

# 멕시코의 정치부패와 마약밀매

— 역사적 시각을 중심으로 —

## Political Corruption and Drug Trafficking in Mexico:

— A Historical Perspective —

조 성 권 (Cho, Sung Kwon)\*

### I. 서 론

#### 1. 문제제기

1988년 12월 6년 단임 임기의 멕시코 대통령 살리나스(Carlos Salinas de Gotari)는 멕시코 마약밀매와 마약부패의 척결을 공언하면서 취임하였다. 그러나 그의 재임동안 자신도 관련된 멕시코 역사상 최악의 마약관련 정치부패가 발생하였다. 1994년 12월 새로운 대통령에 취임한 세디요(Ernesto Sedillo)는 살리나스와 거의 같은 맥락에서 마약부패의 척결을 위한 법집행기구의 개혁을 강조하였다. 그러나 그의 노력에도 불구하고 1997년 2월 검찰차장이며 멕시코판 마약집행국장인 군 장성이 마약부패에 연루되어 구속됨으로써 그의 반마약정책에 심각한 타격을 주었다. 멕시코에서 이러한 고위공직자의 부패 스캔들은 빙산의 일각이다. 이 점에서 국제투명위원회(Transparency International)가 멕시코를 가장 부패한 국가의 하나로 지적한 것은 어쩌면 당연한 일인지도 모른다.<sup>1)</sup> 오늘날 멕시코에서 심각한 마약부패의 문제는 멕시코 민주주의에 대한

---

\* 한국외국어대학교 공공정책연구소 초빙연구원(政・博)

1) New York Times, 1997. 8. 2, p. 4. 멕시코 외에도 최악의 부패국가로 지적된 나라는 콜롬비아, 러시아, 파키스탄, 인도네시아, 인디아, 베네수엘라, 베트남 등이 있다.

중대한 위협으로 등장하고 있다. 이 때문에 살리나스 전대통령은 물론 세디요 현대통령은 마약밀매와 마약부패를 국가안보의 최우선 과제로 선언하였던 것이다.

현재 멕시코에서 나타나고 있는 이러한 멕시코 민주주의를 위협할 정도로 심각한 마약부패의 특징은 무엇인가? 또한 80년대 중반이후 라틴아메리카에서 마약밀매의 변화하는 패턴이 어떻게 멕시코 마약부패에 영향을 미치었는가? 특히 1994년 1월부터 효력이 발생하는 북미자유무역협정(NAFTA : North America Free Trade Agreement)이 어떻게 멕시코 마약부패의 속성을 변화시키고 있는가? 이 글은 이러한 문제제기들에 대한 일말의 해답을 추구하는 것이다. 한편 마약부패는 일반적으로 마약밀매에서 파생되는 부산물이다. 따라서 마약밀매의 행위자인 마약조직에 대한 이해도 필수적이다. 이 글은 사회현상의 하나로서 나타나는 마약부패에 대한 ‘원인과 결과’를 분석하는 것이 아니라 ‘역사적 과정’에 대한 분석에 초점을 맞추고 있다. 그리고 그런 측면으로부터 멕시코 마약관련 정치부패의 특성이나 패턴을 고찰하는 것이다.

## 2. 멕시코에서 정치부패의 변화하는 속성

1910년부터 시작된 멕시코 혁명은 1920년대 초에 일단락 되었지만 혁명의 여파로 정치적 혼란은 여전하였다. 멕시코의 정치적 안정은 1930년대 초 혁명 2세대들이 정당(제도혁명당인 PRI의 초석)을 결성하면서 시작되었다. 그 후 현재까지 멕시코는 약 70여년 동안 PRI출신 대통령 중심하의 철저한 중앙집권적 통치를 실시해 온 국가이다. 멕시코는 혁명의 완성자인 카르데나스(Lázaro Cardenas : 1934-1940) 이후 약 20년간은 빠른 경제성장을 이루었다. 그리고 PRI의 중앙집권적 통치는 30년대부터 80년대 초까지 대부분 라틴아메리카 국가들이 겪은 군부의 정치개입에 의한 정치불안정 대신 최소한 정치적 안정을 제공하였다. 그러나 60년대 들어 이러한 멕시코의 정치안정은 민주주의의 완성으로 연결되지 않았다. 오히려 일당독재하의 정치안정은 옹덩이에 고인 물인 썩듯이 정치부패로 진행되었다.

60년대이래 멕시코에서 부패의 문제는 한마디로 “부를 얻기 위한 권력남용과 권력을 얻기 위한 부의 남용”으로 묘사되고 있다.<sup>2)</sup> 즉 멕시코 공공생활에서 ‘부(wealth)’와 ‘권력(power)’은 동전의 양면과 같다. 이 양자에서 파생되는 부산물이 정치부패이다. 실제적으로 이러한 패턴은 정치계와 비즈니스계(주로 국영석유산업관련 커미션)에서 나타났다. 정치부패의 메커니즘은 석유였다. 그리고 이것은 PRI 통치하의 오랜 관행의 하나로 정착되었다. 이러한 정치부패는 규모 면에서 엄청난 뇌물과 경제적 이권이 교환되었다. 그러나 중앙집권화된 PRI의 절대통치하에서 멕시코 역대 대통령들은 관행화된 멕시코 정치부패에서 벗어나기는 거의 불가능한 일이었다. 오히려 대부분의 역대 대통령들이 정치부패의 주도적 인물이 되곤 하였다.

2) Alan Riding(1986), p. 164.

