대마Cannabis 규제에 관한 캐나다 법제 동향과 제언

이기평 한국법제연구원 미래법제사업본부 글로벌법제전략팀 부연구위원 leejp75@klri.re.kr

Ⅰ. 개관

1. 대마의 이해

대마(大麻, Cannabis)는 대마식물(Cannabis plant), 즉 대마초(大麻草)에서 추출한 성분을 원료로 하여 만든 다양한 유형의 물질(제제) 또는 제품을 말한다. 인류가 수천 년 전부터 여러 지역에서 재배해 오고 있는 대마는 마리화나(Marihuana) 등 지역마다 매우 다양한 이름으로 불리고 있다. 대마의 주요 성분은 델타나인테트라하이드로칸나비놀(delta-9 tetrahydrocannabinol, THC)과 칸나비디올(Cannabidiol, CBD)로 알려져 있다. 이중 THC가 환각작용 등 향정신성 효과를 일으키기 때문에 마약류로 분류되어 강력하게 통제되어 왔다.

2. 대마에 대한 각국의 규제 완화

그러나 최근에는 점차 많은 국가에서 대마의 단순 소지 등에 대해 형사처벌을 하지 않거나 경범죄로 처벌하는 비(非)범죄화(decriminalization) 정책, 의료용 대마뿐만 아니라 기호용 대마의 사용 및 재배까지 허용하는 전면적인 합법화에 이르기까지 국가마다 구체적인 규제 완화의 정도에는 차이가 있지만 높은 사회적 관심을 바탕으로 전면적인 정책 전환을 이루었거나 추진 중에 있다.

특히 우루과이와 캐나다는 전 세계에서 가장 선도적으로 전국적으로 기호용 대마까지 전면 합법화하였으며, 뉴질랜드도 올해 9월 치러지는 총선에서 대마 전면합법화에 관한 국민투표를 진행할 계획으로 알려지고 있다. 이처럼 많은 국가들은 대마의 위험성에 대한 재평가와 대마의 식품, 의료, 바이오연료 등 다방면의 산업적 활용 잠재력에 주목하면서 대마에 대한 처벌완화뿐만 아니라 대마를 신성장산업으로 육성하고자 하는 국가도 등장하고 있다. 이러한 국가들 중 가장 적극적인 정책 전환을 하고 있는 국가가 바로 캐나다이다.

3. 대마 규제 완화를 위한 국제마약조약의 개정 추진

이와 같은 국가들의 대마 규제 완화 정책은 관련 글로벌 규범 개정 논의로 이어지고 있다. 유엔마약범죄사무국(UNDOC)은 세계보건기구(WHO)의 권고에 기초하여 현행 마약 통제에 관한 글로벌 규범인 「1961년의 마약에 관한 단일협약」(이하 마약단일협약이라 함)상 대마 규제를 헤로인(heroin), 코카인(cocaine) 등 다른 하드마약(hard drugs)에 대한 규제 수준보다 낮은 수준으로 하고, 특히 환각성 등 부작용이 거의 없는 칸나비디올(CBD) 및 환각성을 일으키는 주요 성분인 THC 함량 0.2% 미만의 CBD 제품은 국제통제물질에서 완전히 제외하는 것 등을 논의하고 있다. 사실 지금까지 국가들이 대마를 강력하게 규제해 왔던 주요 법적 근거 중 하나가 바로 마약단일협약이었기에 이 협약의 개정에 따른 대마 규제 완화는 곧바로 국가들의 대마 규제 완화를 더욱 촉진할 것으로 예상된다.

외국의 대마 규제 완화 동향

주요 내용	국가
국가차원의 의료용, 기호용 전면 합법	우루과이(2013) 캐나다(의료용 합법화(2001), 기호용 합법화(2018))
일부 주에서 의료용 또는 기호용 또는 둘 다 합법	미국(33개 주 의료용 합법화, 10개 주 의료용·기호용 합법화) 호주(기호용 합법화: 호주수도준주 최초(2019.9.25.))
의료용 대마만 합법화	독일(2017) / 영국(2018) / 오스트리아(2008) / 호주 연방국가 차원(2016)
개인적 소지·사용의 처벌면제	코스타리카 / 체코 / 멕시코 / 네덜란드 / 포르투갈 / 영국 / 오스트리아
경범죄로 처벌을 완화 또는 대체처벌	아르헨티나 / 호주 / 브라질 / 독일 / 이스라엘 / 뉴질랜드 / 노르웨이
비범죄화를 검토 중	아일랜드 / 남아프리카공화국

자료: 이기평, "대마(Cannabis) 규제에 관한 글로벌 법제 동향 - 캐나다를 중심으로 -, 한국법제연구원, 2019, 49-50쪽 재정리.

