

국내외 마약문제 분석실태 및 마약피해정도 정량화 지수 개발 연구

박성수 * 김우준 **

국 | 문 | 요 | 약

현재 마약문제에 대한 국가기관의 공식 통계 자료는 단순한 적발·검거건수의 나열 수준에 그치고 있어서 피해 상황·수준에 대한 입체적인 분석은 곤란한 실정으므로 피해 분석기법을 다양화·선진화해야 할 필요가 있다. 특히, 마약류 관련 범죄는 ‘피해자 없는 범죄’로 취급되는 경향이 있어서 피해 실태나 그 심각성에 대한 인식이 부족하다. 특히 마약류로 인한 사회적 비용은 매우 심각한 것으로 드러나고 있지만 이에 대한 연구는 전무한 실정이다.

이러한 사회적 비용 또는 피해를 추산하기 위해서는 무엇보다 정확한 지수 개발이 선행되어야 할 것이다. 무엇보다 마약문제에 대한 입체적인 수치를 추산하여야 하며, 나아가 문제의 질적 심각성의 증감을 보다 객관적으로 확인 할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 대한 국가차원의 관리 및 연구 지원이 이루어져야 할 것이다. 이는 사회적 손실 비용 및 지수의 증감, 세부 항목 내역의 증감을 분석함으로써 대응 전략의 기초(공급차단 전략, 수요억제 전략, 치료주의적 접근 등)의 유용성을 확인할 수 있으며, 나아가 국가 정책의 우선순위 선별에도 기여 할 것이다.

❖ 주제어 : 마약문제, 마약정책, 마약피해지수, 불법약물지수, 측정(척도)

* 세명대학교 경찰행정학과 교수, 제1저자

** 세명대학교 경찰행정학과 교수, 교신저자

I. 서론

오늘날 범죄는 우리사회의 보편적 현상이 되고 있으며, 마약남용(drug abuse)의 문제가 그 주된 원인중의 하나라는 주장이 설득력을 얻고 있다. 우리나라의 경우 지난 80년대 초까지만 하더라도 마약남용의 문제가 심각하지 않았으나 90년대에 들어서면서부터 마약범죄와 결부되어 주된 사회문제의 하나가 되고 있다.

이러한 불법 마약의 유통 규제와 그에 따른 범죄억제 효과를 위해 정부는 ‘마약류관리에 관한 법률’등 관련법을 마련하여 마약류의 유통과 소비를 불법화하였으며, 90년대 초부터는 대검찰청 등 형사당국이 마약의 불법거래에 대한 대대적인 단속을 실시하였다. 그 결과 마약류의 유통은 점차 지하시장으로 옮겨갔으며, 그로 인한 마약류의 희소성과 가격 폭등은 경제적 이윤과 직결됨으로써, 범죄조직의 개입 등 범죄와의 연결고리를 초래하는 결과를 가져오기도 하였다. 예컨대 종전까지 연간 7000여명 수준을 유지하던 국내 마약류사범 검거자수가 2007년 이후에는 1만 명을 넘어섰으며, 특히 최근에는 외국인의 마약 밀수와 밀매 등에 관련된 범죄 사건이 늘어나고 있다(이종인, 2011: 225-226).

더욱이, 교통 및 통신 기술의 발달과 더불어 범세계화 추세가 강화되고, 각 국가 간의 정보 교류 및 이동이 매우 자유로워짐에 따라서 마약관련 범죄는 국내뿐 아니라 국제적인 조직망을 통하여 다양하게 유통되는 경향이 있다. 또한, 불법 약물남용으로 인하여 초래되는 개인 및 사회적 손실뿐만 아니라 국가적인 손실 또한 무시할 수 없기 때문에 마약남용에 대한 문제는 인간의 존엄성을 지키기 위한 범국가적인 이슈로 모든 국가가 공동으로 대처할 필요가 있으며, 마약남용의 예방과 단속을 위한 상호 정보교환이 시급한 실정이므로 이와 관련된 통계자료는 지속적으로 모니터링되어 정보자료로서 공유되어야 할 필요성이 제기된다(최화경 외, 2010: 36).

무엇보다 마약류로 인한 사회적 비용은 연간 2조 5천억원 정도로 추산되고 있다(보건복지부, 2009). 물론 사회적 비용에 있어 정확한 암수울 고려문제는 차제로 하더라도 우리사회에 크나큰 피해를 주고 있음을 알 수 있다.

그러나 마약문제에 대한 국가기관의 공식 통계 자료는 단순한 적발·검거건수의

나열 수준에 그치고 있어 피해 상황·수준에 대한 입체적인 분석은 곤란한 실정이므로 피해 분석기법을 다양화·선진화해야 할 필요가 있다. 특히, 마약류 관련 범죄는 ‘피해자 없는 범죄’로 취급되는 경향으로, 피해 실태나 그 심각성에 대한 인식이 부족하다. 즉, 사소하고 경미한 범죄 또는 피해자 없는 범죄로 인식되기 때문에 압수율도 매우 높은 편에 속하며 그 피해는 실태조차 정확히 파악하기가 매우 어려운 것이 사실이다.

이러한 문제점을 인식하고 개선하기 위하여, 우선 우리나라의 마약범죄 실태 및 현행 마약 문제 분석기법의 활용 상황을 확인할 것이다. 그리고 주요 외국의 사례와 비교하여 시사점을 도출할 것이다. 특히, ‘마약피해지수(Drug Harm Index)’를 활용하고 있는 국가들의 사례 고찰을 통하여 우리나라의 도입 필요성과 피해지수 산정방법을 제시하고, 나아가 관련 기대효과를 예측하는 데 본 연구의 목적이 있다.

II. 마약문제 분석의 이론적 배경

1. 마약문제 정책 비교 방법

정책의 성공여부에 대한 측정은 지속적인 사회적, 경제적, 지역사회적 개선의 근간이다. 하지만 불법 약물 사용과 같은 복잡한 사회 문제의 경우, 이것은 매우 어려운 과제이다. 이런 어려움에 대한 주된 이유는 그 산출물이 무엇이어야 하는지에 대해 명확하게 동의된 바가 없다는 것이다. 두 번째 문제는 약물 정책이 다양한 분야의 법 집행, 치료, 유해 감소 및 예방 등을 구분되어 있다는 것이다. 이런 각각의 정책들간의 조정문제로 다른 측면들에 영향을 주어 상이하게 측정되고 있다. 따라서, 정책의 성공을 측정하려면 여러 가지 분야 및 영향들을 포괄적으로 고려해야 한다.

현재 많은 분야에서 여러 지표들을 하나의 단일한 계량으로 압축하려는 개발을 하고 있다. ‘생태발자국(ecological footprint)’이 그 한 예이다. ‘생태발자국’은 인구 유지를 위해 무엇이 필요할 것인지를 산출하고 이를 실제 생산, 토지 및 해양 면적

과 비교하여 ‘자연에 대한 인간의 요구’를 측정하려고 한다.¹⁾ 간단하기 때문에, 이것이 가지고 있는 그 우아한 방법은 수반되는 지수의 과도한 단순성으로 대중의 주목과(자신의 ‘생태발자국’을 스스로 산출할 수 있다) 비판을 모두 받았다. 또 다른 예로써, DALY (Disability Adjusted Life Year: 건강수명)가 있는데 이는 질병률과 사망률을 포함해 질병 부담에 대한 합성된 측정이다. DALY는 질병 비교, 인구 비교, 우선 정책 분야 평가, 시간에 따른 변화 관찰에 사용될 수 있다(Murray et al., 2002). ‘생태발자국’이나 DALY와 같은 복합(합성) 지수의 본질은 영향에 대한 단일 측정을 만들기 위해 다른 요소들을 조합하고 있다는 것이다.

