

라틴아메리카의 마약과 치안 불안정: 복잡한 관계

루시아 담메르뜨*

삼십년간의 마약 전쟁 이후, 그 결과는 한계를 드러낸다. 코카 재배 경작지는 줄어들지 않았고, 환경 차원에서 부정적 효과는 증폭되었다. 또한, 라틴아메리카에서 마약 소비가 증가해, 사실상 생산지·수송지에서 소비지의 하나로 변모했다. 이 모든 현상에 덧붙여 마약에 직접적 원인을 둔 폭력이 지속적으로 상승한다는 점을 거론할 수 있다. 이 연구를 통해 마약과 폭력 사이의 관계를 분석하고, 양자 사이에 인과성이란 직접적 연관이 존재한다는 결론을 내릴 수 없음을 밝힌다. 지금까지 실증적 자료보다는 가치적·윤리적 입장에 근거를 두고 있기는 하지만, 이 문제는 '비범죄화(despenalización)'할 것을 포함해 실제로 심각하게 논의되어야 할 매우 복잡한 주제이다.

핵심어: inseguridad/ drogas/ violencia/ despenalización/ América Latina; 치안 불안정/ 마약/ 폭력/ 비범죄화/ 라틴아메리카

마약은 라틴아메리카 정부의 통치 의제에서 중심을 차지한다. 2008년 5천 명 이상의 마약상을 살해한 것으로 추정되는 멕시코 마약 카르텔에서의 폭력 증가는 이 논쟁을 촉발시켰다. 그러나 이 경우만이 아니다. 사실상 최근 증거에 의하면, 지난 몇 십년간 마약 퇴치를 위해 쏟은 투자에도 불구하고 코카인 생산 수준은 감소하지 않았다. 더구나 다양한 국가에서 내수 증가라는 위험한 경향이 파악되는데, 이는 폭력의 수준이 크게 증가하고 있음을 보여준다. 정부기관이 여전히 미약한 상황 하에서, 카르텔의 무기 능력과 그들의 기술력, 경제력에 대항할 수 없는 무능력으로 인해 모든 것이 마약 매매와 연관된 카르텔의 타락한 권력에 잠식당하고 있음이 수차례 확인됐다.

이 자료는 전직 대통령들이 주도한 라틴아메리카 전문가 그룹이 조사한 것이다. 세사르 가비리아(콜롬비아), 에르네스토 세디요(멕시코), 페르난두 앙히끼 까르도주(브라질) 전(前)대통령은 최근 수십 년간 실시된 마약 퇴치 정책의

* 칠레 사회학자, Programa Seguridad y Ciudadanía de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales(Flacso)의 소장.

실패를 분명히 설명했고, 몇몇 약물의 소비에 대해서는 비범죄화 할 가능성을 제안하기도 했다.¹⁾ 이 제안은 이 지역 전문가들 혹은 The Economist²⁾처럼 영향력 있는 기관지에 의해 촉발된 논쟁에 불을 붙였지만, 현재까지 뚜렷한 결과물은 없다.

이런 맥락은 라틴아메리카에서 가장 효과적인 최고의 마약 퇴치 정책에 관한 본격적인 논쟁을 펼치기 위해서는 유리한 상황을 제공한다. 마약 소비의 합법화와 비범죄화의 가능성, 실현성, 결과에 대해 다양한 신화들이 존재하는데, 그 가운데 가장 두드러지는 것은 폭력과 치안 불안이라는 연쇄 고리가 생길 것이라는 말이다. 이것을 긍정 혹은 부정하기 위해서 사용 가능한 정보는 혼란스럽고 그다지 정확하지 않지만, 이 결정이 가져올 효과, 주로 정치적인 측면에서의 논쟁을 이끌어 낸다.

이런 맥락에서 본 논문은 이 지역 마약 문제, 일상적으로 겪는 고도의 치안 불안정과 연계 가능한 사안들을 분석한다. 이를 위해 논문은 다섯 부분으로 구성된다. 첫 번째, 라틴아메리카의 불안정, 마약 매매와 소비라는 상황에 대해 간략한 진단을 내린다(주로 살인율과 치사율에 의해 측정된다). 두 번째, 최근 몇 년간 제안된 마약 퇴치 정책, 특히 안데스 지역 국가들의 코카인 생산에 중점을 둔 정책의 주요한 결과를 드러낸다. 세 번째, 전직 대통령 위원회가 발표된 제안에 중점을 두고 비범죄화의 대안을 분석한다. 계속해서, 라틴아메리카의 상황에 대한 표식처럼 간주되는 마약과 치안불안정간의 연관관계에 대한 선행연구의 분석을 제시한다. 마지막으로, 마약과 범죄의 문제에 맞설 근거로 사용할 수 있는 추천 사항들을 제안한다.

I. 현 상황

1. 일상적 행위로서 폭력과 범죄

라틴아메리카에서 폭력의 증가는 반박할 수 없는 사실이다. 여러 형태의 폭력은 개인적, 사회적 갈등을 중재하고 해결하는 가장 일반적 방식으로 변모했

1) 상세한 정보를 원하면 참조, Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia: *Drugs and Democracy: Towards a Paradigm Shift*, 2008, en <www.drogasydemocracia.org>.

2) <www.economist.com/>.

다. 이런 상황의 예로는, 노인들뿐 아니라 여성과 어린이를 주요 희생물로 삼는 강도 높은 가정 폭력과 학내에서 자행되는 끊이지 않는 폭력이다. 많은 국가에서 정치적 풍토 내 폭력의 증가는 뚜렷한데, 경찰과 강한 대처로 종결되는 대중적 시위에서 특히 그렇다.

