

쿠바의 대외개입정책

김 달 용(조선대, 중남미정치학)

I. 序 論

탈냉전과 평화공존 시대의 도래로 현재 세계의 공산국가들은 모두 심각한 문제들에 직면하여 커다란 변혁을 겪고 있으며 이러한 변혁들은 그 국가들을 근본부터 뒤흔드는 결과를 초래하고 있다.

그러나 카리브해의 조그만 섬나라(면적: 44,128 평방마일) 쿠바는 현재 세계의 개방화, 민주화, 개혁화, 자유화, 다원화의 물결에도 불구하고 아직 구시대적인 사고방식이 모든 것을 지배하고 있다. 즉 까스뜨로 Fidel Castro의 개인숭배적 1인 통치체제와 일당독재 정권의 모든 기관들은 문을 굳게 걸어 잠그고 외부의 변화를 거부하고 있을 뿐만 아니라, 내부적으로 전체주의적 통제를 더욱 강화하고 있다. 특히 국제사회에서 외교적 고립에 직면해 있음에도 불구하고 여전히 쿠바는 세계사회주의의 紐帶強化를 주장하며 변화를 거부하고 있다.

1959년 1월 까스뜨로가 이끄는 혁명군이 바띠스타 Fulgencio Batista 獨裁政權을 타도하고 수도 아바나 Habana에 입성하여 革命政權을 수립함으로써 국제적 관심을 불러 일으켰다. 1959년 쿠바의 까스뜨로 革命은 라틴아메리카 공산주의운동에 새로운 전기를 마련했을 뿐 아니라 오랫동안 미국이 우월권을 유지해오던 라틴아메리카의 국제관계가 소련과 중국 등 공산주의 국가의 직접적인 도전을 받게 만드는 계기가 되었다는 점에서 극히 중요한 의미를 갖고 있다.¹⁾

국제관계의 측면에서 볼 때, 혁명 이후 1980년대 중반까지 쿠바는 인구면

1) 閔萬植, 『中南美政治論: 國際關係를 중심으로』(서울: 一潮閣, 1976), p. 121.

에서 小國임에 틀림없으나 對外指向의 外交政策을 수행하고 있고, 국가안보 유지와 대외방위라는 현실적 제약 가운데 對內外的인 많은 요소들이 복합적으로 작용하고 있는 국가이다.

또한 소련과의 특별한 관계를 유지하면서 동시에 비동맹국가의 領導國으로 자처하는 국가이기도 하다. 즉 공산주의를 받아들임으로써 外交政策의 현실적 제약을 받지만 第3世界에 대한 영향력 확대를 최우선시하는 對外指向의 外交政策을 추구하고 있다²⁾는 점에서도 국제적 관심을 집중시켰다.

쿠바는 第3世界에서의 左翼革命運動과 左翼革命政權을 지원하기 위해 쿠바의 인구에 비하여 상대적으로 엄청난 전투병력, 민간기술요원, 의료봉사요원 등을 파견하여 유지하고 있다.³⁾ 이러한 해외 파견 규모는 쿠바 자체의 國力水準⁴⁾을 고려할 때 쉽게 이해가 되지 않을 만큼 엄청난 것이다. 기실 쿠바의 국내자원과 第3世界에서의 활동 능력 간의 겹은 주로 소련의 군사적, 경제적 지원에 의해 메꾸어져 왔다. 그것은 소련의 利他主義 Altruism 정책 때문이 아니라 쿠바의 해외 활동이 소련의 목적에 부합된다는 것을 확신하고 있었기 때문이다.

이렇듯 쿠바는 1959년 혁명의 성공을 통한 까스트로정권 수립 이후, 특히 1970년대 중반 이후 현재까지 아프리카와 中美 카리브지역을 중심으로한 第3世界地域에서 左翼革命運動과 左翼革命政權의 지원을 천명하고 軍事的, 經濟的 介入을 통한 적극적인 對外指向의 外交政策을 추구하고 있다.

筆者는 특히 쿠바의 적극적인 對外指向의 外交政策에 대한 강한 의문을 제기하면서 객관적으로 평가하여 弱小國인 쿠바로 하여금 強大國의인 對外指向의 外交政策을 추구하게 하는 동기와 요인은 무엇이며 또한 그러한 정

2) 權文術, “쿠바 外交政策에 있어서 世界主義(上)”, 《國際問題》, 1988년 1월, p. 112.

3) 1986년 현재 앙골라에 35,000명의 전투병력이 주둔하고 있으며, 이디오피아에서는 1978년 12,000명에서 1984년 이후 4,000명으로 감소했고, 니카라구아를 포함한 第3世界에서 1983년 현재 25,000명의 민간기술자, 교사, 의료봉사요원 등이 활동하고 있다.

4) 쿠바는 1987년 현재 總人口 10,033,300명, GDP 172억 달러, 경제성장율 1.1%를 기록하고 있으며, 전략적으로 중요한 原資材 vital raw material을 거의 보유하고 있지 않다. 한편 軍事力은 정규군 총 162,000명(육군 130,000명; 해군 13,500명; 공군 18,500명)과 예비군 130,000명을 보유하고 있다. G. Pope Atkins, *Latin America in the International Political System*(2nd. ed., Boulder : Westview Press, 1989), p. 56.

책의 구체적 내용에서 나타나는 성격은 무엇인가 하는 점을 규명해볼 것이다. 그리고 이러한 쿠바 외교정책의 경험을 통해 소련의 지원이 중단되고 있는 현상 상황에서 현재의 탈냉전 분위기가 향후 쿠바 외교정책에 어떤 시사점을 줄 것인가를 살펴보고자 한다.

II. 쿠바 外交政策에 관한 諸視覺

국력을 나타내는 지표들을 볼 때, 쿠바는 분명히 헨델이 정의한 약소국의 범주에 속한다.⁵⁾ 그러나 1959년 쿠바혁명 이후 가스뜨로정권 Castro Regime에 의해 수행되어 온 外交政策 — 國際主義 혹은 世界主義 — 및 해외 활동은 약소국의 특징과는 다른 樣相을 보여준다. 헨델이 지적하고 있듯이 쿠바는 小國이자 弱小國이면서 적극적이고 때로는 공격적인 外交政策을 추구하고 있다. 이것은 가스뜨로의 정력적인 성격과, 쿠바의 혁명적인 이데올로기 혹은 소련의 압력에 기인하는 듯하다.⁶⁾ 기실 최근의 쿠바 外交政策에 관한 대부분의 연구는 이러한 쿠바의 특징적인 外交政策의 성격을 어떻게 규명하는가에 초점이 맞춰져 왔다. 즉, 왜 쿠바는 낮은 국내 생활수준에도 불구하고 해외에서 팽창적인 국제주의적 정책을 추구하는가 하는 문제를 중점적으로 다루고 있다.

대체로 기존의 쿠바 外交政策에 관한 시각들을 종합하여 정리하면 크게 3가지로 분류할 수 있다. 첫째, 代理者 論題 Surrogate Thesis로서, 쿠바 外交政策은 쿠바의 국내적 현실로 인해 소련에 경제적, 군사적으로 의존함으로써 소련의 이익을 대변하는 代理者 役割을 한다는 것이다. 즉, 쿠바에는

5) 國制體制에 있어서 국가들의 행위는 대체로 권력관계와 국가들 간의 권력의 차이에 의해 결정된다. 마이클 헨델 Michael Handel은 國際權力構造를 超強大國 Super Powers, 강대국 Great Powers, 中間國 Middle Powers, 弱小國 Weak States 그리고 最弱小國 Mini-States으로 이루어진 피라미드 구조라고 설명하고 있다. 이에 관해서는 Michael Handel, *Weak States in the International System*(London: Frank Cass, 1981)을 참조.

6) Jorge Domínguez, "Cuban Foreign Policy", *FA* 57, Fall 1978; Robert Pastor, "Cuba and Soviet Union: Does Cuba Act Alone?" in Barry B. Levine(ed.), *The New Presence in the Caribbean Basin*(Boulder: Westview Press, 1983) 참조.

독자적인 外交政策이 없다는 것이다. 둘째, 첫번째 시각과는 상반되는 것으로 쿠바 外交政策은 이데올로기적, 민족주의적 요소를 담고 있는 독자적인 정책 표현이라는 것이다. 셋째, 쿠바 外交政策은 경제적 필요성과 정권내의 實用主義者들의 견해를 반영하는 것이라는 등이다.

