
마약의 사용과 예방: 새로운 패러다임 마련의 급성

에두아르도 베르가라

라틴아메리카 마약정책감시기구와 마약 정책 싱크탱크인 아순토스 델 술(Asuntos del Sur)의 설립자

원제와 출처: Eduardo Vergara B., “Prevención y uso de drogas: la urgencia de pensar nuevos paradigmas”, *Nueva Sociedad*, No. 255, enero-febrero de 2015, pp. 117-131.

핵심어: 코카, 코카인, 대마초, 분권화, 세분화, 마약 거래, 마약 밀매, 마약 정책, 콜롬비아, 페루, 중남미, 라틴아메리카

마약 카르텔이 생산과 판매 전반을 통제하던 시절부터 다수의 작은 전문 조직이 독립적으로 활동하고 있는 최근에 이르기까지, 마약 사업은 꾸준히 소단위로 세분되어왔다. 이 같은 최근의 상황은 마약 예방과 통제 활동에도 큰 과제를 남겼으며, 이에 역동적으로 대응하려면, 분권화(descentralización) 전략을 수립하는 것이 무엇보다 중요하며, 마약 예방과 교육 역시 지역과 상황의 특수성에 초점을 맞춰야 한다.

하지만 라틴아메리카의 전략은 쉴 새 없이 변하는 상황 앞에서 사실상 속수무책일 정도로 대응력이 떨어져 있다. 라틴아메리카처럼 중앙정부가 정치적 판단력과 창의성의 부재로 마약 문제에 효과적으로 대응하지 못하고 있는 곳에서는

무엇보다 역동적이고 융통성 있는 정책이 필요하다. 하지만 최우선으로 고려해야 할 사항은 시장의 불법성 못지않게 마약 정책 자체가 취약 계층에 미칠 수 있는 부정적 효과이다. 이는 취약 계층이 가장 큰 대가를 치르고 있으면서도 자신을 스스로 교육하고, 보호하고, 회복할 역량은 부족하기 때문이다.

I. 마약 생산 및 판매의 세분화에 대한 대응

불법 마약사업의 가치사슬이 세분(fragmentación)되면서 마약사업은 더 역동적이고 효율적으로 변했다. 이는 마약 조직의 수뇌부가 유통 과정의 일부를 조직 외부의 행동책에게 위임했기 때문이다. 이 외부 행동책은 대개 합법적인 틀을 갖추고 있기 때문에 수뇌부는 이런 행동책에게 마약 생산과 유통에 따르는 비용과 위험을 전가하였지만, 여전히 실질적인 통제권을 장악하고 있다.¹⁾ 이런 것이 가능한 여러 가지 이유 중의 하나는 1990년대에 거대 카르텔이 와해되면서 불가피하게 조직이 소단위로 세분되었고, 또 하나는 분권적이고 독립적인 조직구조가 경쟁력을 높인다는 점을 배웠기 때문이다. 이 과정은 세계화의 틀 속에서 진행되었다. 모이세스 나임은 현재 마약 유통 네트워크가 어떻게 소단위 형태로 움직이는지, 얼마나 자율적이고 자족적인 경향을 드러내는지, 또한 이러한 행태가 성공적인 글로벌 기업의 특성을 어떻게 따르고 있는지를 설명하며, 이 모두가 세계화의 맥락에서 나타나는 불법 행위의 특징임을 강조한다.²⁾

1) Ariel Avila, “Análisis micro y macro social del crimen organizado en Colombia”, ponencia presentada en la 11a reunión del Observatorio del Crimen Organizado de América Latina y el Caribe, Fundación Friedrich Ebert, México, D.F., 28 de noviembre de 2014.

2) Moisés Naím, *Ilícito: cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*, Debate, Madrid, 2005.

콜롬비아의 경우를 살펴보면, 마약 카르텔의 붕괴는 마약의 생산, 운반, 판매의 분권화로 이어졌다. 1980년대 초반, 칼리 카르텔과 메데인 카르텔이 마약 생산의 대부분을 통제하고 있었다. 그러나 해당 카르텔의 지도자 몇몇이 살해당하고 조직이 와해되면서 소규모 그룹이 대거 등장했다.³⁾ 동시에 나머지 조직은 분권적인 조직 형태가 구조적으로 덜 취약하다는 것을 깨달았다. 이를 바탕으로 코카인 밀매에 새로운 방식을 도입한 소규모 단체가 등장하였는데, 이는 결국 마약사업 전반으로 퍼져나가 이 사업의 생리를 근본적으로 바꾸었다.⁴⁾ 이를테면, 1999년 밀레니엄 작전(Operación Milenio)은 베르날(Alejandro Bernal Madrigal)을 체포하는 등 베르날 카르텔을 표면적으로는 파괴했지만, 이 카르텔의 마약사업은 별다른 영향을 받지 않았다. 수많은 작은 조직이 계속 활동하고 있었기 때문이다. 이는 콜롬비아 마약조직이 이미 운영 방식을 전환했음을 잘 보여주는 사례였다.⁵⁾ 마약 재배에서는 이러한 세분화 때문에 정확한 재배면적과 생산량을 파악하기 어려운 지경에 이르렀다.⁶⁾