II. 캐나다의 2018년 대마법(Cannabis Act)의 입법 배경

1. 대마 합법화를 둘러싼 90여 년 간의 사회적 논쟁의 결과

우선 캐나다의 대마 전면합법화는 오랜 기간 풍부한 과학적 연구와 광범위한 사회적 논의의 결과라고 할 수 있다. 1923년 대마가 불법화된 이후부터 계산하면 무려 90년 동안 대마 합법화를 둘러싼 사회적 찬반 논쟁이 진행되었고, 기호용까지의 전면합법화는 1999년 의료용 대마에 대한 부분적 합법화 이후 무려 20여 년의 기나긴 시간이 소요되었다. 2018년 10월 기호용까지 전면합법화는 내용의 〈대마법(Cannabis Act)〉 시행 이후 지금까지도 대마 규제를 둘러싼 사회적 논쟁은 계속되고 있다. 따라서 자세히 살펴보면 캐나다의 대마 전면합법화는 갑자기 이루어진 것이 아니라 상당히 오랫동안 많은 법적 소송과 사회적 합의 과정을 통한 과학적 기반에서 이루어졌다고 할 수 있다.

2. 대마 전면불법화에 기반한 형사처벌 위주 정책보다 합법화에 기반한 안전관리강화 정책이 대마의 오남용 방지 및 국민 건강보호에 유리하다는 정책적 판단

다음으로, 대마 전면불법화에 기반한 형사처벌 위주 정책보다 합법화에 기반한 안전관리강화 정책이 대마의 오남용 방지 및 국민 건강보호에 유리하다는 정책적 판단에 따른 것이다. 캐나다의 경우 이미 연간 500만 명이 대마를 사용하고 있는 상황에서 불법화하여 이들을 모두 처벌할 경우 부담해야 하는 정부의 행정비용 등 현실적인 어려움을 고려한 조치로 볼 수 있다. 또한 이미 광범위한 사용자가 존재하는 상황에서 대마의 불법화는 대마의 생산, 유통, 사용 등이 범죄조직의 불법자금 마련 수단으로 이용되고 청소년이 불법, 저질의 대마에 노출되는 상황을 막는데 불리하다는 것이다.
다시 말해 대마 오남용 방지을 위한 두 가지 접근 방식, 즉 불법화에 기반한 전면금지 및 형사처벌 방식과 합법화에 기반한 효과적인 오남용 방지 중 후자를 선택한 것이라 할 수 있다. 후자의 경우 대규모 처벌에 따른 사회적 비용을 대마 불법대마 근절과 오남용 방지에 투입하는 것이 대마 안전관리규제에 유리하다는 주장을 받아들인 것이라 할 수 있다.

3. 대마의 건강에 대한 위험성을 적절히 통제한다면 대마의 식품, 의료, 바이오연료 분야 등 활용잠재력이 높다는 과학적 연구성과에 기반한 결과

마지막으로 캐나다 정부는 다른 하드마약과 달리 대마의 건강에 대한 위험성을 적절히 통제한다면 대마의 식품, 의료, 바이오연료 등 많은 분야에서 활용잠재력이 높다는 그 동안의 과학적 연구성과를 인정한 것이라고 할 수 있다. 대마가 아무리 많은 긍정적인 활용가치가 있다고 해도 다른 하드마약과 같이 건강에 대한 치명적이고 반사회적인 물질이라는 점이 객관적으로 인정된다면 지금과 같은 과감하고 적극적인 정책전환을 할 수 없었을 것이다. 한 발 더 나아가 캐나다 정부가 대마 관련 산업을 발전 잠재력이 큰 신성장산업으로까지[1] 상정하고 있다는 점은 대마에 대한 단순한 리스크 관리 차원을 넘는 것으로 대마에 대한 전면적인 재평가에 기반한 것이라 그 의미가 매우 크다 할 것이다.