이제 이러한 세가지 시각이 지니고 있는 내용과 그 有用性 및 문제점을 검토하고 이러한 시각들이 얼마나 설명력을 가지는지 평가해 보자.

1) 代理者 論題 Surrogate Thesis

代理者 論題의 기본 趣旨은, 쿠바의 外交政策과 對外活動은 본질적으로 소련의 使喚에 의해 수행된다는 것이다.⁷⁾ 이 代理者 概念은 쿠바의 앙골라 軍事介入 증강의 결과로서 1970년대 중반 미국내에서 처음으로 널리 유행되었던 分析視覺이다.

쿠바의 外交政策을 이와같이 해석하는 근거는, 1968년 이후 쿠바의 親蘇政策, 1970년 이후 소련식 黨制度와 行政制度를 따랐다는 점, 그리고 1970년대 이후 쿠바가 소련블럭으로 경제통합을 중대시해왔다는 점 등에서 찾아 볼 수 있다.

1959년 혁명의 성공으로 카스트로가 집권한 이래 시작된 쿠바의 팽창적인 對外活動은 1967년 체 게바라 Che Guevara가 볼리비아에서 게릴라 활동중 사망한 것을 기점으로 차츰 줄어들었다. 그러나 1970년대에 들어와서, 주로 아프리카를 중심으로 민족해방운동 The Movement of National Liberation과 좌익혁명정권에 대한 군사적 경제적 지원을 재개하였다. 쿠바는 이와 같은 군사지원 이외도 3개 대륙 37개국에 民間要員⁸⁾을 파견 활동중이다. 그러나 軍事要員과 非軍事要員의 구별이 어렵기 때문에 민간지원계획의 규모를 정확하게 평가하기는 어렵다. 대체로 1977년 아프리카에 5,400명, 세계의 다른 지역에 6,000명의 민간요원이 활동중이었는데 1978~1979년에는 그 숫자가 아프리카에서는 2배, 다른 지역에서는 6배나 증가하였다.⁹⁾ 혹자

7) 예로서 다음을 참조: Gorge Volsky, "Cuba's Foreign Policy", *CH*, February 1976, pp. 69~72; Peter Vanneman and Martin James, "The Soviet Intervention in Angola: Intentions and Implications," *SR*, Sum. 1976, pp. 92~103.

8) 주로 의료봉사단, 기술자, 교사 등이 주축을 이루었다.

는 이러한 쿠바의 해외 지원활동 규모에 대해, 人口 比例로 볼 때, 미국이 베트남전이 최고조에 달했을 때 투입한 인원수와 비교될수 있을 만큼¹⁰⁾ 엄청나다고 지적하고 있다.

이러한 사실을 볼 때 쿠바가 자신의 국력 수준에 비해 엄청난 규모의 해외 활동을 어떻게 유지할 수 있었는가 하는 문제가 당연히 제기된다. 그것은 아마도 소련에 대한 군사적 경제적 의존에¹¹⁾ 기인하고 있는 듯하다. 곤잘레스 Edward Gonzalez가 지적하고 있듯이 代理者 論題는 무엇보다도 쿠바의 소련에 대한 높은 수준의 예측관계에 근거하고 있다.

결국, 代理者 論題는 쿠바 外交政策의 獨自性を 완전히 무시하고 있는 것이다. 호로위츠 Irving Louis Horowitz는 마찬가지로 시각에서, “쿠바 外交政策의 목적은 쿠바의 國益보다는 소련의 國益이라는 측면에서 정의된다”고 본다.

이제 代理者 論題의 有用성에 대해 살펴보기로 하자. 이 論題는 쿠바의 소련에 대한 의존적 관계에 초점을 맞추어 弱小國 對外政策의 限界성과 쿠바의 국제주의적 전략의 본질적인 측면의 일부분을 설명해 주고 있다는 점에서 유용성을 지닌다. 그러나 이 論題가 안고 있는 가장 중요한 誤謬는 소련에 대한 의존을 너무 강조한 나머지 쿠바 革命的 대표적 성공사례일 수도 있는 쿠바 外交政策의 獨自性を 완전히 무시하고 있다는 점이다. 또한 곤잘레스가 지적하고 있듯이, 이 논리는 1970년대 이전 第3世界 地域에서 지속되어온 쿠바의 개입에 대해서는 아무런 통찰력을 제공하지 못하고 있다. 또한 앙골라 이후 그러한 지역에서의 쿠바의 활동을 적절하게 설명하지 못하고 있다. 요컨대 代理者 論題는 국제관계에서, 비록 의존적이기는 하지만, 독자적인 행위자로서의 능력에서 쿠바 자신의 국내 이익과 外交政策의 이익은 설명하지 못하고 있다.¹²⁾

결국 代理者 論題는 쿠바의 내적 현실을 무시하고 쿠바와 소련과의 관계

9) Susan Eckstein, “Cuban Internationalism”, in Sandor Halebsky and Kirk John M. (ed.), *Cuba: Twenty Years of Revolution*(New York: Praeger, 1985), p. 373.

10) Domínguez, “Cuban Foreign Policy”, p. 82.

11) 쿠바의 소련에 대한 의존의 본질적인 측면은 다음을 참조: Jiri Valenta, “The Soviet-Cuban Alliance in Africa and the Caribbean”, *TWT*, Feb. 1981, pp. 46~47.

12) Edward Gonzalez, “Complexities of Cuban Foreign Policy”, pp. 2~3.

를 너무나 단정적으로 바라봄으로써 쿠바 外交政策에 대한 완전한 통찰력을 제공하지 못하고 있다.

2) 外交政策의 獨自性

쿠바 外交政策에 관한 두번째 해석은 代理者 論題와는 정반대되는 것으로서, 이데올로기적, 민족주의적 요소를 강조하며 쿠바의 獨自的인 外交政策이 있다는 점을 강조한다.

쿠바의 國際主義와 革命的 紐帶關係의 증거로서 다음과 같은 사실을 들 수 있다. 쿠바는 1959~66년 기간 동안 라틴아메리카 게릴라 세력들에게 물질적 원조를 제공했으며, 1960년도 초에는 알제리 독립운동에 武器와 醫療 要員을 공급했다. 1960년 중반부터는 베트남에 對空 Antiaircraft 要員과 건설요원을 파견하였고, 1973년 10월 아랍-이스라엘 전쟁이 발발하자 시리아에 500명 이상의 탱크부대를 파견하였으며, 1960년대 초부터는 아프리카 국가들에게 軍事顧問團을 지원하였다.¹³⁾ 쿠바는 1979년 이래 니카라구아에서 매우 중요한 역할을 하고 있다. 미국 정부의 평가에 따르면, 1984~85년 동안 니카라구아에서는 31,500명~34,000명의 민간요원과 2,500명에서 3,500명의 軍事및 安保顧問團이 활동중이었다.¹⁴⁾

쿠바가 이처럼 第3世界에서 민족해방운동과 좌익혁명정권을 지원하는 동기가 무엇인가 하는 점은 매우 중요하다. 왜냐하면 그것이 쿠바혁명의 성격과 外交政策의 獨自性的의 정도를 제시해 주기 때문이다.¹⁵⁾ 쿠바 자신의 입장에서 보면 動機는 명확하다. 까스뜨로는 다음과 같이 설명하고 있다. “우리 쿠바인들은 우리들의 양골라 형제들을 도왔다. 왜냐하면 그것이 혁명적 원칙이기 때문이며, 둘째로 우리 국민도 아프리카-아메리카인이기 때문이다. 그리고 오늘날 우리 국민들은 혁명적이며, 자유롭고, 國際主義者들이며, 그

13) Gonzalez, “Complexities of Cuban Foreign Policy”, p. 3.

14) Edward Gonzalez, “Cuba, the Third World and the Soviet Union”, in Andrzej Korbonski and Francis Fukuyama(ed.), *The Soviet Union and The Third World: the Last Three Decade*(Ithaca: Cornell University Press, 1987), p. 125.

15) Nelson P. Valdés, “Revolutionary Solidarity in Angola”, in Blasier and Mesa-Lago (ed.), *Cuba in the World*, p. 108.

