

미국-멕시코 마약 안보 패러다임 변화에 관한 연구:
메리다 이니셔티브를 중심으로



과 목	국제지역학세미나
담당 교수	박상현교수님
학 과	국제개발협력학 전공
학 번	202110220
이 름	도관규

<목차>

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

II. 본론

1. 이론적 배경

1-1 안보의 역설

1-2 범죄의 공간적 전이와 분절화

2. 메리다 이니셔티브의 전개와 효과

2-1 초기 군사 지원

2-2 기관개혁

2-3 제도적 지원

3. 패러다임의 위기: 트럼프 행정부의 '거래적 안보'

III. 결론

I. 서론

현재 미국과 멕시코의 접경 지역은 단순한 지리적 경계를 넘어, 글로벌 안보와 경제 체제가 정면으로 충돌하는 거대한 시험대가 되었다. 특히, 멕시코 마약 산업의 성장은 1980년대 레이건 정부 이후 마약 문제가 미국의 안보와 직결되며, 미국의 국가 안보적 차원의 이슈로 설정되었고, 이를 해결하기 위해서는 마약 생산과 유통을 차단해야 한다는 공급 중심의 대마약 정책과 맞물려 미국-멕시코 관계에서 중요한 정치적 이슈로 부각 되었다. 이는 마약 밀매의 주요한 루트가 되었던 중남미 국가들에 대한 미국이 개입할 수 있는 여지로 충분하였다. 따라서, 지난 수십 년간 미국은 멕시코 내 마약 카르텔 소탕을 위해 '메리다 이니셔티브(Mérida Initiative)'로 대표되는 대규모 안보 원조를 단행하며 양국 간 공동 책임과 협력을 강조해 왔다. 2008년 첫 합의 이후 메리다 이니셔티브는 멕시코의 안보 및 사법 기관에 막대한 지원을 제공하고 무기와 자금의 흐름을 차단하기 위한 새로운 기반을 마련한 것으로 평가받는다. 미국 의회 조사국의 보고서에 따르면 2008년 회계연도부터 2021년 회계연도까지 약 35억 달러 이상의 예산이 집행되었다. 그러나 이러한 막대한 자원 투입에도 불구하고, 현실적인 지표는 심각한 '안보의 역설'을 가리키고 있다. 미국의 군사적 지원과 기관 개혁 원조가 지속되었음에도 불구하고, 미국 내 펜타닐 관련 사망자는 2012년 2,628명에서 2022년 73,654명으로 폭증하며 사상 최고치를 기록했기 때문이다.

이러한 실패의 이면에는 물리적 타격 중심의 안보 전략이 가진 구조적 한계가 존재한다. 카르텔 수뇌부를 제거했음에도 불구하고, 이는 오히려 범죄 조직의 파편화와 폭력의 잔혹성을 심화시키는 결과를 초래했다. 실제로 2006년 대여섯개에 불과했던 주요 카르텔은 수뇌부 제거 이후 여러 소규모 분파로 분열되었으며, 이 과정에서 조직 간 세력 다툼이 격화되어 멕시코의 마약 전쟁 관련 살인 사건 수는 2006년 2,119건에서 2008년 5,207건으로 2배 급증하는 참혹한 결과를 낳았다. 더욱이 메리다 이니셔티브의 또 다른 축이었던 기관 및 사법 개혁 원조 역시 고질적인 내부 부패라는 장벽에 부딪혔다. 과거 협력의 핵심 파트너였던 고위 공직자가 카르텔과의 유착 혐의로 유죄 판결을 받은 사례는, 국제사회의 원조 자산이 오히려 범죄 조직을 보호하거나 강화하는 수단으로 전용될 수 있다는 제도적 취약성을 시사한다. 이러한 기존 협력 모델의 한계는 2026년 현재 미국 대외 정책의 급격한 패러다임 전환을 불러왔다. 과거의 소프트파워적 접근은 이제 트럼프 행정부의 '관세를 무기화한 강압적 외교'와 '거래적 안보' 모델로 대체되고 있으며, 이는 멕시코의 경제적 급소를 압박하여 단기적인 마약 단속 결과를 강제하려는 시도로 나타나고 있다.

그러나 이러한 강압적 정책은 또 다른 구조적 악순환을 야기할 위험이 크다. 이에 본 연구는 미-멕시코 안보 협력의 역사적 맥락과 실증적 데이터를 분석하여 과거 모델의 한계를 성찰하고자 한다. 나아가 현재의 강압적 정책이 지닌 위험성을 진단하고, 사법 투명성과 지역사회 회복력을 강화하여 카르텔이 침투할 수 없는 '사회적 면역력'을 구축하는 인간 안보 중심의 지속 가능한 안보 협력 모델의 방향성을 제시하는 데 본 연구의 목적이 있다.

위와 같은 연구 목적을 달성하기 위해 본 논문은 다음과 같은 세 가지 핵심 연구질문을 설정하고 이를 실증적으로 검토하고자 한다.

첫째, 메리다 이니셔티브의 초기 군사 지원과 킥핀 전략은 왜 마약 카르텔의 약화가 아니라 폭력

의 분절화와 치안 악화로 이어졌는가?

둘째, 메리다 이니셔티브의 기관·사법 개혁은 멕시코의 제도적 회복력에 어떤 성과를 남겼으며, 왜 부패와 유착 구조 속에서 그 효과가 제한되었는가?

셋째, 메리다 이니셔티브 이후 나타난 트럼프 행정부의 거래적 안보 방식은 기존 협력 모델과 어떤 공통점과 차이점을 가지며, 왜 이는 다시 인간 안보 중심의 협력으로의 전환 필요성을 보여주는가?

II. 본론

1. 이론적 배경

1-1) 안보의 역설

안보의 역설이란 국가가 안보 역량을 강화하기 위해 투입한 물리적 수단과 정책적 기제가 오히려 안보 환경의 불안정성을 심화시키는 구조적 모순을 의미한다. 본 연구에서 다루는 미국-멕시코 안보 협력은 이러한 안보의 역설을 실증적으로 보여주는 대표적인 사례다.

메리다 이니셔티브 초기 단계인 2008-2011년에 실행된 대규모 군사 지원은 마약 카르텔이라는 비국가 행위자에 대한 국가의 물리적 통제력을 강화하는 데 초점을 맞추었다. 그러나 이러한 하드웨어 중심의 원조는 카르텔과의 전면적인 화력 대결을 유도했으며, 결과적으로 범죄 조직의 무장 수준을 고도화시키는 부작용을 낳았다. 국가의 억제력이 강화될수록 카르텔은 생존을 위해 더욱 극단적이고 잔혹한 폭력 수단을 동원하게 되었으며, 이는 공권력과 범죄 조직 간의 '폭력의 악순환'을 형성하였다. 국가 중심의 군사적 안보 강화가 시민 개개인의 생존권을 보장하는 '인간 안보'를 잠식했음을 시사한다. 즉, 공급 차단이라는 국가 안보적 목표가 지역 사회의 치안 붕괴라는 역설적 결과를 초래한 것이다.