페루도 마찬가지로, 전문적이고 독립적인 일련의 조직이 생겨나 활동하기 시작했다.⁷⁾ 마약 생산은 바예 데 우아야가(Valle de Huallaga)부터 아마존 지역에 이르기까지 산재하고 있다. 생산한 마약은 항공기로 콜롬비아까지 운반하는데, 이

3) Carolin Krauss, “Illicit Crop Cultivation and Drug Trafficking”, International Relations and Security Network(ISN), mayo de 2008.

4) Cristy Aragon, “The Colombian Drug Trade: A Greater Threat Than Believed”, *edge-Poverty & Prejudice*, primavera de 2005; Observatoire Géopolitique des Drogues, *The Geopolitics of Drugs 1996*, Northeastern University Press, Boston, 1996.

5) Angel Rabasa y Peter Chalk, *Colombian Labyrinth: The Synergy of Drugs and Insurgency and Its Implications for Regional Stability*, RAND, Santa Mónica, 2001.

6) Bruce Bagley, “Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the Twenty First Century”, *Woodrow Wilson Center Update for the Americas*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., agosto de 2012.

7) Sergio Ferragut, *A Silent Nightmare: The Bottom Line and the Challenge of Illicit Drug*, Lulu, Raleigh, 2007.

런 항공기가 이용하는 수많은 비밀 비행장이 광범위한 지역에 퍼져 있다.⁸⁾ 볼리비아의 경우, 코카 잎은 대규모 농민조합연맹이 용가스와 차파레 두 지역에서 집중적으로 생산하고 있지만, 마약원료로서 코카 잎 거래와 코카인 생산은 이야기가 다르다. 볼리비아 전역에 걸쳐 다양한 합법적 또는 불법적 경로를 통해 코카인 생산 과정은 분권화되어 있거나 아웃소싱하고 있다. 이 새로운 방식은 1970년대와 1980년대에 ‘마약왕’이라고 부르던 로베르토 수아레스(Roberto Suárez)가 산타크루스, 코차밤바, 베니 세 지역에서 마약 집단을 수직적으로 통합, 지배 하던 것과는 대조적이다.⁹⁾

대마초에 관해서는 다른 접근이 필요한데, 그 이유는 대마초의 생산과 밀매는 더욱 분권화된 형태를 띠 수밖에 없기 때문이다. 설사 대마초 생산에 전문화된 거대 조직이나 카르텔이 존재한다고 하더라도, 대마는 사실상 지구 어느 땅에서나 쉽게 기를 수 있는 식물로 소비자가 직접 재배할 수도 있기 때문에 생산지가 매우 분산되어 있다.¹⁰⁾ 우루과이의 경우가 주목할 만한데, 개인적인 용도의 대마초 재배가 엄청난 속도로 증가하고 있다. 2013년 2만 명 정도였던 대마초 재배 인구는 2014년 5만 명에 달하는 것으로 추정된다.¹¹⁾

불법 마약사업 가치사슬의 마지막 고리인 소매 단계는 전 단계에 비해 더욱 세분되어 있다. 소매 단계는 이동성이 매우 높기 때문에 판매책은 쉽게 대체 가능하며, 가치사슬의 상위 고리에 비해 더 역동적이고 자치적이다. 따라서 통제는 극도로 복잡하고, 또 효과를 보기도 어렵다. 우선 판매집단과 소비자가 가까

8) Christian M. Allen, *An Industrial Geography of Cocaine*, Routledge, Nueva York, 2005.

9) Entrevista del autor con José Carlos Campero, México, D.F., 27/11/2014.

10) Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito(UNODC), *Informe mundial sobre las drogas*, ONU, Viena, 2005.

11) “Uruguay: la producción de marihuana sería el doble que la de 2013”, *Clarín*, 2/5/2014.

