 폐기에 합의하였다(Leogrande 2015, 482). 이후에도 여러 경로를 통해서 미국에 쿠바와의 관계 개선을 요구하는 라틴 아메리카 국가들의 목소리가 들려왔고 이를 거부하지 못한 오바마 행정부는 쿠바와의 물밑 접촉 끝에 결국 쿠바의 미주기구 참가를 용인하고 자신들의 對쿠바 정책의 실패를 자인할 수밖에 없었다. 요컨대 미국의 對쿠바 정책 전환에는 여타 다른 라틴 아메리카 국가들의 압력과 이를 의식하지 않을 수 없었던 오바마 행정부의 결단이 크게 작용했다고 볼 수 있다.

2. 국내 수준에서의 요인

전술한 바와 같이, 국제관계 또는 외교정책의 변화에는 국제적 요인뿐만 아니라 국내적 요인도 중요하게 작용하며, 국내적 요인의 고려 없이 국제적 요인만을 분석하는 것은 정책 결정의 일면만을 보는 것으로서 반쪽짜리 분석이라고 할 수밖에 없다.

가장 먼저 고려해야 할 국내적 요인은 對쿠바 정책 전환을 요구하는 미국 내 여론이다. 2014년 미국 내 일반 국민들을 대상으로 실시한 여론조사에서 쿠바와의 관계 정상화를 지지하는 여론은 찬성 56% 대 반대 35% 무응답 9%로 찬성 여론이 압도적으로 높았다. 범위를 플로리다로 한정하면 찬성 63% 반대 30% 무응답 6%로 쿠바와의 관계 개선을 바라는 여론은 더 높아졌다. 히스패닉/라티노들을 대상으로 한정해도 찬성 62% 반대 30%로 찬성 여론이 압도적으로 높은 것을 알 수 있다. 동일한 조사에서 60%의 미국인들이 쿠바에 대한 경제 제재 해제와 쿠바와의 더 많은 경제 교류를 원하는 것으로 조사되었다. 해당 조사의 결과를 종합하면, 미국의 일반 국민들은 미국-쿠바의 관계 개선을 강하게 원하고 있다. 그들은 쿠바 정부의 비민주적·반인권적 행태에 거부감을 가지고 있으나 당시 미국 정부의 對쿠바 정책으로는 그 목적을 달성할 수 없으며 대안적인 접근법이

필요하다고 인식하고 있다. 이보다 더 주목을 끄는 것은 전통적으로 쿠바에 대해 보수적인 정책을 지지해온 플로리다가 여타 지역보다 더 정책 변화에 적극적이라는 점이다.⁶⁾ 미국의 對쿠바 정책은 미국 내 여론에 상당한 영향을 받고 특히 플로리다의 여론에 크게 좌우된다는 점에서 플로리다를 비롯한 미국 내 여론의 변화는 오바마 행정부의 對쿠바 정책 전환의 한 요인으로 주목할 만하다.

일반적인 미국 국민들의 여론과 함께 미국 내 약 200만 명에 이르는 쿠바 이민자들의 여론 또한 미국 정부의 對쿠바 정책을 결정하는 데 중요한 요인으로 작용한다. 보수적인 미국 내 쿠바 이민자들은 1981년 재미쿠바민족재단(the Cuban American National Foundation, CANF)라는 단체를 조직하고 이때부터 정치적인 영향력을 행사하기 위해서 노력하였는데 주로 쿠바에 대한 보수정책을 지지하면서 1992년 ‘쿠바민주화 법’과 1996년 ‘쿠바 자유민주 연대법(일명 헬름스-버튼법)’ 등 쿠바 관련 주요 법안들을 통과시키는 데도 중요한 역할을 했다(Leogrande 2015, 476-477). 재미쿠바민족재단과 그것의 정치활동위원회인 자유쿠바정치행동위원회(Free Cuba PAC)은 선거 때마다 특정 후보에게 막대한 금액의 선거자금을 지원하는 등의 방법으로 자신들의 정치적 영향력을 행사하였던 것이다. 특히, 플로리다와 뉴저지의 주요 선거구에서 쿠바 이민자들로 구성된 이익단체들은 특별한 비토 그룹이 부재한 상황에서 강력한 로비력을 바탕으로 선거의 이슈들을 선점하고 주도해가는 방식으로 그들의 정치적 의사를 관철시켜왔다.