들의 혁명적 의무를 충분히 수행할 능력을 가지고 있기 때문이다.”¹⁶⁾

이러한 쿠바의 입장을 옹호하는 대표적인 학자인 발데스 Valdés는, “만약 쿠바의 입장을 받아들인다면, 쿠바는 아무런 물질적 利害打算이 없이 세계에서 자신의 신념을 행동으로 실천하며, 외부로부터의 어떠한 경제적, 정치적 압력없이도 자신을 희생시킬 의지가 있는 원칙에 기초한 사회라는 것을 알게 될 것이다.”¹⁷⁾라고 주장하고 있다. 리차드 웰치 Richard Welch도 그의 著書 *Response to Revolution: the United States and the Cuban Revolution, 1959-1961*에서 쿠바의 外交政策은 처음부터 고유한 형태를 지니고 있었다는 假定을 제시하고 있다.¹⁸⁾

한편 에리스만 Erisman은 “해가 지남에 따라 革命의 정치적 국면에서 변화가 있었지만, 그럼에도 불구하고 민족주의적 차원은 여전히 강하게 남아 있다. 특히 광범위한 토대의 民族的 自決과 외부의 영향력에서 탈피하려는 목적은 오랫동안 쿠바 外交政策의 중심적 支柱였다”¹⁹⁾고 말하면서 쿠바 外交政策의 獨自的 노선을 나타내는 要素로 民族主義를 강조하고 있다.

쿠바 外交政策의 獨自性을 주장하는 이상의 要旨들을 종합해 보면 크게 두가지 요소가 두드러진다. 하나는 국제 프롤레타리아 社會主義 건설을 위한 이데올로기적 원칙과 쿠바 독립운동의 정신에서부터 면면히 흘러온 民族主義의 性格이다.

이러한 논리도 현실적인 측면에서 그 한계성을 나타내고 있다. 쿠바를 혁명적 행위자로 보는 論旨는 가스뜨로 정책에 있어 이데올로기적 動機에 관심을 보였다는 점에서 그 가치는 있으나 이데올로기란 여러 動機들 중의 하나에 불과하므로 쿠바 外交政策을 적절히 설명하지 못한다.²⁰⁾ 특히 현실적인 면에 있어서 쿠바가 차츰 미국과의 關係正常化에 관심을 가지는 태도를 보이고 있다는 점²¹⁾을 설명할 수 없다.

16) *Ibid.*, p. 109.

17) *Ibid.*

18) Richard E. Welch, Jr., *Response to Revolution: The United States and Cuban Revolution, 1959-1961*(Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1985), pp. 24~25.

19) Michael Erisman, *Cuba's International Relations: The Anatomy of a Nationalistic Foreign Policy* (Boulder: Westview Press, 1985), p. 10.

20) Gonzalez, "Complexities of Cuban Foreign Policy", p. 3.

3) 經濟的-實用主義的 論題

이 論題는 기본적으로 경제적 필요성과 쿠바 政權內의 實用主義的 노선의 대두를 쿠바 外交政策의 가장 중요한 요소로 보고 있다.²²⁾

1960년대에 쿠바는 革命노선을 지지하지 않는 나라와 反美 캠페인을 전개하지 않은 나라와의 어떠한 關係樹立의 가능성도 거부했었다.²³⁾ 그러나 1970년대에 들어오면서 경제적 실패——쿠바혁명 이후 가장 심각한 결과를 초래했던 경제적 실패는 1970년의 설탕 1,000만톤 생산계획의 실패이다——와 고립 탈피의 절박성 등의 要因으로 그 상황은 점차 변화하고 있다. 미국산 부품과 제조품의 필요성은 1974년 이후 국제 설탕 가격의 급격한 하락과 더불어 쿠바로 하여금 미국과의 關係正常化를 추구하게 만들었다. 이러한 정책은 쿠바 지도부내의 實用主義적, 技術官僚的 要素들의 영향력 확대와 밀접하게 연관되어 있을 수 있다²⁴⁾고 곤잘레스는 말하고 있다.

이전에 까스트로는 쿠바의 對外活動은 아무런 물질적 댓가없이 國際主義的 義務의 원칙에 기초한 것이라고 말하였지만 쿠바는 해외개입으로 서방국가들의 상품을 구입하는 데 필요한 硬貨 Hard Currency(주로 달러화)의 소득을 올렸던 것이 사실이다.²⁵⁾ 쿠바의 海外介入 형태가 주로 군사적인 시설과 무기 제공보다는 노동력의 제공이었다는 점을 고려하면 이와 같은 주장은 어느 정도 설득력이 있는 것으로 보인다.

그러나 이 論題는 앞의 두 論題와 마찬가지로 쿠바 外交政策의 力動性과 裏面の 利益과 목적을 충분히 설명하지 못하고 있는 것으로 보인다.

21) 쿠바의 미국과의 關係正常化에 관련된 내용은 다음을 참조: Rober Wesson(ed.), *U. S. Influence in the Latin America in the 1980s*(New York: Prager, 1982), pp. 198~216.; Dominguez and Hernández(ed.), *U. S.-Cuba Relations in the 1990s*.

22) 예로서 다음을 참조: Carmelo Mesa-Lago, *Cuba in the 1970s: Pragmatism and Institutionalism*(Albuquerque: University of New Mexico Press, 1978); Abraham F. Lowenthal, "Cuba: Time for a Change", *FP*, Fall 1975.; Edward Gonzalez, "Castro and Cuba's Orthodoxy", *POC*, Jan-Feb. 1976; Ecksstein, *Op. cit.*

23) Mesa-Lago, *Op. cit.*, p. 116.

24) Eckstein, *Op. cit.*, p. 378.

25) 쿠바의 海外介入에 따른 경제적 혜택에 관한 구체적 내용은 다음을 참조. *Ibid.*, pp. 378~380.

이상에서 쿠바 外交政策에 관한 기존의 諸假說을 검토하였다. 이들 가설들의 공통적인 특징은 각각의 유용성에도 불구하고 전체적인 쿠바 外交政策을 설명하고 예측하지 못한다는 것이다. 그러므로 本稿에서는 이러한 諸假說의 편협성을 배제하는 한편 전체 설명력을 강화시킬 수 있는 複合假說을 근거로하여 쿠바 對外介入政策의 성격을 분석해 본다.

Ⅲ. 쿠바의 對外介入政策

1) 아프리카 介入政策

1970년대 중반 이후 앙골라와 이디오피아에 대한 쿠바의 적극적인 軍士 介入은 쿠바 外交政策의 世界主義的 特성을 극명하게 나타내는 대표적 事例로 지적 될 수 있다. 물론 쿠바의 아프리카에 대한 介入은 앙골라 사태에서부터 시작된 것은 아니다. 1961년 가나 Ghana에 최초로 軍事顧問團을 파견한 이래²⁶⁾ 쿠바는 1963년 알제리와 모로코간의 國境紛爭에 軍을 파견하고 무기를 공급, 알제리를 지원하였다.²⁷⁾

1964년 12월부터 1965년 3월에 걸쳐 아프리카의 알제리, 기니, 가나, 브라자빌 콩고를 방문했을 당시, 체 게바라는 아프리카가 “지구상의 모든 형태의 착취에 대항하는 가장 중요한 戰場 중의 하나”가 될 것이라고 선언했다. 그는 특히 레오폴드빌 콩고(이하 자이레)의 반란에 대해 언급하면서 자이레 叛亂軍에 대한 “실질적인 원조”를 위해 세계의 모든 진보적인 인민들의 협력을 촉구했다.²⁸⁾

1965년 2월 까스트로는 革命運動을 지원하기 위해서라면 쿠바는 기꺼이

26) Roger W. Fontain & Robert E. Henderson, “Cuba Activities in Africa”, in Irving L. Horowitz(ed.) *Cuban Communism*, (4th ed., New Brunswick: Transaction Books, 1981), p. 470.

27) Michael Erisman, *Cuba's International Relations: The Anatomy of Nationalistic Foreign Policy*(Boulder: Westview Press, 1985), pp. 31~32.

이 당시 쿠바의 존재가 문제시되지 않았던 것은 양국간의 휴전(1963. 10. 30)으로 인해 10월 28일에 도착한 쿠바軍은 전투참여의 기회가 없었기 때문이다.

28) 閔萬植, 『쿠바의 革命輸出 戰略』(서울: 外交安保研究院, 1981), p. 19.