1-2) 주요 이론

미국과 멕시코의 군사 중심 안보 협력이 마약 유입 차단 및 치안 안정이라는 본연의 목적 달성에 실패한 원인은 다음과 같은 두 가지 핵심 이론으로 규명할 수 있다.

첫째, 풍선 효과에 의한 범죄의 공간적 전이 현상이다. 풍선 효과란 특정 지역이나 경로에 대한 단속 및 압박을 강화할 경우, 불법 활동이 소멸하는 것이 아니라 단속이 느슨한 인접 지역으로 이동하는 현상을 의미한다. 미국의 지원이 멕시코 내 특정 카르텔이나 주요 밀매 루트에 집중되자, 범죄 조직은 인근 주(州)나 중남미 타국으로 근거지를 이전하거나 우회 경로를 개발하며 단속을 무력화하였다. 결과적으로 마약의 전체 공급량에는 유의미한 변화가 발생하지 않은 채, 범죄의 영향권만이 광역화되는 결과를 초래하였다. 둘째, 수뇌부 제거 전략에 따른 조직 분절화(Fragmentation)이다. 이는 미국의 참수 작전(Decapitation Strategy)인 '킹핀 전략'이 가진 구조적 한계를 설명한다. 오삼교(2012)에 따르면, 정부의 강력한 타격 전략은 마약 조직을 근절하기보다는 조직의 생존 본능을 자극하여 폭력을 거대화시키고 조직을 소규모 분파로 파편화시킨다.

이러한 분절화 현상은 리더십의 공백으로 인한 조직 내 권력 투쟁과 조직 간 세력 다툼을 격화시키며 비선형적 폭력을 확산시킨다. 특히 분절화된 소규모 분파들은 거대 카르텔에 비해 자금력과 유통망이 부족하기 때문에, 생존을 위한 수익 모델을 다각화하게 된다. 이 과정에서 마약 밀매뿐만 아니라 납치, 갈취, 지역 주민 대상의 보호세 징수 등 민생과 직결된 범죄로 사업 영역을 확장하는 양상을 보인다(오삼교, 2012).

결국 과거 거대 카르텔 시장 독점 구조에서 현 200여 개의 소규모 분파로 파편화되어 멕시코 전역의 치안을 악화시킨 현상은, 군사적 타격 중심의 원조가 범죄 조직의 구조를 더욱 예측 불가능하고 위험한 형태로 변질시켰음을 방증한다. 이는 국가 안보 차원의 개입이 오히려 지역 사회의 '인간 안보'를 위협하는 '안보의 역설'을 심화시키는 핵심 기제로 작용한다.

2. 메리다 이니셔티브의 전개와 효과

메리다 이니셔티브는 미국과 멕시코가 초국가적 범죄, 특히 마약 밀매와 카르텔 폭력에 대응하기 위해 구축한 대표적 안보 협력 체계이다. 메리다 이니셔티브는 단일한 기조로 유지된 정책이 아니라, 미국의 정권 교체에 따라 그 성격이 변화해 온 안보 협력 모델이다. 2008년 조지 W. 부시 행정부 하에서 시작된 초기 단계는 멕시코 정부의 '마약과의 전쟁'을 지원하기 위한 블랙호크 헬기 등 군사 장비와 기술 지원 중심의 하드 파워적 접근이 주를 이루었다. 그러나 이러한 군사적 타격 위주의 전략이 카르텔의 분절화와 폭력의 심화라는 부작용을 낳자, 뒤이은 버락 오바마 행정부는 무기 지원을 넘어선 근본적인 제도 개선의 필요성을 인식했다. 이에 따라 오바마 행정부는 '네 가지 기둥(Four Pillars)' 전략을 도입하며, 사법제도 개혁, 경찰 전문화, 지역사회 회복력 강화 등 소프트파워 중심의 기관 개혁으로 정책의 무게 중심을 이동시켰다. 표면적으로 볼 때 메리다 이니셔티브는 전통적 치안 원조를 제도적 개혁과 결합한 포괄적 정책처럼 보이지만, 실질적 결과는 기대에 못 미쳤다. 오히려 초기에는 폭력의 확산과 조직범죄의 재편이라는 역설적 효과를 낳았고, 이후의 제도 개혁 역시 고질적 부패와 국가 역량의 한계로 인해 충분히 제도화되지 못했다.¹

이러한 점에서 메리다 이니셔티브는 안보 원조가 반드시 안보 향상으로 이어지지 않는다는 사실을 보여주는 대표적 사례이다. 특히 군사력과 기술 지원에 기반한 대응은 단기적 성과를 만들 수는 있어도, 초국가적 범죄의 구조적 원인과 사회경제적 배경을 해결하지 못할 경우 오히려 폭력의 순환을 심화시킬 가능성이 크다. 메리다 이니셔티브의 경험은 바로 이러한 안보의 역설을 실증적으로 드러낸다.²

¹ 미국대사관 멕시코, 「The Merida Initiative」, 2021.

² Congressional Research Service, The Rule of Law in Mexico and the Mérida Initiative, 2015.

2-1) 초기 군사 지원

2006년 멕시코의 펠리페 칼데론 대통령이 취임 직후 마약 카르텔과의 '전면전'을 선포하며 군대를 동원하였다. 이에 발맞춰 2007년 미국의 조지 W. 부시 대통령이 멕시코 및 중남미 국가들의 마약 범죄 소탕을 지원하기 위해 발표한 대규모 원조 패키지가 바로 '메리다 이니셔티브'이다.

메리다 이니셔티브의 초기 단계(2008-2010)는 카르텔 지도부를 제거하고 범죄 조직의 작동 기반을 붕괴시키는 데 초점을 두었다. 메리다 이니셔티브는 이를 위해 다양한 장비 지원과 군사 훈련을 제공하였고, 미국 의회 조사국의 보고서에 따르면 실제로 초기 3년간 전체 예산의 절반 가까운 예산의 지원이 투입되었다. 구체적으로 헬리콥터를 포함한 장비와 군사 훈련이 제공됐다. 이른바 킹핀 전략은 조직범죄를 위계적 구조로 이해하고, 그 정점에 있는 인물을 제거하면 전체 조직이 붕괴할 것이라는 전제를 바탕으로 한다. 그러나 마약 카르텔은 일반적인 기업조직이나 관료제와 달리 네트워크적 성격이 강하고, 지도자 사망이나 체포가 곧바로 해체로 이어지지 않는다. 오히려 리더십 공백은 내부 권력 투쟁과 분파 간 충돌을 촉발하여 더 광범위한 폭력을 야기할 수 있다.

