

마리화나 정책 변화의 고찰: 콜로라도 마리화나 합법화의 경우

남 궁 현*

국 | 문 | 요 | 약

2014년 1월 1일부터 미국 콜로라도 주 내의 마리화나 (대마) 판매 업소에서는 일반인을 대상으로 한 마리화나 판매에 일제히 들어갔다. 콜로라도 주는 주민투표를 거쳐 주 정부 헌법을 개정함으로써 일반인이 기호용 마리화나를 합법적으로 구매하는 것이 가능하게 된 것이다. 연방 법률에서는 마리화나에 관한 일련의 행위를 여전히 불법으로 규정하고 있으나, 흡연용품 뿐 아니라 다양한 종류의 마리화나 제품이 주 내에서 합법적으로 거래되고 있다. 콜로라도 주에서는 합법화 전면 시행 이전부터 세밀한 정책을 수립하여 마리화나 유통과 판매를 관리하고 있는데, 합법화 반대론자의 주장과는 달리 현재까지 범죄율의 증가나 다른 사회적 역효과가 나타나고 있지는 않다. 본 연구는 미국 콜로라도 주에서 전면적으로 시행된 마리화나 합법화 과정과 그 후 등장한 논란, 그리고 미국의 마약 정책 변화가 우리나라 형사정책 기관에 주는 시사점을 연구한 것이다.

즉, 콜로라도 주에서의 마리화나 합법화가 우리나라와는 전혀 다른 역사와 전통, 언어와 제도를 보유한 타국의 특이한 정책 변화라고 치부하기에는 양국의 문화와 인적, 물적 교류가 적지 않다. 따라서 미국에 거주하는 한국 유학생이나 다른 형태의 체류자들의 마리화나에 대한 인식 변화나 법 의식 변화 등이 있는지에 대해서 중장기적으로 연구해 볼 필요가 있을 것이다. 또한 우리나라 법 집행 기관도 운반이나 유통이 용이한 마리화나 제품이 우리나라 마약시장에 어떤 영향을 줄 수 있는지 등 마약시장 자체의 변화 가능성도 살펴 볼 가치가 있을 것으로 보인다.

❖ 주제어 : 마리화나, 대마, 합법화, 콜로라도, 마약

* 메트로폴리탄 덴버 주립대학 (Metropolitan State University of Denver) 범죄학과 조교수

I. 서론

2014년 1월 1일부터 콜로라도 주 내의 마리화나¹⁾ 판매 업소(dispensary)에서는 일제히 일반인을 대상으로 한 마리화나 판매에 들어갔다. 주민(州民)과 비주민(非州民) 간의 구입량에 차이를 두기는 하였으나 의사의 처방이 있어야 구입할 수 있었던 이전의 정책에 비해 훨씬 더 개방적인 마리화나 합법화 정책이 시행 중이다. 지난 30여 년간의 미국 마약 정책을 고려한다면 이 같은 마리화나 합법화는 “거대한 변화”라고 부르기에 부족하지 않다.

마리화나에 관한 세계 각국의 정책은 큰 차이를 보이고 있지만, 최근 많은 나라의 마리화나 정책은 이처럼 급격한 변화를 겪고 있다. 한국, 중국, 일본 등 일부 아시아 국가에서는 마리화나를 법으로 엄격하게 통제하고 위반자에 대해 엄벌위주의 형사 정책을 펼치고 있으나, 북남미와 유럽의 일부 국가에서는 마리화나에 대한 정책과 시민의 인식이 최근 크게 변하고 있는 것을 볼 수 있다. 예컨대, 지난 2009년 5월 아르헨티나 대법원에서는 소량의 마리화나 소지를 형법으로 처벌하는 것이 위헌이라고 판시하였고, 멕시코와 우루과이 등에서도 마리화나에 관한 처벌을 면제하거나 구입을 허용하는 등 상당수의 국가가 최근 합법화 혹은 비범죄화 정책을 도입하여 시행 중이다(Monaghan & Bewley-Taylor, 2013). 유럽국가 내에서 마리화나에 대해 비교적 중한 처벌을 내리는 것으로 알려진 영국(England & Wales)에서도 실제 법집행에 있어서는 관용적인 태도를 보이고 있다(Monaghan & Bewley-Taylor, 2013).

그간 마약과의 범죄 등을 통해 엄벌 정책을 유지하던 미국에서는 최근 두 개의 주(콜로라도, 워싱턴)에서 기호용(recreational) 마리화나를 법적으로 허용하면서, 마약 집행 기관은 물론 사회 구성원에게 “마리화나는 법으로 통제해야 할 마약인가?” 혹은 “허용할 수 있는 마약의 범위는 어디까지인가?”라는 질문을 던져주고 있다.

