

## 미국-멕시코 관계의 새로운 모색 : 마약밀매를 중심으로\*

조성권(한성대 마약학과)\*\*

- I. 문제제기
- II. 이론적 분석틀
- III. 미국-멕시코 관계의 쟁점: 마약밀매
- IV. 미래지향적 관계를 위한 대안
- V. 결론

### I. 문제제기

9/11 테러 여파로 인해 부시 행정부(2001-2008) 동안 라틴아메리카 지역은 미국 외교정책의 주요 관심대상이 되지 못했다. 그러나 전통적으로 마약밀매 쟁점은 미국의 對라틴아메리카 외교정책의 주요 과제이다. 부시 행정부(1989-1992)의 ‘안데안 구상(Andean Initiative)’과 클린턴 행정부 말기에 책정되어 부시 행정부(2001-2008) 시절에 집행된 ‘콜롬비아 플랜(Plan Colombia)’ 등이 좋은 예이다.<sup>1)</sup> 이 마약정책들은 한 마디로 마약전의 군사화였다. 이 정책들은 미국에서 소비되

\* 이 연구는 2009년도 한성대학교 교내연구비 지원과제임. 건설적 비평을 해주신 세분의 심사위원들에게 진심으로 감사드린다.

\*\* Sung-Kwon Cho(Hansung University, Department of Narcotics Studies, nspi@hansung.ac.kr), “Searching for a New Relationship between US and Mexico: A Focus on Drug Trafficking”.

1) 안데안 구상과 콜롬비아 플랜에 대한 상세한 내용은 조성권(2004), pp. 329-335를 참고할 것.

는 마약의 주요 생산지역인 라틴아메리카에서 원천적으로 공급을 감소시킨다는 전략이다. 이를 위해 미국은 마약과의 전쟁을 치르는 라틴아메리카 군부에게 군사원조를 제공했다. 그러나 이 정책들은 9/11 이후 미국의 테러와의 전쟁으로 인해 라틴아메리카에서의 마약과의 전쟁이 對게릴라 전쟁으로 변질되면서 큰 성과를 보지 못했고, 오히려 마약조직들의 활성화에 기여했다.

2008년 12월 미의회조사국의 미국-멕시코 관계에 대한 보고서는 마약밀매, 이민, 국경, 무역, 인권 등을 주요 아젠다로 상정했다 (Sullivan 2008). 또한 2009년 1월 오바마는 대통령으로 취임하기 전에 멕시코의 칼데론(Felipe Calderón: 2006-2012) 대통령과의 첫 정상 회담에서 두 국가의 주요 아젠다로 마약밀매와 이민쟁점을 논의했다. 1980년 이래 미국 대통령에 당선된 인물이 취임 전 멕시코 대통령과 만나는 것은 양국의 우호적 관계를 강조하는 하나의 관례로 간주되고 있다. 그러나 양국 간 많은 쟁점들이 존재함에도 불구하고 마약밀매와 이민이슈가 핵심의제로 부상한 것은 두 이슈가 20년 넘도록 양국에 심각한 상황을 초래해왔음을 의미한다. 특히 마약밀매의 경우 2009년 3월 미북부군 사령관이 상원군사위원회에 출석하여 멕시코 마약조직에 의한 마약폭력이 멕시코 국경지대에 한정되지 않고 미국영토까지 확산되어 미국과 멕시코 정부가 함께 마약조직과의 전쟁을 벌이기 위한 전략을 짜고 있다고 증언했다(연합뉴스 2009. 03.18). 이는 미군부가 가까운 장래 마약과의 전쟁에 동원될 수 있음을 의미한다.<sup>2)</sup>

멕시코는 미국의 두 번째 무역상대국이고 네 번째 석유공급국이다. 미국의 멕시코에 대한 투자액은 약 660억 달러이다. 한편 멕시코 마약조직이 마약을 미국으로 유통시켜 벌어들이는 불법수익은 연 300억 달러로 추정된다. 이 액수는 미국이 멕시코에 대한 투자액의 약 50%에 이른다. 이와 함께 멕시코 마약조직은 1990년대 말부터 급증한 불법이민에도 개입하면서 2008년의 경우 불법이민으로부터 약

2) 민간문제에 미군부가 개입할 수 있는 법적 근거는 1982년에 제정된 국방부수권법 (Dept. of Defense Authorization Act)이다.

20억 달러를 벌어들인 것으로 추정한다(Meyer 2009). 이처럼 마약밀매와 불법이민에서 과생된 막대한 불법수익이 발생됨에도 불구하고 부시 행정부가 등장한 이래 폭스(Vincente Fox: 2000-2006) 정부와 칼데론 정부의 마약 및 이민정책에는 큰 차이가 없다. 이런 맥락에서 이 논문은 2009년 등장한 오바마 행정부 하에서 마약밀매 쟁점에 대해 미국-멕시코 관계의 새로운 정립은 가능한가에 대한 탐구이다.

이 논문은 먼저 미국-멕시코 관계를 파악하기 위해 포괄적인 인간안보차원에서의 이론적 분석틀을 제시한다. 둘째, 이 논문은 양국의 핵심 쟁점인 마약밀매에 대한 현황과 문제점을 기술한다. 셋째, 마약밀매에 대한 기존의 국가안보 시각이 아닌 제시된 포괄적인 인간안보 시각에서 종합적 분석을 시도한다. 이를 통해 미국-멕시코 관계의 새로운 정립을 위한 대안을 제시한다. 그러나 중요한 점은 이런 대안들이 기본적으로 양국의 공동노력도 중요하지만 무엇보다도 오바마 행정부의 선택에 달려 있음을 강조한다. 왜냐하면 기존의 전통적 미국-멕시코 관계를 결정짓는 무게중심은 주로 미국 행정부에 의해 결정되었고 이런 경향은 가까운 장래에서 변치 않을 것이기 때문이다.

## II. 이론적 분석틀: 포괄적 인간안보 시각에서

2차 대전 후 국제관계에서 중요한 개념의 하나가 ‘안보’ 개념이다. 냉전동안 자유진영에서 안보의 핵심은 반공이었다. 공산주의와 공산단체의 위협에 대항하기 위한 일국에서의 국가안보를 위한 수단으로 군사안보가 중요시 됐다. 한마디로 국제사회의 냉전구조는 거의 모든 국가들로 하여금 정치-군사적 안보를 강요했다. 그러나 냉전의 해체와 함께 반공이데올로기는 사라졌고 글로벌 차원의 세계화의 물결에서 다양한 새로운 위협들이 등장하고 있다. 즉 국제테러, 마약밀매, 조직범죄, 불법이민 및 인신매매, 국제매춘, 환경파괴, 기후변화에 따른 자연재해, 빈곤, 기아, 신종 전염병, 자원경쟁, 인종 및 종교분쟁 등 수많은 비군사적 위협들이 지속적으로 등장하고 있다.

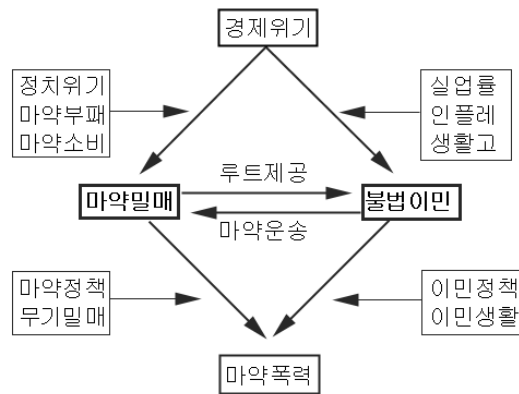
이와 같은 새로운 위협들은 기존의 전통적 좁은 의미의 정치-군사 안보의 논리로 해결할 수 없다. 왜냐하면 세계화에 따른 새로운 위협들은 일국의 관점만으로는 거의 해결이 불가능한 글로벌 혹은 초국가적 차원의 성격을 내포하고 있기 때문이다. 이런 맥락에서 1990년대는 글로벌 차원의 새로운 위협들에 대해 새로운 안보론을 요구한 시기이기도 하다. 이런 시대적 요구에 다양한 새로운 이론적 분석들이 등장했다. 이들 새로운 안보론들은 보다 더 넓은 의미의 안보를 요구했으며, 분석수준(a unit of analysis)에서도 국가보다는 비국가행위자들(non-state actors)을 포함시켰다. 구성주의(constructivism), 비판적 구성주의, 코펜하겐 학파(the Copenhagen School), 비판적 안보론, 인간안보론(human security) 등이다.