실제로 멕시코에서는 칼데론 행정부 시기 대규모 군사 투입과 카르텔 수뇌부 제거가 본격화되면서 범죄조직이 더 작은 단위로 쪼개지는 현상이 나타났다. 조직 내부의 갈등을 유발하고, 마약 시장에 대한 점유율 및 수송로 통제를 위한 다른 조직과의 갈등이 커지게 되면서 발생한 현상이다. 2006년 6개의 주요 마약 조직이 2010년에는 12개의 조직으로 분화하거나 새로 등장하였다. 2007년 6개 주에서 지배적 지위를 누리던 마약조직들은 2009년에는 16개 주에서 29개 카르텔, 2010년에는 22개 주에 52개의 카르텔이 자리를 잡고 있다³.

멕시코 마약 조직의 분화와 양적 증가

2006	2007-2009	2010
Pacífico Cartel (Sinaloa Cartel)	Pacífico Cartel	Pacífico Cartel
	Cártel de los Beltrán Leyva	Pacífico Sur Cartel
		Acapulco Independent Cartel
Juárez Cartel	Juárez Cartel	Juárez Cartel
Tijuana Cartel	Tijuana Cartel	Tijuana Cartel
	"El Teo" Faction	"El Teo" Faction
Golfo Cartel	Golfo Cartel - Zetas	Golfo Cartel
		Zetas
La Familia Michoacana	La Familia Michoacana	La Familia Michoacana
Milenio Cartel	Milenio Cartel	La Resistencia
		Jalisco Cartel - Nueva Generación
6	8	12

<그림1> (출처: Gutierrez, 2011: 4.)

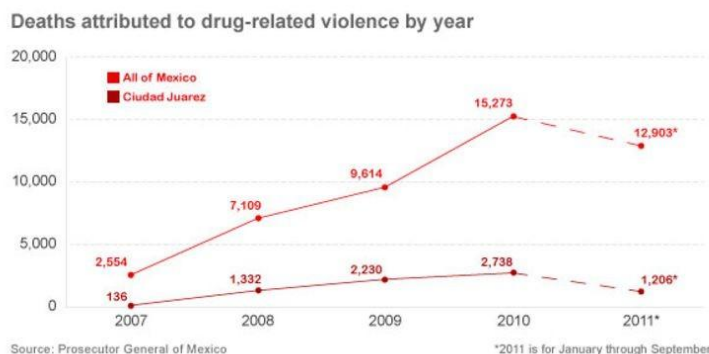
³ 오삼교(2012), 멕시코 칼데론 정부의 마약 전쟁: 전략적 한계와 구조적 제약, 2012

이러한 분절화는 단순한 조직 수의 증가를 의미하는 것이 아니라, 범죄의 통제 가능성이 낮아지고 폭력의 예측 가능성 역시 급격히 떨어졌음을 뜻한다. 중앙집중적 통제 아래 있던 범죄조직이 소규모 경쟁집단으로 나뉘게 되면, 각 분파는 생존을 위해 더 잔혹하고 즉각적인 수익 창출 방식을 추구하게 된다. 그 결과 마약 밀매뿐 아니라 납치, 갈취, 보호비 징수와 같은 생활밀착형 범죄가 확산되며 일반 시민의 일상 자체가 위협받게 된다⁴.

이 과정에서 나타난 대표적 메커니즘이 풍선 효과이다. 특정 지역이나 경로에 대한 강한 압박은 해당 지역의 범죄를 소멸시키는 것이 아니라 인접 지역이나 다른 통로로 이동시키는 결과를 초래한다. 따라서 미국과 멕시코가 특정 거점과 지도부를 집중적으로 압박할수록, 카르텔은 단속이 느슨한 중남미의 주변국들로 마약 유통 거점을 옮기거나 새로운 루트를 개척했다. UDODC에 따르면, 멕시코로 향하는 마약의 중간 기착지로서 과테말라, 온두라스, 니카라과 등의 치안 공백 지역이 연료 보급이나 마약 비축을 위한 장소로 더욱 활용되고 있다. 또한, 멕시코에서 중앙·남미로: 멕시코가 메탐페타민 원료물질에 대한 규제를 강화하자, 제조 시설이 규제가 약한 아르헨티나, 과테말라, 엘살바도르 등지로 남하하는 경향을 보이고 있다. 그 결과 미국행 코카인 유통 경로 중 중앙아메리카-멕시코 회랑이 차지하는 비중은 1985년 1%에 불과했으나, 2006년에는 71%까지 상승하였다. 결과적으로 공급망은 더 분산되고 더 복잡해졌으며, 범죄의 영향권은 멕시코 전역으로 넓어졌다. 즉, 공급 차단 자체가 무의미했던 것은 아니나, 그것이 전체 범죄 경제를 약화시키는 수준의 구조적 효과를 내지는 못했다.

<그림2>를 보면 외부 통계와 연구들도 대체로 이 시기 멕시코의 살인율이 장기적으로 높은 수준을 유지했음을 보여준다. 이는 국가의 군사 개입이 범죄 억제와 치안 안정으로 연결되지 못했음을 의미하며, 오히려 카르텔 간 경쟁을 더 격화시켜 폭력의 구조를 악화시켰다. 국가가 더 강하게 개입할수록 범죄조직도 더 강하게 대응하는 악순환이 형성된 것이다. 또한 초기 군사 지원은 치안 문제를 군사화 함으로써 국가의 정당성에도 부담을 주었다.

The consequences



<그림2> (출처: Prosecutor General of Mexico, PGR)

군대는 본질적으로 외부 위협에 대응하기 위한 조직이며, 민간 치안을 장기간 담당할 경우 인

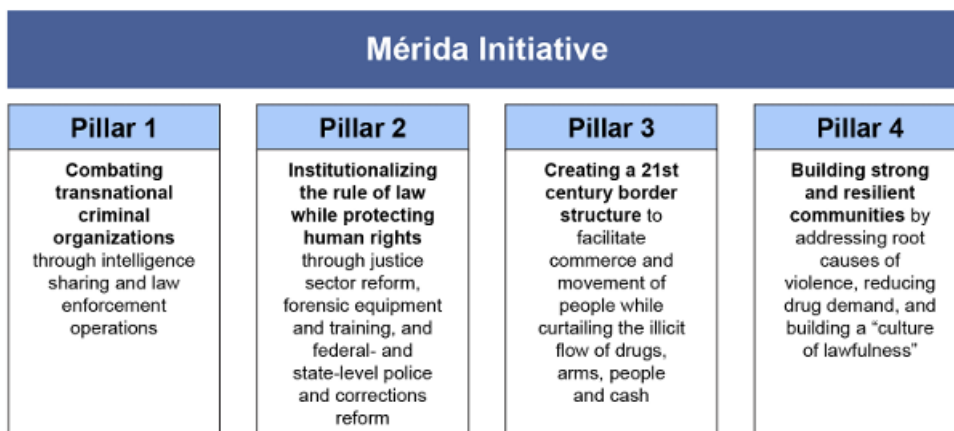
⁴ Cambridge University Press, "Criminal fragmentation in Mexico," 2026.