이 있다는 것을 인식하고, 마약을 구입하는 소비자의 행동양식과 활동반경을 파악하는 것이 중요하다. 예를 들어, 콜롬비아 젊은층의 59%는 대학교나 직장에서 친구나 아는 사람으로부터 마약을 구입한다. 멕시코와 칠레의 경우, 이 비율은 각각 50%, 32%다.¹²⁾ 소규모 마약 거래는 신뢰를 기반으로 이루어지며, 매매자는 자신이 전형적인 마약 판매자와 소비자라고는 생각하지 않는다. 그래서 매우 다양한 양태를 보이며, 기존의 통제 방식이 잘 적용되지 않는 경우가 대부분이다. 애초에 평행선을 달리며 시작한 마약 예방 전략은 앞서 언급한 역동적인 다양성에 적응하지 못하고 더 복잡하게 꼬여버리곤 한다. 소규모 마약 거래로 체포되거나 구금된 사람의 숫자가 이 사안의 중대성을 잘 보여준다. 예를 들어, 에콰도르의 가장 큰 감옥, 엘 잉카의 여성수감자 중 80%는 마약 사범으로 투옥되었고, 아르헨티나는 감옥에 따라 수감자의 65%에서 80%, 볼리비아는 수감자 10명 중 6명이 마약 사범이다.¹³⁾

결국 대가는 소비자가 치른다. 세분화의 결과 중 하나는 마약의 품질과 판매 경로를 파악할 수 없다는 것이다. 수많은 판매책이 단골 확보, 특히 마약에 중독된 고객을 만들기 위해 경쟁한다. 기본전환용으로 마약을 복용하는 고객보다는 마약중독 고객을 확보하는 것이 사업에 훨씬 유리하기 때문이다. 이러한 고객의 신뢰를 얻는 방법은 지역, 연령대, 계층, 장소, 시간에 따라 다양하다. 생존을 위한 마약사업의 세분화 전략은 마약 사용자를 판매자에게 무방비로 노출한다. 바로 여기에서 마약 정책은 가장 중요한 과제와 직면한다. 바로 국민의 건강과 행복을 저해하는 요인을 감소시키는 문제이다.

12) Observatorio Latinoamericano de Políticas de Drogas y Opinión Pública(OPDOP), *Estudio 2013-2014. Políticas de drogas, reformas y nuevos lenguajes*, Asuntos del Sur, Santiago de Chile, 17/1/2014.

13) Pien Metaal y Coletta Youngers(eds.), *Sistemas sobrecargados. Leyes de droga y cárceles en América Latina*, Wola / Transnational Institute, Ásterdam-Washington, D.C., diciembre de 2010.

II. 분권화 정책: 의도는 좋으나 효과는 없다

마약의 생산, 판매, 소비는 획일적인 마약 정책을 무용지물로 만들었다. 라틴 아메리카가 분권화된 정책을 펴고 지역 및 계층에 따른 마약 수요에 대응하는 방법을 찾기 위해 나섰긴 했지만, 이러한 변화는 충분하지 못했고, 대부분 오히려 후퇴하였다. 여기서 말하는 지역 및 계층별 마약 수요의 다양성은 바로 마약을 소비하는 사회경제적 조건의 다양성에 기인한다. 마약 시장에서 아웃소싱이 가능해지고 합법과 불법을 가리지 않고 다양한 행위자가 참여하는 동안, 마약 예방, 교육, 재활 전략은 여전히 획일적인 논리 아래 시행되고 있다.

이러한 가운데, 마약 문제에 대응하기 위해 분권화 정책과 전략을 도입한 국가가 있다. 콜롬비아는 주민과 관련 기관 사이의 업무를 개선하려는 수단으로 분권화를 추진하여¹⁴⁾ 마약 예방 정책의 담당기구로서 지역정부의 업무를 강화했다.¹⁵⁾ 더불어 국가 차원의 마약퇴치 정책을 수립하고,¹⁶⁾ ‘마약소비감소 지역자치 위원회’(Comités Departamentales y Municipales de Reducción del Consumo de Drogas)를 설립하였다.¹⁷⁾ 2012년 의회에 제출된 향정신성 물질 및 마약에 관한 법안에서는 비정부기구를 마약 예방 활동의 중요한 담당자로 지목하였다. 이러한 노력으로 마약 소비 문제는 지역에 따라 차이를 보이고 있다. 「콜롬비아 향정신성 물질

14) Carmen Serrano, “El modelo de descentralización de las políticas de reducción de la demanda de drogas”, Ministerio de la Protección Social, República de Colombia, Dirección de Salud Pública / UNODC, 2005.

15) UNODC, “Documento de proyecto. Programa para la Descentralización del Plan Nacional de Drogas”, julio de 2007

16) Ministerio de la Protección Social de la República de Colombia, “Política nacional para la reducción del consumo de sustancias psicoactivas y su impacto”, Bogotá, 2007.

17) Fundación Gestores Sociales, R. d., *Boletín Red de Gestores Sociales*, Bogotá, 6-7/2008.