이 글은 기본적으로 1994년 유엔발전프로그램(UN Development Programme: UNDP)에서 제안한 인간안보의 개념을 중심으로 논의를 전개한다. 인간안보론은 글로벌 불평등을 심화시킨다고 보는 신자유주의와 세계화를 비판하면서 안보를 발전(development)과 연계시키고 있다. 이런 맥락에서 인간안보론은 인간에 대한 다양한 위협들의 상호의존을 강조하고 그런 위협들을 초기에 예방하는 보편적 인간중심의 안보를 강조한다(UNDP 1994, 22-23). 이 글은 UNDP가 공식화한 인간안보론을 존중한다. 그러나 마약밀매는 개인은 물론 일국의 안보를 위협할 정도의 초국가적 성격을 내포하고 있기 때문에 인간안보론이 강조하는 인간중심의 분석단위로는 한계가 있다. 따라서 이 글은 분석단위로서 국가 및 글로벌 차원의 구조적 상호협력을 강조하는 포괄적 인간안보론을 중심으로 논의를 전개한다.

앞서 지적했듯이 마약밀매는 미국 혹은 멕시코가 홀로 해결할 수 없는 글로벌 차원의 구조적 쟁점이다. 왜냐하면 멕시코의 구조적 경제위기의 원인이 반드시 멕시코의 국내적인 구조적 요인에 의해서만 발생되지 않았다는 사실이다. 멕시코의 경제위기는 1994년 NAFTA의 실행과 함께 등장했다. 한편 <그림 1>에서 보듯 마약밀매와 불법이민이 밀접하게 상호 연관되어 있는데, 이런 상호연관성은 구조적 차원과 사회행위자 차원을 통합적으로 분석할 때 훨씬 이해하기 쉽

다. 요약하면, 마약밀매에 따른 미국-멕시코 관계의 새로운 모색은 구조-행위자가 포함하는 포괄적 인간안보의 관점에서 논의할 때 적절한 대안이 제기될 수 있다.

마약밀매와 불법이민의 해결에 있어서 근본적 문제점은 글로벌 차원의 새로운 위협을 여전히 전통적이고 좁은 의미의 군사안보 관점에서 문제해결을 시도했다는 점이다. 이 때문에 폭스정부와 현칼데론 정부 하에서 추진하는 멕시코의 마약과의 전쟁은 실패할 수밖에 없었다.<sup>3)</sup> 같은 맥락에서 부시행정부에서 추진한 마약과의 전쟁 역시 실패했던 것이다. 양국에서 마약과의 전쟁 실패는 <그림 1>에서 보듯 부분적으로 이민이슈의 실패로 이어진다. 따라서 2009년 오바마 정부의 등장과 함께 새로운 차원의 포괄적 인간안보의 시각에서 문제해결을 시도할 필요성이 있다. 이와 같은 접근방법을 최근 미국-멕시코 간 최우선의 쟁점인 마약밀매의 해결에 접목시킴으로써 가까운 장래 양국은 물론 미국과 라틴아메리카 관계의 새로운 모색에 시발점이 될 수 있다.



<그림 1> 미국-멕시코 관계에서 마약밀매와 불법이민의 연계구조

3) 2008년 6월 멕시코시티 *Reforma* 신문의 여론조사는 정부의 마약과의 전쟁에서 마약 카르텔의 승리가 53%, 정부의 승리가 24%, 무응답이 23%로 정부가 마약전에서 실패할 것으로 응답했다(Hanson 2008). [http://www.cfr.org/publication/13689/mexicos\\_drug\\_war.html](http://www.cfr.org/publication/13689/mexicos_drug_war.html)

<그림 1>은 미국-멕시코 관계에서 마약밀매와 불법이민의 연계 구조를 단순화시킨 것이다. 사회현상의 원인을 하나의 변수로 설명하는 것은 매우 위험하지만, 1994년 1월 NAFTA의 체결이후 멕시코의 심각한 경제위기는 멕시코의 마약밀매와 불법이민의 중요한 원인이었다. 왜냐하면 마약밀매와 이민은 기본적으로 경제논리에 의해 작동되기 때문이다. 1994년 말 멕시코 폐소화의 급락과 함께 멕시코는 미국으로부터 200억 달러의 긴급 구제금융을 지원받았다. 1995년 말 실업률은 17%였으며 1996년 역시 13%에 이르렀고 인플레이션은 27-29%로 상승했다(US GAO 1996, 10). 위 분석들에서 보듯 경제위기가 거시적 원인이라면 멕시코의 정치위기, 마약부패, 미국에서의 마약소비는 멕시코 마약밀매를 부추기는 미시적 원인으로 간주할 수 있다. 마찬가지로 경제위기에 따른 멕시코의 높은 실업률, 인플레이션, 생활고 등이 미국으로의 합법 및 불법이민을 조장한 것이다.

한편 마약밀매는 새로운 마약폭력을 유발했다. 이에 대한 설명은 미국과 멕시코의 강력한 반마약정책과 미국으로부터의 무기밀매와 같은 변수들로 어느 정도 설명할 수 있다. 그러나 마약폭력은 멕시코에서 한정되지 않고 있다. 최근 미국-멕시코 국경지대에서의 마약폭력이 미국영토로 확장하고 있다. 멕시코의 심화된 마약폭력은 1980년대 말과 1990년대 초 콜롬비아 정부와 메데진 카르텔 사이에서 발생한 심각한 마약폭력과 유사하여 멕시코가 콜롬비아화(Colombianization)되고 있다고 전망한다(Carter 2005; Ferriss 2005). 이와 같은 마약폭력의 확산은 미국의 對멕시코 이민정책 및 미국 내에서 멕시코 이민자들의 사회경제적 변수들로도 설명이 가능하다.

또 다른 설명변수는 마약밀매와 불법이민의 연계에서 파생된 마약폭력의 심화이다. 최근에 발생한 이런 특이한 현상은 마약 밀매자들이 불법이민자들에게 이민루트를 제공하고 불법이민자들을 미국으로 운송되는 마약밀매의 운반책으로 이용하고 있다는 사실에서 나타난다(Meyer 2009). 예를 들면, 2008년 5월 네바다 주의 르노(Reno) 사건이다. 멕시코 불법이민자들이 헤로인(100g), 코케인(500g), 그리고 필로폰(5g) 등의 마약운반인(mules)으로 이용됐다(Farmer 2008). 나아

가 멕시코 공안부(SSP)와 검찰청(PGR)은 미국에서 거주하는 멕시코 이민자들이 무기밀매에 이용되고 있다고 발표했다. 이들은 플로리다, 캘리포니아, 애리조나, 워싱턴, 텍사스 등에 거주하는 이민자들로 멕시코 무기밀매 조직들에 의해 모집되어 무기를 산 후 무기밀매 조직들은 가격의 4-5배를 받고 멕시코 범죄조직들에게 재판매를 했다.

### III. 미국-멕시코 관계의 쟁점: 마약밀매

미국-멕시코 관계에서 마약밀매 쟁점은 1969년 미국의 멕시코산 마리화나 차단작전(Operation Intercept)에서 시작됐다. 그러나 이 글은 폭스 정부와 칼데론 정부 하에서 나타난 현상을 중심으로 분석한다. 이를 위해 먼저 2차 세계대전 이후 라틴아메리카에서 나타나는 마약 밀매의 구조를 시기별로 간략히 살펴보자. 60년대 미국에서 ‘선택의 마약(drug of choice)’은 마리화나와 LSD였다. 마리화나의 경우 생산국은 멕시코였고 주로 미국으로 밀수출됐다. 70년대 미국에서 선택의 마약은 헤로인이었다. 생산국은 동남아시아였고 미국으로 밀수출됐다. 멕시코 역시 헤로인을 생산했지만 정제기술이 동남아시아보다 떨어져 저질의 헤로인(Black Tar)으로 인해 미국으로의 밀수출은 제한됐다. 80년대 미국에서 선택의 마약은 코케인이었다. 생산국은 콜롬비아였고 주로 미국으로 밀수출됐다. 코케인의 경우 양질의 코카 잎이 생산되는 페루 및 볼리비아에서 1차 정제된 코카 페이스트(coca paste)를 콜롬비아에서 다시 정제하여 코케인으로 생산하고 이를 콜롬비아 양대 카르텔들(Medellin cartel과 Cali cartel)이 미국으로 직접 분배하는 거의 독점구조였다.