일반적으로 쿠바 이민자들은 다른 히스패닉 유권자들보다 더 보수적이며 이것은 피델 카스트로 하의 공산정권을 탈출하여 미국에 정착한 그들의 정치적인 신념과도 관련되어 있다고 할 수 있다. 그런데, 이런 쿠바 이민자들의 보수적 성향이 세대교체와 더불어 점차적으로 변화하게 되었다. 쿠바 이민자 2세대 혹은 3세대들은 이전 세대들에 비하여 훨씬 강한 미국인으로서의 정체성을 가지고 있으며 카스트로 독재정권에 대한 거부감은 약하고 오히려 쿠바에서의 경제적 기회에 관해서 훨씬 더 많은 관심을 가지고 있다.⁷⁾ 1993년에 쿠바 이민자들을 대상으로 실시한 여론조사에 따르면 87%의 응답자들이 쿠바에 대한 경제 제재에 찬성하고 있고 85%의 응답자가 對쿠바 금수조치에도 찬성 입장을 표하고 있다(Granier and Gladwin 1993). 그러나 동일한 방식의 2014년 조사에서는 응답자의 48%만 對쿠바 금수조치에 찬성하고 71%의 응답자가 미국의 對쿠바 경제 제재의 효과성에 대하여 부정적인 평가를 하고 있다.⁸⁾ 1993년 조사에서 80%의 응답자들이

6) 출처: <http://www.atlanticcouncil.org/publications/reports/us-cuba-a-new-public-survey-supports-policy-change> (검색일: 2016. 10. 26).

7) 출처: <http://journalistsresource.org/studies/government/immigration/cuban-americans-politics-culture-demographics> (검색일: 2016. 10. 26).

8) 출처: <http://cri.fiu.edu/research/cuba-poll/2014-fiu-cuba-poll.pdf> (검색일: 2016. 10. 25).

고립정책과 경제 제재 중심의 對쿠바 강경 정책을 지지한 반면 2014년에는 68%의 응답자들만이 비슷한 정책에 찬성을 보내고 있는 것을 알 수 있다. 요컨대 쿠바 이민 1세대들이 보여 주었던 보수적 성향과 對쿠바 강경정책에 대한 전폭적인 지지가 세대가 거듭될수록 쿠바와의 관계 개선을 요구하는 목소리로 변화함에 따라 오바마 행정부도 정책 전환의 동력을 확보할 수 있게 되었다고 볼 수 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 미국-쿠바의 관계정상화는 국제적·국내적 요인들이 복합적으로 작용한 결과라고 할 수 있다. 국제정치의 구조적 요인으로는 단연 냉전의 종식을 꼽을 수 있다. 냉전체제의 종식과 함께 쿠바-미국 관계가 복원될 수 있는 구조적 여건이 마련된 것이다. 쿠바는 더 이상 미국의 안보 위협이 될 수 없을뿐더러 소련을 비롯한 공산권의 첨병 역할을 할 수도 없다는 사실이 미국에 쿠바와의 관계개선에 자신감을 갖게 했다. 이와 더불어 비슷한 시기에 라틴 아메리카 여러 나라들이 동시다발적으로 미국에 쿠바와의 관계 개선을 요구함에 따라 미국이 느끼는 부담도 상당히 중요하게 작용했다고 볼 수 있다. 마지막으로 러시아와 중국과 같은 미국의 라이벌들이 라틴 아메리카 국가들을 상대로 공격적인 외교를 펼치면서 미국이 갖게 된 위기의식도 크게 한 몫을 했다고 보는 것이 정확할 것이다.

국내적 요인으로는 미국 일반 국민들의 對쿠바 여론의 변화와 쿠바 이민자들의 인식 변화를 꼽을 수 있다. 쿠바와의 관계 단절 이후 미국의 일반적인 여론은 전통적으로 對쿠바 강경정책에 대한 지지였다. 이런 기조가 최근 들어 기울어 쿠바와의 관계 개선에 대한 목소리가 높아진 것 또한 하나의 요인으로 꼽을 수 있다. 특히, 전통적으로 對쿠바 정책 결정에 중요한 역할을 해온 쿠바 이민자들 중심의 이익단체들의 성향 또한 세대가 거듭될수록 보수적이 성향이 열어지고 쿠바와의 관계 개선에 대한 열망이 커진 것이 결정적이었다는 분석이 설득력이 있다.