권 침해, 무차별 검문, 과잉 진압 등 부작용이 발생하기 쉽다. 멕시코에서 군대의 치안 역할이 확대되면서 주민들은 공권력을 보호자로 인식하기보다 또 다른 폭력 주체로 인식하는 경우도 증가하였다. 군대 주도 진압정책은 실종, 고문, 자의적 억류 등 인권 문제를 야기하였다. 2006년 후반 이후 약 600건의 군 병력에 의한 인권 침해가 보고되었다.⁵ 이는 범죄조직의 위협을 약화시키는 동시에 국가에 대한 신뢰까지 손상시키는 이중의 결과를 낳았다.

결국 메리다 이니셔티브 초기 군사 지원은 범죄조직의 근간을 붕괴시키기보다 그 구조를 재편하고 폭력의 분산을 촉진하였다. 이 점에서 메리다 이니셔티브는 전략적 표적 제거(Targeted Killing)를 통해 범죄 조직의 지휘 체계를 일시적으로 마비시키고, 군사적 정보 자산의 공유와 현대화된 무기 체계 구축을 통해 국가의 물리적 강제력을 제고했다는 측면에서 일정한 가시적 성과를 보였더라도, 인간 안보의 관점에서는 오히려 실패한 정책으로 평가될 수 있다.

2-2) 기관 개혁

오바마 행정부가 들어서면서 미국은 부시 행정부의 군사 중심 지원이 멕시코 내 인권 침해와 치안 악화 등 부작용을 낳고 있다는 것을 인지하고, 메리다 이니셔티브는 초기 군사 지원의 한계를 체감하였다. 따라서 오바마 행정부는 메리다 이니셔티브의 방향성을 크게 수정하여 'Four Pillars' 전략을 세우고, 2011년부터 기관 개혁을 시행했다. 네 가지 기둥은 1. 조직범죄의 작전 수행 능력 와해, 2. 법치주의의 제도화 (사법부 개혁, 경찰 전문화, 부패 방지), 3. 21세기형 국경 구축 (안전하고 효율적인 통관), 4. 강력하고 탄력적인 지역사회구축을 포함하고 있다.

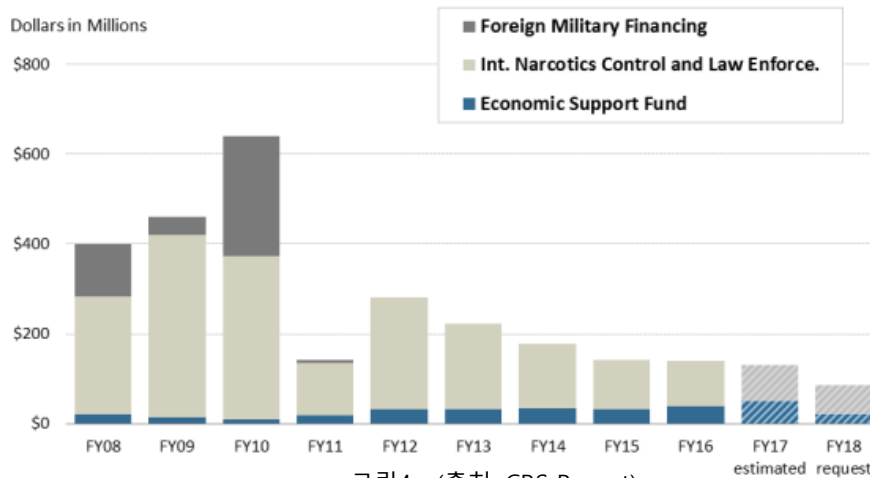


<그림3> (출처: United States Government Accountability Office)

이러한 개혁은 무기 지원에서 '사법 제도 개혁과 투명성 제고'라는 제도적 원조로 패러다임이 진화했음을 보여준다. 메리다 이니셔티브의 2011년부터 2017년까지 16억 달러의 자금이 교육, 법 프로그램으로 전환되었다. 이는 멕시코의 사법 및 치안 기관을 개혁하여 장기적으로 법치주의와 제도적 역량을 강화하는 것이었다. 이는 초기의 군사적 압박 중심 정책이 카르텔의 파편화와 폭력의 질적 진화라는 부작용을 낳자, 범죄자를 법적으로 완전히 단죄할 수 있는 '제도적 그물망'

⁵ 오삼교(2012), 멕시코 칼데론 정부의 마약 전쟁: 전략적 한계와 구조적 제약, 2012

구축하려는 전략적 전환이었다.



<그림4> (출처: CRS Report)

Pillar 2에 대해서, 멕시코는 자국 내의 민주화 요구와 부패 척결 의지에서 비롯된 자발적 헌법 개정이 있었다. 2008년 개헌을 통해 단행된 규문주의에서 당사자주의로의 사법 체계 전환을 실시했다. 단순한 절차적 변경을 넘어, 국가 권력 중심의 사법 구조를 인권과 투명성 중심의 민주적 표준으로 재편하려는 시도였다. 과거 멕시코의 사법 시스템을 지배했던 규문주의 체제에서 판사와 검사에게 집중된 권한은 카르텔이 매수해야 할 대상을 명확히 해주었으며, 공권력이 범죄 조직의 방패막이가 되는 구조적 취약성을 노출했다. 미국은 메리다 이니셔티브를 통해 개혁 안착 및 멕시코의 사법 현대화에 필요한 기술적·재정적 자원을 집중적으로 투입하였다. 구체적으로 경찰 교육, 검찰 역량 강화, 포렌식 장비 지원, 형사 사법 절차 현대화, 교정시설 개선 등을 포함하며, 멕시코 국가의 제도적 회복력을 높이려는 방향으로 전개되었다. 형사 사법제도의 개혁은 비공개 서면심리 중심의 제도에서 공개적 구술 재판으로 전환하는 과정과 결합되며 사법 투명성을 높이는 데 기여하였다.⁶ 과거 규문주의의 밀실 사법은 카르텔의 '사법 매수'에 취약하였고, 이에 대해 재판의 투명성을 높여 범죄조직과 사법부의 유착 고리를 제거하고자 노력했다. 이러한 제도 개혁은 일정한 성과를 남겼다. 무엇보다 멕시코는 사법 절차의 공개성과 증거 중심 수사, 피고인의 방어권 보장, 재판의 절차적 정당성을 강화하는 방향으로 나아갔다. 이는 단기적인 치안 성과와는 별개로, 국가의 법적 인프라를 재구축하는 중요한 진전이었다. 또한 경찰과 검찰의 훈련을 통해 감식, 수사 기록 관리, 정보 공유 등의 기술적 역량이 제고되었고, 이는 장기적으로 범죄 대응의 전문성을 높이는 기반이 되었다.⁷

이러한 제도 개혁은 일정한 성과를 남겼다. 무엇보다 멕시코는 사법 절차의 공개성과 증거 중심 수사, 피고인의 방어권 보장, 재판의 절차적 정당성을 강화하는 방향으로 나아갔다.