범죄는 총기의 소지로 인해 심각해진다. 라틴아메리카의 살인율에 대해 다루는 가장 최신 정보는 이 문제의 심각성을 보여준다. 사실상, 라틴아메리카의 몇몇 국가의 살인율은 세계 평균의 10배 이상을 능가한다.³⁾ 범죄적 상황을 구성하고 조직하는 형태가 다양해서 이 수치만으로는 범죄의 조직성과 중대함에 근거한 문제의 심각성을 알 수 없다는 사실이 부각될만하다.⁴⁾ 이처럼 몇몇 국가에서 정확한 대중적 자료가 부족하다는 점이 주목을 끈다. 베네수엘라가 그런 것처럼 이런 국가들에서는 공식 통계에 의해 알려진 것보다 상황이 훨씬 열악하다고 전문가들이 지적한다.⁵⁾ 부가적으로, 국가적 통계가 심각한 현실을 숨기고 있다. 예를 들어, 브라질에서는 2004년 리우데자네이루 북쪽의 봉수세수(Bonsucesso)와 따모스(Tamos) 지역의 살인율이 각각 십만 명 당 406명과 142명에 이르렀고, 같은 해 브라질의 평균인 27명을 훨씬 상회하는 숫자였다.⁶⁾ 확실히 이런 상황은 브라질이 세계에서 총기 소지 인구 8위(1천5백만 명)에 해당하는 국가라는 사실로서 상당히 설명된다.⁷⁾

3) Organización de Estados Americanos: *La seguridad pública en las Américas: Retos y oportunidades*, OEA documentos oficiales, Secretaría General, Washington, DC, 2008, disponible en <www.oas.org/dsp/documentos/Observatorio/final.pdf>.

4) L. Dammert, Felipe Salazar y Felipe Ruz: *¿Políticas de seguridad a ciegas? Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina*, Flacso, Santiago de Chile, 2008, disponible en <http://issuu.com/flacso.chile/docs/rss_2008_3>.

5) Roberto Briceño León y Rogelio Pérez Perdomo (comps.): *Morir en Caracas. Violencia y ciudadanía en Venezuela*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2003.

6) Small Arms Survey: *Small Arms Survey 2007. As Armas e A Cidade*, Small Arms Survey, Ginebra, 2007, cap. 7, disponible en <www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/year_b_pdf/2007/CH7-Brazil-portuguese.pdf>.

7) 매우 자세한 정보를 원하면 참조, <www.smallarmssurvey.org>.

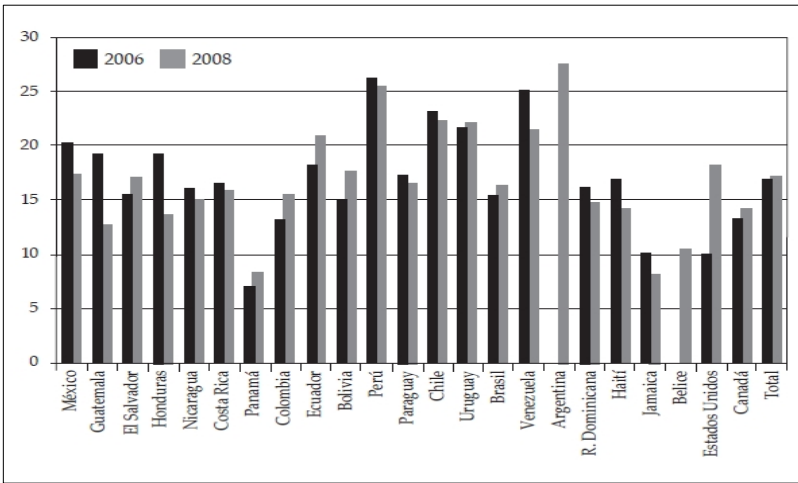
〈표 1〉 라틴아메리카와 카리브: 십만 명 당 살인율, 2000-2006

국 가	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
아르헨티나	7.2	8.4	9.3	7.9	6.2	5.8	5.3
브라질	26.7	27.8	28.5	29.1	27.0	22.0	-
칠 레	2.6	1.9	1.9	1.8	1.7	1.9	1.9
콜롬비아	62.7	64.6	65.7	52.7	44.1	39.3	37.3
에콰도르	6.4	10.3	14.8	15.0	15.0	15.0	15.0
엘살바도르	37.3	34.6	31.1	32.7	41.0	54.9	55.3
과테말라	25.8	25.2	30.7	35.0	36.3	42.0	45.2
온두라스	49.9	53.7	55.9	33.6	31.9	35.0	42.9
자메이카	44.0	40.0	36.0	54.0	58.0	49.0	49.1
멕시코	32.0	31.0	28.0	27.0	25.0	24.0	25.0
니카라과	9.0	10.0	10.0	12.0	12.0	13.0	12.4
파나마	10.1	10.1	12.4	10.8	9.7	11.2	11.3
페 루	2.4	11.5	10.3	5.0	5.12	11.4	-
우루과이	5.2	4.9	5.3	4.5	4.4	4.5	4.3
베네수엘라	33.0	35.0	42.0	49.0	42.0	37.0	-

출처: OEA, ob. cit., salvo Venezuela, Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo, Gobierno Bolivariano de Venezuela,
http://fegs.msinfo.info/fegs/archivos/Image/dcp/serie%/202_seguridad.xls.

살인율 외에 이 지역은 대인, 대물 범죄의 확산 문제에 직면해 있다. 일반적으로 시민 안전이라는 의제는 사회적으로 큰 의미를 지닌 범죄(절도, 절취, 폭행)에 집중한다. 그러나 이것이 전부가 아니라는 사실을 부각할 필요가 있다. 정반대로, 마약 매매는 경제적 범죄, ‘화이트 컬러 계층’의 범죄와 밀접한 연관관계가 있다. 그럼에도 불구하고, 이런 문제점과 관련해 마약 밀매 현상을 분석한 연구가 적다.

핵심적인 사안은 치안이라는 전통적 의제에 근거해 최근 12개월 동안 범죄에 희생된 인구 비율을 측정한 여론 연구들이 많이 존재한다는 점이다(<도표 1> 참조). 표에서 알 수 있듯이, 희생률은 최근 몇 년간 악화되었다. 평균적으로 라틴아메리카 인구 15%가 최근 12개월 동안 이런 저런 범죄에 희생자였음을 보여준다.



〈도표 1〉 최근 년도 범죄 희생 인구, 2006-2008

출처: Proyecto de Opinión Pública de las Américas(영어식 표기로 Lapop)에 관한 미주 바로메트로(Barómetro de las Américas)를 기초로 저자가 재구성, <www.LapopSurveys.org>.