약물 사용 및 연계된 유해성들의 영향에 대한 총괄적인 측정을 제공할 수 있는 지표를 개발할 수 있다면, 약물 정책 분석이 상당히 개선될 것이다(Alison Ritter, 2009: 475-479).

2. 마약피해지수(Drug Harm Index: DHI)의 정의²⁾

1) 지수의 개념과 구성체계

지표(indicator)란 여러 부문의 관측값 중에서 현상을 가장 잘 기술해 줄 수 있는 대표적인 값을 의미하며 대개는 비율 형태의 변수를 사용하며 시간과 공간적 비교가 가능한 실업률, 경제성장률 등이 대표적인 예이다(Matthew, 2001). 지수(index)는 서로 다른 측정단위를 사용하거나 과학적인 연관성이 없는 둘 이상의 지표를 집계하여 하나의 지수로 정의하는 방법이다(김호석 등, 2007). 지수는 관련 지표 또는 자료가 제대로 표현하지 못하거나 모호하게 표현되는 속성을 보다 명확히 표출할 수 있어 연구 목적을 얼마나 달성 했는지 종합적으로 평가하는데 주로 사용된다. HDI, 홍수잠재피해(Potential Flood Damage PFD) 등이 대표적인 예이다(국토해양부, 2006).

- 1) 예를 들어 ‘생태발자국지수’란 인간이 소비하는 에너지, 식량, 주택, 도로 등을 만들기 위해 자원을 생산하고 폐기물을 처리하는 데 드는 비용을 토지로 환산한 것을 의미하며 생태 파괴지수로도 불린다.
- 2) 마약피해지수의 개념 정의, 내용 및 한계 등은 MacDonald, Z., Tinsley, L., Collingwood, J., Jamieson, P., & Pudney, S.(2005). “Measuring the Harm from Illegal Drugs using the Drug Harm Index”를 참조하여 기술하였음.

이러한 지수의 기본적인 구성 체계는 주제 접근방식(theme frame-work)과 인과관계 접근방식(cause-effect chain framework)이 있다. 주제 접근방식은 파악하고자 하는 현상을 분야별로 구분한 후 분야별 정책 목표에 따라 하위분야로 세분화하고 관련 지표를 선정하는 방식이다(Matthew et al., 2001). 인간관계 접근방식은 측정하고자 하는 현상, 이러한 결과를 나타내게 하는 요인, 이러한 현상을 완화 또는 강화하기 위한 노력 간의 상관성을 파악하여 지수를 구성하는 세부지표를 도출하는 방식이다(임광섭 외, 2010: 62).

2) 마약피해지수의 개념 정의

현재 ‘마약피해지수’를 활용하고 있는 국가들의 경우에도 그 개념은 다소 상이한 실정이다. 호주와 뉴질랜드의 경우, 형사사법적 처벌 비용, 의료·복지적 지원 비용, 노동생산성의 손실 비용, 기타 삶의 질 저하 등 무형적 비용 등을 망라한 사회적 손실 비용 자체를 마약피해지수라는 개념과 동일시하여 사용(이 경우 지수는 화폐비용으로 제시되며, 증감의 비교도 손실액수의 다소 여부를 열기식으로 비교)하고 있으며, 영국의 경우, 위 호주 및 뉴질랜드와 같이 파악된 사회적 손실 비용을 특정 연도를 기준(현재는 1998년의 비용을 100으로 기준삼음)으로 기준치 100을 설정하고 연도별로 그 비용의 증감에 따라 변화된 지수를 보이는 기법을 사용(이 경우 지수는 110, 120, 90, 80 등의 수치로 제시되며, 증감 여부는 증감률(%)로 표기)하고 있다.

엄밀한 의미에서 지수(Index)란, ‘해마다 변화하는 사항을 알기 쉽도록 보이기 위해 어느 해의 수량을 기준으로 잡아 100으로 하고, 그것에 대한 다른 해의 수량을 비율로 나타낸 수치’라 할 수 있으므로, 영국식 모델을 기준으로 연구를 수행하되, 기타 각국의 모델을 보완적으로 검토하는 것이 주요할 것으로 보인다.

DHI는 피해 감소에 대한 약물전략 정책의 성공을 모니터링하는데 사용될 수 있는 분석도구이다. 그러나 DHI는 모든 불법약물(즉, 헤로인 및 크랙 코카인만이 아님)의 남용으로부터 제기되는 피해는 포함하지만 불법약물로 인한 모든 피해를 확인하는 것은 아니며, 오히려 이용가능한 견실한 자료(또는 정보)의 하위집합이라는 점에 주목해야 한다. 따라서, 이 지수는 어느 한 시점에서의 피해도에 대한 절대

수준 추정치가 아닌 시간 경과에 따른 변화를 나타내는 것이다.

3) 피해 정량화(지수)의 목적

지수의 목적은 한 국가·지역 내에서 시간이 지남에 따른 성과 모니터링(예를 들어 영국의 DHI), 감소된 사회적 비용 산정(예를 들어, AFP의 DHI), 국가나 지역들간의 비교(예를 들어 UNODC IDI), 그리고 정책 분석(예를 들어 Moore의 연구) 등 이다.

지수의 목적은 편집하고자 하는 산출물 및 측정 단위와 깊이 연관된다. 목적을 명확히 하는 것이 선택된 방법을 파악하는데 도움이 된다. 지수의 목적이 성과 모니터링이라면, 포함될 산출물들은 투자 회수 입증을 목적으로 하는 지수의 산출물들과는 다를 것이다.

또한, 지수의 의도된 사용이나 목적은 그 지수가 어떻게 구축되는지와도 연관된다. 어떤 목적들의 경우에는 약물 사용자 유형 간의 구별이 필수적일 것이다. 예를 들어, 약물 사용과 연계된 위험에 있어 상당한 이질성이 있다면, 약물 사용자들을 향락적 사용자와 중독 사용자로 구분해야 할지, 또는 동질 그룹으로 다루어야 할지 고려해봐야 할 것이다. Moore의 연구는(2007) 비의존적 사용과 연관된 지수가 의존적 사용과 연관된 지수와 엄청나게 다르다는 것을(사회적 비용으로 측정된 봐와 같이) 입증하였다. 지수가 의존적 사용자들 대상 대 비의존적·가끔 사용자들 대상 정책 대응들의 비교에 사용된다면, 지수 내에서 이런 차별이 중요하게 다루어져야 할 것이다.

두 번째 고려 사항은 지수가 대마초 아편 등과 같이 약물 유형을 구별할 것인가이다. 목적이 지역에 걸친 전반적인 약물 문제를 관찰하는 것이라면, 이런 구별은 그리 중요하지 않을 것이다. 그러나, 모든 약물들을 하나의 지수로 조합하는데 있어 각기 다른 약물과 연계된 유해성에 대해 가중치를 부과하는 방법을 고려를 해보아야 한다. UNODC 지수는 각 약물 유형별로 유해·위험 인수를 적용하여 이에 맞추어 가설적 참조 약물을 만든 다음, 다른 약물들이 이 참조 약물을 기준하도록 함으로써 이를 해결하였다(UNODC, 2005). 목적이 정책 대응들을 비교하는 것이라면, 아마도 약물 유형들 간의 비교가 중요할 가능성이 많다.

3. 선진 외국의 마약(약물) 정책 지수

주목할 만한 지수로 유엔 마약범죄국(UNODC)의 불법 약물 지수, 영국의 마약 피해지수, 그리고 호주 연방 경찰의 마약피해지수가 있다.