이는 단기적인 치안 성과와는 별개로, 국가의 법적 인프라를 재구축하는 중요한 진전이었다. 또한 경찰과 검찰의 훈련을 통해 감식, 수사 기록 관리, 정보 공유 등의 기술적 역량이 제고되었고,

⁶ Office of Justice Programs, Judicial Reform in Mexico: Toward a New Criminal Justice System, 2009.

⁷ Wilson Center, The Evolving Mérida Initiative and the Policy of Shared Responsibility.

이는 장기적으로 범죄 대응의 전문성을 높이는 기반이 되었다⁸.



<그림5> (출처: willson center)

특히 주목할 점은 멕시코가 이러한 민주적 사법 표준을 지향하면서도, 헌법에 조직범죄 혐의자에 한해 기소 전 최대 80일까지 구금할 수 있는 ‘아라이고’ 제도를 예외적으로 명문화했다는 점이다. 인권 보호와 적법 절차를 강조하는 당사자주의 체제 내에서 이와 같은 반인권적 요소를 존치시킨 결정적 계기는 마약 카르텔이 지닌 ‘비대칭적 위협’에 기인한다. 당시 멕시코 정부는 카르텔을 단순 범죄 집단이 아닌 국가의 존립을 위협하는 ‘실존적 안보 위협’으로 규정하였다. 막대한 자금력과 폭력적 수단을 보유한 카르텔은 증인을 살해하거나 수사관을 매수함으로써 사법 절차를 무력화하는 데 탁월한 능력을 보였다. 이에 따라 일반적인 불구속 수사 원칙하에서는 수사 동력을 확보하고 핵심 증거를 보전하는 것이 사실상 불가능하다는 전략적 판단이 작용하였다. 결과적으로 아라이고 제도는 보편적 사법 가치와 마약 전쟁이라는 특수한 실무적 수요 사이에서 도출된 ‘사법적 타협점’으로 분석된다. 이는 마약 범죄에 한해서는 전시에 준하는 특수한 사법권을 행사하겠다는 국가적 의지의 반영이며, 사법 체계 내부에 일반 형법과 ‘적대적 조직범죄 형법’이 공존하는 이원적 구조를 형성하는 근거가 되었다.

하지만 이러한 강력한 예외적 법 집행 수단의 존재에도 불구하고, 실제 제도 운용 과정에서의 한계는 극명하게 나타났다. 특히 치안 기관과 정치권, 범죄 조직 사이의 유착 구조가 해소되지 않으면 개혁은 외형적 성취에 머물 수밖에 없다. 실제로 멕시코의 형사사법 개혁은 지역과 기관에 따라 이행 수준이 크게 달랐고, 제도 개혁의 혜택이 전국적으로 균등하게 확산되지 않았다.⁹⁾ 이 한계를 가장 상징적으로 보여주는 사례가 가르시아 루나 사건이다. 가르시아 루나는 멕시코 공공 안전 분야의 중요 인물로, 시날로아 카르텔 등 마약 조직을 소탕하는 ‘마약과의 전쟁’의 핵심 지휘관 역할을 수행하며 대외적으로는 미국과의 안보 협력에서 중요한 파트너로 간주되었다. 그러나 그는 이후 시날로아 카르텔과의 유착 및 뇌물 수수 혐의로 미국 법원에서 유죄 판결을 받았

⁸ UNC School of Law, Remaking Mexico: Law Reform as Public Policy, 2014.

다. 이 사건은 멕시코 치안 기관의 핵심 인물이 범죄 조직으로부터 금전적 이익을 받고 정보와 보호를 제공했을 가능성을 보여준 것으로, 제도 개혁의 취약성을 극적으로 드러낸다. 가르시아 루나 사건의 의미는 단순한 부패 사건을 넘는다. 이는 외부 원조가 아무리 크더라도, 내부의 책임성과 통제장치가 작동하지 않으면 제도 개혁은 범죄 조직에 흡수되거나 무력화될 수 있음을 보여준다. 다시 말해, 사법제도와 치안 기관의 현대화는 기술적 차원의 개선만으로 충분하지 않으며, 청렴성 확보, 감시체계 강화, 내부 견제장치의 제도화가 병행되어야 한다. 그렇지 않으면 기관 개혁은 표면적으로는 성공한 것처럼 보이더라도 실제로는 범죄 조직의 침투를 차단하지 못한 채 형식적 개혁으로 남게 된다. 이러한 측면에서 메리다 이니셔티브의 기관 개혁은 분명 일정한 제도적 자산을 남겼다. 예컨대 구술 재판제의 도입과 형사절차의 현대화는 사법 투명성을 제고하려는 시도로서 멕시코 사법 체계의 중요한 전환점이었다. 그러나 그 성과가 치안 안정과 사회적 신뢰로 이어지기에는 제도 환경이 지나치게 취약했다. 법률과 제도는 존재했지만 그것을 실제로 작동시키는 조직문화는 여전히 부패와 비공식적 권력에 깊이 잠식되어 있었다.⁹ 따라서 메리다 이니셔티브의 기관 개혁은 “무의미한 실패”도 아니고 “충분한 성공”도 아닌, 제한된 성과와 구조적 한계를 동시에 지닌 불완전한 개혁으로 이해하는 것이 타당하다.