도표에 나타난 ‘미주 바로메트로(Barómetro de las Américas)’의 정보를 통해 다양한 국가의 상황을 비교할 수 있다. 그러나 국가 설문조사에서는 희생 정도가 훨씬 높게 나타난다는 사실을 지적할 필요가 있다. 예를 들어, 최근 시행한 칠레의 시민 안전에 관한 도시 설문조사는 약 35% 희생률을 보여준다. 이 비율은 최근 몇 년간 상당히 안정적으로 유지되는 수치이다.⁸⁾ 물론 이 차이도 그렇지만, 비교 분석한 자료는 폭력이 지역적으로 확산될 뿐 아니라 심화되고 있는 경향을 분명히 드러내 준다. 그러나 이것은 보다 흔한 범죄적 형태와 문제들의 규모에 있어서 국가적 특수성을 희석한 일반적 시각을 이야기 한다. 사실상, 폭력이 대부분 도시적인 문제라는 초기 인식은 바뀌고 있고, 오늘날은 다양한 국가적, 지역적 현실을 포함한다.

치안불안 현상의 복잡함을 보여주는 다른 중요한 자료는 인구와 정치 제도 간의 관계이다. 전통적으로 불신이라는 개념으로 대변되는 이 관계는 기능, 효율성, 효력에 대해 부정적인 인식으로 특징 지워진다. 2006년 미주 바로메트로의 자료에 의하면, 라틴아메리카의 41%가 정치에 다소 혹은 매우 불만족스럽게

8) 상세한 정보를 원하면 참조, <www.seguridadciudadana.gob.cl>.

생각한다고 한다. 치안 제도의 무능에 대한 보편적 느낌은 많은 시민들이 경험하는 불안과 소외의 느낌을 상승시킨다.⁹⁾ 정치 서비스의 질을 높이기 위한 노력에도 불구하고, 결과는 여전히 한계가 있다.¹⁰⁾

2. 마약의 숫자

폭력과 범죄가 인구에 직/간접적으로 영향력을 미치는 현상이라면, 마약 소비는 훨씬 제한적인 현상이다. 사실상, 《세계마약보고서(Informe Mundial sobre las Drogas)》의 최근 조사에 따르면, 마약 소비의 문제는 세계 인구의 0.6%이지만 담배 소비자는 25%에 해당해서, 양 수치가 상당히 차이가 나는 상황이다. 담배는 건강에 관련된 많은 질병과 중독이라는 심각한 문제를 야기하는 합법적 마약이나 다름없다.¹¹⁾ 매해 약 이십만 명이 마약으로 인한 원인으로 죽는 반면, 담배 소비와 관련된 이유로는 5백만이 죽는다. 이 자료는 인구의 상당한 비율이 마약의 소비와 중독에 영향을 받고 있다는 믿음이 거짓임을 보여준다. 사실상, 최근 마약 소비의 보급으로 인해 마리화나 소비자가 1억 6천 5백만 명, 코카인 소비자가 1천 6백만 명, 암페타민 소비자가 2천 4백만 명에 이르는 것으로 추산된다. 다시 말해, 마리화나 소비가 가장 많아서 15세에서 64세 사이 세계 인구의 3.9%에게 영향을 미친다.¹²⁾

주요 마약 생산지를 보면, 지리적 집중이 두드러진다. 코카인은 라틴아메리카에서, 특히 콜롬비아(세계 생산의 55%)에서 생산되지만, 아편은 아프가니스탄에서 82% 이상을 생산한다. 이런 집중된 생산은 이 문제에 관한 대처 능력을 개선시키지 못했다. 사실, 이런 마약들의 퇴치 계획은 140여 개국에서 생산되고 있는 마리화나의 경우와 비슷한 결과를 내놓았다. 마약 생산과 맞서기 위해 기획된 정책이 이 상황에 효과적으로 대처하기 위해서는 집중 정도를 주요한

9) José Miguel Cruz: "La victimización por violencia urbana: niveles y factores asociados en ciudades seleccionadas de América Latina y España" en *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 5 N° 4-5, 1999, pp. 259-267; L. Dammer, F. Salazar y F. Ruz: ob. cit.

10) Hugo Frühling, Joseph Tulchin y Heather Golding (eds.): *Crimen y violencia en América Latina: seguridad ciudadana, democracia y estado*, Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 2005.

11) Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (Onudd): *World Drug Report 2008*, Onudd, Viena, <www.unodc.org/>.

12) *Ibíd.*

요소로 파악해야 하고, 국가의 제도를 강화해야만 할 것이다. 다음 장에서 이 주제를 다룰 것이다.

코카의 생산과 관련해, 《세계마약보고서》는 콜롬비아, 볼리비아, 페루에서 각각 27%, 5%, 4%로 재배지의 증가를 보여준다. 이런 증가에도 불구하고, 코카인 생산이 최근 몇 년간 안정적으로 유지되고 있다고 파악된다. 물론 90년대 초반 생산에 비하면 현저히 떨어진다고 해도 말이다.¹³⁾ 그러나 생산만 이 지역에 집중된 것이 아니라 소비도 마찬가지이다. 동유럽과 아프리카에서 최근 몇 년 동안 소비가 증가됐지만, 라틴아메리카에서는 꾸준히 증가하고 있다. 반면, 미국에서는 감소했다. 이런 감소에도 불구하고, 미국은 세계 소비의 45%에 해당하는 양을 소비하는 주요 국가이다.¹⁴⁾

내수의 증가는 라틴아메리카 대다수 국가에서 치안과 공공 보건이라는 측면에서 심각한 결과를 만든다. 특히, 멕시코와 브라질에서처럼 라이벌 마약거래상 간에 무기를 사용하는 폭력 대치 상황이 일상적으로 변한 경우에는 더욱 그렇다. 마약 카르텔과의 대치는 펠리페 칼데론 정부의 최우선 순위 중 하나이다. 많은 경우, 사법 제도에까지 침투한 범죄 조직 앞에서 정부의 기능을 회복시키고자 하는 의도에서다.¹⁵⁾ 마약 문제는 증가하는 소비 확산율로 인해 치안 문제뿐 아니라 무엇보다도 공공 보건문제라 할 수 있다. 연구에 의하면, 브라질 인구의 2.9%가 일생에 적어도 한번은 코카인을 소비했다고 말한다고 한다. 반면, 작년 우루과이에서는 12세에서 65세 사이 인구의 4%가 소비했음을 밝혔다고 한다.¹⁶⁾

코카인처럼 마리화나 소비도 라틴아메리카에서 증가하고 있다. 코카인처럼 마리화나도 미국을 목적지로 이 지역을 통과하는 것일지라도 일부는 남겨져 내수로 사용된다. 이런 상황은 세계 압수량의 36%가 멕시코였다는 자료나,

13) Peter Reuter: *Assessing us Drug Policy*, material de debate para la primera reunión de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, 2008, <http://drugsanddemocracy.org/files/2008/06/peter_reuter_ingles.pdf>.

14) Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas (ONDCP, por sus siglas en inglés): “Drug-Related Crime,” <<http://whitehousedrugpolicy.gov/publications/factsht/crime/index.html>>.

15) Lilian Bobea: “Los desafíos de la cooperación frente al narcotráfico en el Caribe” en Luis Guillermo Solís y Francisco Rojas Aravena (eds.): *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*, Catalonia / Flacso, Santiago de Chile, 2008; Flacso Chile: *Reporte del sector seguridad en América Latina y el Caribe*, Alfabet, Santiago de Chile, 2007.

16) Onudd: ob. cit.

마리화나 소비에서 가장 뚜렷한 증가세를 기록하는 나라가 브라질로 2001에서 2005년 사이 두 배로 증가했다는 사실에서 알 수 있다.¹⁷⁾

이렇듯 라틴아메리카는 마약, 특히 코카인의 수송 지역에서 소비지역 중 하나로 바뀌었다. 수송 루트는 사실상 이 지역의 모든 국가를 포함하면서 사회, 경제, 정치, 문화적으로 복잡한 결과를 야기했다.

이것은 복잡한 지역 파노라마를 규정짓는다. 마약 소비와 판매 그리고 범죄가 일상적 삶을 해석하는 핵심적 요소로 변했다. 잠시 살펴보면, 양 요소가 악화되고 있음을 알 수 있다. 그럼에도 마약과 범죄 사이에 인과 관계가 존재하는지는 아직 모른다. 국제적 문헌에도 있다는 점은 다음 장에서 살필 것이다. 먼저 라틴아메리카에서 지난 몇 십 년간 실행된 정책의 주요한 결과를 분석한다.

II. 마약 전쟁

앞에 분석된 상황은 코카인 생산 시장과 소비자로서 라틴아메리카와 미국사이의 밀접한 관계를 보여준다. 70년대 말과 80년대 초 미국 코카인 소비의 최악의 시기로부터 생긴 이런 결속은 생산국에서 마약 재배를 근절시키는 정책과 부딪혔다. 물론 미국 인구의 마약 중독과 영향을 제한하는 공공 보건 정책과도 맞섰다. 미국에서 공공 치안 정책은 처벌을 강화하고, 투옥 인구를 증가하고, 경찰의 역할을 강조하는 방향으로 전개되었다.¹⁸⁾ 예를 들어, 1986년 10월 로널드 레이건은 17억 달러 이상을 마약 전쟁에 사용하는 법률을 제정해서, 이 중 9천7백만 달러를 새로운 감옥을 건설하는 데 사용했고, 2억 4천 1백만 달러를 마약 치료에 사용했다.¹⁹⁾ 이런 결단의 주요한 결과는 마약 소지에 대한 처벌을 상당히 가중시켰다. 마약 범죄에 필요한 법률 판결을 최소한으로 만들었다. 이런 결단은 강한 비판을 받았다. 왜냐하면 코카인에 대한 처벌이 약한 반면, 주로 아프리카계 미국인에 의해 소비된 크랙에 대해서는 강한 처벌이

17) OEA: ob. cit.; Onudd: ob. cit.

18) Alfred Blumstein y Joel Wallman: *The Crime Drop in America*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

19) Trevor Bennet: "Drugs and Crime: The Results of Research on Drug Testing and Interviewing Arrestees," Home Office Research and Statistics Directorate, Research Study 183, Londres, 1998, <www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/hors183.pdf>.

내려졌기 때문이다.²⁰⁾ 이 모든 것은 미국의 소비 인구에 영향을 주었기 때문에 80년대 초에 예상했던 것처럼 지속적으로 증가하지는 않았다. 그러나 불행히도 반드시 성공을 의미한 것은 아니었다. 소비의 확산율은 세계 최고 수준이었고, 동시에, 특히 화약물질로 된 새로운 마약이 입지를 넓혔기 때문이다.

미국의 내부 정책 외에 마약 생산국에 대한 해결책은 70년대에 시작돼 80년대에 강화된 소위 ‘마약 전쟁’이었다. 이런 결단은 재배 근절 프로그램을 개발하는데 보조하는 일과, 특히 콜롬비아, 작게는 페루와 볼리비아에서 경찰과 군대 병력을 위한 기술과 인프라에 투자하는 데 집중되었다. 마약 전쟁은 미국에서 중요한 공적 비용을 만들었다. 사실상, 2007년에 4백억 달러를 투자했고, 이중 70%에서 75%정도를 마약 통제에 사용했다.²¹⁾ 일반적인 생각과는 달리, 생산국에 사용하는 비용은 플랜 콜롬비아(Plan Colombia)나 플랜 메리다(Plan Mérida)를 염두에 둔다고 치더라도 제한적이다. 그러나 마약 전쟁을 위한 지출 예산을 지속적으로 증가시키는 일은 미국 정치에서 일상적으로 됐다.

미국의 마약 전쟁에 사용하는 공적 비용의 안정적인 증가로 인해, 제도적인 근절 프로그램은 수작업으로 파괴하거나 혼증함으로써 2006년에 231,000 헥타르 이상을 얻는 데 성공했다. 그럼에도 코카인의 생산 가능량에서 의미 있는 수준의 수량을 감소시키지 못했다. 사실상, 근절 정책은 콜롬비아와 페루에서 환경 악화로 인해 부정적인 외부 효과를 만들었다. 게다가, 혼증소독을 피하기 위해 생산자들은 환경 보호구역에 포함해 매번 더욱 더 접근하기 어려운 땅을 찾는다. 페루의 대체 발전 지역에서 주요 숲의 17.5%가 코카인을 생산하기 위해 벌채되었고, 아마존 숲의 2백5십만 헥타르 이상의 땅에서 삼림이 파괴되었다.²²⁾

종합해 보면, 마약 전쟁 초기 삼십 년 동안 그 결과는 기대하던 것과는 달랐다. 사실상, 미국의 새로운 반마약 황제인 존 월터스(John Walters)는 미발표된 성명서에서 라틴아메리카의 마약상들의 불법 거래와 맞설 정책은 제대로 기능하지 못했다고 인정했다.²³⁾ 이 정치적 인식은 마약 정책의 효율성을 문제시

20) A. Blumstein y J. Wallman: ob. cit.