1) UNODC 불법 약물 지수(Illicit Drug Index)

UNODC 불법 약물 지수(IDI)의 주 목적은 국가·지역들의 비교이다. UNODC의 설명과 같이 지수의 목적은 “국가의 전반적 약물 문제에 대해 비교 가능한 단일한 표준 측정”을 수립하는 것이다(유엔 마약범죄국, 2005: 166). UNODC 불법 약물 지수는 문제 정도를 효과적으로 측정한다. IDI의 약물 지수로 선택된 세 가지 구성 요소는 ‘생산’, ‘밀매’, ‘남용’이다. 이 요소들은 데이터 가용성으로 인해, 또한 약물 문제와 밀접히 관련된 것으로 가정되었기 때문에 선택되었다(유엔 마약범죄국, 2005).

‘생산’ 지수를 산출하기 위해 두 가지 방법이 실행되었다. 먼저, 식물 기반 약물 생산 추정치들이 토지 조사를 통해 결정되었다. 통합된 약물 생산 추정치를 유출하기 위해 소비자 수, 일반적으로 사용자 당 소비되는 양, 최종 산물 압수량, 전구물질 압수량들에 대한 데이터가 사용되었다. 그리고 나서, 약물 종류 간에 일반적인 복용량 차이를 반영하기 위해 생산 추정치들을 전형적인 소비 단위로 전환하였다. 다음으로, 특정 약물이 더 많은 남용 위험 및 연계된 유해성을 가지고 있다는 사실은 참작하기 위해, 이 소비 단위들에 유해·위험 인수로 가중치를 부가 하였다.

보고된 약물 압수 및 약물 경로 지표라는 두 개의 지표로부터 ‘밀매’라는 하위 지수를 얻었다. 보고된 약물 압류는 법 집행 자료로부터 편집되었다. 생산 지수와 유사하게, 그 양을 일반적인 복용량으로 전환하여 유해 인수로 가중치를 부과하였다. 약물 경로 지표들은 UNODC의 연간 보고 설문지 일부로 구성된 국가들에게 그들의 영역 내에서 압류된 약물의 근원지, 전달 장소, 도착지에 관련하여 질문하여 수집된 자료에서 편집되었다.

〈표 1〉 per capita value

지 역	1인당 가치			
	생산	밀매	남용	DID
	2.46	7.21	2.39	12.06
중앙아메리카(Central America)	0.25	4.04	3.32	7.62
중앙아시아와 트랜스카시아 국가(Central Asia and Transcaucasian countries)	3.53	6.07	4.96	14.56
동아프리카(East Africa)	0.30	1.13	0.80	2.23
동 및 서남아시아(East and south-East Asia)	2.40	0.60	2.09	5.09
동유럽(East Europe)	0.15	1.26	10.96	12.38
중동아시아 및 서남아시아(Near and Middle East/south-West Asia)	32.24	14.95	5.48	52.67
북아프리카(North Africa)	4.85	1.12	1.54	7.51
북아메리카(North America)	4.98	9.79	9.63	24.40
오세아니아(Oceania)	3.87	5.56	9.42	18.86
남아메리카(South America)	14.46	9.31	4.49	28.26
남아시아(South Asia)	0.28	0.10	2.68	3.06
남동유럽(Southeast Europe)	1.40	9.19	2.15	12.75
남동아프리카(Southern Africa)	1.52	1.45	2.35	5.32
서중앙유럽(West & Central Europe)	1.07	5.80	6.23	12.10
서중앙아프리카(West and Central Africa)	0.82	0.73	3.49	5.03
평균	4.33	3.26	3.77	11.36

‘남용’ 하위-지수의 경우, 사용자 수에 평균 연간 복용량을 곱하여 산출한 후, 유해·위험 인수로 가중치를 부과하였다. 유해·위험 인수는 약물 종류 간에 유해성과 위험에 대한 숫자적 및 깊이 정도의 차이를 조절하기 위해 마련되었다. 각 약물 유형 별로 위험 및 유해성을 설정하기 위해 선택된 요소들은 치료 요구, 주사 약물 사용, 독성, 사망이었다.

UNODC 지수는 생산과 밀매에 가중치를 높게 주어, 불법 약물을 생산하는 지역들이 소비 국가들 보다 더 높은 점수를 받는다. 계량에 대한 개발 작업은 계속적으로 진행 중이지만(개인적 정보) 이 지수는 2005년 세계 약물 보고서(UNODC)에 단 한번만 발표되었다.

2) 영국의 마약피해지수 등

영국의 마약피해지수는 이러한 새로운 PSA(Public Service Agreement) 대상을 측정하기 위해 개발되었다. 이는 불법약물로 인해 양산되는 피해에 대한 건실한 국가적 지표를 단일 수치의 시계열적 지수로 결합한 것이다. 피해에는 약물관련 범죄, 약물문제에 대한 지역사회 인식, 약물로 인한 위법행위(drug nuisance), 약물남용으로 인한 다양한 건강결과(예, HIV, 과량투여, 사망 등)가 포함된다. 단일 지수 구성을 가능하게 하기 위해, 개인 및 사회에 대한 관련 비용에 따라 피해는 일관적으로 측정된다.

영국의 마약피해지수는 시간에 걸친 영국의 약물 전략을 모니터 한다는 다른 목적을 가지고 있으며, 다음과 같은 세 부분으로 구성되어 있다(MacDonald et al., 2005).

- ① 약물 관련 국내 상업적 범죄,
- ② 지역사회 문제(약물 거래 및 약물 거래 범법 행위에 대한 지역사회 인식),
- ③ 19가지 유해로 집약되는 건강 유해성(BBV, 사망률, 과다 복용, 정신 건강, 행동 문제, 신생아 문제)

내무성은 이 유해성 목록이 제한적이기는 하나 기존의 신뢰성 있는 데이터로 수량화 할 수 있는 유해성들을 선택하는 데 있어 실용적이라는 것을 인지하고 있다. 이 유해성들은 각 유해성과 연계되어 있는 사회적 비용에 대한 분석을 통해 ‘가중치’가 부과된다. 1998년 이 지수는 100이라는 임의 값으로 설정되었다. 그 다음 년도들에서는 1998년의 시초 값 100에 비해 상대적인 감소가 나타났었다(Goodwin, 2007). 가장 최근의 영국 약물 정책 발표에서는 2002년과 2005년 사이의 약물 유해 지수가 28.4% 감소된 것으로 기록되어 있다(HM Government, 2008).

영국의 지수와 달리, Nutt과 그의 동료들은 서로 다른 약물들의 유해성을 평가하는 척도를 개발하였다. 이 척도의 목적은 개별 약물들에 서로 등급을 매길 수 있게 하여 그것들의 잠재적 유해성을 평가하는 것이다. 델파이 기법 사용과 전문가들과의 협의를 통해, 신체적 유해성, 중독 유해성, 사회적 유효성을 세 가지 주요 유해성 인수들로 판단하였다. 또한 사회적 유해 인수 내에서는 도취, 기타 사회적 유행

성, 건강 관리 비용들이 고려 되었다. 이 방법은 20가지 다른 약물별로 “평균 유해 점수”를 산출하였다(Nutt et al., 2007).

3) 호주 마약피해지수

호주 연방 경찰(AFP)은 수 년 동안 “마약피해지수”를 개발해 왔으며, 2006년에 가장 최근 본을 발표하였다(McFadden, 2006). AFP 지수의 목적은 AFP에 의해 압류된 약물들에 대한 호주 사회의 피해를 평가하기 위한 것이다. “이 지수는 지역사회에 도달된 압류 약물에 뒤따르는 유해성에 대한 달러 가치를 나타낸다.”(McFadden, 2006: 68). 사회적 비용 추정치들에 대한 공급과 소비의 조합을 통해 킬로그램의 약물 소비 당 경제적 비용이 추정되었다. AFP 마약피해지수에 의해 다루어지는 분야로는 노동비, 건강관리, 도로 사고, 범죄, 남용 소비되어 사용된 자원 같은 유형비용과, 수명 상실, 통증, 고통 같은 무형비용들이 있다. 사회적 비용들의 원 자료가 약물 등급을 별도로 식별하기 않기 때문에, AFP가 관심 있어 하는 서로 다른 약물 등급들 간의 사회적 비용을 구분하기 위해 다양한 추정치와 승수들이 사용되었다. 그리고 나서, 킬로그램 당 유해성을 산출하기 위해 사회적 비용으로 소비에 대한 추정치를 구분되었다.