1) 캐나다 국내 대마 시장규모는 약 7조원이라고 함

1. 의료용 합법화에서 기호용 합법화까지 확대

먼저, 입법연혁을 간단히 살펴보면 캐나다 역시 다른 나라와 마찬가지로 대마 소지 및 사용에 대한 처벌 완화, 의료용 대마 합법화 그리고 기호용 대마 합법화 순으로 진행되었다. 이 중 의료용 대마 합법화는 1999년 〈통제약물과 물질법(CDSA)〉 제56조(면제)에 따라 의료목적 건대마(dried marijuana)에 대한 합법적 접근이 허용되면서 시작되었다. 그 이후 캐나다 정부는 2001년 〈마리화나의 의료적 접근 규정(MMAR)〉, 2013년 〈의료목적의 마리화나 규정(MMPR)〉, 2016년 〈의료목적 대마에 대한 접근에 관한 규정(ACMPR)〉 등의 제정을 통해 지속적으로 의료용 대마에 대한 접근을 확대하였다.

2. 〈대마법〉 및 7개 하위 법령으로 구성

캐나다 정부는 이처럼 의료용 대마 입법 위주로 대마 법제를 시행해 오다 마침내 2018년 6월 〈대마법(Cannabis Act)〉 및 관련 하위 규정을 새롭게 제정하고 같은 해 10월에 시행에 들어갔다. 이법은 기존의 대마 관련 형사처벌, 의료용 대마 관련 규정을 통합·개편하고 특히 선진국 중 유일하게 전국단위에서 기호용 대마를 합법화하는 내용을 포함하고 있다는 점에서 큰 주목을 받았다.

캐나다의 대마 관련 주요 연방법령체계

형식	제명
법률	〈대마법〉 〈통제약물 및 물질법(CDSA)〉 〈식품 및 약물법(FDA)〉
하위 법령	〈대마규정〉 〈산업용 헴프 규정〉 〈분석가로 지정되기 위한 자격 규정(대마)〉 〈대마법(경찰집행) 규정〉 〈대마 수수료 명령〉 〈대마추적시스템 명령〉 〈대마법의 목적상 장관으로서 캐나다 여왕사법위원회 위원인 국경 보안 및 조직범죄 감축 장관 임명에 관한 명령〉

자료: 이기평, "대마(Cannabis) 규제에 관한 글로벌 법제 동향 - 캐나다를 중심으로 -, 한국법제연구원, 2019, 69-70쪽 재정리.

3. 〈대마법〉의 입법목적과 주요 규율 내용

〈대마법〉은 대마 규제를 위한 전문 법률로서 총 15부 226개 조문으로 상당히 방대한 구성을 갖추고 있다. 이법의 입법목적(제7조)은 "공중의 건강과 공중의 안전을 보호하는 것"이며, 특히 대마에 대한 청소년의 접근을 엄격하게 제한하여 청소년의 건강 보호에 있다는 점을 강조하고 있다. 이법의 주요 규율내용은 (1) 대마의 보유, 유통, 판매, 수입 및 수출, 생산, 사용, 마케팅 등 대마 취급에 대한 일반적인 의무와 벌칙에 관한 사항, (2) 대마 취급을 위한 면허 및 허가에 대한 사항, (3) 대마추적관리시스템에 관한 사항, (4) 대마보유자에 대한 출입검사절차, 수색영장, 압수물건의 처분, 행정제재금 등에 관한 사항이다.

4. 〈대마규정〉의 주요 내용

이들 규율내용에 대해 〈대마법〉에서는 기본적이고 일반적인 사항을 규정하고 이법에 따라 제정된 〈대마규정(Cannabis Regulations)〉에서 의료용·기호용 대마의 생산, 재배, 유통, 보유, 사용 등에 관한 의무, 조건, 절차 등에 대해 매우 상세하게 규정하고 있다(전체 16부 375개 조문). 특히 흥미로운 점은 개인이 자가소비 목적의 의료용 및 기호용 대마를 면허판매자로부터 구매·사용할 수 있을 뿐만 아니라 자가 생산 및 재배(가구당 4그루 한도)하는 것도 허용한다는 점이다. 이를 위해 개인의 대마 재배, 저장 한도, 자격조건, 등록절차, 안전관리의무 등에 대해 매우 상세한 통제 규정을 두고 있다.

캐나다 대마 관련 전체 법체계에서 〈대마법〉보다는 〈대마규정〉이 실무적으로 더 중요해 보인다. 왜냐하면 〈대마법〉에서는 주요 이슈에 대한 원칙적인 규정만 두고 대부분의 조문이 형사처벌에 관한 내용으로 이루어져 있고, 〈대마규정〉에서 의료용, 기호용 대마의 재배, 유통, 보유 등 실질적인

안전관리규제제도를 규정하고 있기 때문이다. 따라서 향후 우리나라의 의료용 대마안전관리제도 개선 시 많은 참고가 될 것으로 생각된다.