1) 본 연구에서는 “대마” 라는 표현 대신 국제적으로 빈번히 사용되는 “마리화나” 라는 표현을 사용한다. 영어권 국가에서는 marijuana, cannabis 라는 표현을 혼용해서 사용하고 있으나, 본 연구의 대상인 미국에서는 marijuana라는 표현으로 통일되게 사용하고 법전이나 다른 공식문서에서도 마리화나로 사용하는 것이 통례다.

이 같은 맥락에서 본 연구는 미국의 마리화나 정책 변화가 우리에게 주는 시사점을 살펴보고자 한다. 특히, 콜로라도 주에서 기호용 마리화나를 합법화 한 과정을 살펴보고,²⁾ 그 이후의 변화 등을 고찰하면서 한국인에게 미칠 수 있는 인식 및 태도 변화 가능성에 대해 연구하고자 한다.

II. 미국 마리화나 정책 변화

미국 내의 마리화나에 관한 사회적 인식과 법정정책의 변화는 그 추이를 일반화하기 어려울 정도로 허용과 권장, 묵인과 엄벌 사이를 오갔으며, 법 집행기관의 관심도와 처벌 정도에 있어서도 각 주마다 큰 차이를 보였다. 특히, 20세기 이전까지는 아편(opium)을 제외하고는 별다른 제재를 가하지 않았던 것을 고려한다면(Hamid, 1998), 최근 100여 년간의 미국 마약 정책의 변화, 특히 지난 40여 년간의 마리화나에 대한 무관용 법집행은 놀라운 것이라고 할 수 있다.

1. 마리화나 엄벌정책의 전개

마리화나를 섬유로 사용하기 시작한 것은 기원전 8,000년에까지 거슬러 간다는 연구가 있을 정도로 그 역사가 오래 되었다(Earleywine, 2002). 미국에서도 남북전쟁 이전까지는 마리화나에서 추출되는 섬유로 밧줄을 만드는 일은 수익성 높은 사업이었고, 17세기 초까지 거의 대부분의 의류가 마리화나 섬유로 만들어졌다는 기록도 있다. 그 후 마리화나 섬유로 종이를 만들 수 있게 되면서 성경과 같은 책자를 마리화나로 만들기도 하였고(Grinspoon, 1971), 마리화나 종자가 새 먹이로 사용되

2) 2014년 9월 현재, 콜로라도와 워싱턴 주가 기호용 마리화나를 합법화 한 상태이다. 특히, 콜로라도는 일반인을 상대로 한 기호용 마리화나 판매를 전면적으로 허용하고, 주민이 마리화나를 재배할 수 있게 한 최초의 사례라는 점에서 그 상징적인 의미를 찾을 수 있다. 또한, 그 후 합법화를 따른 워싱턴 주에서도 콜로라도 마리화나 합법화 정책을 상당 부분 수용한 것은 물론, 미국 내 다른 주에서도 콜로라도의 사례를 예의 주시하고 있기 때문에 본 논문은 콜로라도의 합법화 정책에 그 초점을 맞추었다(Hudak, 2014).

는 등 다양한 기능을 갖고 있었기 때문에 대통령인 조지 워싱턴도 마리화나를 재배 했었다는 기록이 있을 정도다. 더구나 마리화나는 기후와 토양 등에 까다로운 조건을 요구하지 않아 파종과 수확에만 신경을 쓰면 될 정도로 관리가 쉬운 품종이었다.

그 후 19세기 중반 경에 마리화나에 의약적인 효능이 있다는 사실이 미국과 유럽 등지에 알려지면서 마리화나에 대한 학술적인 연구가 등장하기도 하였으나, 19세기 후반에 아편이나 합성 진통제 등이 나타나면서 의료용으로서의 마리화나 수요는 감소하였다(Grinspoon, 1971).

그러다가 20세기 초 미국 국경지역의 건설현장 등지에서 일하던 멕시코 노동자들이 환각용과 의료용으로 재배하고 흡연하던 것이 미국 남서부 지역 등지를 중심으로 퍼지면서 미국 사람들도 마리화나에 향정신성 물질이 있음을 알게 되었고, 일부 사람들 사이에서 환각물질로 사용되기 시작했다(Bonnie & Whitebread, 1974; Courtwright, 2001; Grinspoon, 1971). 당시 텍사스 주 국경 지역에는 많은 마리화나 가게가 성업을 했으며, 우편을 이용하여 타주로 판매하는 것도 흔한 일이었다. 또한 마리화나의 주된 사용자는 멕시코 이민자, 흑인 등 소수 인종이 대부분이었는데, 이런 배경은 사회 지도층이 특별한 과학적 근거 없이 마리화나를 헤로인이나 모르핀과 같은 종류의 마약 물질로 낙인 찍는데 주요한 역할을 한 것으로 보고 있다(Bonnie & Whitebread, 1974).³⁾