그러나 80년대 들어 멕시코 정치부패의 속성이 변화되기 시작하였다. 그 변화는 외부요인에 의해 발생되었다. 즉 1980년대 초 멕시코는 제2차 국제석유팽동으로 석유산업이 거의 파산되었다. 심각한 경제위기 하에서 멕시코 정치인들은 비록 불법적이지만 마약밀매에서 획득되는 마약달러가 멕시코 경제위기를 부분적이거나 극복해 줄 수 있는 방편으로 간주하여 묵인하는 정책을 추진하였다.<sup>3)</sup>

한편 멕시코 마약조직들의 입장에서 최대 약점은 마약밀매가 불법행위라는 사실이다. 60~70년대 마약조직들이 지역적 수준에서 활동할 때 그들은 PRI의 철저한 중앙집권화된 체제하에서 법적 보호로 충분했다. 그러나 80년대 전국적 조직으로 성장한 마약조직들은 전국적 수준의 정치적 보호를 보다 더 필요하게 되었다. 따라서 마약조직들은 불법행위를 정치적으로 보호해줄 후견인을 구하게 되면서 멕시코 정치부패는 새로운 양상으로 변질되었다. 즉 정치부패의 메커니즘이 석유에서 마약으로 바뀌었던 것이다. 더구나 80년대 멕시코 조직들이 미국으로 향하는 중남미산 마약들의 단순한 중계역할에서 90년대 점차로 공급역할로 바뀌면서 부패상황은 더욱 확산되었다. 즉 조직규모가 초국가적으로 변하면서 마약관련 정치부패의 수준도 지역적에서 전국적 수준을 넘어 국제적 수준으로까지 확산된 것이다.

1994년 1월 체결된 NAFTA로 멕시코에서 미국으로 향하는 교역물자가 폭발적으로 증가하였다. 이렇게 되자 세계 각지에서 생산되는 다양한 형태의 마약과 국제마약조직들이 멕시코를 최종 마약소비국인 미국으로 가는 가장 중요한 중계지로 간주하게 되었다. 결국 세계 각지의 마약들이 멕시코에 모이면서 전국적 수준의 멕시코 마약조직은 이제는 국제적 규모의 초국가적 수준으로 성장하였다. 이에 따라 멕시코 마약조직들이 멕시코 정치계에 제공하는 뇌물의 규모도 수백만 달러에서 수천만 달러로 천문학적인 수치로 상승하였던 것이다. 더구나 멕시코 마약조직들이 초국가화가 되면서 마약부패의 영역도 멕시코에 제한되지 않고 멕시코 국경에 인접한 미국의 법집행기관까지 확산되어가고 있다. 요약하면, 멕시코의 마약부패는 역사적으로 견고히 관행화된 멕시코 정치부패의 구조하에서 성장하였다. 오늘날 이러한 마약부패는 멕시코의 국내적 문제로만 간주할 수 없는 국제적 문제로 표출되어 가고 있다.

3) 멕시코는 미국이 지속적으로 주장한 돈세탁방지법을 제정하지 않고 있다가 1997년 비로소 돈세탁을 불법화한다고 공약하였다.

## II. 멕시코에서 마약관련 정치부패의 역사

20세기 들어와서 최근까지 멕시코에서 멕시코인에 의한 마약밀매의 역사는 <표 1>에서 보듯 크게 4시기로 구분할 수 있다. 제1기는 1930년대 중반부터 1960년대 중반까지 약 30여년 동안의 기간 ; 제2기는 60년대 중반부터 80년대 중반까지 약 20여년 동안의 기간 ; 제3기는 80년대 중반부터 90년대 중반경인 NAFTA가 체결되기 전까지의 약 10년 동안의 기간 ; 그리고 마지막으로 NAFTA 형성 후 최근까지 멕시코 마약밀매가 새롭게 변화하는 단계로 나눌 수 있다. 이 구분은 마약조직들의 활동규모를 기준으로 분류한 것이다. 즉 제1기는 도시(municipality)를 중심으로 한 ‘지방적(local)’ 수준의 활동규모 ; 2기는 주(state)를 중심으로 한 ‘지역적(regional)’ 수준의 규모 ; 3기는 멕시코 국가를 단위로 하는 ‘전국적(national/federal)’ 수준의 규모 ; 그리고 4기의 현재는 조직들이 국가 사이의 공고화 단계인 ‘세계적(global/transnational)’ 수준의 규모로 점차 확대 발전하고 있다. 흥미있는 점의 하나는 마약조직들의 발전과정과 그 과정에서 파생되는 부산물인 마약부패의 규모와 대상도 마찬가지로 확산 변화되어 왔다는 점이다.

<표 1> 멕시코 마약밀매의 시기구분

시기 구분	대표 마약조직	활동 규모	마약부패 수준	주요 유통 마약
1935~1965	소규모 다수	지방적	Jefes	헤로인
1965~1985	Guadalajara Cartel	지역적	DFS	마리화나
1985~1994	Sinaloa Cartel	전국적	PJF	코케인
1994~현재	3대 조직들	세계적	군부	거의 모든 마약

### 1. 제 1기 : 1935~1965

원래 멕시코 마약밀매는 20세기초부터 1930년대 중반까지 중국계 이민자들에 의해 지배되었다. 이들은 주로 북부지역(Baja California, Sinaloa, Sonora)에 위치한 주를 중심으로 활동하였다. 그러다가 1930년대의 폭동, 반중국프로그램, 재산국유화 등의 조치로 마약밀매는 중국계에서 멕시코인으로 넘어가게 되었다. 1930년대 가장 잘 알려진 마약조직은 후아레스(Juarez ; 미국 El Paso와 마주보는 국경도시)를 중심으로 활동한 빠빠로페 조직(the Papalote and Ignacia Jasso Gonzalez group)이었다. 그리고 30년대 말부터 1950년대까지는 모레노 조직(the Jorge