군대를 해외에 파견하겠다고 공언하였고, 國防次官 후안 알메이다 Juan Almeida도 同年 3월 23일에 행한 연설에서 까스뜨로의 발언을 적극 지지하였다.²⁹⁾ 이후 쿠바는 앙골라, 기니, 모잠비크의 民族解放運動에 개입하였고, 아프리카 지역에 대한 깊은 관심을 표명하는 동시에 직접적인 개입을 推進하였다.³⁰⁾

쿠바의 이러한 아프리카 介入政策은 1970년대 초반 소련의 아프리카에 대한 관심이 점차 감소되는 상황속에서 상대적으로 증대되었다. 1971년 쿠바는 시에라레온, 적도기니, 소말리아, 알제리, 모잠비크, 앙골라에 軍事顧問團을 파견했고, 이후 남예멘, 시리아 등에도 軍事顧問團을 보냈다.³¹⁾

쿠바의 對아프리카 介入政策은 1975년 앙골라 사태를 계기로 새로운 전기를 맞게 되었다. 이것은 첫째로, 쿠바가 60년대 초반부터 아프리카에 軍事顧問團 파견이나 무기공급을 해왔다고는 하지만 앙골라에서처럼 직접 전투에 참가하여 문제시된 사례는 적었다는 점이다. 또한 국력을 나타내는 지표상으로는 분명히 弱小國의 범주에 포함되는 쿠바의 객관적 상태는 앙골라와 이디오피아에 대한 대규모의 軍事介入이라는 對外指向의 外交政策을 쉽게 설명할 수 없기 때문이다.

쿠바의 아프리카 介入政策의 動機 및 背景에 대한 설명은 쿠바의 전반적인 外交政策의 성격을 규명하는 문제와 마찬가지로 다양한 假說과 要因들이 제기될 수 있다. 1970년대 중반 이후 쿠바의 아프리카 介入의 背景에 대한 諸說明들은 대체로 다음의 세가지로 정리해 볼 수 있다.

첫째, 쿠바의 第3世界 地域에 대한 개입, 특히 아프리카에 대한 개입의 설명으로 두드러지게 부각되는 것은 이른바 民族解放勢力의 國際的 紐帶를 통한 反帝, 反植民主義의 제고라는 이데올로기적, 民族主義의 動機의 강조이다.³²⁾ 이러한 설명은 쿠바인의 아프리카에 대한 시각과도 깊이 관련되어

29) *Ibid.*, p. 20. 그리고 쿠바의 초기 아프리카 介入에 관한 자세한 내용은 같은 책, pp. 20~26. 참조.

30) 체 게라바는 콩고에서 삼베 Moïse Tshombe 정부에 대항하는 200여명의 게릴라를 지휘하였고, 1966년에는 기니에 軍事顧問團을 파견하였다.

31) W. Raymond Duncan, *The Soviet Union and Cuba: Interest and influence*(N. Y. Praeger, 1985), p. 125.

32) 이러한 관점을 옹호하는 著書들로 다음을 참조: Nelson P. Valdés "Revolutionary

있다. 특히 쿠바인을 아프리카-아메리카인으로 파악하는 가스뜨로의 견해³³⁾에서 나타나는 것처럼 쿠바의 社會, 文化는 다방면에 걸쳐 아프리카와 깊은 관련을 맺고 있으며, 帝國主義와 植民政策으로 인한 수난의 역사를 공유하고 있다는 인식은 쿠바의 對 아프리카政策과 밀접히 관련되어 있다.³⁴⁾

주로 쿠바의 학자들에 의해 이데올로기적, 民族主義的 要素를 기반으로 주장되는 쿠바의 對 아프리카政策의 基調는 ① 植民政策의 배격 및 民族解放鬭爭에 대한 지원, ② 남아프리카 공화국 South African Republic의 制度化된 人種差別政策 배격, ③ 先進資本主義 국가의 아프리카에서의 新植民政策 배격, ④ 아프리카국가간의 反帝國主義 통일운동에 대한 지원, ⑤ 아프리카 團結機構 Organization of African Unity 회원국가의 互惠의 상호협조 및 外交關係 수립 등으로 나타나고 있다.

둘째, 쿠바의 아프리카 개입을 설명하는 또 다른 주요한 시각은 쿠바 外交政策의 本質이 소련의 使曠에 의한 代理者 役割에 있다는 것이다. 이러한 주장이 제기되게 된 근본적 要因은 ① 객관적인 國力 比較로는 분명히 약소국의 범주에 속하는 쿠바의 입장에서는 6,000km 이상 떨어진 아프리카에 대한 대규모 병력파견을 獨斷的으로 결정하거나, 수행할 능력이 결여되어 있다는 것이다. ② 쿠바는 經濟·軍事的인 측면에서 소련에 대해 높은 수준의 예측적 상태에 있다는 점이다. 소련은 쿠바에 대해 수년간 하루 100만 달러에서 150만 달러로 추정되는 경제원조 및 핵심적 군사물자를 제공하였다. 따라서 앙골라와 여타 아프리카 지역에서의 쿠바의 군사활동은 소련의 世界戰略 目標를 증진시킴으로써 모스크바에 진 빛을 갠 것으로 보여질 수 있는 것이다.³⁵⁾

1960년대와 1970년대 초반까지 아프리카에 대한 소련의 관심과 개입은

Solidarity in Angola”, in Cole Blasier and Carmelo Mesa-Lago(ed.), *Cuba in the World*(Pittsburgh: Univ. of Pittsburgh Pr., 1979); Richard E. Welch, *Response to Revolution: the United States and the Cuban Revolution, 1959-1961*(Chapel Hill: Univ. of North Carolina Press, 1985).

33) Valdés, *Op. cit.*, p. 109.

34) Armado Entralgo and David Conzáñez(ed.), *U. S.-Cuban Relations in the 1990s* (Boulder: Westview Press, 1989), p. 142.

35) Edward Gonzalez, “Complexities of Cuban Foreign Policy”, *POC* Nov.-Dec., 1977, p. 2.

세계의 여타 지역에 비해 두드러져 보이지는 않았다. 그러나 소련은 분명히 아프리카 지역에 대해 戰略的 利害를 갖고 있었으며, 이것은 1975년 앙골라 사태와 뒤이은 이디오피아 紛爭에서 잘 드러났다. 1960~1970년대 소련의 전반적인 世界戰略의 주요한 목표는 소련의 전략적 힘과 영향력을 효율적으로 운용하기 위해 전세계에 걸친 현대적 海, 空軍 基地에 대한 확고한 접근로를 확보하는 한편, 미국과 西方勢力, 그리고 중국의 영향력을 감소시키는 데 있었다.³⁶⁾ 따라서 소련과 쿠바가 介入了던 앙골라와 이디오피아는 제각기 광대한 영토와 자원, 그리고 대서양과 홍해로 진출할 수 있는 중요한 戰略的 要衝地였다는 점에서 소련의 아프리카政策에서 큰 비중을 차지했다.

앙골라와 이디오피아의 상기한 전략적 중요성에도 불구하고 쿠바를 통한 間接介인이 소련의 국익에 유리하다는 판단의 背景에는 다음과 같은 사실들이 제기된다: ① 쿠바를 통한 아프리카 개입은 이 지역에 깊은 戰略的 利害를 가지고 있는 미국과 서방진영 그리고 인근 아랍국가들의, 소련 介입時 예상되는 강력한 반발과 대응이라는 위험 부담을 감소시킬 수 있다는 것. ② 쿠바軍의 상대수가 有色人種(흑인, 몰라토)으로 이루어져 있다는 사실은 外國軍에 대한 아프리카 黑人社會의 반감을 줄일 수 있는 장점이 된다는 것. ③ 소련이 이념적으로 아프리카 국가들이 내세우는 反帝國主義, 反植民主義에 동조하고, 이를 지원해 오기는 했지만 국익 실현을 위한 소련의 노골적인 아프리카 直接介인은 列強에 의한 수난의 역사를 공유하고 있는 아프리카 국가들에게 강대국의 또 다른 패권주의적 간섭으로 비춰질 위험성이 컸다는 것이다. 따라서 소련이 아프리카문제에 큰 관심을 나타내지 않았던 1960년대 초반부터 아프리카 국가들이 내세우는 理念과 民族主義에 동조하며 지속적으로 아프리카 民族解放勢力과 進步的 정권을 지원해 왔던 쿠바를 통한 間接介인이 여타 아프리카 국가들의 반발을 야기시키지 않는 적절한 방안으로 판단되었다고 볼 수 있다.

셋째, 쿠바의 아프리카 개입의 背景을 설명하는 또 다른 論據로서는 1970년대 초반 이후 쿠바의 급격한 國內外的 環境변화를 지적할 수 있다. 國內的 環境변화로는 ① 1970년대 중반에 이르러 나타난 경제의 회복이다.