IV. 미국-쿠바 관계정상화의 북한-미국 관계에 대한 함의

쿠바와 북한은 공히 오랫동안 미국의 적으로 인식되어 왔다. 북한과 쿠바 모두 냉전 종식 이후 지구상에 몇 남지 않은 공산 독재정권을 유지하고 있으며 ‘악의 축(Axis of Evil)’의 주요 국가로 거론할 만큼 미국과는 적대관계에 있었다.⁹⁾ 그렇기 때문에 미국과 쿠바의 관계정상화가 발표되었을 때 놀라움과 함께 국내적으로 가장 광범위하게 제기된

9) 2002년 부시 전 대통령이 언급한 “악의 축”에는 이란, 이라크, 북한이 포함되며, 뒤이어 미 국무부의 볼튼 당시 국장이 “Beyond the Axis of Evil”에서 시리아, 리비아, 쿠바를 언급했다.

질문은 ‘그럼 북한은?’에 관한 것이었다.¹⁰⁾ 이 질문 속에는 오바마 정부 출범 이후 악화일로에 있었던 미국-북한 관계개선이 미국-쿠바 관계정상화처럼 극적으로 이루어질 수도 있다는 기대감이 반영된 것이었다. 그러나 쿠바와 북한은 위에서 언급한 유사성만큼이나 국제적·국내적 차별성 또한 크다.

우선 국제적 차원에서 쿠바와 북한은 대량살상무기 보유라는 측면에서 비교 대상이 될 수 없을 정도로 다르다. 쿠바는 1962년 미사일 위기 당시 소련이 핵 미사일 기지를 건설하려는 시도를 한 적이 있기는 하지만 자체적으로 핵개발 프로그램을 운영한 적은 없는 것으로 알려져 있다. 미국과의 물리적 거리를 고려할 때 쿠바의 핵 프로그램은 미국-쿠바 관계를 영원히 회복될 수 없는 지경으로 만들었을 지도 모른다. 그러나 그런 일은 일어나지 않았고 미국과 쿠바는 마침내 관계정상화를 선언하기에 이르렀다.

쿠바와 달리 북한은 이미 오랫동안 핵개발을 진행하였고 다섯 차례의 핵실험을 통하여 그들의 핵능력을 더욱 고도화해 나가고 있다. 북한은 1950년대에 이미 핵개발을 시작했고 1980년대에는 본격적으로 핵 프로그램을 가동하기 시작하였으며 이미 3000명에 이르는 핵관련 기술자들과 200여명의 일급 전문가들을 보유하고 있는 것으로 알려졌다. 그 동안의 축적된 핵 능력을 바탕으로 북한은 현재 10-20기의 핵탄두를 보유하고 있는 것으로 추산되고 그 숫자는 시간이 흐를수록 더 늘어날 것으로 보인다(Lee and Park 2016, 195). 특히, 2012년 출범한 김정은 정권은 이전의 김일성, 김정일 정권에 비하여 핵무기에 대한 집착이 더욱 강해져서 핵개발과 경제발전이 병진노선을 표방하고 그들의 헌법 전문에 핵 보유국임을 선언하기에 이르렀다. 뿐만 아니라 김정은 정권은 핵무기를 운반할 수 있는 장거리 미사일 개발에도 심혈을 기울여 왔으며 최근에는 장거리 미사일과 거의 동일한 기술력을 갖는 것으로 간주되는 우주 로켓 ‘광명성 4호’의 우주궤도 진입에도 성공하였다. 북한이 현재의 추세대로 핵과 미사일을 개발한다면 미국 본토를 핵으로 타격할 수 있는 능력을 갖추는 것도 시간문제라고 할 수 있다. 그야말로 북한이 미국에게 실질적인 위협이 될 날이 멀지 않은 것이다. 이렇듯 미국에게 북한과 쿠바는 국가안보에 대한 위협이라는 측면에서 동일하게 취급될 수는 없는 것이다. 더욱이 대량살상무기의 비확산은 상대국을 막론하고 미국 외교정책의 가장 중요한 목표 중의 하나라는 점에서 미국이 쿠바와 했던 것처럼 극적으로 북한과 관계 진전을 이룰 것이라고 기대하기는 어려운 것이 사실이다.