Moore(2007)는 AFP 작업을 확장하여 대마초, 코케인, 암페타민, 헤로인 사용과 연계된 연간 사회적 비용들을 추정하였다. 특히, 그는 각 약물 종류 별로 두 가지 추정치를 도출하여 비의존적 사용자와 의존적 사용자들을 구별하였다. 사회적 비용에는 건강, 범죄, 도로 사고들이 포함되었다. 비의존적 대마초 사용자들과 연계된 사회적 비용에 대한 추정치는 1인당 연간 190호주 달러였으며, 의존적 대마초 사용자들의 경우는 연간 11,000호주 달러였다. 헤로인에 대해서도 1인당 비의존적 사용자와 의존적 사용자 간의 사회적 비용이 각각 연간 2,000 호주 달러와 105,000호주 달러로 상당한 차이가 반복되었다. 코케인, 암페타민에 대한 연간 사회적 비용 역시 도출되었다. 민감도 분석(95% 신뢰 구간)에서는 대마초 의존 사용자들에 대한 추정치의 타당성 범위가 연간 사회 비용 \$6,998에서 \$17,437로 나타났으며, 코케인의 경우는 연간 사회 비용이 \$12,107에서 \$24,548로, 아편의 경우는 \$55,330에서 \$115,222로, 암페타민의 경우는 \$18,258에서 \$48,757로 나타났다(자세한 내용

은 Moore, 2007 참조).

발표된 지수들의 수는 작지만, 지수들의 개발에 대해서는 상당한 관심이 나타나고 있다. 예를 들어, 뉴질랜드도 최근 “불법약물유해지수”를 개발하였으며(Slack et al., 2008), 호주의 빅토리아 경찰은 가장 효과적으로 자원을 활용하기 위해 경찰 운영에 도움이 되도록 마약피해지수를 개발 중이다.

III. 국내 마약문제 분석실태

1. 우리나라 마약류 담당기관 및 분석 실태

현재 우리나라는 마약류 담당 및 분석을 크게 3분야로 나누어 업무를 수행하고 있다.

첫째, 의료용 마약류 관리는 보건복지부, 식품의약품안전청, 식품의약품안전평가원, 각 시·도 지방자치단체에서 관리하고 있다. 주로 마약류관리에 관한 법률 제개정, 의료용마약류 및 원료물질의 의료용 거래, 중독자 치료·재활, 오·남용예방 등 정책업무를 종합적으로 수행하고 있다.

둘째, 불법마약류 단속에는 검찰청, 경찰청, 해양경찰청, 관세청에서 관리를 하고 있으며, 주로 밀조, 밀수, 밀매를 단속하며, 수출입 현황을 통제하고 있다.

마지막으로 마약류의 수요를 억제하기 위하여 보건복지부 및 교육과학기술부에서 약물 오·남용억제를 위한 청소년 교육, 홍보, 캠페인을 실시하고 있다.

이외에 한국마약퇴치운동본부 등 민간단체에서도 ‘마약 없는 건강한 사회’를 실현하기 위하여 노력하고 있다.

〈표 2〉 의료용 마약류 관리

관련 기관	관련 부서	관련 업무	홈페이지
보건복지부	의약품정책과	마약류 관련 법령 제·개정	www.mw.go.kr
	정신건강정책과	마약류중독자 치료보호 및 실태조사	
식품의약품 안전청	마약류관리과	마약류 취급자 허가·승인, 마약류 품목허가, 원료물질 수출입 승인, 사후관리, 오·남용 예 방 홍보	www.kfda.go.kr
	순환계약품과	안전성·유효성 및 기준규격 설정	
식품의약품 안전평가원	의약품규격연구과	마약류 표준품 관리 및 분양	www.nifds.go.kr
	약리연구과	약물의존성 및 중독성에 관한 시험 및 연구, 마 약류 오·남용 우려 약물의 지정·관리에 관한 기술지원 및 시험연구	
지방식품 의약품안전청	의료제품안전과	마약류취급학술연구자 허가, 취급자 지도· 점검	www.kfda.go.kr
시·도	보건위생과	마약류취급자(판매업자) 허가 및 지도·점검, 구입서·판매서 교부	
시·군·구	보건소	마약류 취급의료업자·소매업자 개설등록, 대 마재배자 허가, 사후관리 등	

〈표 3〉 불법 마약류 단속

관련 기관	관련 부서	관련 업무	홈페이지
대검찰청	마약과	밀조, 밀매 등 불법 마약류 단속, 기소	www.spo.go.kr
경찰청	형사과	밀조, 밀매 등 불법 마약류 단속	www.police.go.kr
해양경찰청	형사과	해상에서의 불법마약류 단속	www.kcg.go.kr
관세청	국제조사와	불법 마약류 밀수 단속	www.customs.go.kr

〈표 4〉 마약류 수요 억제

관련 기관	관련 부서	관련 업무	홈페이지
교육과학기술부	학생건강안전과	학생 흡연·음주 등 약물 남용 예방 교육	www.mest.go.kr
(재)한국마약퇴치 운동본부	기획홍보팀	마약류 폐해 예방 홍보·교육, 마약류중독자 재활지원(송천재활센터 운영)	www.drugfree.or.kr

2. 주요 기관별 마약류 통계 생산·관리 현황

관세청, 대검찰청, 경찰청 등 주요 국가기관별 마약류 관련 통계 생산·관리 현
황을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 통계 집계 부서를 살펴보면, 관세청의 경우 각 일선 세관의 마약조사부서가 집계를 담당하고, 대검찰청은 원칙적으로 일선 지검(및 지청) 마약 전담 검사실 소속 수사관이 통계자료 입력 및 보고하나, 예외적으로 검찰 통계담당 수사관이 입력 및 보고하기도 한다. 경찰청은 별도의 통계 담당부서 없이 사건 담당 직원이 ‘형사사법정보시스템’에 입력하면 자동적으로 통계로 산출된다.

둘째, 통계를 파악하는 시기를 살펴보자면, 관세청은 월별로 집계하는데, 마약조사부서의 인지보고의 전산등록을 기준으로 익월 초에 월간 집계한다. 대검찰청은 일선청에서 매월 5~15일경 전월의 통계를 입력(보고)하면 대검찰청에서 매월 25일경 월간동향을 작성 완료한다. 경찰청은 ‘형사사법정보시스템’에 입력된 통계는 상시 파악되며, 따로 특정 일자를 정하여 집계·등록·파악하는 것은 아니다.

셋째, 통계가 취합되는 구조와 관련하여서는, 관세청에서는 국제조사팀에서 일선 세관 마약조사부서의 보고를 취합하며, 대검찰청은 매월 5일경 일선청에 각청 실적(청별 단속 및 구속인원 등, 검찰통계시스템으로 자동 산출됨)을 공문으로 시달하고, 일선청에서는 해당 사건을 확인하여 범죄유형(밀수, 밀조, 밀매 등), 압수실적 등을 검찰통계시스템에 입력(보고)하고, 이를 대검에서 취합, 확인하는 구조로 취합이 이루어진다. 경찰청에서는 별도의 취합 구조 없이 ‘형사사법정보시스템’을 이용하여 통계 또는 사건을 파악한다.