21) P. Reuter: ob. cit.

22) Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (Cedro): *El problema de las drogas en el Perú 2008*, Cedro, Lima, 2008.

23) 상세한 정보를 원하면 참조, “Guerra contra las drogas ‘fracasa’” en BBC Mundo.com, 6/8/2004, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/latin_america/newsid_3540000/3540742.stm>.

한 전문가와 학자들의 다양한 주장들과 함께 나왔다. 그들은 무력 사용의 남용, 오명 정책의 전개, 라틴아메리카 사회의 파편화에 대한 효과 또한 문제시 했다.²⁴⁾

그러나 이런 비판이 미국에서만 나온 것은 아니다. 라틴아메리카에서 이런 관점에 대한 문제 제기가 점점 커졌고, 과거에는 불가능해 보였던 의견합의를 도출해 냈는데, “30년 이상 이 지역에서 지속된 마약 전쟁을 바로잡는 것이 시급하다”고 간주한 전직 대통령 위원회의 견해와 같은 것이다.²⁵⁾ 일반적으로 경제적 영향뿐 아니라 마약 전쟁의 일반적 효과로 인해 전쟁의 전략이 효율적이지 않았다고 본다.²⁶⁾ 실제로 전쟁이라는 것에는 마약 중독으로 인해 상실된 삶에서 기인한 결과들이 포함된다. 또한, 경쟁관계의 폭력 조직사이의 충돌로부터 기인한 살인, 살해된 경찰 혹은 사법 관료들, 목숨을 잃은 수천의 무고한 시민들이 상실한 삶에 의해서 생긴 모든 결과들이 포함된다. 브라질과 멕시코 같은 나라들에서 최근 몇 년간 목숨을 잃은 젊은이의 비율이 높다는 사실이 이 문제의 복잡성을 보여주는 슬픈 현실을 상기시킨다.²⁷⁾

다른 한편, 마약 전쟁은 감옥에 투옥된 인구를 증가시켰고, 그들 대부분은 사회적으로 가장 약한 그룹에 속한 이들이다. 사실, 미국에서 매년 150만 명이상이 마약관련 사범으로 체포되고, 이 중 50만 명이 철장에 갇힌다. 이런 상황은 흑인계 미국인의 다섯 명 중 한 명이 감방생활을 마쳤거나 감옥에서 복역을 하도록 만든다.²⁸⁾ 역설적으로, 수백만 달러를 매년 벌어들이는 거래는 가장 약한 그룹을 처벌하게 만드는데, 이는 마약 전쟁의 적이 잘못 정의되고 있음을 또다시 드러내 준다.

24) 상세한 정보를 원하면 참조, “La guerra contra las drogas” en *ElCato.org*, <www.elcato.org/publicaciones/guerracontralasdrogas-index.html>; Gary S. Becker: “Es hora de acabar la guerra contra las drogas,” 17/9/2001 en *ElCato.org*, <www.elcato.org/node/971> y Randy Paige: “Entrevista con Milton Friedman acerca de la guerra contra las drogas” en *Liberalismo.org*, <www.liberalismo.org/articulo/350/53/entrevista/milton/friedman/acerca/guerra/>.

25) Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia: ob. cit., p. 5.

26) Rubem César Fernandes: “Drugs and Democracy in Latin America: An Introduction,” material de debate para la primera reunión de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, <http://drugsanddemocracy.org/files/2008/06/rubem_fernandes_ingles.pdf>.

27) L. Dammert, F. Salazar y F. Ruz: ob. cit.; H. Frühling, J. Tulchin y H. Golding (eds.): ob. cit.

28) A. Blumstein y J. Wallman: ob. cit.

미국의 공영 텔레비전에서 실시한 삼십년간의 마약 전쟁에 대한 분석에 의하면, 마약 거래는 매년 4천 억 달러 이상을 움직이고 있다고 추산된다. 무엇보다도 거대한 이익을 남기는 거래이다.²⁹⁾ 코카인을 분석한 피터 로이터(Peter Reuter)에 의하면, 라틴아메리카의 초기 생산 단가와 미국의 도시에서 판매되는 액수사이에 500배 이상의 차액이 생긴다고 한다.³⁰⁾ 말하자면, 마약은 가난하고 불안정한 대륙에서 발전한 대단히 경제적인 중요성을 지닌 산업이다.

십년 동안의 마약 전쟁은 복잡하고 어려운 과정을 보여준다. 안데스 지역, 특히 콜롬비아에서 코카인 생산을 줄이기 위한 노력은 제한된 결과를 낳았고, 마약 중독에 대한 도전도 마찬가지였다. 전직 대통령 위원회가 결론짓듯이, 마약 퇴치, 마약 소비 금지와 범죄화에 근거한 금지 정책들은 쉽사리 기능하지 않는다.³¹⁾ 이 모든 것은 보다 나은 결과를 만들고, 각 국가의 필요성에 부응하고, 지역의 최대한 안전을 도모하기 위해서, 대안을 검토할 필요성을 자각하도록 한다.

III. 비불법화, 합법화, 정책의 다른 대안들

얼마 전까지만 해도 마약 금지에 대한 대안을 논의할 가능성이 사실상 존재하지 않았다. 미국이 추진한 퇴치 조치들에 대한 유엔(ONU)의 협조는 다른 입장을 논의할 충분한 여지를 주지 않았다. 특히, 세계에서 가장 가난한 국가들에서 그렇다. 사실, 대안 정책은 세계적 수준에서는 실질적 영향력을 지니지 못한다 해도, 스위스, 네덜란드, 캐나다, 뉴질랜드 등의 선진국에서 시행되었다.