2-3) 제도적 지원

Pillar 4를 바탕으로 강력하고 탄력적인 지역사회 구축을 위한 노력이 있었다. 멕시코 정부의 ‘마약과의 전쟁’ 과정에서 범죄율과 폭력이 극심했던 국경 도시 후아레스를 중심으로 도입된 종합 지역사회 재건 프로그램인 ‘우리 모두가 후아레스다(Todos Somos Juárez)’가 있다. 단순한 병력 투입을 넘어 중앙정부, 지방정부, 시민사회가 협력하여 교육, 보건, 고용, 인프라 개선 등 160개의 구체적인 목표를 설정하였다. 특히 청소년 교육 시설을 확충하고 위기 관리 교육을 진행하는 등, 지역사회의 회복력을 구축하여 카르텔의 영향력을 축소하려는 초기 형태의 소프트파워 정책이라고 볼 수 있다. 또한, 엔리케 페냐 니에토 정부에서 출범한 ‘국가 폭력 및 범죄 사회 예방 프로그램 (PRONAPRED)’이 있다. 이 프로그램은 안보 정책의 무게 중심을 물리적 처벌에서 사회적 예방으로 공식 전환하려는 시도였다. 폭력에 취약한 주요 지자체에 예산을 투입하여, 방과 후 학교 연장, 문화 및 스포츠 센터 건립, 청소년 직업 교육 등을 진행하였다. 마약 카르텔에 노출되기 쉬운 취약 계층 청소년들에게 대안적인 활동 공간과 교육 기회를 제공하여 범죄 조직으로의 가담을 사전에 차단하는 것이 주목적으로 이루어졌다. 미래를 짓는 청소년들(Jóvenes Construyendo el Futuro)는 안드레스 마누엘 정부의 핵심 사회 프로그램으로, 무력 충돌 대신 근본적 원인을 치료하겠다는 ‘총알 대신 포옹(Abrazos, no balazos)’이라는 안보 철학을 대변한다. 학업과 취업을 모두 하지 못하고 있는 18~29세 청년층을 대상으로 하며, 이들에게 최대 12개월 동안 기업이나 공공 기관에서 직업 훈련을 받을 수 있도록 연결해주고, 매월 장학금과 의료 보험을 지원한다. 이 프로그램의 가장 큰 안보적 목적은 경제적 빈곤과 노동 시장의 위기로 인해 청년들이 카르텔의 인적 자원으로 쉽게 포섭되는 구조적 환경 자체를 무너뜨리는 것이다.

멕시코 정부가 추진한 ‘Todos Somos Juárez나 PRONAPRED 등에서 미국 국무부와 미국 USAID의 도움이 있었다. 카르텔이 빈곤층 청소년들을 ‘시카리오’나 하부 조직원으로 포섭하는 것을 막

⁹ SciELO México, “The Merida Initiative and the Tort Claims Act,” 2018.

기 위해, 미국은 지역사회 내 청소년 센터건립을 지원했다. 이곳에서 방과 후 인성 교육, 컴퓨터/기술 교육, 취업 연계 프로그램을 제공하여 청소년들에게 범죄 외의 합법적인 경제적 대안을 제시하였다. 또한 미국의 지원으로 멕시코 내 초등학교부터 고등학교까지의 교과과정에 '법치 문화' 교육이 도입되었다. 카르텔 문화를 무비판적으로 수용하는 사회적 분위기를 억제하고, 시민 의식과 법질서 준수의 중요성을 어릴 때부터 교육하는 것을 목적이다. 이러한 사례들은 마약과 카르텔 문제를 단순한 군사적 타격의 대상을 넘어, 교육 기회 확대와 경제적 자립 기반 마련을 통한 '인간 안보'의 관점에서 해결하려는 멕시코의 중요한 제도적 흐름을 보여준다.

3. 패러다임의 위기: 트럼프 행정부의 '거래적 안보'

트럼프 행정부의 등장은 미국과 멕시코 간 안보 협력 패러다임의 근본적인 단절을 의미한다. 기존의 메리다 이니셔티브가 지향했던 '동등한 파트너십에 기반한 제도적 역량 강화'는 사라지고, 안보를 경제적 이익 및 국내 정치적 목적과 연계하는 '거래적 안보' 전략이 전면에 내세워졌다. 메리다 이니셔티브와 트럼프식 거래적 안보를 비교해보면, 두 정책은 마약 카르텔에 대한 '강력한 억제와 소탕'이라는 목적과 물리적 타격 중심의 접근법을 공유한다는 점에서 유사성을 가진다. 그러나 메리다 이니셔티브가 멕시코의 '국가 역량'을 키워 문제를 내부적으로 해결하려는 중장기적 협력 모델이었다면, 트럼프식 안보는 안보를 경제적 '지렛대'로 삼아 즉각적인 성과를 요구하는 단기적 거래 모델이라는 점에서 근본적인 차이가 있다.

트럼프 행정부에서 차별화되는 지점은 안보와 무역의 결합이다. 이는 전통적인 무역 분쟁 해결 수단인 미국 무역법 제301조를 대외 이민 통제와 마약 단속을 강제하기 위한 일방적 안보 지레로 무기화한 점에서 전례 없는 패러다임의 붕괴를 보여준다. 미국 무역법 제301조는 본래 외국의 불공정 무역 관행에 대응하여 보복 관세를 부과할 수 있도록 규정한 법적 근거이다. 그러나 트럼프 행정부는 멕시코 정부가 중미 발 이민자 행렬을 차단하지 않거나 마약 유통 통제에 비협조적일 경우, 멕시코산 수입품 전반에 대해 최고 25%의 고율 관세를 부과하겠다는 초법적 위협을 가했다. 이는 멕시코에서의 마약 유입에 대한 압박이다. 이 관세는 영구적인 것이 아니라, 멕시코를 통해 들어오는 펜타닐 등 마약과 불법 이민자들의 "침공"이 완전히 멈출 때까지의 조건부 관세이다. 즉, 마약 문제 해결 결과에 따라 관세 유지 여부를 결정한다는 것이다. 미국 시장에 대한 대외 의존도가 절대적인 멕시코의 '수출 지향적 산업 구조'와 대미 무역 파트너십을 볼모로 잡은 강압 외교였다. 특히 멕시코 GDP의 73%가 무역에 의존하고 있는 반면 미국은 24%에 불과하다는 점을 들어, 미국의 경제적 영향력을 마약 퇴치 동력으로 삼고 있다.¹⁰

문제는 이러한 일방적인 관세 위협과 무역 압박이 멕시코 국내 산업 전반의 위축과 경제적 불안정성을 증폭시켰다는 점이다. 미국의 관세 위협은 멕시코의 핵심 산업인 제조업과 북부 접경 지역의 고용에 직접적인 타격을 주었다. 멕시코 북부 주의 주요 산업인 자동차 및 자동차 부품 제조업이 관세 위협에 가장 취약한 모습을 보이고 있다. 이는 수출 의존도가 높은 티후아나와 후아레스 지역의 노동 시장 불안으로 이어졌다. 2026년 1월 한 달 동안에만 8,000개 이상의 공식

¹⁰ Fact Sheet: President Donald J. Trump Imposes Tariffs on Imports from Canada, Mexico and China

일자리가 손실되었으며, 특히 국경 도시인 후아레스 시에서는 약 900개의 공장 일자리가 사라졌다. 2023년 6월부터 2025년 중반까지 64,000개 이상의 공장 일자리가 사라지는 등 전자, 금속 가공, 자동차 부품 분야에서 큰 손실을 보았다. 또한 구조적 둔화를 보이는데, 자동차 부품 제조업 고용 인구가 422만 명에서 394만 명으로 약 6.7% 감소하는 등 산업 전반의 일자리 창출이 둔화되는 추세이다.¹²⁾ 멕시코 제조업의 대미 의존성과 국경지대 집중 구조를 고려할 때, 이러한 충격은 북부 지역의 고용 악화를 심화시키고 경제적 기반의 붕괴는 범죄학적 차원에서 카르텔의 인적 자원 포섭을 용이하게 만드는 구조적 환경을 조성했다. 경제적 빈곤과 일자리 부재에 직면한 저소득층 청년들에게 막대한 자금력을 보유한 마약 카르텔은 합법 시장이 제공하지 못하는 경제적 보상을 대체하는 매력적인 유혹으로 작용했다. 즉, 미국의 관세 위협이 초래한 멕시코의 경기 침체와 고용 시장 위축이 역설적으로 카르텔의 신규 조직원 모집을 원활하게 만드는 '공급 과잉 노동 시장'을 형성한 것이다.