국제적인 차원에서의 두 번째 요인은 중국의 역할과 연관되어 있다. 앞서 언급한 것처럼 오바마 행정부의 對쿠바 정책 전환에는 이 지역에서 중국의 공격적인 외교를 견제하고자 하는 측면이 강하다. 비슷한 논리가 북한과의 관계 개선에 적용되기 위해서는 대 북한

10) 출처: http://www.jpi.or.kr/kor/issue/reports_view.sky?code=papermorgue&id=5379 (검색일: 2016.10.25).

정책 전환이 동북아에서의 중국의 부상을 견제하는 효과가 있어야 하는데 현재의 북-중관계를 고려하면 그러한 효과를 기대하기 힘들다. 중국과 북한은 오랫동안 ‘혈맹’이라는 이름으로 강력한 군사동맹을 유지해 오고 있으며 중국은 국제사회에서 북한의 가장 강력한 후견국임을 공공연하게 드러낼 정도로 긴밀한 관계를 유지하고 있다. 북한의 핵실험 및 장거리 미사일 발사 등으로 인하여 북한에 대한 유엔차원의 제재가 결정될 때마다 중국은 그들의 공식발표와는 다르게 미온적인 태도로 일관해 왔고 북한과의 교역에도 변화가 거의 없었다. 실제로 북한의 대외 교역은 거의 90% 이상 중국에 집중되어 있는데 이런 상황에서 중국의 협조가 없는 유엔 제재는 거의 효과를 기대하기 어렵다. 다시 말하면 미국이 대 북한 정책을 입안함에 있어서 중국은 변수가 아니라 상수이며 북한에 대한 중국의 영향력은 미국의 對북한 정책을 이끌어낼 수 있는 요인이 될 수 없다는 것이다(Lee and Park 2016, 199).

북한과 쿠바의 지정학적인 차이도 무시할 수 없다. 쿠바는 미국의 플로리다에서 불과 수 십 마일 밖에 떨어져 있지 않을 정도로 물리적인 거리에서 미국과 지근거리에 있다. 따라서 미국과 쿠바는 정치적으로나 경제적으로 밀접한 관계에 있을 수밖에 없는 환경에 놓여 있다고 볼 수 있다. 그러나 북한과 미국은 지리적으로 수천마일 떨어져 있으며 북한은 미국에게 매력적인 정치적, 경제적 자산도 가지고 있지 않다. 동북아에서의 미국의 가장 큰 관심사는 부상하는 중국의 견제라고 할 수 있는데 위에서 언급한 것처럼 북한은 여기에도 전략적으로 미국에 별 도움이 되지 못한다. 오히려 이 지역에서는 미일동맹 및 한미동맹이 미국의 전략적 자산이라고 할 수 있으며 특히, 한미동맹은 미국의 對 북한 정책을 결정하는 중요한 변수가 된다고 할 수 있다. 오바마 행정부가 북한에 대하여 ‘전략적 인내’를 고수해 오고 있는 것은 보수적인 한국의 대북정책과도 연관이 없다고 할 수 없다(황지환 2015, 81-82). 비슷한 맥락에서 미국이 북한 문제를 전략적으로 시급히 해결해야 할 문제로 보기보다는 한미동맹 으로 관리가능한 수준의 문제로 보고 있으며 그렇기 때문에 북미 관계 개선에 나설 여지가 적다는 시각이 힘을 얻고 있다.¹¹⁾

국내적인 요인에 관해서 가장 두드러진 쿠바와 북한의 차이점은 미국 내에서의 여론과 여론을 주도할 수 있는 그룹의 존재 여부이다. 위에서 지적한 것처럼 오바마 행정부의 對쿠바 정책 전환에는 미국 내에서의 쿠바에 대한 여론의 변화, 특히 쿠바 이민자들의 인식 변화가 크게 한 몫을 했다. 그러나 북한의 경우, 미국내 여론의 對북한 인식변화는 찾아보기 힘들고 변화를 주도할 수 있는 그룹은 거의 부재한 상태라고 할 수 있다. 일반

11) 최근의 잇따른 북한의 핵과 장거리 미사일 도발에도 불구하고 미국이 전략적 인내를 고수하고 있는 것은 미국의 對북한 정책이 실질적으로 ‘비핵화’보다는 ‘비확산’ 쪽에 더 무게를 두고 있다는 인상을 주고 있다(Kim 2015).