소비에 대한 연구」는 지역에 따른 마약 소비 분포를 보여준다. 마리화나의 소비는 작년에 전국적으로 3.3%였는데 비해, 메테인이나 칼리, 음보, 바랑키야, 솔레다드와 같이 인구가 많은 대도시에서는 그 비율이 5%를 상회했다. 이런 지역 간 차이는 코카인 소비에서도 확인할 수 있다.¹⁸⁾

페루의 경우, 2012년 마약퇴치위원회(DEVIDA: Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas)의 발족을 통해 국가 차원의 마약 소비 예방, 재활 정책을 다시 수립하였고, 관계부처는 지역정부 및 학계와 협력을 통해 여러 가지 활동을 전개했다.¹⁹⁾ 콜롬비아와 유사하게, 페루에서도 불법 마약은 주로 대도시에서 소비되고 있다. 볼리비아 역시 마찬가지다. 라파스의 마리화나 소비율은 22%로, 전국 평균인 10%를 두 배 이상 웃돌고 있으며, 코카인 소비 역시 산타크루스(라파스와 더불어 가장 중요한 도시이다)에 집중되어 있다. 산타크루스의 코카인 월간 소비율(1.3%)과 연간 소비율(1.5%) 역시 전국 평균 월간 소비율(0.4%)과 연간 소비율(0.6%)을 훨씬 상회하고 있으며, 이 외의 다른 어떤 지역도 그 수치가 0.2%를 넘지 않는다. 볼리비아의 ‘마약 밀거래 퇴치 위원회’(CONALTID: Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Droga)는 “마약 예방 정책의 분권화를 통해서 2006년부터 2009년까지 15개 자치도시에서 예방 사업을 추진했다.”고 밝히고 있다.²⁰⁾ 한편, 우루과이는 분권화 정책을 민관합동으로 펼치고 있

18) Gobierno Nacional de la República de Colombia, “Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia”, Bogotá, 2013.

19) DEVIDA, “Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2012-2016”, Lima, 2012.

20) Gloria Rose Marie de Achá, “Consumo y consumidores de droga en Bolivia”, Colectivo de Estudios de Droga y Derechos / Acción Andina, 2014.(<http://accionandina.org/index.php/drogas-y-conflicto/6-consumidores>).

다.²¹⁾ 이는 마약 관련 부처와 시민단체가 역할을 분담하는 방식이다.²²⁾ 우루과이는 페루, 콜롬비아, 볼리비아와는 대조적으로, 마리화나 소비는 수도권과 지역 사이에 뚜렷한 차이가 보이지 않는다. 하지만 코카인의 경우는 달라서, 몬테비데오의 코카인 소비율은 전국 평균보다 높은 반면, 내륙 지역의 소비율은 전국 평균보다 낮다.

칠레 역시 분권화 및 집중화(*focalización*) 전략을 추진하고 있다. 그중 하나는 국립마약관리위원회(CONACE: Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes) 예방 계획(Conace-Previene)이다. 이 계획은 지역도시의 관련 기관이 실시하며, 감시활동에 지역사회가 참여한다.²³⁾ 콜롬비아의 경우와 유사하게, 지역 정부와 시민사회가 함께 마약 방지 대책을 논의하고 진행하도록 한 시도였다.²⁴⁾ 칠레도 지역별로 마약 소비의 차이는 있지만, 앞서 논의한 다른 나라처럼 꼭 인구에 비례한다고 할 수는 없다. 마리화나의 경우 전국 연평균 7.1%의 소비율을 나타내고, 코킴보(7.9%), 발파라이소(8.3%), 메트로폴리타나(8.4%) 지역은 더 높은 수치를 나타낸다. 코카인의 경우는 방금 언급한 4개 지역에서 전국 연평균 소비율을 훌쩍 넘어서는 양상을 보인다. 특히 코카 페이스트와 코카인 베이스의 경우 전국 연간 0.4%의 소비율을 보이는데, 제3 지역(아타카마 주)의 소비율이 1.8%로 가장 높다.²⁵⁾ 마약 예방과 교육의 분권화에 관련해서 이 글에 소개한 국가뿐 아니라 중

21) Junta Nacional de Drogas, “Estrategia Nacional para el Abordaje del Problema Drogas 2011-2015”, Montevideo, 2011.

22) *Ibid.*

23) Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, “Seguridad y prevención: la situación en Argentina, Chile y Uruguay 2007. Informe de análisis comparativo”, Santiago de Chile, 2008.

24) Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes, “Estrategia Nacional de Drogas y Alcohol 2011-2014”, Santiago de Chile, 2011.

25) 출처: Estadísticas sobre consumo de drogas y alcohol de la Serie *Estudios de población*, Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol(SENDA), Santiago de Chile, 2013.