특히 1900년대 초에는 알코올을 포함한 반 마약 운동이 전국적으로 펼쳐지기 시작했고, 1930년대에 이르러서는 약 30개 주 이상에서 의료용 이외의 마리화나 사용을 법적으로 규제하였다. 20세기 초 연방 정부가 마리화나 규제에 적극적으로 개입하기 시작한 것은 당시 마약국(Bureau of Narcotics)의 앤 슬링어(Harry Jacob Anslinger)의 역할이 주도적이었던 것으로 보는 견해가 많다. 그는 마리화나의 유해성이나 범죄와의 관련성 등을 입증할 만한 자료가 없었음에도 마리화나의 사용이 정신병을 일으키고 강력범죄를 유발한다는 등 선정적인 보도 자료를 언론에 제공하여 연방정부가 마리화나 사용에 직접적으로 개입하는데 큰 역할을 했다(Bonnie &

3) 당시까지만 해도 카나비스(cannabis)라는 표현을 많이 사용하였으나, 멕시코 노동자 등이 사용하는 외래종 물질이라는 점을 강조하기 위해 일부 정치인들과 언론에서 마리화나(marihuana 혹은 marijuana)라는 표현을 정치적으로 사용하기 시작한 것이 지금까지 이르고 있다(Bonnie & Whitebread, 1974).

Whitebread, 1974).

이 같은 사회적 분위기에 힘입어 미 의회는 1937년 마리화나 세금법(Marihuana Tax Act)을 통과시켰다. 당시 이 법안은 마리화나 소지, 사용 자체를 금지하지는 않았으나, 사업자 등에게 높은 세금을 부과하는 등 실질적으로 마리화나 거래가 불가능하게 만드는 역할을 하였다. 마약국의 설립 당시인 1930년까지만 해도 미국의 6개 주에서만 마리화나를 금지했던 것에 반해, 1937년에 이르러서는 거의 모든 주에서 마리화나 사용이 금지되었던 것을 보면 미국 연방 정부, 특히 마약국의 역할이 얼마나 컸는지 가늠할 수 있다(Grinspoon, 1971).

이 같은 연방 정부의 움직임에도 불구하고 1960년대 이래로 미국 사회 내에서의 마리화나 사용은 급격히 증가하였다. 마리화나는 더 이상 흑인이나 멕시코 이민자 등 소수 인종에 한정되어 사용되지 않았고, 대학생이나 예술인 등이 기호용으로 즐겨 사용하면서 널리 퍼지게 되었으며 당시 대항문화의 상징처럼 여겨졌다(Pollan, 2001). 또한 1970년 대 초에 발간된 보고서에서는 마리화나 사용이 다른 마약 중독이나 범죄로 이어진다는 증거가 없다고 발표하면서 마리화나의 합법화를 제안하기도 했다(National Commission on Marihuana and Drug Abuse, 1972).

주목할 만한 것은 1970년대 이후 미국 시민의 마리화나 사용에 대한 인식은 포용적으로 변하였음에도 불구하고, 1980년대 초 레이건 행정부 이후로는 마약과의 전쟁을 통해 지속적으로 무관용 정책을 펴왔다는 점이다.⁴⁾ 현재 미국의 수감율은 세계 최고를 보이고 있는데, 많은 범죄학자들은 이 같은 현상의 가장 큰 요인으로 마약과의 전쟁 이후 마리화나 소지와 같은 경미한 마약 범죄자의 수감을 들고 있다(Travis, Western, & Redburn, 2014). 예컨대, 2001년에서 2010년 사이 소량의 마리화나를 소지, 판매, 혹은 사용한 이유로 경찰에 체포된 이는 700만 명 이상이었던 것으로 나타났다. 특히, 실제 마리화나의 사용은 인종 간에 큰 차이가 없는 것으로 드러났음에도, 경찰의 법집행은 흑인이나 히스패닉 등 일부 소수인종에 집중되어 인종 간 갈등 및 미국 형사사법 정책 전반에 대한 불신을 초래한 직접적인 요인이 되기도 했다(American Civil Liberties Union, 2013).

4) 당시 연방정부가 마리화나에 적극적으로 개입하기 시작한 것은 젊은이들의 대항문화에 대한 정부의 반감 때문이라는 해석도 있다(Pollan, 2001).

2. 마리화나 정책의 변화

위에서 살핀 바와 같이, 연방정부의 강력한 정책에도 불구하고 마리화나에 대한 미국민의 인식은 계속해서 수용적으로 변하였다. 그 중 마리화나와 관련한 근래의 가장 큰 변화는 일부 주에서 시작된 의료용 마리화나의 허용이라고 할 수 있다(Kamin, 2012a). 1996년 캘리포니아 주와 오리건 주에서 의료용 마리화나를 합법화 한 이후 2014년 현재 20개 주와 워싱턴 DC에서 의료용 마리화나를 허용하고 있다(Light, Orens, Lewandowski, & Pickton, 2014). 주마다 다소의 차이는 있으나, 의료용 마리화나의 사용을 허용하는 주에서는 의사의 처방 혹은 진단과 주 정부에 등록을 강제화 하는 정책을 통해 제한적 접근을 가능하게 하고 있다.