국민들을 대상으로 한 조사에서 북한에 대한 긍정적인 인식은 2015년에 9%까지 떨어졌고 부정적인 인식은 87%까지 올라갔으며 다수의 미국인들이 북한의 군사력을 미국의 안보에 대한 심각한 위협이라고 인식하고 있는 것으로 나타났다.¹²⁾ 요컨대, 미국 내 북한에 대한 인식에서 미국의 對북한 정책을 변화시킬 동력은 전혀 찾아볼 수가 없는 것이다.

마지막으로 지적할 수 있는 쿠바와 북한의 차이점은 정권의 성격에 있다. 2008년에 집권한 이후 라울 카스트로는 일련의 주요 부문에서 개혁·개방 정책을 시도해 왔다. 국가평의회 의장의 임기를 5년으로 제한하고 그 자신의 임기도 2018년 2월까지 될 것임을 명확히 하였다. 경제에도 개혁개방 정책을 추진하여 공산주의식의 배급과 쿠바 식의 재산권도 점차 줄여 나가고 중국에는 없애는 방향으로 나가고 있다. 2013년 이후에는 쿠바에 거주하는 외국인들의 여행도 자유화하는 등 개혁개방 정책을 사회전반에 걸쳐서 추진하고 있는 것이다. 쿠바의 개혁개방 정책은 오바마 행정부가 對쿠바 정책을 전환할 수 있는 강력한 논리적 뒷받침을 제공해 줌으로써 부담을 덜 수 있게 해주었다. 그러나 북한에서는 이와 비슷한 류의 개혁개방 정책을 찾아볼 수 없으며 오히려 김정은 정권의 철권통치는 강화되고 북한 주민들에 대한 인권침해는 가중되고 있는 것이 현실이다. 북한정권의 성격이 전혀 변화하기 않는 상황에서 미국이 갑작스럽게 대 북한 정책의 변화를 꾀하는 것은 기대하기 어렵다.

요약하면, 쿠바와 북한은 표면적인 유사성에도 불구하고 대미 관계에 있어서 큰 차이점을 확인할 수 있으며 미국-쿠바의 관계정상화를 계기로 미국-북한의 관계 개선을 예측하는 것은 그 근거가 약하다고 할 수밖에 없다. 북한-미국 관계는 미국-쿠바 관계보다 훨씬 더 어려운 상황에 있으며 현재로서는 관계개선의 가능성이 크지 않다고 보는 것이 객관적인 평가일 것이다.

V. 결론

2014년 말 세계를 놀라게 한 뉴스가 있었으니 바로 미국이 對쿠바 적대 정책을 버리고 쿠바와의 관계 정상화를 추진한다는 것이었다. 오바마 대통령이 취임 초기부터 적대국과의 관계 개선을 추진할 것이라는 관측이 있었기 때문에 그리 놀랄 일이 아니라고 할 수도 있겠지만 그 뉴스 자체는 세계를 놀라게 하기에 충분했다. 이에 본 연구는 오바마 행정부가 對쿠바 관계정상화를 추진하게 된 요인을 국제적·국내적 차원에서 분석하고 그것이

12) 출처: <https://cri.fiu.edu/research/cuba-poll/2014-fiu-cuba-poll.pdf> (검색일: 2016. 10. 26).

미국-북한 관계에 대해서 가지는 시사점에 대해서 논의하였다.

본 연구에 의하면 국제적 차원에서 몇 가지의 주요한 요인들이 미국의 對쿠바 정책 전환에 영향을 미친 것으로 분석되었다. 우선 소련의 붕괴와 냉전체제의 종식에 따른 세계 안보 환경의 변화로 인하여 미국에 대한 쿠바의 안보 위협의 성격이 현저히 약화되었다는 점을 들 수 있다. 또한 세계 무대에서의 미국의 라이벌이라고 할 수 있는 러시아와 중국의 공격적인 對라틴 아메리카 외교에 대한 견제의 일환으로서 쿠바와의 관계정상화를 도모하게 된 측면도 무시할 수 없다. 여기에 여타 라틴 아메리카 국가들이 단합하여 미국으로 하여금 쿠바와의 관계정상화를 압박한 것도 오바마 행정부가 정책 전환을 결단하게 만든 한 요인이라고 볼 수 있다.