이는 안보를 독립적인 협력 분야가 아닌 통상 압박의 종속 변수로 전환한 것으로, 멕시코로 하여금 자국 내 치안 역량을 미국의 요구(이민 통제 및 마약 차단)에 맞게 강제적으로 재배치하도록 만들었다. 이러한 '안보의 경제화'는 멕시코의 자율적인 사법 및 치안 개혁 동력을 약화시키는 결과를 초래했다. 경제적 위기와 실업률 증가는 범죄 조직이 활동하기 좋은 환경을 조성하였고 또한, 이 과정에서 경제적 취약계층이 조직범죄의 모집 대상에 더 많이 노출되며, 결과적으로 관세 충격은 사회경제적 불안정과 카르텔 확산을 매개하는 구조적 요인으로 작동할 수 있다

또한, 트럼프 행정부는 2025년 2월 20일 시날로아, CJNG 등 멕시코 마약 카르텔 6개 조직을 단순한 범죄 집단이 아닌 '외국테러조직(FTO)'으로 공식 지정하였다. 이는 이전 정부들이 카르텔을 멕시코 사법 체계 내에서 해결해야 할 '치안 대상'으로 간주한 것과 달리, 미국이 직접 개입하거나 군사적 타격을 정당화할 수 있는 '적대 세력'으로 재규정한 것이다. 이러한 조치는 양국 안보 협력 역사상 가장 극단적인 패러다임의 단절을 상징한다. 이는 범죄 조직에 대한 단순한 명칭의 변경을 넘어, 미국의 강력한 '역외 적용 법권(Extraterritorial Jurisdiction)'을 발동함으로써 멕시코의 사법 주권을 구조적으로 침해하는 법적·정치적 메커니즘을 내포하고 있다.

기존 메리다 이니셔티브 체제 하에서 마약 카르텔은 기본적으로 미 연방형법 제21조 등에 의거한 '보건 및 치안 대상'이자, 멕시코 정부와의 공조를 통해 해결해야 할 내부적 범죄 집단으로 취급되었다. 그러나 이들이 미 이민국적법(INA) 제219조에 따른 FTO로 재규정되면서, 미국은 이들을 국가 안보를 위협하는 '적대 세력'으로 간주하고 미국 국내법을 해외 영토에 초국적으로 적용할 수 있는 강력한 법적 지레를 확보하게 되었다. FTO 지정이 초래하는 법적 패러다임의 위기는 크게 두 가지 차원에서 실증된다. 첫째, 미 재무부의 외국자산통제국(OFAC)을 통한 자산 동결 및 국제 금융망 차단을 넘어, 미 형법상 '물적 지원 금지 조항(Material Support Statutes)'의 역외 적용이 극대화된다. 이에 따라 카르텔과 연계된 멕시코 내 합법적 기업, 금융기관, 나아가 느슨한 유착 관계에 있는 공직자들까지 미 연방법의 직접적인 처벌 및 제재 대상이 될 수 있다. 이는 멕시코 사법당국의 고유한 관할권을 무력화하고, 미국의 사법 권력이 멕시코 영토 내 스펙트럼 전반에 직접 개입하는 결과를 낳는다. 둘째, 가장 치명적인 정치·안보적 함의는 FTO 지정이 미국의 직접적인 군사적 개입이나 정밀 타격을 정당화하는 국내법적 근거로 오용될 소지가 있다는 점이다. 미국 국내법상 테러 조직으로의 명명은 미 의회의 '군사력사용권(AUMF)'의 발동이나 대통령의

헌법 제2조에 따른 자위권 행사의 범주와 연동될 수 있다. 즉, 멕시코 정부의 사전 동의나 사법적 승인 없이도 미군 또는 정보기관이 멕시코 영토 내 카르텔 거점에 대해 드론을 이용한 정밀 타격이나 월경 작전을 감행할 수 있는 법적 시나리오가 성립되는 것이다. 결과적으로 2025년의 FTO 지정은 조지 W. 부시와 버락 오바마 행정부가 누적해 온 '공동 책임'과 '멕시코의 자체적 국가 역량 강화'라는 안보 패러다임을 완전히 붕괴시켰다. 미국은 멕시코를 대등한 안보 파트너가 아닌 일방적 개입과 규제의 대상으로 타자화하였으며, 이는 멕시코의 사법 주권을 형해화하는 동시에 양국 관계를 협력 체제에서 강압적·일방적 안보 종속 관계로 변질시키는 결정적 계기가 되었다.

이러한 트럼프 정책과 이전의 군사적 지원 정책은 접근 방식의 차이에도 불구하고, 결국 '멕시코 내 치안 악화'라는 동일한 실패적 귀결을 낳고 있다는 점에서 분석적 공통점을 가진다. 이전의 군사 지원이 카르텔의 파편화를 통한 폭력의 분산을 야기했다면, 트럼프 행정부의 거래적 안보는 무역법 301조를 활용한 관세 압박을 통해 멕시코의 경제적 기반을 직접적으로 타격하였으며, 이는 수출 지향적 산업 구조를 가진 멕시코의 고용 시장을 위축시켜 결과적으로 저소득층 청년들이 카르텔의 경제적 유혹에 포섭되기 쉬운 구조적 환경을 조성했다.