Moreno Chaubet group)에 의해 주도되었다.<sup>4)</sup> 이들 모두는 각 주의 특정한 지역을 중심으로 활약한 지방적 수준의 조직들이다. 미국 학자인 럽샤(Peter A. Lupsha)는 이러한 특정지역을 중심으로 활동한 것을 ‘플라자(La Plaza)’ 시기로 명명하였다.<sup>5)</sup>

따라서 이 ‘플라자’ 시기의 마약부패의 수준도 지방적일 수밖에 없었다. 마약조직들은 어느 특정한 지역을 기반으로 활동하기 때문에 그 지역에서 마약밀매를 보장받기 위해서는 그 지역 법집행기관의 우두머리에게 뇌물을 제공함으로써 법적 보호를 받을 수 있다. 마약조직들의 뇌물 수혜자는 주로 헤페들(Jefes : 중앙당인 PRI와 연결된 지방의 정치적 보스들), 시장, 후디칼레스(Judicales : 사법 경찰관), 군 책임자들이 주요 대상이었다.<sup>6)</sup>

한마디로 특정 지역의 권력엘리트들이 마약조직들로부터 소액의 뇌물을 받고 마약밀매를 묵인하였던 것이다. 그러나 이러한 마약조직과 권력엘리트 사이의 유대관계가 항상 지속되는 것은 아니다. 멕시코는 6년마다 대통령이 교체되면서 대체로 PRI 소속의 주지사, 시장, 지역군사령관, 주경찰국장 등도 바뀌게 된다. 이러한 권력층의 대규모 교체는 마약조직들 사이에서도 등락이 결정되는 주요 요인의 하나로 작용하였다. 이것은 신흥 마약조직이 기존 마약조직을 타도하려면 새로운 지역 권력자에게 더 많은 뇌물을 제공함으로써 획득될 수 있다는 의미이다.

## 2. 제 27 : 1965-1985

제2기 동안 멕시코는 미국에서 소비되는 마리화나와 헤로인(Mexican Black Tar : 동남아시아산 보다 순도가 떨어지는 흑갈색의 헤로인)의 주요 공급국가였다. 특히 1960년대 중순부터 미국에서 발생한 히피문화와 반전운동의 여파로 마리화나의 수요가 폭발적으로 증가하였다. 70년대 초 프렌치 커넥션(French Connection)의 적발로 서남아시아산 헤로인의 공급이 부족하게 되자 멕시코산 헤로인의 수요가 증가하였다.<sup>7)</sup> 그리고 80년대 들어 콜롬비아 코케인 카르텔의 중계지역 역할을 하면서 코케인도 조금씩 유통되고 있었다. 마약시장의 점진적 확대와 함께 멕시코 마약조직들도 지방적 수준을 벗어나 점차 지역적 수준으로 확산되었다. 이 시기의 대표적 마약조직들은 정치권력자들과 유대를 공고화하며 성장한 기존 조직인 에레라 헤밀리와 신흥 조직인 할리스코

4) Lupsha(1992), pp. 178~179. 이 외에도 대표적인 마약조직들은 쿨리아칸(Culiacan) 주의 아빌레스(Pedro Aviles Perez), 치와와(Chihuahua) 주의 카라스코(Manuel Carrasco), 두랑고(Durango) 주의 에레라 헤밀리(the Herrera family), 그리고 오히나가(Ojinaga)를 중심으로 활동한 아코스타(Pablo Acosta) 등이 있었다. 특히 멕시코 로빈훗으로 명명된 아코스타에 대한 상세한 내용은 Terrence E. Poppa(1990).

5) 플라자는 ‘광장’의 의미로 스페인 식민지 시대 이래 중남미에서 전형적으로 나타나는 건축양식의 하나이다. 플라자를 중심으로 그 주위에 관청과 상업지가 형성되면서 도시의 구심점 역할을 한다.

6) Lupsha(1992), p. 179.

7) 프렌치 커넥션에 대한 내용은 President's Commission on Organized Crime(1986), pp. 105~107.

(Jalisco) 주의 구아달라하라 카르텔(the Guadalajara cartel) 등이 있었다.<sup>8)</sup>

제2기 동안 마약조직의 활동이 지역적 수준으로 확산되자 법집행기관에게 주는 뇌물도 마찬가지로 지역적 수준으로 확산되었다. 마약뇌물의 주요대상은 멕시코 CIA라고 할 수 있는 연방보안국(DFS : Direccion Federal de Seguridad)의 요원들이다.<sup>9)</sup> 60년대 이 기구의 주요 임무는 쿠바혁명의 영향으로 멕시코 내에서 활동하고 있었던 게릴라의 소탕이었다. 70년대 초 게릴라들이 도시로 진출하자 DFS도 백색여단(La Brigada Blanca)으로 명명된 무장조직을 갖추게 되었다.<sup>10)</sup> 이 백색여단의 초대 책임자에 나자르(Miguel Nazar Haro)가 임명되었다. 70년대 중반에 나자르는 승진하여 DFS의 부국장(국장은 Javier Garcia Paniagua)이 되었고 1977년에는 국장으로 승진하였다. 중요한 점은 그가 1982년 미국에서 국제자동차절도단에 연루된 혐의로 사임할 때까지 약 10여년간 마약조직들과 밀접한 관계를 유지한 전형적인 부패정치권력자였다는 점이다.<sup>11)</sup> 특히 DFS의 주요 간부와 구아달라하라 카르텔과의 커넥션은 대표적인 마약부패의 사건이었다.<sup>12)</sup> 즉 각 주에 파견된 DFS 요원들은 마약조직들에서 받은 마약달러를 자신들의 보스인 나자르에게 일정액을 다시 상납하였다.