36) Jiri Valenta, "Soviet-Cuban Intervention in the Horn of Africa: Impact and Lessons", *JIA*, vol. 34, Fall/Winter 1980/81, p. 335.

1970년 설탕생산을 천만톤까지 확대하려는 무리한 계획의 실패로 최악의 經濟危機를 맞았던 쿠바의 경제는 1970년대 초반 설탕가격의 국제적 상승과 국내 경제운영, 조직의 변화 등으로 1973년 이후 경제력을 회복했다. 이로써 쿠바는 경제적 문제 이외에 여타의 문제에도 눈을 돌릴 다소의 여유를 갖게 되었다.³⁷⁾ ② 두번째로 들 수 있는 변화는 쿠바軍의 급격한 발전이다. 1959년 쿠바 革命 이후 급속한 발전을 거듭한 쿠바軍은 1970년대 초에 이르러 訓練, 戰術, 裝備면에서 더이상 옛날의 게릴라가 아니었다. 1970년대 초 第3世界의 관점에서 본다면 쿠바軍은 최신의 소련제 무기를 지닌 강력한 在來式軍이었다.³⁸⁾ 또한 쿠바軍은 대규모의 강력한 豫備軍을 육성하였고 1975~76년 앙골라에 개입한 군병력의 70%가 이들 예비군이었다.³⁹⁾ 이 시기의 쿠바軍은 명확한 사명이 부여되지 못한 조직체였다. 쿠바軍은 본래 쿠바 자체를 방어한다는 필요성에 의해 육성되었으나 그 능력과 힘은 원래의 필요를 초과해 버렸던 것이다.

上記한 國內的 변화와 함께 對外的 環境의 변화는 쿠바의 아프리카 介入에 한층 더 직접적인 영향을 미친 要素로 보인다. 1970년대 중반 월남전의 수렁에서 빠져나온 미국은 또다시 월남전과 비슷한 모험에 끼어들기를 주저하였다. 또한 쿠바와의 관계에서 더이상의 비용이 생겨나는 것을 원치 않게 됨에 따라 이전의 적극적인 쿠바 孤立化政策도 차츰 포기하게 되었다. 1975년 미국은 쿠바의 아프리카 介入을 적극적으로 견제할 상황이 아니었고, 가스뜨로도 이러한 好機를 적절히 이용하였던 것이다.⁴⁰⁾

1970년대 중반 이후 앙골라와 이디오피아를 중심으로 한 쿠바의 아프리카 介入政策의 전반적인 과정과 결과를 고려해 볼 때 다음과 같은 사실을 발견 할 수 있다.

첫째, 소련의 시각에서 볼 때, 성공적으로 평가되는 쿠바의 아프리카 介入政策을 통해 소련 外交政策상에서 쿠바의 입지가 크게 강화되었음은 물론 對蘇關係에서 쿠바의 영향력이 대폭 증대되었다. 특히, 가스뜨로는 아프리카

37) Jorge I. Domínguez, "Cuban Foreign Policy", *FA*. Vol. 57, No. 1, Fall 1978, p. 94.; Fontaine & Henderson, *Op. cit.*, p. 472.

38) *Ibid.*

39) Domínguez, "Cuban Foreign Policy", p. 94.

40) *Ibid.*

介入을 계기로 第3世界圈과 소련에 그들의 역량을 과시하고 그 위치를 확고히함으로써 소련과 第3世界를 잇는 가장 중요한 仲介者 役割을 수행하게 되어 소련에 대해 간접적으로 상당한 영향력을 행사할 수 있게 된 것이다.

둘째, 쿠바의 아프리카介入은 쿠바를 第3世界 특히, 아프리카와 비동맹운동에서 선도적 위치에 올려 놓았고, 이것은 앙골라 사태 이후 불과 6개월 만에 쿠바가 비동맹운동의 領導國이 되었다는 사실에서도 증명된다. 그 예로서 쿠바는 1960년대 초반 아프리카介入을 시작하면서 내세웠던 理想的的 動機 즉, 進歩的 政權과 民族解放勢力을 지원한다는 원칙을 에리트리아 Eritrea 문제를 제외하고 계속 견지했다.

셋째, 아프리카 개입 특히, 앙골라에서의 승리는 쿠바내 정치세력의 판도에 큰 영향을 미쳤다. 앙골라介入을 주도하고 쿠바軍을 지배하고 있던 피델리스타 Fidelista와 라울리스타 Raulista 엘리트의 정치적 입지와 外交政策 성향이 앙골라에서의 성공과 함께 크게 강화되었다. 반면 로드리게스 Carlos Rafael Rodríguez가 이끄는 實用主義者 세력과 그들의 外交政策 성향은 크게 위축될 수밖에 없었다.⁴¹⁾

넷째, 쿠바의 아프리카 개입의 성공적 수행은 군사 및 경제적 측면에서 쿠바에 대한 대폭적인 지원 증대라는 결과로 나타났다. 쿠바의 對蘇關係에서 가장 실질적이고도 중요한 결과라고 할 수 있는 이와 같은 사실은 소련의 外交政策에서 쿠바의 중요성이 크게 부각된 사례로 평가되기도 한다. 하지만 위의 사실은 쿠바 아프리카 개입의 본질은 단순한 소련의 代理者 役割에 있고, 소련의 증가된 지원은 그 보상에 불과하다는 상반된 견해의 論據가 되기도 한다.

요약하면 쿠바의 대 아프리카 개입은 기본적으로 民族解放運動의 지원이라는 쿠바의 革命的 이데올로기를 근간으로 해서 소련의 代理者 役割과 그에 따른 經濟的, 軍事的 보상을 추구한 實用主義가 복합적으로 작용하고 있다고 결론지을 수 있을 것이다.

41) Gonzalez, "Complexities of Cuban Foreign Policy", p. 11

2) 중미·카리브 개입정책

쿠바 外交政策에 있어서 라틴아메리카는 아프리카, 아시아의 第3世界 국가들과는 달리 歷史的, 地政學的으로 쿠바의 生存性에 중요한 영향을 끼치는 지역이다. 쿠바의 안보위협은 첫 대상이 미국이므로 라틴아메리카 국가들과 미국과의 관계는 이들 국가들과 쿠바와의 관계에 영향을 주며, 결국에는 쿠바의 政策變化에 중요한 영향을 끼치게 된다.

쿠바의 對 라틴아메리카 政策전략은 쿠바의 國內·外的 상황변화에 따라 1960년대, 1970년대 그리고 1980년대에 각각 변하였다. 그러나 이러한 변화가 쿠바가 정책의 원칙을 포기했음을 의미하는 것은 아니다. 쿠바의 전략적 변화는 라틴아메리카 뿐만 아니라 쿠바내의 정치, 사회, 經濟的 현실의 변화를 반영하는 것이다.⁴²⁾ 시기적으로 볼 때 1959년 革命 이후 1968년까지의 革命的, 이데올로기적 政策定向, 1968년 이후 1970년대 전반을 통해 機能的, 經濟的 측면을 강화하는 政策定向, 그리고 1980년대에 들어오면서 國家 對 國家의 外交關係를 중시하는 政治的 政策定向으로 크게 구분하여 설명할 수 있다.

1959년 쿠바革命으로 성립된 까스뜨로 정권의 최대 관심사는 革命的 統治의 生存性에 관한 것이었다. 당시 쿠바에 대한 최대 안보위협세력은 미국이었으며, 라틴아메리카 대부분의 국가들이 미국의 hegemonia에 놓여 있었으므로 쿠바의 고립은 명백하였다. 까스뜨로 자신도 쿠바의 그러한 고립적 상황을 충분히 인식하고 있었기 때문에 1960년대에 들어오자 라틴아메리카의 좌익세력의 단결을 강화시키는 노력의 일환으로 이 지역의 진보적 정권에 대한 外交的 支持를 보내고 라틴아메리카 全域에 걸친 소수 게릴라운동을 지원하였다.⁴³⁾ 그러나 라틴아메리카가 너무나 중요한 지역이고 전통적 同盟國이 많았기 때문에 이 두가지 전략 중 어느 하나를 선택한다는 위험부

42) Carlos R. Rodríguez, "Entrevista con Carlos Rafael Rodríguez", *Areíto*, Vo. 6, No. 21, 1979, pp. 15~16.