남미 대부분 국가가 구체적 성과를 얻지는 못했다. 특별한 사례를 제외하면, 대다수가 집중화 그리고 전문화의 부족으로 인해 노력의 결실을 보지 못했고, 여론은 계속해서 정부의 마약 예방 정책을 부정적으로 평가하고 있다.²⁶⁾

한편 마약 통제 전략의 분권화는 사례에 따라서 각기 다른 양상을 보이고 있다. 콜롬비아의 경우는 행정적 분권화가 예방 전략에서 어느 정도 성과를 올렸고, 지역정부는 현실에 부합하는 정책을 도입한 반면, 마약 카르텔 척결에서는 중앙정부의 역할을 약화시킴으로써 오히려 범죄를 양산하는 결과를 낳기도 했다.

멕시코의 경우도 마찬가지로, 집권 정당과 상관없이, 중앙정부의 장악력이 약화된 해에 코카인 판매가 증가했다.²⁷⁾ 멀리 갈 것도 없이, 2014년 말 이구알라 주의 학살 의혹 사건(학생 43명의 시신은 이 글을 쓰고 있는 지금까지도 발견되지 않고 있다) 이후로, 엔리케 페냐 니에토 대통령은 조직범죄에 더욱 강력하게 대응하기 위해 지역경찰을 폐지했다. 시민의 90%가 경찰을 가장 부패한 집단으로 여기는 나라에서 말이다.²⁸⁾ 제도적으로 취약한 시기에 행정적으로 분권화된 마약 통제 전략을 사용하는 것은 오히려 범죄 행위를 증가시킬 수 있다.

III. 문제와 집중적인 해결

집중화(*focalización*) 전략이란 특정 지역에 국한해서 관리하는 것이 아니라, 마약이 판매되고 소비되는 곳의 환경과 특수성을 고려하는 전략을 말한다. 광장이

26) OPDOP, *op. cit.*

27) Viridiana Ríos Contreras, “How Government Structure Encourages Criminal Violence”, tesis de doctorado, Universidad de Harvard, 2012.

28) Jan Martínez Ahrens, “Peña Nieto elimina la policía municipal para frenar al narco”, *El País*, 27/11/2014.

나 한적한 곳이 마약 거래와 소비에 용이한 공간인 것처럼,²⁹⁾ 콘서트나 축제 같은 대규모 행사는 위험한 행위를 조장하기도 한다. 이러한 경로를 통한 마약 복용은 절도, 폭행 등의 행위와도 관련이 있다.³⁰⁾ 물론 이런 주장은 매우 조심스럽게 다뤄야 한다. 단순한 상관관계를 인과관계로 오인하기 때문에 정책적으로 값비싼 대가를 치르는 경우도 없지 않기 때문이다.

결국 가장 중요한 것은 특정 영역에 초점을 맞추어 제도화된 시민 참여 방안을 고려한 전략을 수립하는 것이다. 이런 전략은 다양한 비정부 관계자를 참여시켜 분권적이지만 네트워크를 형성하여 활동할 수 있도록 해야 한다. 즉, 오늘날 마약 카르텔의 운영 방식과 유사하게 움직여야 한다. 다시 말해서, 마약 카르텔이 비효율적인 분야를 아웃소싱하고, 환경에 따라 전략을 조정하며, 역동적이고 유연하게 업무를 세분하는 것처럼 말이다. 이 협업 네트워크가 제대로 작동하려면 훈련과 정보교환의 장을 만들어 끊임없이 평가하고 지속적으로 개선해나가야 한다. 이렇게 함으로써 환경에 특히 취약한 소수 집단의 현실에 적합한, 선별적이고 역동적인 예방 전략이 탄생할 수 있을 것이다.

이 전략의 주요 목표는 개별 사례에 따라 조정할 수 있다고 하더라도, 집중화 방식의 해결책을 필요로 하는 특수한 상황 역시 존재한다. 이제 마약 판매와 소비의 세 가지 상황을 집중화 방식의 해결책으로 접근해보고자 한다. 공공장소, 대규모 행사장, 스포츠 경기장, 이 세 공간은 그다지 정숙하지 않은 공간이라는

29) Marina L. Myhre, "Drug Market Precipitators: Situational Dynamics of Open-Air Drug Markets in Public Housing", tesis de doctorado, Rutgers University, 2000.

30) Alfred Friedman, "Substance Use/Abuse as a Predictor to Illegal and Violent Behavior: A Review of the Relevant Literature", *Aggression and Violent Behavior*, Vol. 3, invierno de 1988; M. Douglas Anglin y George Speckart, "Narcotics Use and Crime: A Multisample, Multimethod Analysis", *Criminology*, Vol. 26, No. 2, 5/1988; Susan E. Martin, Kendall Bryant y Nora Fitzgerald, "Self Reported Alcohol Use and Abuse by Arrestees in the 1998 Arrestee Drug Abuse Monitoring Program Alcohol and Research", *Alcohol Research and Health*, Vol. 25, No. 1, 2001.