그러나 마리화나는 연방법인 통제 물질에 관한 법률(Controlled Substances Act)에 따라 여전히 제 1종(Schedule I) 마약으로 구분되어 있기 때문에 식품의약국(Food and Drug Administration)으로부터 면허를 받은 그 어떠한 의사로부터도 처방을 받을 수 없게 되어 있다. 또한 마리화나의 재배, 제조, 유통, 소지 등은 위 연방법에 따라 중죄로 처벌받게 되어 있다(Kamin, 2012b). 즉, 주 정부에서의 마약 재분류나 마약 합법화 여부에 관계없이 마리화나와 관련된 일련의 행위는 여전히 연방법에 의해 처벌받을 수 있는 것이다.

그리고 이전의 미 대법원 결정 등을 볼 때 이 같은 엄격한 접근법은 가까운 시일 내에 변화하지 않을 것으로 보인다(Gonzales v. Raich, 545 U.S. 1, 2(2005)). 연방 정부에서는 마리화나가 중독성을 띤 마약이라고 단정하고 정당한 사용이라는 것은 있을 수 없다고 규정하고 있다. 또한, 주 정부의 마리화나 정책 변화와 무관하게 연방 정부는 마리화나에 관한 법률을 위반한 그 누구를 상대로도 기소할 권한을 여전히 보유하고 있다. 따라서 후자는 최근 일련의 주에서 나타나고 있는 기호용 마리화나 허용과 의료용 마리화나 합법화를 둘러싼 논란을 연방 정부와 주 정부 간의 “전쟁(war)”이라고 묘사하기도 한다.

그러나 이 전쟁에서 이미 주 정부가 승리하고 있다는 해석을 내 놓는 학자들이 있는데, 이미 이 같은 합법화 움직임에 동참하려는 주 정부가 지속적으로 증가하고 있다는 점과, 국민 여론이 마리화나에 관한 개방적 접근을 지지하고 있다는 점을

주된 근거로 들고 있다(Leff, 2013). 실제 미국의 여론조사 기관인 갤럽(Gallup)에 따르면, 1970년대 초 마리화나의 합법화를 지지하는 국민은 10%대에 머물렀다. 그러다가 그 비율이 지속적으로 증가하여 지난 2013년에는 미국 사람의 과반 이상인 58%가 마리화나의 합법화에 긍정적인 의견을 표하였다. 이와 반대로 마리화나가 불법으로 유지되어야 한다는 비율은 1970년대에는 80% 이상이었으나, 지난 2013년에는 30% 정도까지 감소한 것으로 나타났다(Swift, 2013).⁵⁾

또한, 현직 대통령이 “마리화나가 알코올보다 더 위험하다고 생각하지 않는다”고 개인적인 의견을 밝히며 마리화나 사용에 대해 유연한 태도를 보임은 물론(Peralta, 2014), 현직 검찰총장도 콜로라도 주에서의 마리화나 합법화에 대해 “조심스럽게 낙관한다(cautiously optimistic)”고 예측하는 등(Sakuma, 2014), 연방 정부의 공식 입장과는 별개로 상당수의 정치인들도 합법화에 대해 유연한 태도를 보이고 있다.⁶⁾

Ⅲ. 콜로라도 주 마리화나 합법화 정책

그렇다면, 왜 콜로라도가 기호용 마리화나를 합법화 한 첫 번째 주가 되었는가? 위에서 밝힌 대로, 콜로라도가 미국 내에서 처음으로 의료용 마리화나를 허용하기 시작한 것도 아니었고, 2006년에는 주민투표를 통한 마리화나 합법화 움직임이 좌절되기도 하였다. 즉, 콜로라도에서 미국 내의 마리화나 합법화를 선도하는데 결정적인 영향을 미칠 정도의 독특한 특성이나 타 주와의 차이점을 찾기는 쉽지 않다. 다만, 마리화나 합법화 과정에서 시민단체의 합법화 지지 움직임이 적극적이었고, 콜로라도 주민 중 마리화나를 빈번하게 이용하는 사람이 많다는 점은 특이할 만하다.⁷⁾

5) 특히, 18세에서 29세까지의 젊은 층에서는 마리화나 합법에 대한 찬성과 반대의 비율이 각각 67%와 31%로서 두 배 이상의 차이를 보였다(Swift, 2013).

6) 최근에는 The New York Times에서도 공식적인 사론으로 마리화나 합법화를 지지하고 나섰다(The New York Times, 2014. 7. 26.).