또 다른 유명한 마약부패사건으로 이바라 스캔들이 있다. 1976년 에체베리아(Luis Echeverria Alvarez : 1970~1976) 대통령은 차기 PRI의 대통령 후보로 내무장관인 모야(Mario Moya Palencia)를 지명했으나 모야가 마약밀매자와 연계되었다는 사실이 드러나자, 재무장관인 뽀르띠요(Jorge Lopez Portillo : 1976~1982)를 차기 대통령 후보로 지명했다.<sup>13)</sup> 문제는 뽀르띠요의 후계자인 마드리드(Miguel de la Madrid Hurtado:1982~1988)가 Moya의 정치적 측근인 이바라(Manuel Ibarra Herrera)를 검찰총장 통제하에 있는 멕시코 연방사법경찰(PJF:Policia Judicial Federal)의 책임자로 임명한 점이다. 이바라가 등장하면서 70년대 DFS나 주립경찰보다 덜 부패한 기구로 인식되었던 PJF는 80년대 들어 주도적인 부패기관으로 등장하였다. 이바라는 DFS의 간부이며 사촌(Miguel Aldana Ibarra : 1985년 1월 사임하고 멕시코 법조협회 회장으로 재직중 1990년 Camarena 암살사건으로 기소)을 PJF의 인터폴(INTERPOL) 책임자로 임명하였다.<sup>14)</sup> 알다나 이바라는 치와와 주의 경찰간부인 가르시아(Sr. Garcia : 후에 치와와 주립

8) 리더십은 폰세카(Ernesto Fonseca Carrillo), 까로(Rafael Caro Quintero), 살시오(Manuel Salcido Uzeta), 바르바(Javier Barba Hernandez), 에스빠라고사(Juan Esparragoza Moreno) 등이 있었다.

9) 이 조직은 40년대 말에 대통령 경비여단과 대통령 측근들을 중심으로 창설된 멕시코 엘리트 군부집단이다. 이 조직은 내무장관이 통제하고 있었다.

10) Lupsha(1992), p. 180.

11) John Cummings, (1989. 12), pp. 58~84.

12) Proceso, 1988/12/26, p.12. Los Angeles Times, 1990. 5. 4, p. A1.

13) 모야와 마약밀매자와의 연계에 대한 상세한 내용은 James Mills(1986)를 참고할 것.

14) Lupsha(1992), p. 185.

경찰국장)와 함께 구아달라하라 카르텔과 치와와 주의 마리화나 조직들로부터 정기적인 상납을 받았다. 이들의 공생관계에서 파생된 부산물의 하나가 1985년 DEA의 멕시코 주재 요원이었던 까마레나(Enrique Camarena)의 납치 살해사건이었다.<sup>15)</sup>

### 3. 제 3기 : 1985~1994

제 3기는 코케인의 공급자인 콜롬비아 카르텔들(메데진과 갈리)과 연계하여 주로 미국으로 유통시키는 코케인밀매의 중계역할을 담당한 시기이다. 이러한 변화의 근본원인은 미국이 80년대 중반경 항공기를 이용하여 코케인 밀매를 대량 유통시키는 콜롬비아 카르텔을 집중적으로 단속한 데서 기인한다. 이 때문에 콜롬비아 조직들은 미국으로 향하는 코케인 밀매의 유통구조를 바꾸어 멕시코 조직을 통해 코케인을 미국의 콜롬비아 하부조직으로 전달하는 간접방법을 택하였다. 이러한 코케인 밀매의 유통변화는 멕시코 조직에게 지역적 수준을 넘어 전국적 조직으로 성장할 수 있는 기회는 물론 향후 국제적 규모로 성장할 수 있는 기반을 제공하였다. 멕시코 조직들은 콜롬비아 조직들과 연계하여 코케인의 미국유통을 도와주는 대가로 kg당 보통 1,000~2,000달러를 받았다. 대표적인 멕시코 코케인 조직은 시날로아 주를 중심으로 활동한 시날로아 카르텔(보스 : Miguel Angel Felix)이었다. 원래 웰릭스는 전직 주립 경찰관으로 복무한 경력이 있는 인물이다. 당시 시날로아 주지사들인 산체스(Leopoldo Sanchez Celis)와 텔레도(Antonio Teledo Corro) 등이 그의 절친한 친구들이었다. 이러한 정치권력과의 공생관계로 웰릭스는 그가 체포되는 1989년까지 시날로아, 소노라, 그리고 할리스코 주를 중심으로 마약밀매 활동을 계속할 수 있었던 것이다.<sup>16)</sup>

1988년 12월 살리나스가 멕시코 대통령에 취임하였다. 중요한 점은 그의 취임이 근본적으로 멕시코 마약조직들의 위상에 큰 변화를 주었다는 것이다. 그는 미국과 관계개선의 일환으로 마약밀매를 멕시코 국가안보의 중대한 위협으로 선언하면서 마약과의 전쟁을 선포하였다. 이것은 멕시코 마약밀매의 정도가 심각한 수준에 이르렀음을 의미했다. 먼저 살리나스는 반마약책임자로 PJF를 지휘하는 새로운 검찰차장(Javier Coello Trejo : 1988~1991)을 임명하고 또한 새로운 1,200명의 반마약경찰군을 창설하였다. 그리고 반마약정책으로 일환으로 1989년 까마레나 납치살해사건에 연루된 시날로아 카르텔의 보스인 웰릭스와 구아달라하라 카르텔의 대부분 보스들을

14) Lupsha(1992), p. 185.

15) 상세한 내용은 Elaine Shannon(1988). 이 사건의 영향으로 미국의 압력 하에 구아달라하라 카르텔은 점진적으로 붕괴되었다. 전 DFS 국장(Javier Garcia Paniagua)도 까마레나를 납치하기 위한 구아달라하라 카르텔의 모임에 참석하여 기소되었다.

16) Lupsha(1992), pp. 187~188.