그러나 80년대 중반이후 레이건 행정부의 강력한 반마약정책으로 인해 콜롬비아 카르텔들은 미국으로 향하는 일부 분배망을 멕시코 조직들에게 양보했다. 왜냐하면 콜롬비아 카르텔에게는 코케인 밀매에서 획득하는 불법수익의 극대화보다는 체포를 피하는 것이 우선이었기 때문이다. 결국 멕시코 조직들은 콜롬비아와 미국으로 향하는

코케인 밀매의 중간브로커 역할을 하면서 세력을 확장했다. 80년대 활동한 멕시코 조직들 중에서 두각을 보인 것이 멕시코 국경지대에서 활동한 3대 카르텔들이다. 이들은 서부의 티후아나 카르텔(Tijuana cartel), 중부의 후아레스 카르텔(Juarez cartel), 그리고 동부의 누에보 라레도와 마타모로스에서 활동하는 걸프 카르텔(Gulf cartel)이다.

90년대 초반 코케인 밀매에 대한 미국정부의 단속이 콜롬비아에 집중되면서 메데진 카르텔은 붕괴되고, 90년대 중반 칼리 카르텔도 붕괴됐다. 문제는 국제적 수준의 콜롬비아 양대 카르텔의 붕괴가 코케인 밀매의 약화를 가져오지 않는다는 사실이다. 소위 ‘풍선효과(balloon effect)’로 인해 새로운 소규모 코케인 조직들이 등장하면서 코케인 밀매는 지속됐다. 그 동안 급성장한 멕시코 카르텔들은 살리나스(Carlos Salinas: 1988-1994) 및 세디요 정부(Ernesto Zedillo: 1994-2000) 동안 코케인 밀매의 미국 분배망을 완전히 장악했다.<sup>4)</sup> 1999년 미 의회 청문회에서 당시 DEA 국장(Thomas Constantine)은 이런 콜롬비아에서 멕시코를 거쳐 미국으로 향하는 코케인 밀매 및 마약조직들의 변화에 대해 증언했다.

2000년 7월 국민행동당(PAN)의 대통령후보였던 폭스는 71년을 통치해온 제도혁명당(PRI)의 독주를 막고 처음으로 정권교체를 이루었다. 2001년 1월 폭스정부는 세디요 정부가 취임 후 취했던 유사한 부패척결을 주요 정책 아젠다로 설정했다. 그러나 시날로아 카르텔(Sinaloa cartel)의 보스가 감옥에서 탈출한 사건을 계기로 마약 및 조직범죄와의 무기한 전쟁(National Crusade Against Drug Trafficking and Organized Crime)을 선언했다. 이 조치는 반마약작전에 군부를 동원하는 것이다.<sup>5)</sup> 이를 위해 폭스정부는 멕시코 역사상 처음으로 검찰총장을 군법무감을 역임한 군장성(Macedo de la Concha)으로 교

4) 살리나스와 세디요 정부동안 멕시코 카르텔에 대한 상세한 내용은 조성권(1998) & 강문구·조성권(2000)을 참고.

5) 멕시코에서 군부가 마약작전에 동원된 법적 근거는 1996년 연방법(Federal Law on Organized Crime, including terrorism, arms, and drug trafficking etc.)인데 이에 따라 국방부는 ‘아즈테카 작전명령(Azteca Directive)’을 하달하여 반마약작전에 군부의 영속적인 캠페인을 설정했다(Meyer 2007, 5).



체하고 검찰청 산하의 3개 조직들의 부패와 무능의 혁신을 시도했다. 먼저 폭스 정부는 연방경찰을 이원화했다. 1999년 세디요 정부가 창설하고 공안부장관 산하의 연방예방경찰(Federal Preventative Police: PFP)과는 별도로 마약관련 부패와 폭력으로 인해 미국의 강력한 항의에 의해 폐지된 연방사법경찰(Federal Judicial Police: PJF) 대신 2001년 검찰청장 산하의 새로운 연방수사국(Federal Investigation Agency: AFI)을 창설했다.

폭스정부가 등장하면서 일련의 마약카르텔의 두목급들이 체포됐다. 2001년 5월 콜리마 카르텔(Colima cartel)의 두목(Adán Amezcúa), 2002년 3월 티후아나 카르텔의 두목(Benjamín Arellano Félix), 2003년 걸프 카르텔의 두목(Osiel Cárdenas) 등이 체포됐다. 문제는 티후아나와 걸프 카르텔의 두목급의 체포가 일련의 마약폭력의 증가로 나타났다. 다시 말하면, 양 조직 두목급의 체포로 인해 시날로아 및 후아레스 카르텔과 같은 경쟁조직들이 미국으로 향하는 마약유통망을 확보하기 위해 티후아나 및 걸프지역으로 이동하면서 양대 세력 간의 폭력전쟁이 발생했다. 이런 일련의 마약폭력에 대응하기 위해 폭스정부는 2003년 1월 검찰청을 재조직하면서 마약단속관련 모든 기관을 검찰차장하의 조직범죄수사전담국(SIEDO)으로 통합했다. 또한 2005년 6월 북부지역에서의 마약폭력과 부패에 대항하기 위한 군사작전(Operation Safe Mexico)과 2006년 3월 유사한 조치(Operation Northern Border)를 발동하였으나 크게 성공하지는 못했다.

폭스 정부의 취임 초 범집행기관의 부패척결과 조직개편은 궁극적으로 그의 임기동안 마약밀매와 마약부패는 물론 마약폭력을 감소시키지 못했고 상황은 오히려 악화됐다. 아래 <표 1>에서 보듯 그의 재임동안 마약관련 가장 중요한 현상은 멕시코 4대 마약 카르텔의 지배력이 거의 전 멕시코 영토에 영향력을 미치고 나아가 카르텔의 무장력이 국가에 정면도전하는 양상을 보였다는 것이다. 한마디로 폭스 정부는 멕시코 마약카르텔을 전혀 통제하지 못했다. 멕시코의 마약카르텔들은 미국으로 유통되는 마약밀매의 주요 루트와 세력 확장을 위해 상호동맹과 폭력을 행사했다. 티후아나 및 걸프 카르텔들

이 연합하고 후아레스와 시날로아 카르텔들이 연합하여 상호폭력을 행사하면서 멕시코 북부에 위치한 주요도시들은 거의 무정부 상태에 빠졌다.<sup>6)</sup>

상호연합과 투쟁을 넘어 카르텔들은 前·現職 법집행기관들은 물론 군부를 매수하여 경쟁 카르텔과의 투쟁에 동원되는 양상을 보였다. 더욱 심각한 현상은 카르텔에 매수된 법집행기관들끼리 총격전을 벌이는 내란의 양상을 보였다. 대표적인 사례가 암살단체인 세타스(Los Zetas: 보스는 Heriberto Lazcano)이다.<sup>7)</sup> 이 단체는 멕시코 국경을 월경하여 미국에서 활동하기도 했다. 마약카르텔들의 위협은 멕시코 게릴라조직(EZLN)을 능가하여 폭스 대통령조차 마약조직들에 비해 게릴라 조직은 멕시코 국가안보에 위협적이지 않다고 강조할 정도였다. 2006년 8월 폭스 정부는 경찰부패를 방지하기 위한 일환의 하나로 개인소지의 소량의 마약에 대해 합법화를 추진하려 했으나 미국의 외교적 압력에 의해 좌절됐다.

칼데론 정부는 대통령 선거에서의 정치적 합법성 문제로 인해 정당성을 확보하기 위해 군부가 동원된 강력한 마약카르텔에 대한 토벌작전을 전개했다. 대표적인 사례는 2006년 12월 취임 후 12,000명의 군인을 12개 주에 동원한 최초의 對마약 군사작전(Joint Operation Michoacan)이다. 2007년 3월에는 새로운 전략(Integral Strategy to Prevent and Combat Crime)을 위해 3개의 연방경찰력의 통합을 선언하면서 연방경찰의 부패방지를 위해 봉급의 50%를 인상했다(Cook 2008, 15).<sup>8)</sup> 새 전략의 핵심은 국가 범죄 데이터의 신설, 연방경찰의 전문화, 경찰부패 억제를 위한 메커니즘, 교도소 개혁, 범죄예방을 위한 실질적 시민사회의 참여 등이다(Meyer 2007, 7). 2007년 5월에

6) 2000년 가을 티후아나 카르텔(Ramon Eduardo Arellano-Félix)의 경우 콜롬비아 무장혁명군(FARC)과의 무기 및 마약밀매에 대한 상호거래가 적발됐다.