라틴아메리카에서 이 논쟁은 미비한 실정이다. 사실상, 관련국 모두가 실질적으로 미국의 신용을 얻기 위한 목표수치의 달성, 마약 통제, 폐지 정책을 받아들이고 있다. 이런 상황에 대한 다양한 실례가 존재한다. 페루와 콜롬비아에서 시행된 소각-폐지 프로그램 혹은 다양한 정치 제도를 지닌 미국의 반마약처

29) 상세한 정보를 원하면 참조, "Inside the \$400 Billion Global Business," <www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/drugs/business/>.

30) Ob. cit.

31) 상세한 정보를 원하면 참조, F. H. Cardoso, C. Gaviria y E. Zedillo: "The War on Drugs is a Failure" en *The Wall Street Journal*, 23/2/2009, <http://online.wsj.com/article/SB123535114271444981.html?mod=rss_topics_obama>.

(DEA)의 경찰 협조 프로그램 등이다. 이처럼 라틴아메리카의 많은 국가가 수송의 공간으로만 기능할 때는 마약 폐지에 대한 일련의 대안 계획이 제안되지 않았다. 현재 내수 문제로 인해 상황이 바뀌었다. 사실, 2006년 브라질에서처럼 몇몇 국가에서는 개인적인 사용을 위한 마리화나 소지를 비범죄화하도록 법률을 수정했다. 같은 방식으로, 콜롬비아는 국회의 논의를 통해 개인적 사용을 위한 몇몇 종류의 마약 소지를 인정했다. 반면, 아르헨티나에서는 국회에서 논쟁 중이다. 모든 과정이 라틴아메리카에서 하나의 새로운 시각을 펼쳐 보인다.

대안의 제시는 최선의 결정을 도와줄 정확한 자료와 경험적 증거 외에도 가치, 사상, 정치 문제에 입각한 입장들과 부딪힌다. 합법화와 비범죄화의 결과에 대해 다양한 믿음이 생기고 있다. 주요한 것은 비범죄화의 결과로서 마약을 더 많이 소비하도록 만들 폭력과 범죄의 수준이 높아질 것이라는 점이다. 이는 다음 장에서 자세히 분석할 것이다.

현재, 비범죄화와 합법화가 같은 이야기인가? 이 점을 분석할 필요가 있다. 왜냐하면 마약 금지에 대한 대안은 마약의 여러 형태뿐 아니라 사용과 소지와 관계된 다양한 행위에 대해 최대한 구체적 자료를 요구하기 때문이다. 마리화나 소지의 비범죄화는 전직 대통령 위원회가 제안하고, 이후 비센테 폭스 멕시코 전 대통령³²⁾도 지지한 사안이다. 이를 옹호하는 다양한 목소리가 있다. 그들의 주장은 건강에 미치는 영향이 제한적이고, 폭력 행위와 연관 관계가 낮고, 높은 수준의 소비와 생산을 저지하는 데 드는 예산이 막대하다는 점에 근거한다. 마리화나 소비의 비범죄화는 금지된 약물을 복용하는 사람에 대한 처벌보다는 마약 중독을 다루는 공공정책에 노력을 집중하는 것을 의미한다. 이런 의미에서, 마리화나의 개인적 사용의 허용은 소비자의 숫자를 늘리는 것이 목표인 담배나 알코올 음료 사업의 경우처럼 성장 산업을 위한 시장 개방을 의미하지는 않는다.

반면, 합법화는 훨씬 복잡한 과정으로서, 대량 소비에 열린 마약 사업의 창출을 말한다. 이 대안을 옹호하는 사람은 마약 매매나 혹은 이로 인한 폭력에 휘말릴 수 있다는 점을 확인하는 것이다. 실제 마약 소비나 매매 금지가 폐지되면, 회사들은 합법적 회사가 되고, 세금을 낼 것이며, 현재 이용하는 보호 군대가 필요하지 않을 것이다. 게다가, 시장 경제라는 틀에서 마약의 질이 좋아질 수 있다. 많은 경우, 마약 자체보다 건강에 더 해로운 화학물질의

32) “Despenalizar la marihuana” en *América Economía.com*, 18/5/2009, <www.america-economia.com/note.aspx?Note=270654>.

효과를 줄일 수 있을 것이다.

그러나 많은 경우, 가장 효과적인 길이 가능한 길과는 거리가 멀다. 어떤 경우라도 마약 소비 합법화 및 비범죄화를 결정하는 일은 효율성을 증대키 위해 모든 나라 간 연계적 형태를 지녀야 한다. 달리 말해, 두 가지 중 어느 것에서라도 자유롭게 되면, 국가는 제약 없는 마약 소비에 관심을 둔 사람들에게 소비의 천국이나 관광 목적지가 될 것이다.

그럼에도 합법화라는 틀을 넘어, 확실히 오늘날 마약이 비범죄화된다는 것이다. 왜냐하면 도시의 많은 주거지(barrio)에서 마약을 구하는 것이 매우 쉽기 때문이다. 다양한 마약을 소비하고 매매하는 젊은이들이 모든 사회 분야에서 증가하고 있다는 점과 병행하여, 마약 접근이 용이해지고, 사법제도의 능력이 줄어들고 있다. 미주 바로메트로에 의하면, 인터뷰에 응한 사람의 17%가 최근 12개월 동안 자신의 구에서 마약을 팔고 있는 사람을 본 경험이 있다(이 비율은 콜롬비아는 30%, 코스타리카는 20%, 파나마는 22%, 칠레 22%로 올라간다).

게다가, 화학 물질 마약의 발전은 금지와 합법화 사이의 논쟁을 막다른 곳으로 몰고 간다. 최근 기술의 발전은 식물을 옮기거나 물품을 다른 나라로 수송하는 일 없이, 높은 환각성을 지닌 마약을 다른 곳에서 제조할 수 있도록 한다. 또한, 눈에 띄지 않고 쉽게 세관을 통과할 수 있는 혼한 막대모양 마약이라서 경찰의 활동을 재고하도록 만든다.

미국의 내부 정책으로 인해, 합법화라는 문제와 득실에 관련한 진지한 논쟁으로부터 진일보할 수 없다. 미국의 여러 주에서 마리화나의 의학적 사용을 인정하고 있다 해도, 아직 마약 문제를 보다 나은 방식으로 다루는 데 필요한 정책에 대해서 깊이 있는 논쟁을 펼치기 위한 조건을 갖추고 있지 않다.