체포하였다. 그러나 80년대 지배적인 두 마약조직들의 붕괴는 <표 2>에서 보듯 새로운 마약조직들의 등장을 위한 전제조건에 불과하였다. 이들 3대 마약조직들은 살리나스 정부동안 새로운 정치적 후원자에게 뇌물을 제공하면서 전국적 조직으로 세력을 확장시켰다.

<표 2> 살리나스 정부동안 3대 마약조직들

<p>● <b>띠후나나 카르텔(Tijuana cartel)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-보스 : Arellano Felix 7형제들(Miguel Angel Felix Gallardo의 조카들)</li> <li>-주요활동지역 : 멕시코 북서부 국경지역에 위치한 Tijuana 시</li> <li>-특징 : 가장 폭력적</li> <li>-주요 정치적 후원자 : 지역 군사령관</li> </ul>
<p>● <b>후아레스 카르텔(Juarez cartel)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-보스 : Amado Carrillo Fuentes(유명한 마약밀매자 Pablo Acosta의 견습생이며 또한 구 아달라하라 카르텔의 보스였던 Ernesto Fonseca Carrillo의 조카).</li> <li>후엔페스는 멕시코 마약사업을 헤로인이나 마리화나에서 코케인으로 전이시킨 인물. 1997. 7. 사망</li> <li>-주요활동지역 : 멕시코 북중부 국경지역에 위치한 Juarez 시</li> <li>-특징 : 비폭력적, 항공기 이용 마약밀매</li> <li>-주요 정치적 후원자 : Gel. Gutierrez Rebollo(세디요 정부하의 검찰차장겸 반마약국장)</li> </ul>
<p>● <b>걸프 카르텔(Gulf cartel)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-보스 : Juan Garcia Abrego(전설적 마약밀매자인 Juan N. Guerra의 조카).</li> <li>아브레고는 처음으로 코케인밀매의 중계대금을 현금대신 코케인으로 요구하여 수익을 급성장시킨 인물. 1996. 1 체포 후 미국으로 인도.</li> <li>-주요활동지역 : 멕시코 북동부 국경지역에 위치한 Matamoros 시</li> <li>-특징 : 폭력적</li> <li>-주요 정치적 후원자 : Raul Salinas de Gotari(살리나스 대통령의 형), Javier Coello Trejo(살리나스 정부하의 초대 검찰차장), Jorge Carrillo Olea(2대 검찰차장, 세디요 정부하의 모델로스 주지사) Mario Luiz Massieu(살리나스 정부하의 3대 검찰차장겸 반마약국장)</li> </ul>

한편 70년대 DFS의 많은 간부들이 마약부패 스캔들에 연루되어 결국 이 조직은 1985년 해체된다. 해체된 이 조직은 국가안보국(DGSN:Direccion General de Seguridad Nacional)으로 개명되면서 마약단속에 거의 손을 떼게 되었다. 이것은 마약조직으로부터의 뇌물대상이 멕시코 연방사법경찰(PJF:Policia Judicial Federal)과 군의 간부로 바뀌는 것을 의미했다.<sup>17)</sup> 대표적인

17) Ibid., p. 188.



마약부패사건의 하나는 1987년 5월 푸에블라 지역군 사령관 실바(Juan Poblano Silva) 장군이 지역 PJF 및 DGSN의 간부들과 함께 미국 LA 연방법원에서 기소된 일이다. 이들은 마약조직의 비행기에 대한 이착륙과 연료공급을 허가하는 대신 코케인 톤당 100만 달러의 뇌물을 수령한 것으로 밝혀졌다.<sup>18)</sup> 다른 하나는 1988년 멕시코 국방장관인 가르도끼(Juan Arevalo Gardoqui) 장군이 구아달라하라 카르텔로부터 정치적 보호를 위해 1,000만 달러의 뇌물을 제공받은 사건이다.<sup>19)</sup>

살리나스 정부동안 마약관련 정치부패의 심각성은 대통령의 취임 후 단행된 주요 고위 법집행 기관의 임명부터 예견되었다. 살리나스는 검찰총장에 전 할리스코 주지사(Enrique Alvarez Castillo), 반마약정책의 책임자인 검찰차장에 변호사(Javier Coello Trejo), 그리고 PJF 국장에 전 할리스코 경찰국장(Pablo Aleman Diaz)을 임명하였다. 문제는 검찰총장이 1985년 DEA 요원인 까마레나가 할리스코 주의 경찰관과 구아달라하라 카르텔로부터 납치살해 당할 시에 주지사였다는 점이다. 후에 판명된 사실이지만 그는 당시 마약조직들로부터 상당량의 뇌물을 받은 것으로 나타났다. 검찰차장도 후에 걸프 카르텔의 보스로부터 약 50만 달러의 뇌물을 받은 혐의로 해임되었다. 그리고 PJF 국장은 까마레나 납치를 직접 지휘한 인물이었다.

뇌물수수혐의로 해임된 검찰차장의 후임으로 등장한 DGSN 출신 퇴역대령(Jorge Carrillo Olea : 후에 모렐로스 주지사가 되어 후아레스 카르텔로부터 뇌물수수혐의)은 반마약작전을 수행하는 멕시코 군부와 PJF 사이의 상호협조를 기대한 인물이었다. 그러나 베라크루스 사건으로 이러한 협조가 무의미함이 증명되었다.<sup>20)</sup> 1994초에 임명된 3대 검찰차장(Mario Ruiz Massieu)도 역시 걸프 조직의 보스로부터 정치적 보호를 위해 8백만 달러의 뇌물을 수수하여 미국은행에 비밀리에 예치한 혐의로 1995년 미국에서 체포되었다.<sup>21)</sup>

살리나스 정부하의 멕시코 마약관련 정치부패의 극치는 대통령 가족이 연루된 마약스캔들이다. 먼저 대통령의 형인 라울이 걸프 카르텔로부터 뇌물을 수수하면서 카르텔의 정치적 후원자였다는 것이다. 라울이 스위스 은행 비밀계좌에 예치한 1억 2천만 달러의 상당부분이 카르텔로부터 받은 뇌물이었음이 판명되었다.<sup>22)</sup> 그리고 그의 처남이며 PRI 당의장을 암살 지령한 혐의를 받고 1995년 2월 구속되었다. 라울은 처남인 검찰차장에게 당국에 의해 압수된 1.2통 걸프 카르텔 코케

18) Los Angeles Times, 1988. 1. 16, p. A1.