공통점이 있으며, 만일 적절하게 이용한다면 마약 통제는 물론 교육 및 예방을 위한 공간이 될 수도 있다.

IV. 상황적 범죄예방³¹⁾과 경찰의 소탕작전에서 교육과 피해 감소를 위한 공간으로

2014년 중반 칠레 경찰수사국은 소규모 마약 조직을 분쇄하려고 ‘소규모 마약거래 척결’(MT0: Micro Tráfico Cero) 작전에 들어갔다. 400명이 넘는 경찰이 마약 유통 조직을 찾기 위해 주요 판매 거점에 투입됐으며, 1년 안에 마약거래를 최소 10% 감소시키는 것을 목표로 하였다. 이 작전의 관건은, 과연 마약사업의 말단에서 이루어지는 소규모 마약거래를 정말로 감소시킬 수 있을 것인지 여부였다. 단속이 시작되면 거래 장소를 다른 곳으로 옮기는 풍선효과든, 밀매망이나 범죄조직이 안전한 지역이나 공권력이 미치지 못하는 곳으로 이동하는 바퀴벌레 효과든, 기존의 유사한 시도는 단순히 문제를 다른 곳으로 옮기는 결과를 낳았다.³²⁾ 설령 상황적 범죄예방과 경찰의 소탕작전이 특정 지역의 마약 문제를 근절시킬 수 있다고 하더라도 마약 시장 전체에 유의미한 영향을 끼친다고 보기는 어려우며, 마약 소비율도 거의 감소하지 않는다.

상황적 범죄예방 활동은 마약 판매자들이 다른 곳으로 장소를 옮기거나 판매 방식과 시간을 바꾸는 등 새로운 방법을 찾게 한다.³³⁾ 경찰의 소탕작전도 효과는

31) 상황적 범죄예방(prevencción situacional)이란 가해자, 피해자, 건축 환경이 결합하여 발생하는 범죄유발 요인, 즉 범행의 기회를 감소시키는 예방 활동을 일컫는다 - 옮긴이.

32) Bruce Bagley, *op. cit.*

33) Jessica Jacobson, “Policing Drug Hot-Spots”, en *Police Research Series*, No. 109, Policing and Reducing

비슷하다. 문제가 다른 곳으로 이동하고, 판매활동은 더욱 복잡해지며,³⁴⁾ 공중보건 또한 악화된다.³⁵⁾ 또한 새로 옮겨 간 지역의 범죄 조직과 세력 다툼으로 인해 폭력이 늘어난다. 예를 들어, 호주에서는 마약 판매에 ‘무관용 원칙’을 채택한 이후 마약 판매상은 더 은밀하고 교묘한 방법으로 판매하게 되었고, 기존의 마약 예방책을 무용지물로 만들었다. 마약 소비라는 측면에서 볼 때, 이 마지막 부분은 특히 중요하다. 은밀한 행위를 하고 있다는 기분에 사로잡힌 채 마약 소비는 계속되는 것이다. 이러한 공간에서는 정부, 가족, 사회가 내민 도움의 손길은 모두 소용이 없어지고, 소비자는 결국 침묵하고 고립된다.

하지만 마약 밀매가 다른 곳으로 이동하는 것을 막을 수 있는 대책이 있다. 상황적 범죄예방은 문제를 카펫 밑에 숨기기보다는 정면으로 대응하는 방안을 강구해야 하며, 그러기 위해서 공간을 통제의 대상이 아니라 피해를 줄이는 도구로 바라보아야 한다. 경찰의 역할 역시 중재와 교육에 중점을 두고, 공중 보건과 복지 관계자가 이를 보완하는 형태로 가야만 한다. 그러면 경찰은 마약 정책 패러다임 변화에 중추적 역할을 할 수 있을 것이다. 더욱이 이러한 개입 전략은 다른 지역으로 문제가 확산되는 것을 막을 수 있다. 만일 극심한 무질서 상태를 방치할 경우, 문제는 더 악화되어 도시 전체가 황폐해질 수도 있다.³⁶⁾

Crime Unit, Londres, 1999.

34) Campbell Aitken, David Moore, Peter Higgs, Jenny Kelsall y Michael Kerger, “The Impact of a Police Crackdown on a Street Drug Scene: Evidence”, *International Journal of Drug Policy*, Vol. 13, No. 3, 2002.

35) Lisa Maher y David Dixon, “The Cost of Crackdowns”, *Current Issues in Criminal Justice*, Vol. 13, No. 1, 2001.