넷째, 집계 기준에 있어서는, 관세청에서는 일선 세관 마약조사부서의 인지보고의 전산등록을 기준으로 하며, 대검찰청에서는 검찰 사건번호가 부여되는 시점(사법경찰관이 수사한 사건이 검찰로 송치되어 검찰 사건번호가 부여되는 시점, 검찰에서 직접 인지하여 검찰 사건번호가 부여되는 시점 등)을 기준으로 집계한다. 경찰청에서는 ‘형사사법정보시스템’에 입력된 형사입건기준에 따라 통계 산출된다.

다섯째, 각 기관별 특징으로는, 관세청에서 파악하는 마약류 통계는 주로 해외마약류 반입에 대한 적발 사례로 마약류의 밀반입 사범에 대한 검거사례가 주종을 이룬다는 점, 대검찰청 등 타 기관과 통계반영 시점, 단위³⁾ 등에서 차이 발생한다는 특징이 있다. 대검찰청은 검찰 사건번호가 부여된 사건이 집계된다는 특징이 있

3) 대검찰청 등은 ‘검거자수’에 중점을 두는 반면에 관세청은 ‘적발건수’ 뿐만 아니라 적발된 마약류의 ‘중량’ 및 ‘금액’도 파악·관리

으며, 경찰청은 관세청 등과 달리 ‘형사사법정보시스템’을 이용하여 통계를 산출한다는 특징이 있다.

여섯째, 통계를 생산·관리하는 목적은 기관별로 대개 유사한데, 해당 기간별 실적을 확인하고, 추이를 분석하여 현황을 파악함으로써 추후의 단속 역량을 강화하고 향후의 관련 대책 수립에 활용하기 위한 목적이 주를 이루었다.

일곱째, 주된 활용 경로나 이용 대상자도 유사하다고 볼 수 있는데, 주로 보도자료, 기관 직원 교육자료, 유관기관 배포, 국회 제출 목적 등으로 활용되며, 국무총리실을 비롯한 유관기관의 마약 관련 정책 수립 부서, 한국마약퇴치운동본부, 국회의원, 해외주재관 등에서 이용되는 것으로 나타났다. 또한 마약 관련 교육·연구기관 및 학술단체의 연구 기초자료로 활용되고 있는 것으로 파악되었다.

이상의 내용을 정리하자면 다음 표와 같다.

〈표 5〉 국가기관별 마약류 통계 생산·관리 현황⁴⁾

	관세청	대검찰청	경찰청
통계 집계 부서	각 일선 세관의 마약조사부서	- 원칙적으로 일선 지검(및 지청) 마약 점담 검사실 소속 수사관이 통계자료 입력 및 보고 - 예외적으로 검찰 통계담당 수사관이 입력 및 보고	별도의 통계 담당부서 없이 사건 담당 직원이 ‘형사사법정보시스템’에 입력하면 자동적으로 통계산출
통계 파악 시기	월별로 집계 (마약조사부서의 인지보고의 전산등록을 기준으로 익월 초에 월간 집계)	일선청에서 매월 5~15일경 전월의 통계를 입력(보고)하면 대검찰청에서 매월 25일경 월간동향을 작성 완료	‘형사사법정보시스템’에 입력된 통계는 상시 파악
통계 취합 구조	관세청 국제조사팀에서 일선 세관 마약조사부서의 보고를 취합	대검찰청에서 매월 5일경 일선청에 각청 실적(청별 단속 및 구속인원 등, 검찰통계시스템으로 자동 산출됨)을 공문으로 전달하고, 일선청에서는 해당 사건을 확인하여 범죄유형(밀수, 밀조, 밀매 등), 압수실적 등을 검찰통계시스템에 입력(보고)하고, 이를 대검에서 취합, 확인	별도의 취합 구조 없이 ‘형사사법정보시스템’을 이용하여 통계 또는 사건을 파악

4) 이 내용은 각 국가기관의 통계 관리 실무 담당자에게 서면으로 제출받은 자료를 다시 정리한 것임.

< 참조 - 각 기관별 자료 제출 부서 및 담당자 >

* 관세청 : 조사감시국 국제조사팀 / 이00

* 대검찰청 : 강력부 마약과 / 남00

* 경찰청 : 수사국 형사과 / 어00, 오00

집계 기준	일선 세관 마약조사부서의 인지 보고의 전산등록을 기준	검찰 사건번호가 부여되는 시점을 기준으로 집계 (사법경찰관이 수사한 사건이 검찰로 송치되어 검찰 사건번호가 부여되는 시점, 검찰에서 직인지하여 검찰 사건번호가 부여되는 시점 등)	'형사사법정보시스템'에 입력된 형사입건기준에 따라 통계 산출
타 국가기관과의 차이점	- 관세청에서 파악하는 마약류 통계는 주로 해외마약류 반입에 대한 적발 사례로 마약류의 밀반입 사범에 대한 검거사례가 주종 - 대검찰청 등 타 기관과 통계반영 시점, 단위 등의 차이 발생	검찰 사건번호가 부여된 사건이 집계	관세청 등과 달리 '형사사법정보시스템'을 이용하여 통계산출
통계 생산·관리의 목적	- 연도별 관세청 마약류 단속 실적 확인 - 연도별, 품목별 등 마약류 적발 추이 분석을 통해 세관의 마약류 단속역량을 강화	마약류 범죄 단속 및 예방책 등과 관련된 정책 수립의 기초 자료로 활용	마약류 범죄 현황 파악 및 향후 대책 수립 등에 활용 목적
활용	마약류 동향에 대한 언론보도자료(대국민홍보), 일선세관 직원의 마약류 적발 교육자료로 활용(교육), 국회 통계자료 제공, 유관기관 및 해외기관에 마약류 밀수동향 자료집 배포(정보교류) 등	유관기관에 배포, 홈페이지 게시	마약류 범죄 현황 파악 및 향후 대책 수립 등에 활용
주 이용자	일선세관, 대검찰청의 마약류 통계관리부서, 국회의원, 한국마약퇴치운동본부, 해외주재 관세관, 외국 관세청, 해외 마약단속기관 등	- 국무총리실, 국가정보원, 보건복지부, 경찰청, 관세청, 식품의약품안전청 등 유관기관의 마약 관련 정책 수립 관련 부서에서 활용 - 마약 관련 교육·연구기관 및 학술단체의 연구 기초자료로 활용	국회의원 요구자료 등으로 제출

3. 국내 마약문제 분석기법의 문제점

1) 단순 적발건수 위주 통계조사

단순한 적발 건수 위주의 조사가 이루어지고 있는 한계가 있다. 적발건수 위주의 통계는 여러 모순을 내포할 수 있다. 마약과 조직범죄 수사는 대표적으로 특진 등의 영예가 주어지는 고난도의 수사이고, 이의 성공을 위해서는 수사기관 구성원 간,

각 국가기관 간 유기적인 협력이 불가결하다. 그러나 적발건수가 실적으로 반영되는 탓에 수사기관 간 또는 구성원 간의 정보와 경험의 교류의 부족을 가져올 수 있고, 부처 간 이기주의와 지나친 경쟁·공명심으로 인한 문제도 발생할 수 있다(양태규, 2003: 470). 따라서 단순히 적발건수만으로 통계 취합이 되고, 이러한 수치가 실적으로 직결된다면, 실무 수사에 있어서도 문제를 야기할 수 있다. 또 한가지 모순을 생각해 볼 수 있다. 적발건수가 증가한다는 것은 국가의 대마약 통제 정책이 성공을 거두고 있다는 것인가? 실패하고 있다는 것인가? 또 암수울의 문제는 어떻게 할 것인가? 적발건수가 증가한다는 것은 결국 마약류 범죄가 많이 발생한다는 것을 의미할 수도 있고, 이는 국가 전체적인 차원에서 볼 때는 대마약류 관리 대책이 실효적이지 못한 상태라는 모순된 결과를 낳게 될 우려도 있다. 또 수사기관의 마약류 관련 정보의 인지가 바로 적발·검거로 이어진다는 것도 증명하기 곤란하다. 매 기준년도 별로 적절한 적발·검거실적을 확보하기 위하여 사건을 인지했으나, 적발하지 않는 경우도 가정해 볼 수 있기 때문이다.