7) 콜로라도 주민 중 마리화나를 빈번히 이용하는 인구수는 전국 평균치를 훨씬 상회한다. 2010년과 2011년 사이에 행해진 조사에 의하면 마리화나 이용자 중 매일 마리화나를 30여회 정도 이용하는 주민의 비율이 전국 평균인 17%보다 높은 23%에 달했다. 한 달에 1회 이하를 이용하는 이용자의

1. 콜로라도 주 마리화나 합법화 진행 경과

19세기 말에 주(州)로 인정받을 당시의 콜로라도는 마리화나 사용이 합법이었다. 그러나 20세기 초, 당시 전국적인 현상이었던 절주운동(temperance)의 영향과 함께 1917년에 마리화나 재배와 사용이 경범죄로 규정된 후, 1929년에는 마리화나의 판매, 소지, 유통을 모두 중죄로 규정하는 법안이 콜로라도 의회를 통과하게 되었다.

이처럼 마리화나 사용을 범죄화 한 것은 당시 콜로라도 지역에 증가하고 있던 멕시코 노동자와 이민자를 겨냥한 것이라는 주장도 있다(Breathes, 2012). 그리고 마리화나가 다른 흉악범죄와 연관되어 있거나 미성년자들에게 마약의 길로 인도하는 역할을 한다는 선정적 분위기가 콜로라도에서도 조성되면서, 마리화나를 일종의 사회악으로 간주한 연방 정부의 적극적인 개입으로 콜로라도 지역 내에서의 합법화 움직임은 대부분 좌절되었다.

1960년대와 1970년대에 마리화나에 대한 관대한 사회적 분위기에 따라 콜로라도 주 의회 의원들 사이에서 마리화나 사용을 경범죄로 격하시키려는 움직임도 있었다. 1975년에는 콜로라도 주 의회에서 마리화나의 소지와 전달, 개인적 사용 등을 비범죄화 하여, 1아운스(약 28그램) 미만의 소지는 100달러 미만의 벌금에 처하는 경범죄로 변경시켰다(Breathes, 2012). 1979년에는 암이나 녹내장 등을 앓고 있는 환자가 마리화나를 사용할 수 있도록 허용하는 법안(Dangerous Drugs Therapeutic Research Act)이 통과되었으나, 당시 연방정부에서 마리화나를 제 1종 마약으로 규정하여 마리화나에 관한 거의 모든 행위를 금지함으로써 주 내에서 실질적으로 법이 집행되지는 못했다.

이후 콜로라도 주민은 2010년 투표를 통해 의료용 마리화나를 합법화하는 수정 헌법(Amendment 20)을 통과시켰다. 특히, 주 헌법에 마리화나와 관련한 규정을 삽입한 것은 콜로라도가 유일할 정도로 독특한 방법을 통해 마리화나를 합법화 한 것이었다. 이 헌법에 따르면, 마리화나를 의료용으로 이용하고자 하는 사람은 병약한 상태의 진단이 있음을 증명해야 하고, 마리화나를 사용함으로써 통증 완화 등의 해

경우 전국의 수치는 30%였으나, 콜로라도의 경우 28%로 전국 수치보다 적은 것과는 대조적인 것이다. 즉, 콜로라도의 경우 마리화나를 자주 이용하는 사람이 많은 편이고, 이는 합법화 이후 구매자 통계를 분석한 것과도 일관된 결과이다(Light et al., 2014).

택을 받을 수 있다는 의사의 견해가 필요하다(Kamin, 2012a). 심사를 거쳐 의료용 마리화나 사용 카드를 수령 받은 환자와 그 보호자(caregiver)는 일정 양의 마리화나 소지와 사용에 대해서는 형법적으로 면책을 받게 되었다. 즉, 수사기관의 압수 수색을 면제 받지 않는으나, 그 소지가 정당한 의료용이라고 인정되는 경우 카드 소지자는 주 법에 따라 기소되지 않는 것이 주요 골자였다.⁸⁾ 이에 따라 마리화나를 이용할 수 있도록 등록된 환자와 보호자는 의료용으로 마리화나 6그루를 재배하거나 2아운스(약 57그램)까지의 마리화나를 소지할 수 있게 되었다(Light, Orens, Lewandowski, & Pickton, 2014).

콜로라도는 2012년 11월 6일 주민투표로 주 정부 헌법을 다시 개정하여 2014년 1월 1일부터 일반인이 기호용 마리화나를 합법적으로 구매하는 것이 가능하게 되었다. 위에서 간략히 살핀 바와 같이 그동안 의료용 마리화나를 허용하는 움직임은 다른 주에서도 계속 있어 왔지만, 이 같이 전면적인 합법화를 택한 것은 콜로라도와 워싱턴 주가 미국 내에서는 처음이었다(Light, Orens, Lewandowski, & Pickton, 2014). 당시 주지사와 주 정부의 공식입장은 마리화나 합법화를 반대한다는 것이었으나, 주민 투표자의 55%가 찬성함으로써 콜로라도 주 헌법 18장 16항에서는 다음과 같이 마리화나 합법화를 규정하고 있다(Hickenlooper, 2014).