36) Timothy J. Hope, “Problem-Oriented Policing and Drug-Market Locations: Three Case Studies”, en Ronald V. Clarke(ed.), *Crime Prevention Studies 2*, Criminal Justice Press, Nueva York, 1994.

V. 축제 같은 대규모 행사를 통제의 대상에서 예방, 교육, 피해감소를 위한 공간으로

축제나 콘서트 같은 대규모 행사는 “가장 대중적이고 극적인 마약 복용 분위기”를 조성한다.³⁷⁾ 경찰이 이런 행사를 제지하거나 통제하면, 마약 소비자는 새로운 방식으로 마약을 구입해야 할 상황에 처한다. 다시 말해서, 사람들은 체포될지 모른다는 두려움 속에서 판매상에게 마약을 구입하고, 그 결과 자신이 구입하는 마약의 질을 제대로 확인하지 못한 채 은밀히 거래하게 될 것이다. 결국, 행사 중에 마약을 매매한다는 점에는 변화가 없지만, 마약 소비자는 전혀 보호받지 못하고 범법자로 낙인찍히며 소외된다. 따라서 도움이 필요하다더라도 도움을 요청하고 받을 가능성은 줄어든다.

이런 행사에 참여하는 관중의 규모와 특수성을 고려하면, 행사 공간은 예방과 교육의 장으로 탈바꿈할 수 있다. 대규모로 소비하는 대마초를 제외하면, 이런 장소에서 선호하는 마약은 보통 엑스터시나 LSD, 혹은 기타 합성마약이다. 합성마약을 무턱대고 다른 물질과 섞어서 복용하는 것은 치명적인 결과를 가져올 수 있다. 대부분 대규모 행사장에서 마약을 경험하는 것은 한 세대의 통과 의례이다. 다시 말해서, 장기적이 아니라 일시적이다. 그래서 의사나 전문가, 보건 관계자가 일시적 마약 소비자에게 도움과 조언을 제공하여 잠재적 피해를 예방해야 한다.³⁸⁾ 이런 계기에 사람들은 대부분 마약을 처음 접하기 때문에, 이때 개입하는 것이 무엇보다 중요하다.

37) John Newmeyer y Gregory Johnson, “Drug Emergencies in Crowds: An Analysis of ‘Rock Medicine’ 1973-1977”, *Journal of Drugs Issues*, Vol. 9, 1979.

38) Erica Weir, “Raves: A Review of the Culture, the Drugs and the Prevention of Harm”, *CMAJ*, Vol. 162, No. 13, 2000.

대규모 행사는 마약 소비자를 교육하고, 마약과 관련된 피해를 줄일 수 있는 절호의 기회다. 실현 가능한 방안은 마약의 위험에 대한 정보 제공, 복용 행태에 따른 마약의 구체적인 부작용 설명, 마약의 성분을 밝히기 위한 신속한 체계 구축 등이 있다. 공연장 등에서는 경찰의 배치 없이도 관객이 안전한 공간에서 보 안요원과 보증된 의료진에게 안내 및 필요한 도움을 받을 수 있도록 해야 한다. 처벌받거나 낙인찍힐지도 모른다는 두려움 없이 도움을 청할 수 있게 말이다. 이것은 소량의 개인적 소비를 위한 마약 소지를 비(非)범죄화하는 조치만으로도 간단하게 이룰 수 있다.

VI. 스포츠 경기장을 단속의 공간으로 보는 시각에서 마약의 합리적 사용과 예방을 위한 공간으로

스포츠를 직접 즐기는 것이 마약을 예방하기 위한 하나의 방법일지라도,³⁹⁾ 스포츠 행사는 마약의 오남용을 부추기는 경우도 많다. 스포츠 행사에서 마약 복용이 용이한 데는 그만큼 여건이 마련되어 있기 때문이다. 즉, 마약 사용의 전통이라든가 경기장 안에서 약물 남용, 특히 음주에 대한 관용적인 자세 등이 그렇다. 많은 경우, 이런 행위는 폭력과 함께 일어나는데, 특히 축구의 경우 ‘바라 브라 바’(barra brava)⁴⁰⁾의 행동에서 잘 드러난다. 비록 마약과 폭력의 상관관계에 관한

39) Denise Kandel, “Final Report: Family Processes in Adolescent Drug Use”, National Institute on Drug Abuse, 1978; Richard Jessor, James A. Chase y John E. Donovan, “Psychosocial Correlates of Marijuana Use and Problem Drinking in a National Sample of Adolescents”, *American Journal of Public Health*, Vol. 70, No. 6, 1980.

40) 라틴아메리카 축구 팬클럽 내부의 열광적이고 폭력적인 경향이 있는 집단과 그 구성원을 일컫는 말이다 - 옮김이.