2) 상이한 기관별 집계 기준

또한 경찰, 검찰, 법무부, 관세청 등 기관별로 집계가 이루어져서 통일적 기준이 전제되지 못하고 있는 문제가 있다. 이는 각 기관의 업무성격, 조직 구조, 실적 집계 시점 등이 상이함에 따라 나타나는 문제점이다. 하지만 국제사회가 공통적으로 고민하고 있는 마약범죄에 대해 한 국가의 여러 기관이 서로 다르게 분석하고 기본적인 수치조차 일관되지 않는다면 국가의 신인도와도 직결되는 문제이기 때문에 중요한 사안이다. 현행 분석 시스템은 앞서 살펴본 마약류 관련 통계 생산, 관리 표에서 나타나듯이 기관별로 독립적으로 이루어진다. 이는 결국 데이터간에 중복, 누락 및 오류가 발생할 수 있다는 것을 의미하며 출처가 다른 데이터의 상호교차, 연계 분석 등을 통해 도출할 수 있는 숨겨진 정보와 범정부적 차원의 신뢰성 있는 통계를 나타내지 못하는 것이다. 단지, 각 기관이 관심을 가지는 기준에 따른 적발 실적의 분류를 통해 월별, 분기별, 연도별 업무실적을 종합하여 발표하는 수준에 머무른 것이다.

3) 암수율 등 다양한 피해 요인을 고려치 않은 분석기법

마약범죄에 대한 분석의 거의 유일한 기초자료가 수사기관의 적발 실적이기 때문에 각 일선 기관에서는 나름대로의 기준에 따라 이를 마약류 종류별로 범죄 유형별로 또는 유입 국가별로 건수, 적발량 등에 따라 분석하고 범죄행위자의 국적별, 성별, 직업별 등 수많은 기준으로 나누어 그 속에서 의미있는 정보를 도출하는 노력이 이루어지고 있으며 이 또한 매우 중요하다. 하지만 마약의 암수범죄율이 높은 상황에서 이 같은 분석은 현실을 제대로 반영하기 어려운 경우가 많다. 각 기관의 적발역량이 강화되어 더욱 많은 범죄자가 처벌을 받으면 받을수록 우리나라의 마약문제는 더욱 심각한 것으로 나타나게 되는 것이다. 그렇기 때문에 더욱 다양한 변수나 지표 등을 바탕으로 현재 나타나고 있는 마약문제의 실상을 다각도로 반영하는 분석 틀이 필요하다.

4) 마약류 피해에 대한 인식 부족

기타 상황을 입체적으로 파악하기 위하여서는 우리 사회에 끼치는 해악을 계량화하여 손실 비용으로 환산하여 고찰할 필요가 있으나, 일부 기관의 일회성 조사 내지 개인 연구자 수준의 조사에 그치고 있어서 마약문제 심각성의 구체적 고찰이 곤란한 한계가 있다. 또한 현재 적발 건수의 단순한 양적 연도별 비교는 이루어지고 있으나, 마약의 사회적 손실 추계 비용의 연도별 비교는 이루어지지 않고 있어서, 마약 문제의 질적 심각성의 증감을 객관적으로 확인하기 곤란한 문제가 있다.

IV. 마약피해지수의 필요성 및 지수 제시

1. 마약피해지수 필요성 및 효과

1) 필요성

미국, 영국, 호주, 뉴질랜드 및 유럽 각 국가 등 주요 국가들에서는 나름대로 마

약피해지수를 산정하여 관리하고 있다. 마약문제로 인한 사회적 손실 비용을 피해 지수로 간주하여 관리하는 국가도 있고, 손실비용을 기준년도와 비교하여 지수화하여 관리하는 국가(영국 등)도 있다.

특히 호주에서는 호주 연방 경찰의 마약피해지수를 이용하여 마약 정책의 효과를 추정하고 있다. 무어(Moore)는 2007년에 대마초 사용자들에게 강제적인 치료를 제공하는 새로운 대마초 치료 정책의 효과를 추정하기 위해 마약피해지수를 사용하였다. 비의존적 중독자들에 대한 사회적 비용과 의존적 중독자들에 대한 사회적 비용을 년도 별로 비교한 결과, 해마다 사회적 비용이 감소함을 확인하여, 강제적 치료를 제공하는 새로운 정책이 효과가 있음을 입증하였다.

이렇듯 마약피해지수를 산정하여 관리하는 것은 적발 건수 등 양적인 지표와 병행하여 활용함으로써, 마약문제에 대한 입체적인 수치 확인이 가능하며, 나아가 마약 문제의 질적 심각성의 증감을 보다 객관적으로 확인 가능하기 때문이다. 또한 사회적 손실 비용 및 지수의 증감, 세부 항목 내역의 증감을 분석함으로써 마약 대응 전략의 기조(공급차단 전략, 수요억제 전략, 치료주의적 접근 등)의 유용성을 확인할 수 있으며, 나아가 국가 마약정책의 우선순위 선별에 기여 가능하기 때문인 것으로 보인다.

그러나 정부기관은 주로 공학적, 자연과학적 분야의 위험 지수 관리에 치중하고 있다고 할 수 있으며, 범죄 및 병리적 사회문제(마약문제 포함) 관련 피해 지수의 개발·운용은 실질적으로 전무한 상황이다.

마약문제에 관하여 국가차원의 연구나 연구 지원, 개인 연구자 차원의 관심이 부족한 실정이며 마약문제가 우리사회에 미치고 있는 폐해나 장래에의 우려 등을 고려할 때 마약문제가 우리사회에 얼마만큼의 손실을 끼치고 있는지를 계량화하고, 이를 지수화하여 제시할 필요가 있다.

2) 효과

단순한 양적 증감이 아닌 마약 문제의 질적 심각성의 증감을 보다 객관적으로 확인 가능할 것이며, 사회적 손실 비용 및 지수의 증감, 세부 항목 내역의 증감을 분석함으로써 마약 대응 전략의 기조(공급차단 전략, 수요억제 전략, 치료주의적

접근 등)의 유용성을 확인할 수 있을 것이다. 또한 마약문제로 인한 사회적 손실을 확인함으로써 발생 가능한 사회적인 손실비용 절감을 기대할 수 있다.

궁극적으로는 마약문제 개선을 통한 국가 안전 및 국민 보건 향상에 기여할 수 있고, 기존에 우리나라가 유지하고 있는 마약 청정국의 지위를 공고히 하며, 국제적인 신뢰를 증진시키는 데에 기여할 것으로 보인다. 주요 국가들의 마약류 피해 정량화 노력과 병행된다면, 국가별 비교나 국제공조에 기여할 수 있고 주요 국제회의의 기초자료로도 활용될 수 있을 것이다. 영국, 호주 등 주요 선진국에서는 이미 마약피해지수의 개발·활용하는 등 마약류 피해 정량화 노력이 시행되고 있는데, 이러한 국제적 추세에 부응·선도하고자 하는 노력이 경주된다면, 각종 국제공조의 강화도 기대할 수 있을 것이다. 나아가 선진국 수준의 마약류 피해 계량화 관리 노력은 국제 사회에 국가 차원의 노력을 피력할 수 있는 근거로 작용하여 국가 신인도를 제고하는 효과를 기대할 수 있다.