19) Shannon(1988), pp. 191~192.

20) 1991년 11월 베라크루스(Veracruz) 근교에서 Alfredo Moran Avecedo 장군 소속 100명의 멕시코 군인이 콜롬비아산 코케인을 적재한 비행기를 기다리고 있었던 PJF요원 7명을 뒤에서 사살한 사건.

21) 그는 자신의 형이며 동시에 살리나스 대통령의 여동생과 결혼하였던 PRI 당의장(Jose Francisco Massieu)이 살리나스 형인 라울의 명령으로 암살되자 1994년 9월 그 암살사건을 수사하라는 살리나스 대통령의 명령을 수행하던 중 암살사건이 마약밀매자와 연계한 PRI당내의 반대파들이 자신의 조사활동을 방해한다고 사임하였다. 그러나 세디요 정부하의 재조사 과정에서 실은 그가 라울을 보호하고 있었던 것으로 판명되었다.

22) NYT, 1996. 12. 23, p. A8 : 1997. 3. 17, p. A7.

인을 안전하게 되돌려 주는 조건으로 뇌물을 제공하기도 하였다.<sup>23)</sup> 상공장관과 주 상원의원을 역임한 대통령의 아버지(Raul Salinas Lozano)는 60년대 전설적 마약밀매자(Juan N. Guerra)와 동업을 하면서 오래 전에 마약거래에 관여한 인물이었다.<sup>24)</sup> 대통령 조카(Carlos Enrique Cervantes de Gotari)도 1992년 1월 마약밀매혐의로 미국에서 체포되었다.

결국 살리나스의 반마약정책은 시간이 갈수록 미온적으로 변화였다. 단순한 마약밀매자들의 체포율만 보더라도 헬리스 이후 체포된 마약밀매자는 겨우 아부레고의 부하에 불과하였다. 혹은 <표 2>에 있는 3대 마약조직들의 보스들이 살리나스 정부동안 체포되어도 부패된 판사나 경찰관에 의해 조용히 석방되었던 것이다.<sup>25)</sup> 정부의 마약밀매에 대한 묵인과 법집행기관의 책임자나 정치권력자들이 마약조직들로부터 제공받은 뇌물로 살리나스 정부동안 멕시코 마약부패는 통제불능의 상태가 되었다. 1994년 3월 특별수사팀장(Eduardo Valle)이 살리나스 대통령이 걸프 조직의 보스를 보호하고 있다고 발표하고 사임한 사건은 멕시코 마약부패의 심각성을 보여준 병산의 일각에 불과하다.<sup>26)</sup> 더욱 큰 문제는 고위관리가 부패혐의로 기소되어도 형사처벌은 극히 이례적이고 대부분이 해임하는 것으로 사건은 종결되는 멕시코 법체계에 있다.<sup>27)</sup>

### III. NAFTA의 형성과 마약부패의 변화하는 양상

1994년 1월 NAFTA의 결성은 중남미는 물론 세계 마약밀매의 유통구조에 급격한 변화를 초래하였다. 무엇보다도 세계도처의 마약이 미국으로 유입하기 용이한 멕시코로 몰리고 있다는 점이다. 최근 콜롬비아 및 동남아시아산 헤로인은 물론 라오스산 아편, 나이지리아산 헤로인, 파키스탄 해쉬쉬, 아시아와 중동에서 생산되는 메스암페타민(speed : 필로폰) 등이 멕시코에서 적발되는 사례가 증가하는 것은 이를 반영한다.<sup>28)</sup> 세계 도처에서 멕시코로 몰려오는 마약 때문에 상대적으로 도착세력인 멕시코 마약조직이 NAFTA 형성 후 더욱 세력이 확대되어 자신들의 마약시장 영역을 국내뿐만 아니라 국제적 규모로 확장하려는 양상을 보이고 있다. 이것은 부분적으로 콜롬비아의 변화된 마약밀매상황에도 기인한다.

22) NYT, 1996. 12. 23, p. A8 ; 1997. 3. 17, p. A7.

23) Ibid, 1997. 2. 26, p. A1.

24) Ibid.

25) 까마레나 사건에 연루되어 체포된 후아레스 카르텔의 보스를 경찰간부(Jorge Armando Pav n Reyes)가 20만 달러의 뇌물을 받고 도피시켰다.

26) Ibid, 1995. 10. 20, p. A9. 1996. 5. 12, p. 6.

27) Ibid, 1995. 7. 30, p. 6.

28) Ibid, 1996. 1. 17, p. A5.

90년대 초에 콜롬비아 메데진 카르텔은 정부와의 마약전쟁 과정에서 붕괴되고 대신 라이벌인 갈리 카르텔이 부상하였다. 갈리 조직은 메데진 조직과는 달리 폭력대신 비폭력과 뇌물을 선호하는 조직이다. 콜롬비아에서 마약조직의 변동은 멕시코 조직에도 직접적인 영향을 미치었다. 즉 갈리 조직이 폭력적인 걸프 카르텔 대신 비폭력적이며 냉철한 비즈니스를 선호하는 후아레스 카르텔을 선호함으로써 후자가 90년대 초순경부터 멕시코 최대의 마약조직으로 부상하는 요인의 하나가 되었다. 그리고 1995년 콜롬비아에서 갈리 조직의 대부분 보스들이 정부에 투항함으로써 미국 내 콜롬비아 조직의 마약시장이 급격히 쇠퇴하였다. 이 과정에서 멕시코 조직이 미국내 마약시장을 인수함으로써 중남미 마약밀매에서 점차 주도적인 조직으로 등장하는 계기가 되었다. 이것은 코케인 밀매구조에서 힘의 균형이 콜롬비아에서 멕시코로 전환됨을 의미한다.