일반적인 증거는 많지만,⁴¹⁾ 인과관계가 증명된 바는 없다. 물론 마약 복용자가 자제력을 상실하여⁴²⁾ 공격적,⁴³⁾ 폭력적, 비이성적인 행동을 할 수 있다는 점에는 의심의 여지가 없다. 하지만 스포츠 경기 이전이나 경기 중에 마약을 복용한 사람의 구체적 행동은 맥락에 따라 차이가 있다. 마약과 대규모 행사장의 폭력 사이에 직접적인 인과관계가 없음을 분명하게 밝히는 것은 매우 중요하다. 이는 참가자의 안전과 복지를 위한 정책을 기획, 수립, 실행, 평가하는 데 필수적이며, 대규모 행사 공간에서 마약의 오남용을 감소시키는 데 매우 중요하다.

스포츠 경기장은 젊은이들이 마약을 처음 접하는 장소 중의 하나다. 따라서 그곳에서 일어나는 모든 일은 앞으로 이들이 마약과 어떤 관계를 맺느냐를 좌우할 만큼 중요하다. 이런 맥락을 잘 이용한다면, 마약을 처음 접하는 시기를 늦추고, 가능하면 아예 마약에 손대지 못하게 막을 수도 있을 것이다. 이 경우 집중화 전략은 주최 측뿐 아니라 팬클럽 리더의 협조가 필요하다. 축구 경기를 예로 들자면, 각각의 응원단이나 ‘바라 브라바’는 모두 서로 다른 지역 출신이며, 배경도 각기 다르다. 그래서 이런 다양성 있는 대상에 접근하려면 그 집단을 장악할 수 있는 전략이 필수적이다. 축구 응원단의 경우, 리더는 수직적 위계질서를 통해 영향력을 행사할 수 있으므로 멘토의 역할을 부여할 수 있다. 멘토 프로그램은

41) Paul F. Tremblay, Ljiljana Mihic, Kathryn Graha y Jennifer Jelley, “Role of Motivation to Respond to Provocation, the Social Environment, and Trait Aggression in Alcohol Related Aggression”, *Aggressive Behavior*, Vol. 3, No. 5, 9-10/2007; R. Lorraine Collins, Brian M. Quigley y Kenneth E. Leonard, “Women’s Physical Aggression in Bars: An Event-Based Examination of Precipitants and Predictors of Severity”, *Aggressive Behavior*, Vol. 33, No. 4, 7-8/2007.

42) Robert F. Leeman, Jon E. Grant y Marc N. Potenza, “Behavioral and Neurological Foundations for the Moral and Legal Implications of Intoxication, Addictive Behaviors and Disinhibition”, *Behavioral Science and the Law*, Vol. 27, No. 2, 3-4/2009

43) Nicolás I. Uribe Aramburu y Guillermo A. Castaño Pérez, “Barras de fútbol, consumo de drogas y violencia”, *Psicología desde el Caribe*, Vol. 31, No. 2, 5-8/2014.

신뢰를 형성하고, 마약 소비와 반사회적 행위를 감소시키는 데 효과가 있었다.⁴⁴⁾ 만일 이들 그룹 안에 공고한 입지를 가진 리더가 있다면, 마약 예방과 교육 전략에 참여시키지 않을 이유가 없다. 효율성을 높이고 위험을 감소시키기 위해 업무를 아웃소싱하지 않을 이유가 없는 것이다.

토론

불법 마약 시장과 관련된 다양한 관계자의 성공 사례에서 우리는 여러 가지 교훈을 얻을 수 있다. 마약 조직이 분권화와 집중화 전략을 통해 획득한 역동성과 적응성을 마약 예방 및 교육에 반드시 적용해야 한다. 이 말은 불법 행위를 수용하자는 뜻이 아니라 마약밀매나 범죄조직과 관련된 활동이라면 무조건 방어적인 태도로 진부한 방법만을 고집하는 사람들에게 대한 비판이다. 매우 역동적이고 끊임없이 변하는 마약 소비의 현실 속에서 획일적인 대응은 부족하다 못해 퇴보적이라는 것은 이미 증명되었다. 물론 분명한 원칙에 입각한 마약 정책이 필요하다. 예산을 효율적으로 집행하고, 증거에 기초하며, 대중의 건강과 인권을 존중하는 원칙이 바로 그것이다. 하지만 먼저 소위 ‘마약과의 전쟁’에서 승리한 사례에서 배울 필요가 있다. 이것이 뒷수습에 급급한 정책만 남발하고 있는 현재의 난관을 타개할 유일한 방법이다.

최이슬기 옮김

44) Suzanne Jekielek, Kristin Anderson Moore y Elizabeth C. Hair, “Mentoring: A Promising Strategy for Youth Development”, *Child Trends*, 2/2002.