2. 마약피해지수 산정방법(안) 제시

마약류 등 유해약물의 경우, 그 약물의 남용(Abuse)로 인하여 사회적 문제가 되므로, 마약피해지수라 함은 그것의 남용으로 인한 사회적 비용이라는 의미로 지칭할 수도 있다. 본 연구에서는 마약피해지수 관련하여 2009년 보건복지부 마약류 유해약물의 사회적 비용 추계를 바탕으로 다음과 같이 제시할 수 있다.

마약피해지수는 크게 의료·복지적 비용, 생산성 손실 비용, 형사사법 비용, 주변의 고통 비용의 총 합으로 산정할 수 있다.

이 중 의료·복지적 비용은 직접진료비, 간접의료비, 의료보조비의 합산을 통해 산출한다. 직접의료비는 마약류 오·남용자 1인당 발생하는 ‘진료비(국가부담금, 건강보험 및 의료급여) × 마약류 등 원인 기여비율’로 산출하고 이때의 마약류 등 원인 기여비율이라 함은 마약류 등 유해약물 사용이 원인된 2차적인 질병을 말한다. 간접의료비의 경우 의료이용에 따른 간병비, 교통비, 대기시간 등의 간접의료비용을 의미하는데, 한국보건사회연구원의 추계연구에 따르면 간접의료비는 직접의료비의 38.1%로 나타나며, 간접의료비는 직접의료비 총액에 이 비율을 곱하는 것

으로 추계를 한다. 의료보조비의 경우 각각 의료혜택에 대하여 특별히 지원하는 비용으로 이는 마약류 등 관련 질환자 중 지급대상자수와 지급 예정 의료보조비의 평균금액으로 산출한다.

또한 생산성 손실 비용은 노동 생산성 저하로 인한 손실비용, 조기사망비용, 실직으로 인한 손실 비용의 합산을 통하여 산출되는데, 이 중 노동 생산성 저하로 인한 손실비용은 작업능력저하로 인한 손실비용에 의료기관 이용에 따른 손실비용을 합산하여 산정한다. 작업능력저하로 인한 손실비용은 검거된 마약사범 중 경제활동 참가자 비율(20~64세)에 취업률과 연봉급여 및 마약류 등 음용의 비율(일별), 생산성 저하율(25%, 음주로 인한 생산성 저하율을 적용)을 곱하여 추계한다. 조기 사망비용은 마약 남용으로 인한 사망자수와 마약사범 경제활동참가율, 마약사범 취업률, 마약사범 연평균급여액의 곱으로 산정한다. 실직으로 인한 손실비용은 마약사범 평균 실업기간, 마약사범의 취업률, 마약류 등으로 인한 해고비용, 마약사범 연평균급여액 수치를 곱한 것으로 산출한다.

형사사범비용은 경찰단계, 검찰단계, 재판단계, 교정단계(교도행정, 치료감호, 보호관찰 포함)의 각 형사사범처리 절차에서 소요되는 예산을 합으로 산정한다. 즉, 각 단계별 기관 총예산에 마약류 등 유해약물 사건 비율을 곱하여 구한 비용을 합산하여 산출한다.

주변의 고통비용(물심적 피해비용)은 피해자의 가족과 친지, 이웃들이 겪게 되는 정신적·물질적 피해비용을 의미하는 것으로 이러한 심리적 측면의 고통을 추산하는 것은 매우 어려운 일이다. 일반적으로 영국에서는 교통사고의 경우 고통비용을 제외한 나머지 교통사고비용에 대하여 사망 사고 시에 38%, 중상사고의 경우는 100%, 경상사고는 8%, 부상신고사고는 6%를 적용하여 추정하는데, 마약류 범죄로 인하여 치료를 받게되고, 또한 경제활동이 곤란하며, 또한 검거되어 형사사범기관에 회부가 된 경우에는 그들의 주변인들이 겪는 심리적 고통은 매우 심각할 것이라 예상되는 바, 영국에서의 중상사고의 고통비용에 준한다면, 기타 비용의 100%로 추산 가능하다.

V. 결론

국제교류가 활발해짐에 따라 마약문제는 그 심각성이 더해가고 있다. 마약이 밀반입되는 국가도 다변화되었을 뿐만 아니라 신종 마약도 속속 등장하고 있다. 특히 우리나라는 마약류 원료물질의 수집 및 우회 경로국으로 활용되는 사례가 빈번해 국제사회에서 관리 취약국가로 주목받고 있는 실정이다.

그러나 마약류 등 유해약물의 남용에 따른 문제로 범죄통제비용, 사회적 파괴비용과 같은 사회적 손실은 증가시키고 있음에도 불구하고 사회적 손실 비용에 대한 추계는 전무한 실정이다. 특히 일반 시민들도 마약류 등 유해약물의 사회적 폐해에 대해 공감하고 있으나 이러한 사회적 손실이 어느 정도인지에 대한 체계적이고 계량적인 수치를 제시할 수 없다.

실제로 우리사회에서 마약류 등 유해약물이 끼치는 사회적 손실의 정도가 계량적인 수치로 제시되지 못하다보니 관련 정책의 수립이나 시행에 있어서도 우선순위에서 제외되고 있으며, 비용-편익적인 요소가 적극적으로 고려되지 못하고 있다. 이에 따라 마약류 등 유해약물의 사용에 따른 사회·경제적 손실 비용이 제대로 포착되지 못하고 있으며, 잠재적으로 형성되고 있는 마약류시장을 제재하기 위한 적극적이고 체계적인 정책은 수립되지 못하고 있다.

적절치 못한 정책의 수립·집행과 효과적이지 못한 예산의 집행은 마약류 등 유해약물에 대한 예방·근절노력의 실패를 야기하고, 이러한 정책의 수립·집행과 예산집행의 악순환이 반복되면서 우리사회의 약물로 인한 위험과 해악은 일반인에 계까지 점차 증대되고 있음을 시사하고 있다(보건복지부, 2009: 195).

마약류 등 유해약물의 사회적 비용 또는 피해를 추산하기 위해서는 무엇보다 정확한 지수 개발이 선행되어야 할 것이며, 이러한 지수는 구체적이고 객관적인 마약문제의 심각성을 일깨워주며 그에 따른 정책수립 및 우선순위를 결정할 수 있는 기준이 될 것이다.

위에서 살펴본 내용들을 토대로 아래와 같은 제언을 하며 결론에 갈음하기로 한다.

적발건수 등 양적인 지표와 병행하여 정기적인 사회적 비용 추계를 시도하고 이를 지수화하여 관리·활용함으로써, 마약문제에 대한 입체적인 수치를 추산하여야 하며, 나아가 문제의 질적 심각성의 증감을 보다 객관적으로 확인 할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 대한 국가차원의 관리 및 연구 지원이 이루어져야 할 것이다. 이는 사회적 손실 비용 및 지수의 증감, 세부 항목 내역의 증감을 분석함으로써 대응 전략의 기조(공급차단 전략, 수요억제 전략, 치료주의적 접근 등)의 유용성을 확인할 수 있으며, 나아가 국가 정책의 우선순위 선별에도 기여 할 것이다.

마지막으로 현재 여러 국가 및 연구자들에 의해 피해 지수 영역들을 아울러 합칠 수 있는 하나의 지수 개발이 시도되고 개발 작업 중이다. 다양한 목적들이 주지되어야 하겠지만, 이런 접근법에 대한 관심과 다짐은 분명히 존재한다. 완벽한 지수는 절대로 존재하지 않을 것이며, 지수의 사용은 정책입안자들에 의해 조작과 왜곡을 가져와 비판을 받을 수도 있을 것이다. 이런 비판들에도 불구하고, 우리는 이러한 지수개발이 가치가 있다고 믿는다. 국가나 지역들의 비교나 진행 관찰, 자원 배분기준, 또는 정책 선택 비교에 광범위하게 사용될 수 있는 투명하고 제대로 문서화된 지수는 소중한 진보이다.