5. 〈산업용 헴프 규정〉의 주요 내용

다음으로, 〈산업용 헴프 규정(Industrial Hemp Regulations)〉을 별도로 제정하고 있다. 이 〈규정〉에서 산업용 헴프를 THC 함량이 0.3% 미만인 대마 제품으로 정의하고 헴프의 재배, 가공, 수출입 등 헴프 산업 규제 및 발전을 위한 상세한 규정을 두고 있다. 산업용 헴프에 대한 별도의 규정이 없는 우리나라의 관련 입법에 참고할 수 있을 것으로 보인다.

6. 각 주의 대마 관련 법령

마지막으로 연방법령뿐만 아니라 각 주에서도 각 주별 특수한 상황을 고려한 대마 관련 법령을 갖추고 있다. 브리티시 컬럼비아(BC)주의 〈대마 통제 및 면허발급 법률〉, 〈대마유통법〉이 대표적인 사례이다. 이들 주 법령은 연방법령의 수권에 따라 주 차원에서 추가적으로 필요한 부분을 규정하지만, 규제의 수준과 관련하여서는 연방법령에서 정한 최소안전규제기준보다 더 낮은 기준을 정할 수는 없고 더 엄격한 기준의 채택이 가능할 뿐이다. 예를 들어, 연방법상 대마 취급 가능 연령은 18세 이상이지만, 일부 주에서는 이보다 더 높은 19세 이상으로 정한 경우이다. 따라서 캐나다에서 대마에 대한 규제 수준과 구체적인 사항은 각 주마다 조금씩 다를 수 있다.

IV. 제언: 대마 규제에 대한 적극적인 연구와 공론화가 필요

대마 규제에 관한 최근의 글로벌 정책 및 입법은 대체로 기존의 전면금지 및 형사처벌이라는 단순한 통제정책에서 벗어나 형사처벌을 완화 또는 폐지하고, 오·남용 등에 따른 부작용을 최소화하면서 대마의 의료적, 산업적 가치를 적극 활용하려는 방향으로 변하고 있다고 할 수 있다. 특히, 캐나다를 중심으로 몇몇 국가의 경우 풍부한 과학적, 의료적 연구 성과를 바탕으로 글로벌 대마시장을 선점하겠다는 산업전략적 차원으로까지 대마를 바라보고 있다는 점은 우리에게 신선한 충격으로 느껴지기까지 한다. 그동안 우리 사회가 대마를 마약으로 규정하여 완전 금기시 해왔던 것과는 달리 외국의 상황은 너무나 다르기 때문이다. 우리의 대마 관련 정책 및 법제가 글로벌 사회의 흐름과 동떨어지게 된 것은 무엇보다도 대마에 관한 우리 사회의 무관심과 정보부족에 기인한 것으로 보인다. 우리와 달리 외국에서는 이미 대마 관련 의학, 과학, 산업, 법제도, 역사, 문화 등 다방면의 연구가 축적되어 있다는 점을 확인할 수 있다. 따라서 지금부터라도 대마 규제에 대한 우리 사회의 관심과 연구, 광범위한 공론화를 시작하여 다가올 변화에 대비해야 할 것이다.

이와 관련하여, 최근에 이루어진 의료용 대마 허용에 관한 마약류관리법상 대마 규제에 관한 논의는 국내 대마 관련 연구와 공론화 확대를 위한 법제도적 측면에서의 출발점으로 삼기에 매우 적절해 보인다. 미국, 캐나다 등 이미 오래 전에 의료용 대마를 허용한 국가들의 정교한 법제도와 이를 기반으로 축적된 운영경험은 향후 우리의 의료용 대마 관련 법제 개선과 더 나아가 대마에 관한 전체 법제도를 새롭게 구축할 때 많은 참고가 될 수 있기에 우선적으로 외국사례에 대한 깊이있는 연구가 필요할 것이다. 이러한 점에서 본 연구에서 개략적으로 살펴본 캐나다 사례는 후속 연구를 위한 기초자료가 될 것으로 기대된다.

QR코드를 스캔하면 한국법제연구원에서 발간한
〈대마(Cannabis) 규제에 관한 글로벌 법제 동향〉 전문을 볼 수 있습니다.