7) Los Zetas는 암살전문조직으로 일부는 미국에서 對마약작전의 훈련을 받은 자로 90년대 말 걸프 카르텔 보스가 경쟁조직과 대결하기 위해 전직 군첩보대대의 요원으로부터 모집하여 결성하고 2003년 카르테나스가 체포된 후 경쟁조직과의 전쟁에 이용한다.

8) 3개의 연방경찰력은 멕시코 FBI인 AFI(the Federal Agency of Investigation), PFP(the Federal Preventive Police), 공안부 산하의 시민군(a civil force under the public security ministry)이다.

는 군부의 對마약작전을 원활하게 하기 위해 육군과 공군으로 구성된 합동조직(the Special Support Force)을 창설했다.

<표 1> 멕시코의 4대 마약카르텔

	Tijuana cartel	Gulf cartel	Sinaloa cartel	Juarez cartel
활동 지역	멕시코 북서부 15개 주에서 활동	멕시코 북동부 13개 주에서 활동	멕시코 중남부 17개 주에서 활동	멕시코 북중부 21개 주에서 활동
거점	Tijuana	Matamoros	Culiacán	Juárez
보스	Miguel Félix Gallardo (1989년 체포) Arellano Félix family Rivera Martínez (2008년 체포) Luis Arellano Félix (리더?)	Juan N. Guerra (창시자) Juan García Abrego (1997년 미국인도) Salvador Gómez Herrera (1996년 피살) Osiel Cárdenas Guillen (2003년 체포, 2007년 미국인도) Jorge Costilla Sánchez (리더)	Hector Palma Salazar (1995년 체포, 2007년 미국인도) Joaquín Guzmán Loera** (1993년 체포, 2001년 감옥탈출) Jesús Zambada (2008년 체포) Vicente Zambada (2009년 체포) Ismael Zambada García**	Pablo Acosta(사망) Amado Carrillo Fuentes (1997년 수술 중 사망) Juan Esparragoza Moreno (2004년까지 리더) Ricardo García Urquiza (2004년 이후 리더) Vicente Carrillo Fuentes (보스)
불법 활동	마약밀매	마약밀매 불법이민	마약밀매 불법이민	마약밀매
특징	동맹 + Oaxaca cartel		동맹 + Valencia cartel	
암살 조직		Los Zetas	Los Negros	

출처: Colleen W. Cook et al.(2008), "Mexico's Drug Cartels," CRS Report for Congress, Feb 25, pp. 7-12. \*Arellano Félix family는 Francisco(2006년 미국인도), Benjamín(2002년 체포), Carlos(체포), Eduardo(2008년 체포), Ramón(2002년 피격사망), Javier(2006년 미국에서 체포), Luis 등 7형제들이다. \*\*칼테론 정부는 두목급 24명에게 200만 달러 그리고 참모급 13명에게 100만 달러의 현상금을 걸었다.

칼테론 정부의 대내적 마약과의 전쟁과 병행하여 2007년 11월 미국과 멕시코는 마약테러, 마약부패, 마약밀매 등을 방지하기 위한 3년간의 메리다 구상(the Merida Initiative)을 발표했다. 이 방안은 2008년 6월 美의회에서 통과되어 미국은 총 13억 달러(1억 달러 삭감)를

멕시코와 중앙아메리카에 지원하는 것이다. 이 중에서 멕시코가 11억 5천만 달러를 받을 계획이다. 상당부분 마약밀매와 마약테러를 단속하기 위한 첨단 군사장비들이다(Walser & Roberts 2007, 1-3). 콜롬비아 플랜이 마약의 생산지에 대한 단속이라면 메리다 구상은 기본적으로 멕시코와 같은 마약 중계지에 대한 단속이다. 2008년 총지원액 4억 6,500만 달러 중에서 4억 달러가 멕시코로 6,500만 달러는 중미로 지원됐다. 2009년에는 총지원금 5억 5,000만 달러 중에서 4억 5,000만 달러는 멕시코로 1억 달러는 중미로 지원될 예정이다.

최근 미국에서 소비되는 마약류(헤로인, 코카인, 마리화나, 메스암페타민 등)의 대부분이 멕시코를 경유한다. 특히 콜롬비아에서 생산되는 코카인의 90%는 멕시코를 경유한다. 2006년 미국 국가마약정보센터(the National Drug Intelligence Center)는 멕시코 및 콜롬비아 조직들이 미국에서 소비되는 마약밀매로 벌어들이는 수익을 83-249억 달러로 추산했다(Cook 2008, 4). 칼데론 정부의 對마약작전이 어느 정도 성공한 것은 사실이다. 왜냐하면 2007년 2분기 동안 미국 내 37개 주요 도시에서 코카인 소매가격이 24% 상승했기 때문이다(Cook 2008, 15). 그러나 아이러니컬하게도 이런 단속이 멕시코에서 카르텔 사이의 마약분매망 확보를 위해 마약폭력을 더욱 확산시키는 부작용과 군경의 對마약작전 과정에서 많은 시민들에 대한 인권탄압 쟁점이 지속적으로 등장하고 있다.

결론적으로 세디요, 폭스, 칼데론 정부들 모두는 취임초기 마약폭력과 같은 공공질서를 위협하는 현상에 대해 군부의 역할을 강조하면서 조직범죄와 폭력에 대처하겠다고 선언했으나 모두 성공을 거두지는 못했다. 폭스정부 동안 마약재배지에 대한 제초제 살포는 검찰청 관할이었으나 칼데론 정부에서는 국방부가 담당하면서 마약전의 군사화는 더욱 강화됐다(Meyer 2007, 2). 그러나 마약전의 군사화는 인권남용과 군부도 마약부패에 심화된 모습을 보여주었을 뿐이다. 또한 칼데론 정부의 2년 동안의 마약과의 전쟁은 미국 내 코카인 유통량이 41%를 감소시키는 긍정적 효과는 보였다. 그러나 그런 부수적 효과는 마약카르텔로 하여금 납치 및 강탈과 같은 새로운 유형의

범죄로 유도했으며 나아가 마약유통경로를 미국에서 단속이 취약한 대서양 루트를 이용하면서 이태리 마피아와 연계하여 유럽시장을 공략하려는 새로운 의도는 80-90년대 콜롬비아 카르텔이 보여준 상황과 매우 유사한 양상을 보이고 있다(연합뉴스 2009.03.11).

분석틀에서 지적했듯 멕시코 마약밀매의 거시적 주요 요인의 하나는 1990년대 중반 심각한 경제위기였다. 물론 경제위기가 1917년 멕시코 혁명 이후 PRI에 의한 일당 체제의 부산물에서 파생된 다양한 요인들에 의해 심화됐다는데 대한 이의는 없다. 경제위기는 전통적 정치위기와 정치부패, 그에 따른 새로운 형태의 마약부패, 그리고 미국이라는 마약소비국과의 지리적 인접성 등 미시적 요인들(매개변수)에 의해 멕시코에서의 마약밀매를 더욱 심화시켰다. 그리고 마약밀매(종속변수인 동시에 독립변수)는 미국과 멕시코의 강압적인 마약정책과 미국의 느슨한 무기정책 등에 의해 멕시코 국경지대에서 마약폭력을 심화시키는 새로운 원인을 제공했다. 이 부분은 정치위기, 마약부패, 마약소비, 마약정책, 무기밀매라는 매개변수들을 중심으로 문제점을 분석한다.

첫째, 1994년 1월 NAFTA의 체결과 그해 말 멕시코 경제위기는 멕시코 남부에 위치한 전통적 농업위주의 치아파스(Chiapas)주에서 농민반란을 유발시켰다. 예를 들면 1994년 사파티스타 민족해방군(The Zapatista National Liberation Army: EZLN), 1996년 게레로(Gerrero) 주에서 14개 소규모 지하 혁명단체들의 연합체인 인민혁명군(Popular Revolutionary Army: EPR) 등이다.<sup>9)</sup> 반군들의 등장은 멕시코 군부는 물론 법집행기관의 상당부분을 반군진압에 주력하게 만들었다. 미국으로 부터의 반마약작전을 위한 각종 군사원조와 무기들의 상당부분을 마약작전이 아닌 게릴라 작전에 투입했다. 결국 멕시코 내부투쟁에 의한 정치위기가 멕시코 카르텔에 의한 마약밀매의 심화에 부분적으로 기여했다.

둘째, 살리나스 정부 하에서 그 가족이 포함된 수많은 고위 공무원들과 주요 마약카르텔과 연계된 마약부패 쟁점은 1994년에 새로

9) 반란단체들에 상세한 내용은 Miro(2003), pp. 34-41.