(a) 콜로라도 주민은 법집행 기관의 효율적 활용, 세수의 공적 사용 개선, 개인의 자유를 위하여 21세 이상의 자가 마리화나를 사용하는 것이 합법이고, 알코올에 과세되는 것과 유사한 방법으로 마리화나에도 세금이 부과되어야 함을 선언한다.

(b) 콜로라도 주민은 공공의 건강과 안전을 위하여 마리화나가 알코올과 유사한 방법으로 규제되어야 함을 선언한다.

(I) 소비자는 마리화나 구입 전에 나이를 증명할 수 있는 증표를 제시하여야 한다.

8) 가장 최근 통계인 2014년 4월 30일 자료에 따르면, 2010년 이후 콜로라도의 의료용 마리화나 카드(일명 적색 카드("red card")라 불린다) 소지를 신청한 주민은 258,780명이고, 이 중 카드를 발급받은 사람은 116,180명이었다. 카드 소지를 허가 받은 주민의 66%는 남성, 평균 연령은 42세이었으며, 이중 307명은 미성년자로 드러났다(Colorado Department of Public Health and Environment, 2014).

(II) 어린이나 21세 미만의 자에게 마리화나를 판매, 유통, 배포하는 것은 계속 불법으로 유지된다.

(III) 마리화나 사용 후 차량을 운전하는 것은 불법이다.

(IV) 범죄자가 아닌, 세금을 납부하는 정당한 사업자는 마리화나 판매업에 종사할 수 있다.

(V) 주에서 판매되는 마리화나는 상표를 부착해야 하고, 소비자의 알권리와 보호를 위해 추가적인 규제가 지정될 수 있다.

(c) 마리화나 식물의 변종을 다루기 위한 합리적 정책 입안을 위해, 상업용 마리화나를 Delta-9 THC 농축품이 포함된 마리화나 종과는 별도로 규제함을 선언한다.⁹⁾

(d) 콜로라도 주민은 이 장에 규정된 사항을 적용함에 있어 주내 전체에서 일관성과 공정성을 유지하는 것이 필요하고, 이 장에서 다루고 있는 사항들이 (예외로 규정된 것을 제외하고는) 주 전 지역에 해당되는 것임을 선언한다.¹⁰⁾

9) THC (Tetrahydrocannabinol)는 마리화나의 주된 환각 성분이다.

10) 콜로라도 마리화나 합법화 관련하여 개정된 주 헌법은 다음과 같다.

Section 16. Personal use and regulation of marijuana.

(1) Purpose and findings.

(a) In the interest of the efficient use of law enforcement resources, enhancing revenue for public purposes, and individual freedom, the people of the state of Colorado find and declare that the use of marijuana should be legal for persons twenty-one years of age or older and taxed in a manner similar to alcohol.

(b) In the interest of the health and public safety of our citizenry, the people of the state of Colorado further find and declare that marijuana should be regulated in a manner similar to alcohol so that:

(I) Individuals will have to show proof of age before purchasing marijuana;

(II) Selling, distributing, or transferring marijuana to minors and other individuals under the age of twenty-one shall remain illegal;

(III) Driving under the influence of marijuana shall remain illegal;

(IV) Legitimate, taxpaying business people, and not criminal actors, will conduct sales of marijuana; and

(V) Marijuana sold in this state will be labeled and subject to additional regulations to ensure that consumers are informed and protected.

(c) In the interest of enacting rational policies for the treatment of all variations of the cannabis plant, the people of Colorado further find and declare that industrial hemp should be regulated separately from strains of cannabis with higher delta-9 tetrahydrocannabinol

2. 콜로라도 주 마리화나 합법화 정책의 특징

콜로라도 주에서의 마리화나 합법화 과정에서 특이할 만한 점은 다음과 같다. 첫째, 주 헌법에서 명시한 바와 같이, 콜로라도 주에서는 알코올과 담배의 규제 모델을 바탕으로 합법화를 진행하고 있다는 점이다.¹¹⁾ 예컨대, 마리화나 판매 사업자는 면허를 소지해야 하고 과세 대상이 된다. 알코올 사용 제한과 마찬가지로 마리화나의 사용자 연령도 21세 이상으로 제한하고 있다(Monaghan & Bewley-Taylor, 2013).

또한, 이전의 담배회사를 상대로 한 소송을 고려하여 마리화나의 판매 광고를 제한하고 있다. 특히 21세 미만을 대상으로 한 광고는 엄격히 금하고 있는데, 출판물, TV, 라디오 등 당해 매체 이용 대상자의 약 30% 정도가 21세 미만일 것으로 예상될 경우 마리화나를 광고하지 못하도록 규제하고 있다(Hickenlooper, 2014).