본 연구는 단순히 국내·외의 선행 연구 사례를 검토하여 나열·비교함을 토대로 새로운 정책연구 및 피해지수산정방법을 제시함에 그친 것으로 엄밀히 연구논문으로써의 많은 한계를 가진다고 할 것이다. 다만, 보다 실용적인 피해지수 산정의 필요성과 산정방법을 제시 하였다는 점에 그 의의가 있으며 후속연구의 시발점이 될 수 있다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 경찰청. (2010). 「2009 경찰백서」. 서울: 경찰청.
- 권오성 · 서성아 · 김윤수. (2005). 「마약범죄 통제를 위한 예산정책연구」. 서울: 형사정책연구원.
- 김한중. (2000). 「흡연의 사회경제적 비용분석 및 흡연율감소전략개발(건강증진 보고서)」. 서울: 보건복지부.
- 대검찰청. (2011). 「2010 마약류 범죄백서」. 서울: 대검찰청.
- 박성수. (2011). 마약류중독자의 치료보호제도 개선방안. 「矯正研究」, No.51.
- 법무연수원. (2010). 「2010 범죄백서」. 용인: 법무연수원.
- 보건복지부 건강증진사업단. (2009). 마약류 등 유해약물의 사회적 손실연구. 서울: 보건복지부.
- 보건복지부. (2010). 「2010 보건복지통계연보 (제56호)」. 서울: 보건복지부.
- 양태규. (2003). 「조직폭력범죄수사론」, 서울: 대왕사.
- 유일근 · 이재훈 · 최형윤. (2002). 도박 산업의 비용편익 분석에 관한 연구. 「홍익대학교 사회기술연구논집」, 13: 1213-1234.
- 이선미 · 정우진 · 김일순 · 김한중 · 조우현 · 신의철 · 안상훈 · 한광협 · 명재일. (2008). 음주로 인한 사회경제적 비용. 「가정의학회지」, 29: 201-212.
- 이종인. (2010). 마약 관련 형사정책의 법경제학적 함의, 「형사정책연구」, Vol.81.
- 임광섭 · 최시중 · 이동률 · 문장원. (2010). 홍수지표의 인과관계를 이용한 홍수위험지수 개발, 「대한토목학회논문집 B」, .30(1): 62.
- 최화경 · 박유신 · 정희선 · 양원경 · 백승경 · 최혜영 · 장문희 · 김설화. (2010). 최근 2년간 우리나라 수도권 지역의 마약 남용에 대한 경향. 「한국법과학회지」, 11(1): 36.

2. 외국문헌

- Adrian Slack, Des O’Dea, Ian Sheerin, David Norman, Jiani Wu, Ganesh Nana. (2008). New Zealand Drug Harm Index, The New Zealand Police.
- Alexander, B. K. & Scheweighofer, A. R. (1988). Defining Addiction. *Canadian Psychology*, 29: 151-162.
- Australian Federal Police. (2004). AFP Drug Harm Index.
- C.J.L. Murray, J.A. Salomon, C.D. Mathers and A.D. Lopez. (2002). Summary measures of population health: Concepts, ethics, measurement and applications, World Health Organisation, Geneva.
- D. Nutt, L.A. King, W. Saulsbury and C. Blakemore. (2007). Development of a rational scale to assess the harm of drugs of potential misuse. *The Lancet*, 369 March 24: 1047 - 1053.
- Goodwin, A. (2007). Measuring the Harm from Illegal Drugs: The Drug Harm Index 2005. Home Office. On line report.
- HM Government. (2008). Drugs: Protecting Families and Communities: The 2008 drug strategy.
- M. McFadden. (2006). The Australian Federal Police Drug Harm Index: A new methodology for quantifying success in combating drug use. *Australian Journal of Public Administration*, 65, 4: 68 - 81.
- MacDonald, Z., Tinsley, L., Collingwood, J., Jamieson, P., & Pudney, S. (2005). Measuring the Harm from Illegal Drugs using the Drug Harm Index.
- Moore, T. (2007). Monograph No. 14: Working estimates of the social costs per gram and per user for cannabis, cocaine, opiates and amphetamines. Sydney: National Drug and Alcohol Research Centre..
- Ritter, Alison. (2009). Methods for comparing drug policies—The utility of composite Drug Harm Indexes, *International Journal of Drug Policy*, Volume 20, Issue 6, November: 475-479
- Robyn G. Attewell, Michael McFadden. (2008). Measuring the benefits of drug

law enforcement: the development of the Australian Federal Police Drug Harm Index. Bulletin on Narcotics (Vol. LX, 2008) : Measurement issues in drug policy analysis. UNODC(United Nations Office on Drugs and Crime)

A. Ritter, G. Bammer, M. Hamilton and L. Mazerolle. (2007). Effective drug policy: A new approach demonstrated in the Drug Policy Modelling Program. Drug and Alcohol Review, 26(3): 265 - 271.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2005). World Drug Report 2005: Volumes I and II. UNODC..

UNODC. (2011). Patterns and Trends of Amphetamine - Type Stimulants and Other Drugs - Asia and the Pacific: 81-85.

3. 기타

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110220105210/http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/drug-use-prevalence.html>.

<http://blog.chosun.com/blog.log.view.screen?logId=6011378&userId=aknight>

관세청 홈페이지 참조

(http://www.customs.go.kr/kcshome/main/content/ContentView.do?contentId=CON TENT_ID_000000602&layoutMenuNo=640)

국가정보원 국제범죄정보센터 홈페이지 참조

(<http://service5.nis.go.kr/intCrime/drugInstate.jsp>)

국립마약남용연구소(NIDA) 홈페이지 자료.

http://archives.drugabuse.gov/NIDA_Notes/NNVol13N4/Abusecosts.html

기상청 홈페이지 참조.

(http://www.kma.go.kr/weather/lifenindustry/life_02.jsp)

A Study about Domestic and Foreign Drug Problems Analyzing Conditions of Drug Harm Index

Park, Seong Su* · Kim, Woo Jun*

The use of illegal drugs generates a wide range of social harms, which may vary in different ways and be affected in different ways according to the mix of policy interventions. There are three existing indexes with drug problems. Purpose of the UNODC Illicit Drug Index(IDI) is to compare countries or regions. That is to say to establish a single, standard and comparable measure of a country's overall drug problem.

The UK Drug Harm Index has a purpose to monitor the progress of UK Drug Strategy over time. It comprises three parts of drug-related crime, community problems, and health harms. The DHI is an analytical tool that can be used to monitor the success of the Drug Strategy policies in reducing harms. It is therefore an index indicating change over time, rather than an estimate of the absolute level of harm at any one time.

The Australian Federal Police(AFP) have been developing a 'Drug Harm Index' over a number of years. The purpose of AFP Index is to assess the value to the Australian community of drug seized by the AFP. It represents the dollar value of harm that would have ensued had the seized drugs reached the community.

Those Indexes developed to monitor change over time can be used in a reasonably straightforward manner. An Index can be used to compare different policy options. And it appears that an Index can be usefully applied to examine policy outcomes. The purpose of an Index will determine the methodological

* Semyung University, Professor

approach. Academic or social agreement on outcomes with use and consequences is needed. Undoubtedly, well-constructed Index that can be used to compare countries, monitor progress, compare policy options is a valuable.

❖ Key words : Drug Problem, Drug Policy, Drug Harm Index, IDI, Measurement