미국 국내적인 차원에서도 주요한 요인들을 찾을 수 있는데 우선 미국 내 일반국민들의 여론의 변화를 들 수 있다. 냉전 이후 미국 내 쿠바에 대한 일반 국민들의 여론은 그 이전과는 비교할 수 없을 정도로 우호적으로 변화였고 쿠바와의 관계 개선을 요구하는 목소리도 높아졌다. 이런 변화는 미국의 對쿠바 정책을 주도하였던 쿠바 이민자들의 여론과 그들을 중심으로 하는 이익단체의 여론 변화에도 마찬가지로 반영되어 있다. 결국 미국 내 일반 국민들의 여론과 쿠바 이민자들의 여론 변화가 오바마 행정부의 對쿠바 정책 전환을 이끌어내는 주요한 한 요인이 되었다는 점은 부인할 수 없다.

그러나 미국-쿠바의 관계정상화가 미국-북한의 관계 개선으로 이어질 수 있을지는 여전히 미지수다. 왜냐하면 쿠바와 북한은 표면적으로는 미국의 적대국이면서 여전히 공산체제를 유지하고 있다는 점에서 유사하다고 볼 수 있지만 자세히 들여다보면 유사점보다는 다른 점이 훨씬 더 크기 때문이다. 북한은 이미 핵보유국 선언을 한 상태이며 상당히 고도화된 장거리 미사일 기술도 보유하고 있다. 對쿠바 정책 전환에 중요한 요인으로 작용했던 중국 변수도 북한에는 적용되기 어렵다. 뿐만 아니라 북한의 김정은 정권은 일련의 개혁·개방정책을 추진해온 라울 카스트로 정권과는 달리 여전히 철권통치하고 있으며 대다수의 북한 주민들은 심각한 인권침해에 시달리고 있다. 미국 내의 북한에 대한 여전히 부정적인 여론도 미국 정부의 對북한 정책 전환을 어렵게 하는 한 요인이라고 할 수 있다.

미국과 쿠바의 관계정상화는 미국 외교사의 새로운 장이 열렸다는 것을 의미한다. 이제 지구상에 미국의 적국이라고 할 수 있는 나라는 많지 않다. '악의 축(Axis of Evil)' (이란, 이라크, 시리아, 리비아, 북한, 쿠바) 중 여전히 미국의 적으로 남아 있는 국가는 시리아와 북한 정도이다. 시리아와의 갈등은 여전히 현재 진행형이지만 북한과의 갈등은 아직은 수면 아래에 잠복하고 있다. 여러 가지 이유가 있겠지만 북한 문제가 다루기가 쉽지 않다는 이유가 가장 크다고 할 수 있다. 북한 핵문제가 1990년대 초반에 처음 불거진 이후로 미국의 입장에서는 무력 사용을 제외하고 사용가능한 거의 모든 수단들을 사용해 보았다고 할 수 있지만 여전히 북한의 핵 프로그램을 폐기하는 데에는 성공하지 못하고

있으며 시간이 갈수록 북한의 핵 및 미사일 능력은 점점 고도화되어가고 있는 실정이다. 미국-쿠바의 관계 정상화 모델을 그대로 적용하기에 북한은 쿠바와 너무 다른 상황에 있다. 이제 미국-북한의 관계 개선에는 새로운 모델을 찾아야 한다는 주장이 힘을 얻고 있다. 오바마 행정부는 취임 초기부터 북한에 대해서 '전략적 인내'라는 이름의 강경책 또는 무관심 정책을 일관되게 고수하고 있으며 북한 핵문제 해결에 적극적으로 나서지 않고 있다. 그러나 북한 핵문제는 남북관계의 성격보다 북-미 관계의 성격이 강하기 때문에 기본적으로 미국의 관심 제고와 적극적 태도가 동반되지 않고서는 해결될 수 있는 문제가 아니다. 북한은 미국과의 관계 개선에 적극적인 관심을 표명하고 있는 바, 미국이 북한 핵문제의 시급성과 중요성을 인식하고 적극적인 태도로 문제를 해결하고자 나선다면 해결 가능성이 전혀 없는 것도 아닐 것이다.