둘째, 연방법이 주법에 우선하는 미국의 법체계에서 연방법은 아직도 마리화나를 불법 품목으로 규정하고 있다는 점이다. 2013년 8월, 미 연방 부검찰총장 제임스 콜스(James Coles)는 각 주에 보낸 제안서를 통해 마리화나를 합법화하더라도 주법에 따라 규제와 통제가 적절히 이루어지고 있을 경우에는 연방정부가 마리화나에 관한 개입을 할 가능성은 적다고 명시한바 있다(Coles, 2013). 그러나 이 같은 최소 개입의 선언과는 별도로 마리화나를 금지하는 연방법이 존재하는 한 연방 수사기관에서의 단속의 문은 여전히 열려 있다고 할 수 있다.

이 같은 주법과 연방법 간의 충돌로 인한 예상치 못한 현상 중의 하나는 마리화나 판매 업체의 금융거래이다. 미국 금융 기관들은 연방 정부의 규제를 받고 있다. 따라서 콜로라도 내에서 마리화나가 합법적으로 판매되고 있다고 하더라도 연방 법률에서는 금지 품목으로 지정되어 있기 때문에 금융기관은 마리화나 판매 업체와

(THC) concentrations.

(d) The people of the state of Colorado further find and declare that it is necessary to ensure consistency and fairness in the application of this section throughout the state and that, therefore, the matters addressed by this section are, except as specified herein, matters of statewide concern.

11) 물론, 콜로라도에서는 개인에게 6그루의 마리화나를 재배할 수 있도록 허용한 것은 독특한 장치라고 할 수 있다.

거래를 하지 않고 있다(Light, Orens, Lewandowski, & Pickton, 2014; Hudak 2014). 즉, 연방 법률의 규정을 원칙적으로 해석한다면 마리화나 판매 업체는 범죄 조직으로 간주되는 것이고, 따라서 업체를 이용하는 고객들은 신용카드나 직불카드 등을 사용할 수 없이 오직 현금으로만 거래를 할 수 있는 실정이다. 또한, 업체가 주 정부에 지불하는 거액의 세금도 현금으로 직접 지불하는 기현상이 벌어지고 있으며, 현금을 호송해 주는 사설경비를 이용하는 것도 쉽지 않아 범죄의 표적이 될 수 있는 가능성까지 제기되고 있다.

콜로라도 주와 함께 마리화나 합법화를 선택한 워싱턴 주는 의료용 마리화나 시행을 우선한 후, 전면적인 합법화 과정을 거쳤다는 점에서 정책 변화상 유사하다. 하지만 구체적인 내용을 살펴보면 <표 1>에서와 같이 다소의 차이점을 발견할 수 있다. 우선, 콜로라도 주와는 달리, 워싱턴 주에서는 주 내 거주 여부와 관계없이 모든 구매자가 1아운스의 마리화나를 구입할 수 있게 하였다. 또한, 콜로라도에서는 구매자에게 보다 높은 과세를 하고 있고, 개인 이용 목적으로 일정 수의 마리화나를 재배할 수 있도록 허용한 점 등도 양 주간의 차이점이라고 할 수 있다.

<표 1> 콜로라도 주와 워싱턴 주의 기호용 마리화나 합법화 비교

구분	콜로라도 주	워싱턴 주
개인 구매 한도	주민: 1아운스(28g) 비주민: 1/2아운스(7g)	거주여부 무관하게 1아운스(28g)
사업자 한도	면허소지 사업자는 재배, 가공, 판매 가능	사업자는 재배나 판매 중 한 분야만 가능
세금	생산자에게는 15%의 특별세를, 구매자에게는 10%의 특별세를 부과	생산자, 가공자, 판매자에게 25%의 세금 부과하나 구매자는 기본 판매세 부과
공급 한도	판매 면허나 재배 지역에 대한 한도 미지정	주 전체적으로 334개의 판매 면허로 제한하고, 재배지역을 200만 제곱피트(약 19만 제곱미터)로 제한
가정 내 재배	주민은 개인 이용 목적으로 6그루의 마리화나 재배 가능	의료용 마리화나 사용자 이외 가정내 재배 금지

* 자료출처: Time, 7/21/2014

장기적으로는 이 같은 두 개 주에서의 마리화나에 대한 정책 차이가 사용자의 이용이나 암시장, 경찰의 법집행 등에 어떤 차이를 나타낼 수 있을지 연구해 볼 가치가 있는 대목이라고 할 수 있겠다.

IV. 마리화나 합법화 정책 집행 결과

1. 합법화 진행 중 나타난 논란

전통적으로 마리화나 이용자들이 사용한 방법은 흡연이었으나, 합법화 이후 판매업소에서 다루는 제품들은 그 같은 흡연 용품은 물론 피부에 바르는 로션에서부터 캔디바, 음료수에 이르기까지 다양하다(Light et al., 2014). 흡연 용품 이외에 판매업소에서 취급하고 있는 마리화나 제품은 다음과 같다.