43) 게릴라운동 지원에 관한 자세한 내용은 다음을 참조: Ernest Betancourt, "Exporting the Revolution to Latin America", in Carmelo Mesa-Lago(ed.), *Revolutionary Change in Cuba*(Pittsburgh: Univ. of Pittsburgh Press, 1971).

담을 감수할 수 없었다. 그러므로 무장투쟁지원을 통한 革命促進政策을 지향하면서도 외교적 관계의 확대 노력은 쿠바 外交政策의 주요전략으로 지속되고 있었다.

1962년 우루과이의 뾰따 델 에스페 Punta del Este에서 열린 美洲機構(OAS)회의에서 베네수엘라가 제안한⁴⁴⁾ 쿠바의 회원권 박탈 결의안이 통과되었다.⁴⁵⁾ OAS에서의 탈퇴는 쿠바의 고립을 더욱 명백히 하였다. 한편으로 쿠바는 서반구에서의 고립을 보상받기 위해 아시아, 아프리카에 관심을 갖기 시작하였는데, 이 전략도 1960년대에 어느 정도 성공을 거두었다.⁴⁶⁾ OAS 탈퇴 이후 쿠바는 “제 2차 아바나선언”을 천명하고 무장투쟁을 통한 革命輸出의 의지를 재확인하였다.

이러한 政策은 1960년대 후반까지 유지되었으며 1968년을 기점으로 점차 보다 융통성 있는 노선이 나타났다. 이러한 쿠바의 政策變化는 1970년대에 들어오면서 國際體制의 構造와 動向의 영향을 받아 라틴아메리카 국가들과의 관계 개선으로 이어졌다. 1972년 페루가 쿠바에 대한 OAS의 集團制裁措置를 철회하고 관계정상화를 제안하였고, 1975년에 이르러서 거의 대부분의 라틴아메리카 국가들은 쿠바와 外交 및 經濟交流를 재개하였다.

한편, 1975년 이후 1979년 니카라구아 革命이 일어나고 그레나다의 左翼 革命政權이 수립되기 이전까지 西半球는 쿠바의 世界主義의 주무대가 아니었다. 그것은 ① 당시 쿠바의 주관심사는 아프리카문제였고, ② 非同盟運動(NAM)의 主導權을 장악하려는 노력 ③ 1960년대의 피델리스타의 실패 ④ 1973년 칠레 아옌데 社會主義政權의 붕괴 등으로 인해 라틴아메리카 지역에서 左翼勢力의 잠재력이 제한되어 있다고 믿었기 때문이다.⁴⁷⁾ 요약하면 70년대 쿠바의 對 라틴아메리카政策은 국내의 經濟的 상황 악화와 국제적

44) 베네수엘라가 쿠바가 국내 좌익계급들을 지원하여 정권 전복을 꾀하였다고 주장하며 쿠바를 美洲機構에서 탈퇴시킬 것을 제안하였다.

45) 기권국 6개국(브라질, 아르헨티나, 칠레, 볼리비아, 에쿠아도르, 멕시코)중 멕시코만이 결의안의 실행을 거부하였다. Harold E. Davis, et als., *Latin American Diplomatic History*(Baton Rouge: Louisiana State Univ. Pr., 1977), p. 250.

46) Jorge Domínguez, *To Make a World Safe for Revolution*(Harvard Univ. Press, 1989), p. 219.

47) Erisman, *Op. cit.*, p. 87.

환경변화를 의식한 經濟的인 동시에 機能的인 政策으로 분석된다. 1979년 그레나다와 니카라구아에서 革命政權이 대두하고 과테말라 및 엘살바도르 등에서 急進勢力이 정권을 잡기 위해 질주하고 있는 상황은 당연히 아프가니스탄 사태 이후 쿠바의 관심을 이 지역에 집중시켰다. 중미·카리브 지역에서 革命의 가능성을 확인한 쿠바는 1979년 몇가지 발전적 원조계획을 추진하였는데, 革命 이후 니카라구아에 가장 많은 원조를 했고, 규모는 다소 작지만 그레나다, 세인트 루이스, 자메이카 등을 그 원조계획에 포함시켰다.

이상에서는 쿠바의 對 라틴아메리카정책과 중미·카리브지역에서 쿠바의 개입정책을 개괄하였는데 지금부터는 쿠바의 중미·카리브지역 개입정책의 핵심적 대상지역이 되었던 그레나다와 니카라구아 개입정책을 좀 더 상세히 논하고자 한다. 쿠바는 그레나다 비습정권이 수립되자 소련과는 달리 즉각적으로 발전 지원을 승인하였다. 그것은 까스뜨로와 비습 간의 개인적인 친분관계도 있었지만 무엇보다도 새로운 파트너를 얻었다는 확신에 기인하였다. 즉, 아바나의 시각에서 그레나다의 좌익정권의 대두가 중요했던 것은 이 지역에서 처음으로 레닌주의 정권이 대두하여 전통적 소련 노선을 따랐고 소비에트 국제동맹에 완전한 새로운 파트너로 인식되었기 때문이라고 할 수 있을 것이다.

쿠바는 그레나다에 대한 즉각적인 지원조치로 1979년 3월 무기, 安保顧問團, 의사, 트로울선 등의 제공, 국제공항 건설 총경비 5천만불 중 50%를 부담하는 데 동의하였다.⁴⁸⁾ 그리고 쿠데타 이후 30여일 동안 1,000톤의 시멘트를 실은 상선이 그레나다에 도착하였고 무기를 채운 나무상자가 하역되었다.⁴⁹⁾ 이러한 쿠바의 즉각적인 행동은 政治的 기반의 鞏固化에 우선 목적을 두어야 했던 비습정권에 필요한 물자를 제공함으로써 이 지역에서의 자신의 영향력을 확대시키려는 의도로 이해될 수 있을 것이다.

그레나다는 쿠바의 경제협력과 더불어 쿠바의 조언에 따라 국내 통치기반을 쿠바식으로 강화하는 등 쿠바와의 관계를 공고히 하였다. 쿠바는 經濟的, 軍事的 관계를 통해 그레나다에 독점적인 영향력을 행사하였다. 이처럼 그

48) Newsweek, Aug. 27, 1979, pp. 31~34.

49) Anthony Payne, Paul Sutton, and Tony Thordike, *Grenada: Revolution an Invasion* (N. Y.: St. Martin's Pr., 1984), p. 16.

레나다에서 독점적 영향력을 행사하게 된 쿠바의 역할을 폴코트 Mark Falcott는 다음 네가지로 설명하고 있다.⁵⁰⁾

첫째, 쿠바는 세계정치와 특히, 第3世界와 소비에트 國際機構에 대한 길잡이 역할을 하였다. 둘째, 仲介者의 역할로서 소련 및 동구권 국가들이 經濟, 軍事援助를 제공하는 창구로서 기능한 것이다. 셋째, 쿠바는 NJM이 소련과의 협상에서 성공할 수 있도록 중요한 가이드 역할을 하였다. 마지막으로 쿠바는 소련의 고위층내에서 그레나다를 위한 동조자 역할을 하였다. 이와 같이 그레나다에 대한 쿠바와 소련의 상반된 입장은 페인 Payne이 말했듯이 카리브지역의 맥락에서는 쿠바가 그 外交政策 수행에 있어 獨自의인性格을 나타내는 단적인 예로 이해될 수 있다. 1983년 10월 25일 미국과 동부 카리브국가기구(OECS)의 그레나다 침공으로 3년 7개월여 동안 유지되어온 左翼革命政權이 붕괴됨으로써 이 지역에서 쿠바는 또다시 고립을 면치 못하게 되었다.

1979년 3월 그레나다의 左翼革命政權 탄생이 카리브 지역에서 쿠바의 영향력을 최고조에 달하게 했다면 1979년 니카라구아 산디니스따 Sandinistas 革命의 성공도 마찬가지로 라틴아메리카에 대한 쿠바의 영향력을 강화시켰다. 분명 니카라구아 革命은 1970년대 중반 이후 개선되어 가고 있던 쿠바와 라틴아메리카 국가들과의 관계를 증진시키는데 있어 반가운 일이 아닐 수 없었을 것이다.