- 강경희. 2006. 탈냉전 이후 쿠바 외교의 추이와 전망. 통일문제연구 18(1), 305-326.
- 박영자, 현승수, 이우태, 이경화, 임을출, 이정철, 정성철. 2015. 전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 합의. 통일연구원.
- 송기도. 2015. 미국은 왜 쿠바를 끌어안았을까?: 미국과 쿠바의 국교정상화. 인물과 사상 (4월), 143-155.
- 황지환. 2015. 미국-쿠바 국교 정상화와 북·미관계의 구조적 한계와 변화 가능성. 통일정책연구 24(2).
- Dominguez, Jorge I. 2012. Reshaping the Relations Between the United States and Cuba in J. Dominguez R, Hernandez and L. Barberia, eds. Debating U.S.-Cuban Relations: Shall We Play Ball? Routledge, 32-51.
- Kim, Dongsoo. 2013. Between Denuclearization and Nonproliferation. The Korean Journal of Security Affairs 18(2), 31-47.
- Kinsella, D., B. Russett, and H. Starr. 2013. World Politics: The Menu for Choice, 10th ed. Wadsworth Cengage Learning.
- Leogrande, W. 2015. Normalizing US-Cuba Relations: escaping the shackles of the past. International Affairs 91(3), 473-488.
- Singer, D. 1961. The Level of Analysis Problem in International Relations, in K. Knorr and S. Verba, eds. The International System: Theoretical Essays. Princeton. Princeton University Press, 77-92.
- Waltz, Kenneth N. 1964. Man, the State, and War. Columbia University Press.
- Lee, W and S. Park. 2016. Similar but Divergent Pathways: US-Cuba and US-North Korea Relations. Pacific Focus 32(2), 187-210.
- 이성우. 2015. 미국-쿠바 관계정상화가 한반도에 가지는 의미. 출처:http://www.jpi.or.kr/kor/issue/reports_view.sky?code=papermorgue&id=5379 (검색일: 2016. 10. 25.).
- ABC News. 2014. The Biggest News Stories of 2014. 출처: <http://abcnews.go.com/International/biggest-news-stories-2014/story?id=27466867> (검색일: 2016. 09. 23.).

- ABC News, 2009. Obama: U.S. Seeks 'New Beginning with Cuba. 출처: <http://abcnews.go.com/Politics/International/story?id=7364203> (검색일: 2016. 11. 16.).
- Arshat, A. 2014. US-Cuba, A New Survey Supports Policy Change (Atlantic Council). 출처: <http://www.atlanticcouncil.org/publications/reports/us-cuba-a-new-public-survey-supports-policy-change> (검색일: 2016. 10. 26.).
- Grenier, G. and H. Gladwin, 1993. The 1993 FIU Cuba Poll: Views on Policy Options Toward Cuba Held by Cuban-American Residents of Date County, Florida (Cuban Research Institute, Florida International University, July 1). 출처: <https://cri.fiu.edu/research/cuba-poll/1993-cuba-poll.pdf> (검색일: 2016. 10. 25.).
- Grenier, G. and H. Gladwin, 2014. 2014 FIU Cuba Poll: How Cuban Americans in Miami View U.S. Policies toward Cuba (Cuban Research Institute, Florida International University, June 17). 출처: <https://cri.fiu.edu/research/cuba-poll/2014-fiu-cuba-poll.pdf> (검색일: 2016. 10. 25.).
- Mastropasqua, K. 2015. Cuban Americans: Politics, Culture, and Shifting Demographics. 출처: <http://journalistsresource.org/studies/government/immigration/cuban-americans-politics-culture-demographics> (검색일: 2016. 10. 26.).
- McCarthy, J. 2015. Americans' Ratings of North Korea Remain Highly Negative. 출처: <https://cri.fiu.edu/research/cuba-poll/2014-fiu-cuba-poll.pdf> (검색일: 2016. 10. 26.).

● 투고일: 2016.10.26. ● 심사일: 2016.10.30. ● 게재확정일: 2016.11.23.
--

**An analysis of determinants of policy change
toward Cuba of the United States under the
Obama Administration: Implications to
U.S.-North Korea relations.**

Kim, Dongsoo (Pukyong National University)

Around the end of 2014 President Obama of the United States surprised the world by announcing that the U.S. would normalize its diplomatic relations with Cuba, abandoning its hostile policy toward it. Afterwards the two countries took necessary steps toward the goal and finally normalized their diplomatic relations by opening their embassies in their counterparts. This study analyzes the determinants of policy change toward Cuba of the U.S. at both international and national levels, and also discusses its implications to U.S.-North Korea relations. This study shows that despite the apparent similarities of Cuba and North Korea there exist significant differences between the two countries, and therefore, this study argues, the diplomatic normalization of U.S.-Cuba cannot be a predictor of U.S.-North Korea relations improvement.

〈Key words〉 Obama administration, U.S.-Cuba relations, U.S.-North Korea relations, Cuba, North Korea