멕시코 조직의 급성장은 또한 미국정부(부시와 클린턴 행정부)가 멕시코 마약문제를 다른 라틴 아메리카 국가들과는 달리 특별 케이스로 간주하는 정책에도 기인한다. 예를 들면, 멕시코 정부가 마약밀매자들을 체포하여 곧 석방하거나 멕시코 정부의 돈세탁방지법에 대한 완만한 정책, 혹은 마약관련 정치인들과 군인 및 경찰들의 부패가 적발되어도 미국정부는 콜롬비아 정부에게 행하는 강경한 외교적 압력을 가하지 않고 인내하였다.<sup>28)</sup> 그리고 멕시코의 반마약정책을 지나치게 높이 평가하는 점이다. 미국은 멕시코의 정치경제적 안정과 NAFTA의 협상에 방해가 되는 마약이나 부패의 문제에 대해 가급적 언급을 회피하였다. 한마디로 이러한 미국정부의 마약정책에 대한 일관되지 않고 이중적인 정책이 오늘날 멕시코 마약문제를 심각하게 만든 요인으로 작용하였다. 요약하면, NAFTA의 형성은 멕시코 마약조직을 초국가적 마약조직으로 성장시키는 요인으로 작용하였고, 마약조직들은 마약밀매에서 나오는 막대한 불법자금으로 멕시코 법집행기관원과 정치권력자를 매수함으로써 자신들의 불법마약사업을 더욱 확대하였다.

1994년 12월 세디요가 대통령에 당선되었다. 그는 1995년 9월 살리나스처럼 마약밀매를 멕시코 국가안보에 가장 중대한 위협으로 선언하였다. 그는 미국측이 요구한 초대내각에 15명의 마약관련 부패인물을 기피하였다.<sup>30)</sup> 또한 세디요는 주요사업의 하나로 범인인도협정, 돈세탁법 및 조직범죄법의 시행 등 법제도의 개선을 약속하였다. 더구나 그는 고위공직자들에 의한 마약부패를 방지하기 위해 PRI 창설 이래 처음으로 야당(PAN) 의원(Antonio Lozano Garcia)을 검찰총장에 임명하였다. 신임검찰총장은 취임식때 멕시코 경찰의 약 70%가 마약밀매자들에게 뇌물을 수수하고 있음을 솔직히 시인하였다. 그는 이러한 법집행기관에 침투한 마약밀매자를 척결하기 위해 경

28) Ibid, 1996. 1. 17, p. A5.

29) 살리나스 초대내각에 입각된 교육부 장관(Manuel Bartlett Diaz)은 까마레나 사건 당시 내무장관으로 그 사건에 연루된 인물이다. 문제는 디아스가 당시 중앙아메리카 좌익조직내의 구조련 및 쿠바 첩보원들의 지역활동에 대해 CIA와 긴밀히 협조한 인물이라는 점에서 오히려 미국 측이 그를 구속하지 못하도록 압력을 행사하였다.

30) 미국측이 제시한 18명의 블랙리스트 명단에는 전 내무장관, 전 국방장관, 전 검찰총장, 살리나스 정부하의 DSGN 국장, DSGN의 마약첩보국장 등이 포함되었다. NYT, 1997. 7. 11, p. A11.

찰과 법체계의 근본적인 정화를 약속하고 마약밀매자와 조직범죄의 단속을 위해 새로운 '엘리트 반마약군'의 창설을 약속하였다.<sup>31)</sup>

1996년 8월 세디요 정부는 4,400명의 연방사법경찰관 중에서 700여명을 해고하였다. 그러나 보다 더 큰 문제는 해고된 이들이 마약밀매, 도둑, 납치 등과 같은 범죄행위에 가담하고 있어 새로운 문제로 떠오르고 있다.<sup>32)</sup> 마약밀매를 척결하기 위해 세디요는 마약담당 검찰차장에 구아달라하라 지역군 사령관(Jesús Gutiérrez Rebollo : director of the National Institute for Combatting Drugs)<sup>33)</sup>을 임명하였다. 이것은 세디요가 반마약정책에서 다시 군을 동원하여 강경정책을 실시한다는 의미였다. 문제는 이 군장성이 오랫동안 후아레스 카르텔의 보스인 후엔페스와 밀접한 관계를 유지하고 있었다는 점이다. 원래 멕시코 제2의 도시인 구아달라하라는 멕시코 마약공급의 심장부이기 때문에 모든 조직의 기반이 존재하는 곳이다. 장군은 7년 동안 후엔페스의 코케인 밀매를 묵인하는 조건부로 막대한 뇌물을 제공받은 혐의로 1997년 2월 구속되었다.<sup>34)</sup> 조사결과에 의하면 장군은 후엔페스에게 뇌물을 받고 그의 경쟁조직인 티후아나 카르텔을 자신의 군부대를 동원하여 소탕하는데 이용하였다.<sup>35)</sup> 한편 1997년 3월 티후아나 지역의 반마약소탕작전을 지휘하는 장군(Alfredo Navarro Lara)이 웨릭스 조직으로부터 한달 1백만 달러의 뇌물을 제공받은 혐의로 체포되었다. 이것은 멕시코의 라이벌 마약조직들 사이의 암투로 멕시코 군부대가 들러리로 동원된 꼴이다. 이 외에도 현직 소노라 주지사(Manlio Fabio Beltrones Rivera)와 모렐로스 주지사(Jorge Carrillo Olea)등이 후아레스 조직으로부터 뇌물수수혐의를 받고 있다.<sup>36)</sup>