쿠바는 革命 이전부터 니카라구아 FSLN을 지원해 왔으며, 革命이 성공하자 어느 나라보다 강력하게 새로운 정권을 지원하였다. 산디니스따 정권에 대한 쿠바의 지원은 초기의 經濟的 물자지원에서 점차 軍事的 支援이 병행되는 형태를 취했다. 쿠바의 신속한 지원은 니카라구아의 새로운 정부에게 매우 깊은 인상을 심어 주었다. 이것은 니카라구아의 산디니스따 정부가 소련보다는 쿠바에 보다 신뢰감을 갖게 한 要因이 되기도 하였다. 쿠바가 산디니스따 정부에 대해 신속한 介入政策을 쓴 것은 물론 이데올로기적, 전략적 이유가 내재하고 있지만, 당시 쿠바의 개입을 보다 용이하게 한 外的 要

50) Mark Falcott, "Bishop's Cuba, Castro's Grenada, Notes Toward an Inner History", in Jiri Valenta and Herbert J. Ellison(ed.), *Grenada and Soviet/Cuban Policy: Internal Crisis and U. S./OECS Intervention*(Boulder: Westview Pr., 1986), pp. 70~72.

困도 작용하였다. 즉, 당시 미국을 포함한 많은 국가들이 소모사 정권의 붕괴를 위해 지원했었고, 새로운 니카라구아 정부가 탄생하길 기대하고 있었던 국제적 분위기를 반영하는 것이었다.

쿠바는 니카라구아의 경제 재건을 위해 1981년과 1982년에 각각 6천 4백만 달러와 1억 3천만 달러의 금융지원을 해주었다. 그리고 1982년 중반에는 4천여 명의 민간인 기술자를 파견하였다.⁵¹⁾ 1983년에는 약 4천명의 쿠바인이 니카라구아에서 활동하고 있었는데, 까스뜨로는 그 중 절반은 교사이고 5백명 가량은 보건관계자라고 말하였다.⁵²⁾ 한편 쿠바는 니카라구아에 앙골라와 맞먹는 엄청난 교육원조를 제공했는데, 그 규모에 있어서는 세계에서 가장 큰 것이었다. 슈웬 Theodore Schwab과 심스 Harold Sims는 1979년에서 1982년 사이에 쿠바의 對 니카라구아 비군사원조액이 2억 8천 6백만 달러에 상당한다고 평가하였다.⁵³⁾

무엇보다도 니카라구아에서 쿠바의 존재는 군사적인 면에서 가장 명확하게 부각되고 있다. 약 3,000명의 쿠바군인(고위급장교 제외)이 니카라구아에 주둔하고 있으며, 약 2,000명의 비밀공작팀이 기술고문, 도로건설, 중기제조작에 관련하여 활동하고 있다.⁵⁴⁾ 미국정부는 1985년에 니카라구아 내에서 활동하고 있는 7천5백~9천명의 쿠바인들 중 3천여 명이 軍事 및 國內 安保 任務에 관련되어 있다고 평가했다.⁵⁵⁾

이상과 같은 軍事 및 非軍事的 對 니카라구아 援助는 소련의 보조없이는 결코 가능하지 않았을 것이다. 한편 쿠바의 입장에서 니카라구아에 대한 강력한 介入政策은 너무도 당연한 것이다. 기본적으로 까스뜨로정권과 산디니스타정권 사이에는 이데올로기적 信念, 構造, 節次 그리고 정치스타일과 革命스타일과 같은 보이지 않는 부분까지도 收斂될 수 있는 조건이 형성되어 있었다.

쿠바의 對 그레나다 및 니카라구아 介入政策은 앞에서 언급한 몇가지 출

51) Erisman, *Op. cit.*, p. 138.

52) Dominguez, *To Make a World Safe*……, p. 176.

53) Theodore Schwab & Harold Sims, "Relations with Communist States", in Thomas W. Walk(ed.), *Nicaragua: the First Five Years*(N. Y.: Praeger, 1985), pp. 447~452.

54) Mark Falcott, "Cuba's Revolutionary Strategies", in Wiardaet et al., *Op. cit.*, p. 154.

55) Gonzalez, "Cuba, the Third World, and the Soviet Union", p. 125.

발점과 일치되고 있음을 보여준다. 첫째, 이들국가에 대한 介入政策은 쿠바 革命統治의 한 결과로 인식해야 할 것이다. 歷史的, 地政學的 맥락에서 볼 때 쿠바의 안보 위협에 대한 두려움은 명백한 것이다. 그러므로 주변의 동맹국을 만든다는 것은 國內安保體系의 鞏固化와 더불어 똑같이 중요한 것이다. 둘째, 국제 환경, 특히 라틴아메리카의 현실적 상황이 쿠바의 정책에 한 성격을 부여하였던 것이다. 니카라구아의 경우 그러한 점이 보다 확실하게 나타났는데, 주변 라틴아메리카국가들이 산디니스타정권에 지지를 보내지 않았다면 실제 쿠바의 政策은 상당한 제약을 받았을 것이라는 사실을 예지할 수 있었을 것이다. 마지막으로 매우 중요하게 고려해야 할 것은 쿠바의 對 그레나다 및 니카라구아 그리고 보다 넓은 의미에서 중미·카리브 지역에 대한 정책에 있어서 獨自性의 유무이다. 쿠바의 이들 지역에 대한 개입정책이 소련의 원조와 밀접하게 연계되어 있다는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 아프리카 介入 때와는 상황이 다르다. 가장 먼저 지적할 수 있는 것은 쿠바의 입장에서 볼 때, 兩地域이 그 상대적 중요성에 있어 차이가 있다는 점이다. 地政學的으로 볼 때 아프리카의 중요성은 상대적으로 크지 않다. 그리고 무엇보다도 중미·카리브 지역에 대한 소련과 쿠바의 근본적인 인식의 차이는 이 지역에서 양국의 목적이 항상 일치될 수 없게끔 하는 요소로 내재하고 있다. 1983년 그레나다에서의 양국의 행태는 이러한 불일치를 극명하게 보여주는 예일 것이다.

결국 쿠바의 對 중미·카리브 지역 정책은 革命 이후 革命的 生存性에 최우선적 가치를 부여하고 있는 기본전략에 기초하여 라틴아메리카 및 쿠바 현실의 변화라는 맥락에서 이해되어야 할 것이다.

IV. 結 論

기본적으로 弱小國인 쿠바가 強大國의 外交政策을 추구하고 있다는 가설에서 출발하여 그러한 쿠바의 對外指向的 外交政策의 決定要素와 성격을 분석해 보았다. 쿠바 外交政策의 가장 중요한 目標은 革命政府의 존립 여부와 관련된 安保的 目的과 이데올로기적 目的을 달성하는 것이다. 기실 쿠바 外

交政策이 쿠바 혁명의 가장 대표적인 성공사례임을 인식할 때 安保的 目的의 중요성은 충분히 이해될 수 있다. 물론 국가의 존립은 어느 국가에서나 가장 기본적인 목표이나 쿠바의 경우 革命政權의 生存은 미국과의 특수한 관계의 맥락에서 이해되어야 한다.

마르크스-레닌주의 이데올로기는 국내 動員政治와 外交政策을 연계시키는데 있어 매우 중요한 역할을 하고 있다. 이처럼 安保적 목적과 이데올로기적 목적이 쿠바 外交政策의 가장 기본적인 목표를 이루고 있는 것은 분명한 사실이나 이 두가지 목적만으로는 쿠바 外交政策의 역동적인 면이 충분히 설명되지 않는 것으로 보인다.

피델 카스트로의 독특한 世界觀과 性向은 쿠바의 역사적 배경과 革命 이후 쿠바 對外關係(특히 미국과의)와 밀접한 관계를 맺고 있다. 카스트로 자신도 인정했듯이, 그는 쿠바 독립의 영웅 호세 마르티 José Martí의 民族主義的 사상에서 많은 영향을 받았다.⁵⁶⁾ 革命過程과 革命成功 직후의 카스트로의 性向은 社會主義者보다는 民族主義者에 가까웠다.

카스트로 政權의 權力基盤은 친소노선의 선택으로 더욱 鞏固化되었음은 부인 할 수 없을 것이다. 그러나 쿠바와 소련과의 관계가 항상 쿠바에게 유리하였던 것은 아니다. 따라서 쿠바를 단순히 소련의 代理者로 보아 쿠바 外交政策의 獨自性을 부인하는 것은 지나치게 단순론적인 사고라고 할 것이다. 한편 쿠바 外交政策 전개과정의 전반적인 맥락에서 볼 때 1970년대 이후 특히 라틴아메리카 국가들과의 관계에서 나타난 성격은 쿠바革命的 制度化過程에서 대두한 實用主義 노선을 반영한다고 이해하여야 할 것이다.