등장한 세디요 정부에서 핵심적 정책 아젠다였다. 왜냐하면 미국-멕시코 관계에서 처음으로 미국이 마약부패에 관련된 멕시코 정치엘리트들의 리스트를 세디요 정부에 공개적으로 전달했기 때문이다. 결국 1994년 말 세디요 정부는 마약밀매 쟁점을 넘버원 안보위협으로 선언하고 군부, 경찰 등을 포함한 법집행기관의 마약관련 부패를 척결하기 위한 일련의 수단을 발동했다.

또한 클린턴 행정부와 합의하에 1996년 5월 세디요 정부는 미국 처럼 감청, 비밀정보원, 증인보호프로그램 등의 도입과 함께 멕시코에서 약 300억 달러(당시 멕시코 GNP의 7%)로 추산되는 마약관련 자금세탁의 불법화와 마약정제에 사용되는 필수화학물의 통제에 대한 엄격한 조치를 취했다(US GAO 1996, 11). 후속 조치로 미국은 1998년 멕시코 정부의 지원과 함께 미국 역사상 최대의 마약관련 자금세탁 검거작전(Operation Casablanca)을 진행해 26명의 멕시코 은행 관리들을 체포하고 1억 5천만 달러에 이르는 마약자금을 압수하였으며, 미국과 유럽 내의 100여개 마약밀매관련 은행계좌를 동결했다(Zagaris & Ehlers 2001, 2). 그럼에도 불구하고 1997년 DEA는 티후아나 시의 경찰, 검사, 판사의 90%가 마약관련 뇌물에 연계됐다고 보고했다(Amos 2001, 6).

2005년 5월 멕시코 투명성기구(Transparencia Mexicana)는 100명 중에 10명이 뇌물을 시도했고, 빈곤층은 그들 수입의 24%를 뇌물에 사용했다고 발표했다(Moncada 2006). 이 발표는 멕시코 사회에서 부패문화의 심각성이 얼마나 심각한 지를 잘 나타낸다. 더욱 심각한 상황은 법집행기관 내의 부패이다. 이 때문에 2008년 12월 멕시코 하원은 경찰의 권한을 강화하는 법안을 통과시켰다. 그 법안 중에서 중요한 조항은 수사관들을 마약카르텔의 살해위험으로부터 보호하기 위해 재판과정에서 그들의 신분을 숨기거나 상관에 대한 수사보고에서 얼굴 확인 없이 수사관 고유번호로 보고할 수 있도록 조치한 부분이다(연합뉴스 2008.12.11). 이는 경찰조직의 부패상황에서 수사관의 신분노출에 따른 암살위험을 줄이려는 시도였다.

셋째, 미국에서의 마약소비이다. 최근에는 멕시코 내에서도 마약소

비가 꾸준히 증가하고 있다. 마약소비가 근절되지 않는 한 마약생산은 근절되지 않을 것이며 마약밀매는 지속될 것이다. 폭스 정부 기간인 2005년 멕시코에서 미국으로 유입되는 마약은 다양하여 코케인의 90% 이상, 메스암페타민의 50% 이상, 마리화나는 1위, 헤로인은 2위이다. 멕시코 카르텔들이 이들 마약들을 미국 내 11개 주요 도시에 유통시키면서 통제하고 있다(Carter 2005). 마약밀매를 통해 멕시코 카르텔이 벌어들이는 불법수익은 약 100-300억 달러로 추산한다. 이 액수는 멕시코의 합법적 원유수출과 관광수입에 필적한다. 한마디로 마리화나에 1페소를 투자할 경우 이듬해 500페소를 얻을 수 있는 천문학적 수익구조 하에서 마약단속이 강화되면 강화될수록 체포 위험율의 증가로 인해 수익률은 더욱 상승하면서 마약밀매는 지속될 것이다.(Mendoza 2007; Meyer 2007).

넷째, 미국 마약정책의 변화와 실패이다. 레이건 행정부 이래 미국의 마약정책의 핵심은 공급감소 정책이다. 이 정책은 크게 두 부분으로 세분되는데 하나는 안데스 국가와 같은 마약생산국에서의 공급감소와 생산국과 소비국의 유통을 차단하는 공급감소이다. 레이건 행정부와 부시 행정부(1989-1992)들은 소비국인 미국과 생산국인 안데스 국가를 연결해주는 중미와 멕시코에서의 마약단속에 초점을 맞추었다. 그러나 클린턴 행정부가 등장한 1993년 말부터 미국은 멕시코에서의 차단정책보다는 안데스 국가에서 원천적으로 공급을 감소시키는 정책으로 방향을 선회했다(US GAO 1996, 12). 이 정책은 콜롬비아 양대 카르텔의 몰락을 유도했지만 상대적으로 국제마약밀매에서 멕시코 카르텔의 국제적 위상을 높이는 결과를 가져왔다(Malkin 2001, 102). 미국-멕시코 국경선이 3,200km라는 지리적 특성과 멕시코에서 미국으로 국경 월경이 상대적으로 쉽다는 것을 간과한 정책적 실패였다.

다섯째, 멕시코 북부지방은 물론 멕시코와 인접한 미국에서의 마약폭력의 심화에 대한 가장 중요한 이유의 하나는 멕시코와는 달리 미국의 느슨한 총기단속이다.<sup>10)</sup> 1997년 클린턴 대통령과 세디요 대

10) 멕시코(Firearms and Explosives Act)는 엄격한 총기단속을 실시하는데 민간인은 22구

통령과의 정상회담에서 미국에서 멕시코로 밀매되는 미국산 총기류에 대한 단속을 일정부분 합의했음에도 불구하고 미국의 입장에서 총기통제는 민감한 정치적 쟁점의 하나이다. 이 때문에 클린턴 행정부는 멕시코 군부에 마약단속에 필요한 군사원조에 초점을 맞추었다(Lumpe 1997, 2). 결국 미국에서 멕시코로 유입되는 미국산 총기류에 대한 미국정부의 단속은 별로 실효를 거두지 못했다. 대표적인 마약 관련 폭력사태는 1993년에 과달라하라 추기경(Juan Jesús Posadas), 1994년에 PRI 대통령후보(Luis Donaldo Colosio)와 PRI 사무총장(José Francisco Ruiz), 1997년에 콜로시오 사건을 수사했던 특별검사(Hodín Armando Gutiérrez) 등이 미국산 총기류에 의해 멕시코 북부지방에서 암살됐다.

1990년 미국에서 민간에 대한 총기판매량은 21억 달러에 이르렀다. 그리고 매년 약 500-600만 정의 총기가 판매되고 있으며, 미국내 약 245,000명의 총기판매 딜러 중에서 약 10%가 멕시코와 국경을 접한 州의 6,000개 판매점에서 활동하고 있다. 멕시코 총기밀매꾼(*hormiga: ant*)에 의한 총기 1정의 값은 약 100 달러에 불과하다. 마약밀매자들은 주로 AK-47, AR-15, M-1형 공격용 라이플, 수류탄, 유탄발사기, 대전차 로켓포 등을 구입하여 군대수준의 무장력을 보이고 있다(Lumpe 1997, 4-5; Serrano 2008; 연합뉴스 2009.03.16). 멕시코 검찰청은 2007년 압수한 무기 15,000정의 97%가 미국으로부터 입수한 것이라고 발표했다(Madruga 2008). 미국에서 유입된 무기밀매로 인해 멕시코 북부지역에서 마약폭력의 심각성은 해를 거듭할수록 악화됐다. 예를 들면, 2004년 850명, 2005년 1,500명, 2006년 2,500명, 2007년 2,700명, 2008년 6,290명, 2009년 1-2월 이미 1,000명 이상이 마약관련으로 사망했다(Birns & Sánchez 2007; Burton & Meiners 2008; 연합뉴스 2009.04.14).

요약하면, 경제위기가 마약밀매를 유도하듯 마약밀매는 필연적으로 마약폭력을 유발한다. 멕시코 국경지역에서 마약폭력은 2002년

---

경 이상의 총기소유를 금지하고, 총기구매 전 사전허가를 요구하며, 국방부에 총기류에 대한 강제등록을 해야 하고, 공공장소에서 무기소지를 금지하고 있다.