IV. 마약, 폭력, 범죄

마약의 소비가 범죄의 주요한 방아쇠라는 생각은 인과성을 보여줄 경험적 자료에 의해 뒷받침되는 것 같지 않다. 이런 일반화된 인식은 높은 마약 소비율에 대한 연구에 근거하는데, 이런 연구는 구금된 사람들과 처벌받은 인구를 조사하면서 그들에게 마약이 넓게 확산됐음을 확인한다. 그럼에도 최근 연구들은 이런 분석 방법론에 의문을 제기하면서 그런 정보를 바탕으로는 소비가 범죄를

만든다는 결론을 내릴 수 없다고 주장한다.³³⁾ 사실, 관계는 복잡하고, 자료는 제한적이고 믿을 만하지 않다. 예를 들어, 호주 정부 연구는 마약과 범죄 사이에 ‘인과성’이라는 단어 대신 ‘연관’, ‘관련’, ‘관계’라는 용어를 사용함이 더 바람직하다고 결론지었다.³⁴⁾ 술과 범죄 사이의 연관성이 모든 불법적 마약의 총합보다 더 크다는 연구들 또한 지적할 만하다.³⁵⁾

마약과 범죄 사이의 연관관계에 대한 자세한 분석은 폭력의 다양한 형태를 밝히는 해석 틀을 요구한다. <표 2>에서 보듯이, 최소한 세 가지 형태를 알 수 있다. 첫 번째는 소비의 효과, 두 번째는 소비의 필요성, 세 번째는 매매와 관련돼 있다. 이런 분류는 다양한 기미, 증상들을 알 수 있게 해 주지만, 치수화하기는 복잡하다. 많은 경우, 폭력의 세 가지 형태 사이에서 공조, 겹침, 일치 등이 존재하기 때문이다.

물론 <표 2>의 정보는 폭력의 처음 두 형태와 관련해 거론되는 마약의 형태에 따라 달라진다. 코카인 소비의 반응과 결과는 마리화나 혹은 화학 마약에 의해 생기는 것들과는 다르기 때문이다. 바뀌지 않는 점은 마약 매매에 연관된 폭력의 복잡함이다. 마약 매매는 폭력을 자행하는 능력을 근거로 수직적, 수평적으로 통합된 진짜 산업 형태로 드러난다.

(마약 소비 때문에 변화된 의식 상태로 인해 생긴) 폭력의 처음 형태와 관련해, 많은 경우, 범죄 행위를 야기하지 않고 소비자의 건강에만 직접적인 결과를 낳는다. 대부분의 연구가 죄인의 상당수가 마약 소지의 흔적을 보인다는 사실에서 일치하지만, 두 가지 중 어느 쪽이 원인이 되는지는 알 수 없다. 말하자면, 범죄자가 범죄를 저지르도록 유도하는 기본 상태를 만들기 위해 마약을 하는지, 마약을 사기 위해 범죄를 저지르는지는 모른다. 이런 복잡성을 감안하면, 폭력의 두 번째 형태는 마약의 영향력 아래 있는 사람들에게 의해 자행되는 범죄를 포함한다. 확실히 문제적 소비자들의 대다수는 무허가 행위, 매춘, 포르노그래피 등의 불법적 행동과 관련된 삶의 방식으로 회피해서 결국 감옥으로 향한다. <표 3>은 마약의 상업화, 소비, 중독과 관련해 각기 다른 상황에서 저지른 범죄들을 분류하고 있다.

33) T. Bennet, ob. cit.

34) Urbis Keys Young이 다음 기관을 위해 준비한 자료. National Law Enforcement Policy Branch, Australian Government Attorney General's Department, Canberra, 2004.

35) Ibid.

〈표 2〉 폭력과 마약

차원(종류)	정 의
마약 소비로 인해 의식의 변화가 생겨 저지른 폭력	- 마약 소비의 결과, 흥분하고 비이성적이 되거나 폭력적 행위를 저지를 때 일어난다. - 금단 현상과 연결된 폭력도 포함된다. 이때, 폭력의 주체 혹은 피해자가 될 수 있다.
마약 소비에 대한 욕구로 인해 저지른 범죄적 폭력	마약을 구하기 위해 중독자의 필요에 의해서 자행되는 절도, 강도, 다른 범죄들과 연결된 폭력을 일컫는다.
마약의 분배 시스템과 연관된 범죄	밀매, 갈취, 타락의 행위를 일으키는 마약 상업화 조직과 연결된 폭력을 일컫는다.

출처: Cedro, ob. cit.

이 모든 것이 사실 마약과 범죄 사이의 관계에 정확하지 않은 부분이 많이 존재한다는 점을 드러낸다. 어떤 경우라도 마약의 소비가 불법적인 한, 마약 매매가 폭력과 타락에 기반한 암시장을 만들 것이라는 점은 확실하다. 그래서 마약 금지 정책은 한편으로는 분화와 특화라는 심각한 결과와, 다른 한편으로 마약 매매상의 권력 증가를 낳는 조직범죄와 매번 더욱 강하게 부딪힌다.

마약의 비범죄화와 합법화가 통과된다면, 어떤 일이 일어날까? 이 점에 관해 두 가지 이론이 존재한다. 첫 번째 이론은 마약 소비의 증가로 인해 범죄가 해야될 수 없이 많이 증가할 것이고, 점점 더 많은 인구의 건강에 영향을 미칠 것이고, 폭력은 더욱 일상화되리라는 것이다. 그러나 다른 이론은 암시장이 줄어들고, 합법화된 매매가 인가되면 폭력이 줄어들며, 그래서 마약 중독이 경찰의 문제라기보다는 공공 건강의 문제로 인식될 것이라고 말한다. 문제는 두 이론이 경험적 증거 이전에 가치적이고 사상적인 입장에 근거한다는 점이다. 이런 차이를 떠나 두 이론은 지금까지 풀리지 않는 문제와 직면하기 위해 조속히 행동을 취할 필요가 있다는 점에서 일치한다.