이상에서 고찰해 본 쿠바 外交政策의 성격을 규명해 보면, 쿠바의 外交政策은 革命統治의 생존성과 관련된 安保적 목적과 이데올로기적 목적을 근간으로 다음과 같은 성격을 나타내고 있다. 첫째, 쿠바혁명 이후 전기간을 통해 民族主義的, 마르크스-레닌주의적 要素가 결합된 最高政策決定者 카스트로의 世界觀과 性向을 반영하는 獨自的 性格이 지배적으로 나타나고 있다. 둘째, 아프리카 개입에 있어서는 對蘇關係에서 파생된 대리자 성격이 어

56) 이와 관련해서 다음을 참조: Enrico Mario Santí, "José Martí and the Cuban Revolution", in Edward Gonzalez et als., *José Martí and the Cuban Revolution Retraced*(L.A.: UCLA Latin America Center Publications, 1986), pp. 13~24.

는 정도 나타나고 있으나 그것도 첫번째 성격과의 연속선상에서 이해되어야 하며, 80년대 이후 최근에는 국내외적 환경의 변화에 따른 實用主義的 性格이 강화되고 있다.

결국 쿠바의 외교정책 수행에 있어 가장 중요한 변수가 까스뜨로의 독자적 성격과 이를 뒷받침해줄 수 있었던 소련의 원조라고 볼 때 향후 쿠바 외교정책의 변화는 필요불가결한 것으로 보인다. 까스뜨로 정권 자체가 외부의 강력한 변화의 물결에 부딪히고 있고 무엇보다도 소련 내부의 정세변화로 더이상 소련에 의존할 수 없다는 현실적 이유 때문이다. 그러나 쿠바사회가 동구사회와는 다르다는 점에서 일시에 붕괴되지는 않을 것으로 보이므로 현 시점에서 급격한 변화를 예상하는 것은 무리일 것이다. 특히 쿠바정권내에 실용주의를 강조하는 관료집단의 세력이 강화되고 있음을 볼 때 국제적 현실을 외면하지는 않겠지만, 그 적응 방법에 있어서도 기존의 체제를 붕괴시키지 않는 방향으로 전개될 것으로 보인다.

참고 문헌

- Betancourt, Ernesto, "Exporting the Revolution to Latin America," in Mesa-Lago, Carmelo(ed.), *Revolutionary Change in Cuba*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1971.
- Davis, Harold E. et al., *Latin America Diplomatic History*, Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1977.
- Domínguez, Jorge I., "Cuban Foreign Policy", *Foreign Affairs* 57, Fall 1978.
- , *To Make a World Safe for Revolution: Cuban Foreign Policy*, Cambridge: Harvard University Press, 1989.
- Duncan, W. Raymond, *The Soviet Union and Cuba: Interest and Influence*, New York: Praeger, 1985.
- Eckstein, Susan, "Cuban Internationalism", in Sandor Halebsky and Kirk John M.(ed.), *Cuba: Twenty Years of Revolution*, New York: Praeger,

- 1985.
- Entralgo, Armado and González L., David. "Cuban Policy for Africa", in Domínguez and Hernández(ed.), *U. S. Cuban Relations in the 1990s*.
- Erisman, Michael, *Cuba's International Relations: The Anatomy of a Nationalistic Foreign Policy*, Boulder: Westview Press, 1985.
- Falcott, Mark, "Bishop's Cuba, Castro's Grenada: Notes Toward an Inner History", in Jiri Valenta and Herbert J. Ellison(ed.), *Grenada and Soviet /Cuban Policy: Internal Crisis and U. S./OECS Intervention*, Boulder: Westview Press, 1986.
- , "Cuba's Strategy in Exporting Revolution", in Howard Wiarda J. et al., *The Communist Challenge in the Caribbean and Central America*, Washington D. C.: A. E. I., 1987.
- Fontain, Roger W. and Handerson, Robert E., "Cuban Activities in Africa", in Horowitz(ed.), *Cuban Communism*.
- Golzalez, Edward. "Castro and Cuba's Orthodoxy", *Problems of Communism*, January-February 1976.
- , "Complexities of Cuban Foreign Policy", *Problem of Communism*, November-December 1977.
- , "Cuba, the Third World and the Soviet Union", in Andrzej Korbonski and Francis Fukuyama(ed.), *The Soviet Union and the Third World: the Last Three Decade*, Tihaca: Cornell University Press, 1987.
- Handel, Michael, *Weak States in the International System*, London: Frank Cass, 1981.
- Lowenthal, Abraham F., "Cuba: Time for a Change", *Foreign Policy*, Fall 1975.
- Mesa-Lago, Carmelo, *Cuba in the 1970s: Pragmatism and Institutionalism*, Albuquerque: University of New Mexico Press, 1978.
- Newsweek*, August 27, 1979. pp. 31~34.
- Payne, Anthony et al., *Grenada: Revolution and Invasion*, New York: St. Martin's Press. 1984.

- Rodríguez, Carlos R. "Entrevista con Carlos Rafael Rodríguez", *Areíto* vol. 6, no. 21. 1979.
- Santí, Enrico M., "José Martí and the Cuban Revolution," in Edward Gonzalez et al., *José Martí and the Cuban Revolution Retraced*, L. A.: UCLA Latin American Center Pub., 1986.
- Schwab, Theodore and Sims, Harold, "Relations with Communist States", in Thomas W. Walker(ed.), *Nicaragua: The First Five Years*, New York: Praeger, 1985.
- Valdés, Nelson P., "Revolutionary Solidarity in Angola", in Blaiser and Mesa-Lago, *Cuba in the World*.
- Valenta, Jiri, "Soviet-Cuban Intervention in the Horn of Africa: Impact and Lessons", *Journal of International Affairs*, vol. 34, Fall/Winter 1980 /1981.
- Volsky, George. "Cuba's Foreign Policy", *Current History*, February 1976.
- Welch Jr., Richard E., *Response to Revolution: The United States and the Cuban Revolution: 1959~1961*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1985.
- Wesson, Robert(ed.), *U. S. Influence in the Latin America in the 1980s*, New York: Praeger, 1982.

An Analysis on Cuban Overseas Intervention Policy

Kim, Dal-Yong

Since the victory of Fidel Castro's Cuban Revolution in January 1959, Cuba has received international attention in view of the advent of the first socialist regime in Latin America.

In the aspect of international relations Cuba is a small country but it has a big country's foreign policy. It has tried to carry out such a policy since the beginning of the revolution, but only in the second half of the 1970s did it have the condition—internal resources, lack of U. S. opposition, and an African context that welcomed what Cuba seemed able to provide a visible and important actor actually shaping the course of events.

In the process of such a policy, it, despite Cuba's resource limitation has maintained more diplomatic missions, intelligence operatives, and military advisers and troops abroad, especially in the Third World covering Africa, Central America and Caribbean Basin, than other developing nations.

What are main factors that have influenced Havana's internalistic or globalistic foreign policy behavior from the second half of 1970s to the present? And how can we define the characteristic of its concrete policy realized in the Third World?

One school of thought holds that Cuba's foreign policies and activities are essentially Soviet-directed. It might be called the "surrogate thesis." A second line of interpretation maintains that Cuba has its autonomous foreign policy motivated by ideology. One might call it "autonomous thesis."

A third school of interpretation of Cuba's behavior addresses factors of economic and pragmatic necessity. That is "economic-pragmatic thesis."

I think that each of these interpretations provides a useful but only partial insight into the matter. Therefore, it will be more logical to analyze Cuban foreign policy on the basis of complexities combined by the mentioned three elements than on the basis of only one element.

The most important goal of Cuban foreign policy is to secure the survival of revolutionary regime and to realize ideological purposes. Obviously these two goals are very important, but don't explain the dynamics of Cuban foreign policy satisfactorily. Hence in order to explain Cuban behavior more usefully, it, in addition to these two elements is necessary to view it in terms of Castro's particular world view and mindset; his power motivations and strategic relationship with Soviet Union and the major institutional interests of his regime.

In conclusion, since the establishment of Castro regime, an autonomous characteristic reflecting this particular world view and mindset combined with nationalistic and Marxist-Leninist elements has been dominant in its foreign policy. In case of African policy, we might to a certain extent see surrogate characteristic of Cuban policy reflecting Cuba-Soviet relationship, but we have to understand this in the context of the first characteristic. More recently, especially after the early 1980s, Cuba stresses pragmatic elements coping with internal and external environment changes.