티후아나 카르텔의 보스(Benjamín Arellano Félix)와 2003년 걸프 카르텔의 보스(Osiel Cárdenas Guillén)가 체포되면서 촉발됐다(Cook 2008, 13). 두 지배적 카르텔의 보스가 수감되면서 세력공백이 발생하자, 경쟁조직들인 시날로아 카르텔과 후아레스 카르텔이 연합하여 미국으로 향하는 마약밀매의 루트를 확보하기 위해 걸프 및 티후아나 카르텔의 영역을 잠식하기 시작했다. 감옥에 수감된 걸프 및 티후아나 카르텔 보스들이 연합하여 이에 대항하면서 마약폭력이 심화됐다. 따라서 카르텔 사이의 마약폭력은 기본적으로 미국과 멕시코의 정부의 강력한 마약단속망을 피하는 과정에서 마약분매망을 확보하기 위한 걸프 카르텔과 시날로아 카르텔 사이의 전쟁의 부산물이다.

2005년 6월 폭스 정부는 마약부패가 심한 누에보 라레도 지역경찰 전원을 해체하고 연방경찰로 교체하였으나 경찰책임자(Alejandro Domínguez)가 임명된 지 수 시간 만에 피살됐다. 결국 군부가 동원되면서 지역경찰의 765명 중에서 305명을 해고하고 그들 중 41명에 대해 연방경찰을 공격한 혐의로 체포했다(Carpenter 2005, 3). 이처럼 지금 멕시코 북부지역에서는 서로 다른 마약카르텔들의 사주를 받은 군부 및 경찰들이 상호 충돌하여 마약폭력을 심화시키면서 북부 멕시코를 점차적으로 무법국가로 만들고 있다. 더구나 마약폭력은 미국 영토로 확산되고 있다. 이 때문에 미국무부는 멕시코 여행객들에게 여행주의보를 발동하고 멕시코주재 미국대사는 2008년 7월 멕시코 국경지역의 미국 총영사관을 잠정적으로 폐쇄했다. 8월에는 애리조나 및 뉴멕시코 주지사가 비상경계령을 발동하기도 했다. 2009년 3월에는 애리조나 및 텍사스 주지사가 방위군 파병을 요청하기도 했다.

#### IV. 미래지향적 관계를 위한 대안

서두에서 지적했듯 미국-멕시코 관계에서 마약밀매는 광범위하고 장기적인 관점에서 바라보아야 한다. 이를 위해 이 장에서는 크게

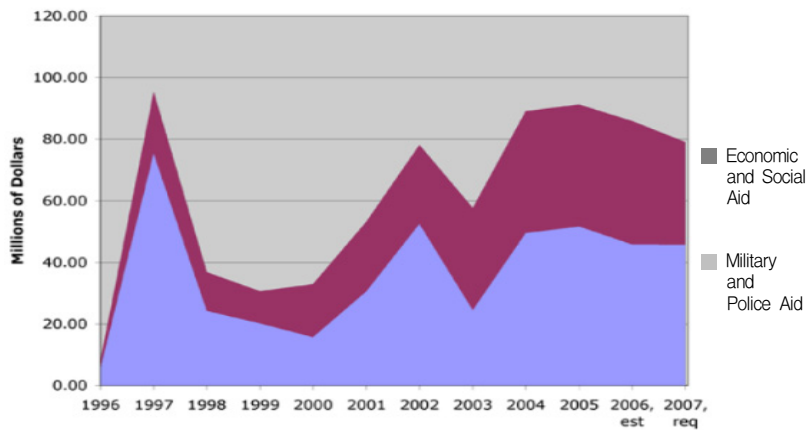
다섯 가지 맥락에서 포괄적 인간안보의 시각(비군사적, 글로벌 차원, 국가-시민사회의 협력)에서 분석과 대안을 제시한다.

첫째, 경제적 신자유주의 맥락에서 체결된 NAFTA 이후 멕시코에서 농촌토지에 대한 민영화를 재검토해야 한다. 왜냐하면 멕시코 혁명처럼 경자유전(耕者有田)의 원칙이 아닌 토지개혁은 전통적인 정치 불안의 원인이 되어왔기 때문이다. NAFTA 체결 이후 대기업과 미국계 기업 위주의 토지민영화는 사파티스타 민족해방군의 붕괴에 부분적인 원인이 됐다. 이것은 농민들로 하여금 농촌이탈의 주요 원인인 동시에 미국으로의 불법이민을 만든 원인이다.<sup>11)</sup> 또한 농촌에서 일자리를 잃은 농민들은 수익성이 높은 마약재배 혹은 마약밀매에 개입한다. 이런 맥락에서 시날로아 카르텔의 보스(Ismael Zambada García)가 농부출신이라는 것은 의미심장하다. 또한 <그림 2>에서 보듯 미국의 對멕시코 원조가 군사원조가 아닌 사회경제원조의 비중을 높이는 방향으로 정책을 추진해야 한다. 왜냐하면 단기적인 군사원조는 일시적인 마약밀매를 줄일 수 있을지는 몰라도 장기적으로 더 많은 마약밀매를 유발하는 ‘풍선효과(balloon effect)’로 나타날 수 있기 때문이다. 따라서 재원마련이 쉽지 않은 라틴아메리카 국가들에게 사회경제원조로 투자된다면 상황은 점차적으로 호전될 것이다.

따라서 중장기적 관점에서 미국-멕시코 관계의 재정립을 위해서는 단기적인 정책적 목표(ex. 냉전시기의 반공, 테러와의 전쟁 등)가 아닌 근본적으로 멕시코를 포함한 라틴아메리카의 빈곤과 실업률을 감소시킬 수 있는 미국-라틴아메리카 사이의 상생의 경제정책을 모색해야 한다. 마약문제는 단순한 미국과 멕시코 사이의 문제만이 아니다. 마약문제는 일국 혹은 양국의 문제가 아니라 초국가적이고 글로벌한 쟁점이다(Shifter 2007, 63; Finckenaer 2007, 1). 왜냐하면 마약문제는 안데스 지역의 마약생산국, 마약유통국인 중미와 멕시코, 마약소비국인 미국이 상호 밀접히 연계된 순환구조이기 때문이다. 따

11) KBS 스페셜, “FTA 12년, 멕시코의 명과 암,” 2006년 6월 4일. Schmidt & Gruben (1992)은 NAFTA가 궁극적으로 토지의 50%를 차지하는 멕시코 전통적 토지제도 (Ejido system)의 붕괴에 따른 이민 등과 같은 농민들의 농지이탈 현상을 우려했다.

라서 장기적인 마약정책의 일환으로 마약생산국의 농민들로 하여금 마약재배대신 환금성 농작물로 유도하고 그에 따른 농작물의 판매에 대한 정부지원정책과 미국의 수입할당제 등이 필요하다.



출처: Taken from “Just the Facts,” WOLA, LAWG, CIP: <http://www.ciponline.org/facts/mx.htm>, Meyer(2007), p. 4에서 재인용.

<그림 2> 미국의 對멕시코 원조

둘째, 지속적인 정치적 민주주의를 공고화하는 것이다. 민주주의의 공고화를 이룩하기 위한 필요조건 중의 하나는 강력한 중산층이며, 그것은 강력한 시민사회의 토대가 된다(Castaneda & Navia 2008, 214). 1929년 대공황 이래 중남미 정치의 중요한 특징 중의 하나는 대중주의(populism)이다. 중남미에서 이 대중주의는 불행히도 최근까지 ‘대중영합주의’의 성격을 띤다. 이 때문에 중남미 여러 국가에서 부패로 추방된 대통령들이 지속적으로 재등장하는 주요 요인이 되고 있다. 이런 악순환의 고리를 중지시키기 위해서는 정부를 감시할 수 있는 건전한 시민사회의 존재가 필요하다. 헌팅턴(Samuel Huntington)이 1968년 그의 저서(Political Order in Changing Societies)에서 적절히 지적했듯, 이를 위해서는 정치적 제도화가 꾸준히 이룩되어야 한다.

위에서 지적한 순환 고리는 현재의 중남미 현실에서는 쉽지 않다.

그렇기 때문에 멕시코를 포함한 중남미 국가 자체의 노력도 중요하지만 미국도 중남미 시민사회의 건설적 역량을 강화하는 방향으로 지원정책을 맞추어야 한다. 앞에서 지적했듯 미국의 對중남미 지원책이 정권차원의 군사원조가 아닌 시민사회차원의 사회경제원조에 초점을 맞추어야 한다는 것과 같은 맥락이다. 왜냐하면 중남미 사회의 빈곤문제는 양극화의 전형적인 사례이다. 이런 빈곤이슈가 중남미 정치에서 대중영합증의가 사라지지 않는 중요한 이유이기도 하다 (Castañeda & Navia 2008, 214). 또한 최근까지 미국의 對중남미 외교정책이 실패한 가장 중요한 이유의 하나는 중남미 시민사회의 강화보다는 부패한 지도층이라도 미국의 국가이익에 부합되는 경우 부패정권을 지원했기 때문이다. 결국 중남미 내부적인 정치적 제도화와 외부적인 미국의 시민사회에 대한 지원책은 상승작용을 일으켜 법의 통치와 부패는 점차적으로 감소될 것이다.