미정보 관계자에 따르면 멕시코 마약밀매자의 연 수익은 100억 달러로 추산한다. 이중에서 약 60%인 60억 달러가 전 수준의 멕시코 관리들에게 뇌물로 제공한다고 하였다.<sup>37)</sup> 문제는 마약밀매에서 파생된 마약부패의 문제가 NAFTA 형성 후 멕시코 국내문제로 한정되지 않고 이제는 멕시코 국경에서 근무하는 미국측 법집행기관에도 확산되고 있다는 점이다. 그리고 그 부패의 수준이 지역수준에서 점차 연방수준을 급속히 확산되어 가고 있는 실정이다.<sup>38)</sup> 예를 들면, 멕시코 조직들은 NAFTA의 규정아래 신속한 물량을 운송하기 위한 무역통제관을 매수하기도 한다. 또한

31) 이 약속은 1996년 12월 새로 임명된 2대 검찰총장(Jorge Madrazo Cu llar)이 기존의 반마약국을 해체하고 부패되지 않은 약 1,100명 정도의 관리를 선정하여 소수정예화된 조직(the Special Prosecutor's Office for Attention to Drug Crimes)의 창설로 실현되었다.

32) NYT, 1996. 9. 3, p. A4.

33) 1993년에 설치된 비공개적인 특별 반마약작전국이다.

34) 세디요는 새로운 반마약 책임자로 역시 군장성(Tito Valencia Ortiz)을 임명하여 마약전쟁의 군사화(militarization)를 유지하였다.

35) NYT, 1997. 5. 24, p. 1,6.

36) Ibid, 1997. 2. 23, p. 8.

37) Ibid, 1997. 2. 23, p. 8.

38) Ibid, 1997. 3. 24, p. A1.

1995년 5월 FBI의 조사에 의하면 엘파소(El Paso)에 근무하는 미국 세관원이 1톤의 코케인을 미국으로 들어오는 것을 묵인하는 대가로 1백만 달러의 뇌물을 멕시코 조직들로부터 받았다는 혐의로 체포되었다.<sup>39)</sup> 한마디로 멕시코 마약밀매에서 파생되는 마약부패가 이제는 국제화되는 추세로 발전하고 있다.

## IV. 결 론

미 마약청의 자료에 의하면, 멕시코 정부는 일년에 마약으로 약 100억 달러 이상의 불법수익을 취득하기 때문에 황금알을 낳고 있는 이런 거위를 죽인다는 것은 정책적으로 불가능하다고 판단한다.<sup>40)</sup> 이것이 사실이라면 멕시코 경제가 부분적으로 마약돈에 의해 중독되어 성장하고 있음을 반증하는 것이다. 문제는 멕시코 정부의 미온적인 마약정책에도 문제점이 있지만 미국 측의 이중적인 마약정책에도 부분적인 책임이 있다. 적어도 미국 정부는 살리나스 정부 말에 있었던 NAFTA의 체결과정에서 멕시코의 마약문제를 주요 논점으로 거론해야 했었다. 그러나 마약문제는 정치경제논리에 밀려 2차적인 문제로 전락하였다. 이것의 부분적인 결과들이 멕시코 마약조직의 급부상과 그에 따른 멕시코 마약부패의 심화는 물론 미국 국경지역에 근무하는 미국측 법집행기관원들도 부패되어가고 있다.

현재 멕시코의 정치상황은 ‘마약민주주의(narco-democracy)’로 표현되고 있다. 이것은 마약조직이 투표권자를 매수하여 특정의 정치인을 선거에 달성시킬 수 있을 정도로 막강하다는 의미이다. 이것은 멕시코 정치체제의 중대한 위협이다. 멕시코 조직들은 콜롬비아 조직들처럼 자신의 정당을 설립한다거나, 대통령 선거에 자금을 제공하거나 혹은 정치적 선전 등에 적극적 개입하는 양상은 아직까지는 보이지 않고 있다. 마약부패는 마약밀매와 별개의 존재가 아니다. 후자 없이 전자는 존재하지 않는다. 따라서 세디요 행정부 하에 이러한 마약밀매의 문제를 척결하지 못한다면 멕시코 장래는 결코 밝지 못할 것이다.

39) Ibid, 1995. 7. 30, p. 6.

40) Ibid, 1995. 7. 30, p. 6.

## 참 고 문 헌

### 1. 단행본 및 논문

- Cummings, John(1989. 12), "Work for US or Die", Penthouse.
- Lupsha, Peter A. (1992), "Drug Lords and Narco-Corruption: The Players Change but the Game Continues", in War on Drugs: Studies in the Failure of U. S. Narcotics Policy, edited by Alfred W. McCoy & Alan A. Block, Boulder, CO: Westview Press.
- Mills, James(1986), The Underground Empire, NY: Dell.
- Poppa, Terrence E. (1990), Drug Lord: The Life and Death of a Mexican Kingpin, NY: Pharos Books.
- President's Commission on Organized Crime, Report to the President and the Attorney General(1986), America's Habit: Drug Abuse, Drug Trafficking, and Organized Crime, Washington D. C.: Government Printing Office.
- Riding, Alan(1986), Distant Neighbors, New York: Vintage Books.
- Shannon, Elaine(1988), Desperados, NY: Viking.

### 2. 잡지 및 신문

- Proceso, 1988. 12. 26.
- Los Angeles Times, 1990. 5. 4.
- New York Times, 1995. 6. 1~1997. 8. 31.