〈표 3〉 범죄와 마약

관 계	정 의	실 레
마약 범죄	금지된 약물의 소지, 사용, 분배를 금지하고 통제하는 법률을 위반	- 마약의 소지, 사용 - 마리화나 재배 - 암페타민의 제조
마약 소비와 연관된 범죄	마약 소비 혹은 상업화로 인해 저지른 범죄	- 폭력적 상해 - 절도, 사취 - 갱단의 싸움 - 협박과 강탈
중독으로 인한 삶의 양태	- 불법적 행위와 연관된 모든 삶의 형태 - 비공식적 일에 근거한 삶의 방식	- 매춘 - 해적질 - 포르노그래피

출처: Young Keys Urbis의 정보를 근거로 한 저자의 분류, ob. cit.

V. 결 론

마약과 범죄의 관계에 대한 연구가 진척돼 있지 않다. 큰 폭으로 증가하는 범죄와 폭력은 민주주의의 기둥을 곤경에 빠뜨려 사람들의 안전을 보장할 능력이 없는 것처럼 보이게 만든다. 이런 과정과 관련된 두려움은 체벌의 증가, 경찰의 억제 역할, 낮아지는 연령층 인구의 감옥 수용을 변호하는 당국의 담론을 활성화시킨다. 치안불안의 복잡함은 마약과 관련해 라틴아메리카의 행동을 후견해온 자의 본질적 변화와 나란히 진행돼 왔다. 이 지역은 수송지, 생산지에 머물지 않고 소비지로 변화했다. 이런 변화는 마약 산업을 활성화시켰다. 그리고 매년 저지르는 수천의 살인 외에도, 공공제도의 타락에서부터 재건 프로그램에 접근이 제한된 일부 인구의 중독에 이르기까지, 현재 치명적 무기를 지니고 시장을 사수한다.

최근 높은 수준을 기록하는 폭력 때문에 멕시코에서 이 주제는 특히 경찰의 개입을 요구한다. 내적 위기의 분위기, 미국 민주당원 권력과의 접촉, 치안불안의 심화는 현재까지 진행된 반마약 정책을 논의하기 위한 공간을 만들어 냈다. 전직 대통령 위원회처럼 특정 마약의 비범죄화 혹은 합법화에 대한 논의를 제안하는 목소리가 커지고 있다. 시민사회로부터 지지를 받고 있는 실용적인 입장이다. 전직 대통령 위원회의 구성원 어느 누구도 권력에 있는 동안 아무런 정책을 시행하지 않았다. 어쨌든 지지는 적절하다.

유엔의 정보에 의하면, 마약 전쟁의 전략은 라틴아메리카에서 코카 잎의 재배에 사용되는 경작지를 감소시키지 못했고, 이 지역의 소비를 낮추지도 못했을 뿐더러, 생산된 코카인의 양을 줄이지도 못했다. 반면, 현대화된 카르텔은 오늘날 정부의 능력을 훨씬 능가하는 특화와 기술력을 지니고 움직인다. 게다가, 라틴아메리카국가의 대다수는 마약 중독자의 치료를 지속해서 맡을 사회적 보호 시스템이 부족하다. 이런 맥락에서, 관련 국가 사이의 통신에 대한 새로운 시각과 함께 국민 건강 정책에 관심이 필요하다는 점이 제기된다.

언급했듯이, 비범죄화와 합법화의 가능성에 대한 주요한 비판 중 하나는 범죄의 물결을 일으키리라는 점이다. 마약 소비가 범죄, 특히 길거리 범죄를 저지르는 사람들과 유일하게 연결되어 있다는 인식이 일반적이다. 그러나 마약 소비는 재건 프로그램에 접근하기 어려운 환경의 사람들을 더욱 많이 노출시키는 우리 사회를 관통하는 문제점이다. 또한, 마약 중독과 소비의 넓은 확산으로 이어지는 마약 접촉과 범죄 인구에 대한 다양한 연구가 진행되었지만, 여전히 방법론적인 문제가 두드러진다. 마약 중독자들이 범죄자라는 주장은 감옥에 수용된 인구에게서 정신 건강에 심각한 문제가 드러났기에 모든 정신병자들은 범죄자라고 주장하는 것과 같은 말이다.

이런 연관관계의 가능성에 대한 자세한 연구를 실시하면, 마약 매매와 소비를 일으키는 폭력이 다양하다는 사실이 명백해 진다. 많은 폭력은 큰 거래를 주무르는 가운데 생긴 라이벌 조직들 사이의 싸움으로 인해 길거리의 무장 폭력으로 드러난다. 국가의 혹은 가족의 도움을 받지 못하는 중독자는 극단적인 해답으로 해결한다. 일상의 문제를 푸는 방식으로 범죄를 저지르며 끝을 맺는다. 모든 마약이 그것을 소비하는 사람들에게 폭력을 일으키지는 않는다. 물론 마약 밀매가 폭력과 비합법적인 일로 끝을 맺는 것은 사실이다.

사용가능한 정보에 의하면, 마약화나의 비범죄화가, 예를 들어, 범죄를 즉시 상승시킨다는 것을 주장하지는 못한다. 이 주제에 대한 라틴아메리카 연구의 부족은 논쟁을 진행하는 데 있어 중요한 문제점을 만든다. 게다가, 내부의 마약 전쟁에 투자한, 매년 증가하는 예산의 효율성을 점검할 필요가 있다. 효율성 측면뿐 아니라 재건 프로그램에 사용되도록 재원을 전환하는 것을 의미한다는 차원에서 사회적 비용을 점검할 필요가 있다.

마약 소비에 관한 논쟁이 가치라는 요소에 한정되어 있는 한, 중요한 발전을 이룰 수 없을 것이다. 억압의 방법은 제한된 결과를 내놓는다는 것을 현실이

보여준다. 그래서 고착 상태에 도달한 이 문제점을 해결할 가장 좋은 방법에 대해서 진지하게 분석하는 작업에 착수하는 것이 시급하다.

(이은아 번역)

참고문헌

- Solí, Luis Guillermo y Todd Foglesong, “El crimen organizado y su impacto en las sociedades democráticas: Reflexiones sobre México, Centroamérica y la República Dominicana: El poder de la sociedad civil” en Solís, Luis Guillermo y Francisco Rojas Aravena (eds.): *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*, Catalonia / Flacso, Santiago de Chile, 2008, disponible en <www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=3276>.
- Ungar, Mark, *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America*, Lynne Rienner, Boulder, 2002.