셋째, 부패를 감소시키는 장기적인 정책은 위에서 지적한 민주주의의 공고화와 빈곤을 줄여 양극화를 해소하는 것이다. 이와 함께 법집행기관의 부패를 감소시킬 수 있는 단기적인 정책도 병행해야 한다. 멕시코 경찰관 초봉은 월 135달러에 불과할 정도로 매우 낮다. 낮은 봉급은 법집행기관으로 하여금 마약부패에 개입하도록 만드는 중요한 요인의 하나이다(Nick 2005). 왜냐하면 법집행기관이 마약밀매를 보호해 줄 경우 월 4,000 달러를 뇌물로 받을 수 있기 때문이다. 결국 80년대 콜롬비아처럼 멕시코 경찰도 마약조직에 의한 협박인 plata o plomo(silver=money or lead=bullet)에 노출되고 있다. 법집행기관이 최일선에서 범죄조직과 목숨을 걸고 투쟁하는 이유 중의 하나는 사명감이다. 국가는 법집행기관원들이 사명감의 위기에 빠지지 않도록 인적 물적 자원을 최대한 우선적으로 지원해야 한다. 2008년 칼데론 정부가 마약부패를 감소시키기 위한 법집행기관들의 개혁과 캠페인(Cleanup Operation)은 좋은 시작이 될 것이다.

마약관련 부패는 멕시코에 한정되지 않는다. 2004년 이래 2006년 말까지 미국-멕시코 국경에서 미법집행기관의 뇌물수수료 인해 최소 200명이 체포됐다. 이들은 국경수비대, 지역경찰, 카운티 셰리프, 운

전면허국 직원, FBI 수사관, 이민국 심사원, 교도소 경비, 교육구 관계자, 기타 국경업무에 종사하는 직원 등 광범위하게 다양하다(연합뉴스 2006.10.24). 미국의 경우는 멕시코의 경우와는 달리 법집행기관이 반드시 월급과 같은 물질적 빈곤에 의해 결정되지 않는다는 사례를 보여주는 좋은 예이다. 다시 말하면 막대한 물질 자원이 동원되는 뇌물에는 선진국 법집행기관도 예외 없이 굴복할 수 있다는 것을 보여주는 사례이다. 미국과 같은 선진국의 법집행기관이 사명감의 위기에 빠지지 않기 위해서는 지속적인 부패관련 계몽교육과 물질적인 인센티브가 필요하다.

넷째, 라틴아메리카에서 마약생산의 문제는 단순한 라틴아메리카의 문제가 아니다. 왜냐하면 거대 소비시장인 미국의 존재가 라틴아메리카 마약문제의 또 다른 중요한 변수이다. 따라서 미국과 멕시코를 포함한 라틴아메리카의 상호협력이 존재하지 않는 한 마약이슈는 지속될 것이다.<sup>12)</sup> 그러나 역대 미국-멕시코 정부들은 외교수사학적으로는 상호협력을 강조하면서 그런 협력이 마약전의 군사화를 통한 미국의 일방적 군사원조에 초점을 맞추었다. 예를 들면, 멕시코 마약범죄인의 미국인도(1995년 5명, 2000년 12명, 2004년 32명, 2006년 63명, 2007년 Osiel Cárdenas Guillén 걸프 카르텔 두목을 포함한 73명), 마약생산지역에 대한 제초제 살포, 범죄적 시각에서의 마약유통의 단속 등 미국의 강압적 마약정책들이 주류를 이루었다.<sup>13)</sup>

강압정책의 부산물은 멕시코 정부에 대한 멕시코 카르텔의 마약테러의 심화, 제초제 살포에 따른 농민들의 피해 등의 부작용을 잉태하고 있다. 두 부시행정부들의 對라틴아메리카 마약정책들인 ‘안데안 구상’과 ‘콜롬비아 플랜’이 성공하지 못했고, 결국 그런 후폭풍이 현재 멕시코에서 발생되고 있는 것이다. 따라서 1970년대 이래 약 40년간 지속된 미국주도의 군사화된 마약정책은 해결책이 아니며 근

12) 1998년 최초의 국제법적 도구인 CIFTA(The Inter-American Convention against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Ammunition, Explosives, and Other Related Materials).

13) 미국과 멕시코 사이의 범죄인도협정은 1978년에 체결되어 1980년에 실행됐으나 1995년 처음으로 집행됐다.

본적으로 재고돼야 한다. 또한 멕시코에서 주요 마약카르텔에 대한 강력한 단속이 최선의 정책은 아니다. 이것은 90년대 콜롬비아 양대 카르텔이 붕괴된 이래 약 300여개의 새로운 소규모 마약조직들이 활동하여 풍선효과처럼 코케인 생산과 밀매에는 거의 영향을 주지 못하는 이치와 같다(Carpenter 2005, 6).

마약밀매는 멕시코를 포함한 라틴아메리카 국가들의 제도적 취약, 빈곤, 사회적 배제층 등과 같은 장기적이고 거시적 요인들에서 기원한다. 이런 거시적 요인을 간과한 미국의 마약정책은 아마탄젤로(Gina Amatangelo 2002)가 지적한 것처럼 매우 비효율적이며 나아가 미국의 다른 중요한 목적인 안테스 국가들의 인권, 법의 통치, 그리고 정치적 안정 등을 위협한다(Amatangelo 2002, 17). 그녀는 마약전의 군사화를 지양하고 보다 더 장기적이고 근본적인 시민제도의 능력을 강화하며 마약정책의 전환을 통해 정부의 능력을 증가시킬 필요성을 강조한다. 시프터(Shifter)도 역대 미국 행정부가 강조한 공급 감소전략보다는 미국 내 수요 감소전략에 좀 더 많은 예산을 투자해야 한다고 강조한다(Shifter 2007, 63).<sup>14)</sup>

다섯째, 현재 코케인의 90%가 멕시코에서 미국으로 유통되는 반면에 무기밀매의 90%가 미국에서 멕시코로 유통된다. 이렇게 멕시코로 밀반입된 무기들이 현재 멕시코 국경지대에서 발생되고 있는 마약조직들에 의한 마약폭력에 사용되고 있다. 미국의 입장에서 총기 규제는 총기협회의 정치적 로비에 의해 쉽지 않다. 미국이 멕시코에 대한 마약단속을 요구하는 것처럼 멕시코도 미국에 대한 무기판매의 단속을 요구하는 것은 당연하다. 미국-멕시코 관계가 건설적 방향으로 재정립되기 위해서는 쌍방의 노력이 필요하다. 멕시코에서 마약조직이 국가에 정면도전하는 것은 그들이 마약밀매로 벌어들인 불법 수익으로 미국산 무기를 구매하여 무장화를 이루었기 때문이다. 이런 맥락에서 미국은 민간인에 대한 무기판매에 대해 어느 정도 정의 있는 통제를 강화할 필요성이 있다.

14) 일부 미국 학자들은 마약의 합법화와 같은 극단적인 정책을 주장한다(Carpenter 2005).

## V. 결론

2008년 미국 대선과정에서 오바마를 포함한 대선후보자들은 미국의 라틴아메리카에 대한 외교정책에 대해 거의 입장을 표명하지 않았다. 그러나 오바마가 대통령에 당선된 후 외국 정상으로는 처음으로 칼데론 멕시코 대통령과 회동한 자리에서 “차기 정부에서는 미국-중남미 관계가 새로운 장을 열어갈 것”이라고 강조하면서 새로운 시대를 약속했다. 또한 힐러리 클린턴 미국 국무장관 내정자도 상원 인준청문회 등을 통해 미국 외교정책에서 중남미 지역의 비중을 높여갈 것이라는 입장과 함께 경제통상·안보·환경 등 공통의 관심사안을 중심으로 활발한 외교관계 구축을 시사했다. 물론 이런 발언들은 전형적인 외교수사학적 발언들이다.