미국의 무역 압박은 멕시코 국내 산업의 위축과 경제적 불안정성을 증가시켰다. 특히 수출 지향적 산업 구조를 지닌 멕시코에 있어 경제적 충격은 곧바로 빈곤층의 확대와 실업을 상승으로 이어질 수 있다. 또한, 카르텔의 폭력은 지역 경제에 심각한 타격을 준다. 폭력이 발생한 지역은 생산성이 평균 35% 감소하고 기업 이윤은 51%나 급감하며, 이는 노동자 수 17% 감소와 임금 11% 하락으로 이어지게 된다.¹¹ 정부가 카르텔을 군사적으로 압박함에 따라, 카르텔은 자신들의 경로를 보호하기 위해 더욱 적극적으로 신규 인력을 모집해야 하는 상황에 놓이게 되었다. 연간 수십억 달러의 수익을 올리는 카르텔의 거대 자본은 빈곤에서 벗어나지 못하는 청년들에게 '빈곤에서 탈출할 수 있는 빠른 지름길'이라는 환상을 심어주며 이들을 유혹한다. 사회경제적 안전망이 부실한 상태에서 발생한 이러한 '외부적 충격'은 빈곤층과 실업자들이 카르텔의 경제적 유혹에 쉽게 포섭되는 환경을 조성하였다.

결과적으로 미국의 압박이 멕시코의 국내 산업을 위축시키고, 이것이 다시 카르텔로의 인적 자원 유입을 가속화하여 치안이 더욱 악화되는 '구조적 악순환'이 발생한 것이다. 결국, 트럼프 행정부의 거래적 안보는 안보 위협의 근본 원인인 멕시코 내부의 취약성을 개선하기보다는 오히려 이를 자극함으로써, 양국의 안보 환경을 장기적으로 더욱 악화시키는 역설적 결과를 낳고 있다.

¹¹ Making Bad Economies: The Poverty of Mexican Drug Cartels

III. 결론

본 연구는 미국과 멕시코 간의 마약 안보 협력체계인 메리다 이니셔티브의 전개 과정과 트럼프 행정부 시기의 정책 변화를 분석하여, 양국 간 안보 패러다임의 구조적 한계와 그 역설적 결과를 실증적으로 규명하고자 하였다. 조지 W. 부시 행정부의 하드파워 중심 군사 지원과 오바마 행정부의 소프트파워 중심 제도 개혁은 모두 표면적인 성과에도 불구하고 근본적인 치안 안정화에는 실패하였다. 특히 카르텔 수뇌부 제거에 집중한 '킹핀 전략'은 마약 조직의 분절화와 풍선 효과를 야기하여 오히려 멕시코 전역으로 폭력을 확산시키는 '안보의 역설'을 초래했다. 또한, 이후 시도된 사법 및 치안 기관 개혁 역시 가르시아 루나 사건에서 극명히 드러나듯 멕시코 내부의 고질적인 부패와 카르텔 간의 유착 구조라는 벽에 부딪혀 그 효과가 철저히 제한되었다.

이러한 기존 협력 모델의 불완전성은 트럼프 행정부의 등장과 함께 전례 없는 패러다임의 붕괴로 이어졌다. 과거 메리다 이니셔티브가 비록 한계를 지녔음에도 '공동 책임'과 '국가 역량 강화'라는 대원칙하에 동등한 파트너십을 지향했던 것과 달리, 트럼프 행정부의 '거래적 안보'는 양국 관계를 근본적으로 훼손하였다. 멕시코 카르텔을 '외국테러조직(FTO)'으로 지정하려 하고 통상 압박을 무기화한 미국의 행보는 멕시코를 대등한 안보 파트너가 아닌 일방적 개입과 강제의 대상으로 타자화하는 결과를 낳았다. 이는 미국의 역외 사법 권력을 앞세워 멕시코의 사법 주권을 심각하게 침해하는 행위이자, 양국의 안보 관계를 상호 협력 체제에서 미국의 일방적 지시에 따라야 하는 '안보 종속 관계'로 변질시키는 결정적 계기가 되었다.

더욱 심각한 것은 이러한 강압적이고 일방적인 타자화 전략이 본래의 안보 목적마저 달성하지 못하는 구조적 악순환을 창출하고 있다는 점이다. 미국의 노골적인 관세 압박은 대미 수출 의존도가 높은 멕시코 북부 국경지대의 제조업에 직격탄을 날렸고, 이는 대규모 일자리 손실과 지역 경제의 붕괴를 야기했다. 고용 시장에서 밀려난 저소득층과 빈곤층 청년들은 카르텔의 막대한 자금력 앞에 무방비로 노출될 수밖에 없었다. 즉, 마약 유입을 막기 위해 가해진 미국의 경제적 강압이 역설적으로 범죄 조직의 신규 조직원 포섭을 원활하게 돕는 잉여 노동 시장을 형성해 버린 것이다. 이는 카르텔을 물리적·경제적으로 압박하려는 외부의 충격이 멕시코 내부의 사회경제적 취약성을 자극하여 오히려 범죄의 토양을 비옥하게 만드는 치명적인 모순을 입증한다.

따라서 현시점에서 미-멕 안보 협력은 실패가 증명된 군사적 강압과 경제적 압박의 굴레에서 벗어나, 다시금 '인간 안보' 중심의 협력으로 그 방향성을 전면 전환하는 것이 절실하다. 마약 공급망 차단이나 범죄 조직 소탕이라는 단기적인 국가 안보 목표에 매몰될 것이 아니라, 빈곤 문제 해결, 청년 실업 해소, 교육 및 대안적 경제 기반 마련 등 범죄가 자라나는 구조적 원인을 치유하는 데 집중해야 한다. 지역 사회의 회복력을 높이고 사법 체계의 투명성을 확보하여 카르텔이 침투할 수 없는 '사회적 면역력'을 멕시코 스스로 구축하도록 지원하는 것만이, 붕괴된 공동 책임의 가치를 복원하고 폭력의 악순환을 끊어낼 수 있는 지속 가능한 해법일 것이다.

<참고문헌>

- 김은중. (2012). "박애주의자의 얼굴을 한 식인귀: 멕시코의 마약 전쟁", 서울대학교 라틴아메리카연구소(SNUILAS)
- 김호 and 심종석. (2023). "멕시코 마약 전쟁의 경과와 국제사회의 연대방안". 중남미연구, 42(4), 31-58.
- 윤지원,배일수. (2021). 인간안보가 국가안보에 미치는 영향과 함의에 대한 고찰. 전략연구, 28(2), 219-243.
- 오삼교. (2012). 멕시코 칼데론 정부의 마약 전쟁: 전략적 한계와 구조적 제약. 중남미연구, 31(2), 47-82.
- KIEP, (2025), "트럼프 2기의 행정조치의 주요 내용과 시사점", https://www.kiep.go.kr/gallery.es?mid=a10102030000&bid=0004&list_no=11652&act=view&cg_code=
- UNODC, 2008, THE THREAT OF NARCO-TRAFFICKING IN THE AMERICAS, https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/OAS_Study_2008.pdf
- UNODC, 2008, 2008 WORLD DRUG REPORT, <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2008.html>
- Business and Human Rights Centre, Mexico: Workers across maquiladoras face mass layoffs following US tariffs, [Mexico: Workers across maquiladoras face mass layoffs following US tariffs - Business and Human Rights Centre](#)