오바마 당선인이나 힐러리 내정자의 발언에도 불구하고 국제문제 전문가들 역시 미국의 중남미 정책에 다소간의 수정은 있겠으나 기존의 틀을 크게 뛰어넘는 급격한 변화는 기대하기 어려울 것으로 보고 있다. 부시 정부에서 중남미 지역에 투영된 미국에 대한 부정적인 이미지를 씻어내기 위한 노력이 가해지겠지만 전통적인 미국-중남미 관계를 획기적으로 바꾸는 수준의 변화는 기대하기 어렵다. 같은 맥락에서 워싱턴 소재 미주대화센터의 시프터(Michael Shifter) 연구원도 “오바마 정부의 외교정책에서 차지하는 중남미 지역의 비중이 부시 행정부 때보다 크게 높아질 것으로는 보이지 않는다”면서 차기 미국 정부의 중남미 정책에 의미 있는 변화는 없을 것이라고 말했다.

결론적으로 오바마 행정부는 당분간은 미국경제 회복 등 국내문제에 주력할 것이며, 국제 현안에서도 이라크 및 아프가니스탄 전쟁, 중동평화, 북한 및 이란의 핵문제 등이 우선순위를 차지하면서 중남미 문제는 뒤로 밀릴 가능성이 높다. 그럼에도 불구하고 미국경제가 어느 정도 안정될 경우 미국-중남미 관계는 새로운 변화를 보일 가능성이 높다. 왜냐하면 오바마 대통령은 미국의 외교정책에서 누차 다자주의를 강조해왔기 때문이다. 이런 맥락에서 미국-멕시코를 포

함한 라틴아메리카의 관계에 변화가 올 경우 미국은 미국-멕시코 관계의 새로운 정립을 위해 이 글에서 논의한 부분들에 대해 충분한 고려를 해 볼 필요가 있다.

## Abstract

Latin America did not become a primary concern of the US foreign policy during the Bush administration (2001-2008). Traditionally the issue of drug trafficking, however, has become one of main concerns of US foreign policy toward Latin America. Before taking office as President, in particular, Barack Obama met with Mexican President Calderon and their summit talks was to discuss with drug trafficking and immigration issues as a main agenda of both countries. In this context, this paper is to address searching for a new relationship between US and Mexico about drug trafficking under the Obama administration. For this, this paper, first, will suggest a theoretical framework with a comprehensive human security perspective. Second, this thesis will describe some current situations and problems about drug trafficking as a key issue of both countries. Third, this paper will offer not traditional national security, but a long-term perspective to drug issue. In other words, this will try a synthetic analysis in a comprehensive human security concerning neo-liberalism, democracy, corruption, US drug policies to Mexico, arms trafficking from the US, etc. For this, this paper will provide some alternative opportunities for a new relationship between the US and Mexico.



Key Words: US-Mexico, Relationship, Human Security, Mexican Cartels, Drug Trafficking, Arms Trafficking / 미국-멕시코, 관계, 인간안보, 멕시코 카르텔, 마약밀매, 무기밀매

논문투고일자: 2009. 07. 06

심사완료일자: 2009. 08. 06

게재확정일자: 2009. 08. 10

## 참고문헌

- 강문구·조성권(2000), 「멕시코의 마약부패와 정치개혁의 위기」, 21세기 정치학회보, 10집, 1호.
- 조성권(1998), 「멕시코의 정치부패와 마약밀매」, 한국부패학회보, 제2호.
- \_\_\_\_\_ (2004), 「미국 마약정책의 변화와 실패」, 박찬욱 외, 『21세기 미국의 거버넌스』, 서울대학교 출판부.
- Amatangelo, Gina(2002), "Moving beyond the War on Drug: Drugs, Democracy, and the Andean Crisis," *A Paper presented at the Drug Policy Conference*, Rice Univ., Apr, pp. 10-11.
- Amos, Deborah(2001), "America's Drug War: Supply and Demand," May, [http://americanradioworks.publicradio.org/features/drug\\_wars/story6.html](http://americanradioworks.publicradio.org/features/drug_wars/story6.html)
- Birns, Larry & Alex Sánchez(2007), "The Government and the Drug Lords: Who Rules Mexico," <http://www.worldpress.org>, Apr 23.
- Burton, Fred & Stephen Meiners(2008), "Mexico and the War Against the Drug Cartels in 2008," *Stratfor*, Dec 9, <http://www.cheaperthandirt.com/MediaPages/ArticleDetail.aspx?mediaid=246>
- Carpenter, T. Galen(2005), "Mexico is Becoming the Next Colombia," *Foreign Policy Briefing*, No. 87, Nov 15.
- Carter, Nick(2005), "Losing the Battle," *Newsweek*, Jul 11.
- Castañeda, Jorge & Patricio Navia(2008), "New Priorities for Latin America," *Current History*, May.
- Cook, Colleen W. et al.(2008), "Mexico's Drug Cartels," *CRS Report for Congress*, Feb 25.
- Farmer, Guy W.(2008), "Illegal Immigrants' Role in Drug Trade shouldn't be Ignored," June 6, <http://www.nevadaappeal.com/article/20080608/OPINION/646631911>
- Ferriss, Susan(2005), "Mexicans Worry about 'Colombianization' of Drug

- Trafficking,” *Cox News Service*, Aug 29.
- Finckenaue, James O. et al.(2007), “Mexico and the United States: Neighbors Confront Drug Trafficking,” *United Nations Activities*, Dec 6, <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/218561.pdf>
- Hanson, Stephanie(2008), “Mexico’s Drug War,” *Council on Foreign Relations*, Nov 20, [http://www.cfr.org/publication/13689/mexicos\\_drug\\_war.html](http://www.cfr.org/publication/13689/mexicos_drug_war.html)
- Lumpe, Lora(1997), “The US Arms Both Sides of Mexico’s Drug War. Covert Action,” *Quarterly*, No. 61, Summer, recited in <http://www.fas.org/asmp/library/articles/us-mexico.htm>
- Madriga, Daniel Blancas(2008), “From Texas to Mexico City: The Arms Trafficking Route,” *La Crónica*, July 16, <http://watchingamerica.com/News/2119/from-texas-to-mexico-city-the-route-of-arms-trafficking-ssp/>
- Malkin, Victoria(2001), “Narcotrafficking, Migration, and Modernity in Rural Mexico,” *Latin American Perspectives*, Vol. 28, No. 4, July.
- Mendoza, Gardenia Aguilar(2007), “Cultivos de droga dana cada vez mayor terreno en México,” *La Opinión Digital*, May 24.
- Meyer, Josh(2009), “Drug Cartels Raise the Stakes on Human Smuggling,” *Los Angeles Times*, March 23.
- Meyer, Maureen(2007), “At a Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State,” *Washington Office on Latin America Briefing Paper*, No. 13, Nov.
- Miro, J. Ramón(2003), “Organized Crime and Terrorist Activity in Mexico, 1999-2002,” *A Report Prepared by the Federal Research Division*, the Library of Congress, under an Interagency Agreement with the United States Government, Feb.
- Moncada, Erich Adolfo(2006), “Mexico Fights Losing War on Drug,” *OhmyNews*, May 24, [http://english.ohmynews.com/artI\\_cleview/article\\_view.aspmenu=c10400&no=293950&rel\\_no=1&character\\_](http://english.ohmynews.com/artI_cleview/article_view.aspmenu=c10400&no=293950&rel_no=1&character_)

article\_code=01

- Serrano, Richard A(2008), "U.S. Guns Arm Mexican Drug Cartels," *Los Angeles Times*, Aug 10.
- Shifter, Michael(2006), "Latin America's Drug Problem," *Current History*, Feb.
- Shimidt, Ronaldo H. & William C. Gruben(1992), "Ejido Reform and the NAFTA," *FRBSF Weekly Letter*, No. 92-34, Oct 2.
- Sullivan, Mark P. & June S. Beittel(2008), "Mexico-U.S. Relations: Issues for Congress," *CRS Report for Congress*, Dec 18.
- Timeline of the Mexican Drug War, <http://www.wikipedia.org>
- UN Development Programme Report: New Dimension of Human Security(1994).
- US Dept. of state(2009), "International Narcotics Control Strategy Report," Mar.
- US General Accounting Office(1996), "Drug Control: Counter-narcotics Effects in Mexico," Jun.
- Walser, Ray Walser & James M. Roberts(2007), "The U.S. and Mexico: Taking the Merida Initiative against Narco-terror," Web Memo (the Heritage Foundation), No. 1705, Nov 16.
- Zagaris, Bruce & Scott Ehlers(2001), "Drug Trafficking and Money Laundering," *Foreign Policy in Focus*, Vol. 6, No. 18, May.
- KBS 스페셜, "FTA 12년, 멕시코의 명과 암," 2006년 6월 4일.
- 연합뉴스, 2001.01.01-2009.04.30.