- 에더블(edibles): 빵, 사탕, 초콜릿, 시리얼, 음료수와 같은 제품으로, TCH가 100mg 미만이 포함되어 있다.
- 로션: 마리화나가 함유된 로션이나 연고 제품은 피부에 흡수되는 기능을 하는 것으로 마리화나가 첨가되었다는 것 이외에는 일반 로션과 흡사하다.
- 증발제품: 마리화나 꽃이나 고농도액, 기름을 증발기구(vape pen)를 이용하여 THC를 추출하게 하는 것으로 흡연과는 다른 방법이다.
- 농축액: 농축제품을 가늘고 뜨거운 포인트 제품을 이용해서 태운 후 마리화나를 이용하는 것으로, 농축액을 담은 도구는 입술에 바르는 립밤 정도의 크기이다.

이중 소위 에더블 제품은 그 포장과 모양 등이 어린이들이 자주 섭취하는 사탕이나 음료, 제과류와 비슷하여 최근 이에 대한 규제책이 마련되기도 하였다. 즉, 에더블 제품은 포장만으로는 일반 제품과 구별하기 어렵기 때문에 어린이나 미성년자가 오용할 가능성을 갖고 있다. 또한, 마리화나를 경험하지 않은 “초보자”들의 경우 제품의 “효능(potency)”을 알기 어려운 점 때문에 오남용으로 인한 부작용 우려가 제

기되어 왔다.¹²⁾ 따라서 함유된 마리화나 양을 분명히 표기하고 어린이들이 쉽게 포장을 해제할 수 없도록 하는 등의 규제를 최근에 마련하고 2014년 11월부터 시행에 들어가기로 했다(Gorski, 2014).

또 다른 문제로는 이른바 “마리화나 관광(marijuana tour)”이 있다. 콜로라도 주에서 발간한 보고서에 따르면 마리화나 구매자의 상당수는 콜로라도 주민이 아니라 타주에서 방문한 사람들(일명 마리화나 관광객)인 것으로 드러났다. 콜로라도 주에서 도시 지역이라고 할 수 있는 덴버의 경우, 타주 신분증으로 구입한 고객이 전체 구매자의 44% 정도였으나, 스키장과 산악 지역 등 관광지를 두고 있는 지자체의 경우는 90% 정도가 타주에서 방문한 사람들에게 판매된 것으로 나타났다(Light et al., 2014). 즉, 마리화나가 합법화 되지 않은 주에서 콜로라도를 방문해서 마리화나를 이용하는 사람들이 적지 않은 것을 알 수 있다.

하지만 콜로라도 주에서는 렌트카나 호텔, 공공장소 등에서의 마리화나 이용을 불법으로 제한하고 있기 때문에 방문객 이용이 급증하는 것은 또 다른 형태의 불법 행위로 이어질 수 있음을 보여 주고 있다. 일례로, 콜로라도에서 구입한 마리화나를 마리화나가 합법화 되지 않은 주로 가져가서 이용하다가(혹은 소지하다가) 경찰의 단속을 받는 경우도 늘고 있어, 마리화나에 대한 인식의 혼란은 물론 경찰 기관의 일관성 있는 법집행에도 곤란을 겪고 있다. 또한, 흡연의 형태가 아닌 다른 방식의 소비를 선택하는 사람들도 적지 않아 보건 당국이 예의 주시하고 있다.

흥미로운 점은, 연방 수사 기관에서 언제든지 개입할 수 있다는 가능성 때문에 마리화나를 판매하는 사업자는 주에서 정한 규정을 최대한 엄수하려고 노력하고 있다는 점이다. 즉, 연방 정부에서의 개입 가능성이 사업자의 자발적 규정 준수와 규제자(주 정부)와의 지속적인 대화와 협조 유지라는 결과로 이어지고 있다(Hudak, 2014).

12) 에더블 제품의 경우 시음 혹은 섭취 후 약 30분에서 1시간 정도 후에 마리화나 효능이 신체에 작용하기 시작하며, 따라서 마리화나를 흡연 혹은 섭취해 보지 않은 사람의 경우 본인의 신체에 미치는 영향을 정확히 파악하지 못할 수 있다(Hudak, 2014).

합법화 이후 제기되는 또 다른 문제로는 개인 사용자가 재배하는 마리화나가 암시장에 진입할 가능성이다. 21세 이상인 주민의 마리화나 재배는 주 헌법 상에서 명문으로 인정하고 있는 것으로서, 마리화나 판매 업소가 없는 지역의 이용자, 판매 업소 방문을 꺼리는 사용자, 개인 재배를 선호하는 주민을 위한 장치로 마련된 것이었다. 하지만, 적절히 통제 되지 않을 경우 개인 재배를 통한 마리화나가 암시장이거나 다른 주로 흘러 들어 갈 수 있다는 주장이 제기되고 있다. 실제 이 같은 법적 장치를 악용하는 사례도 드러나고 있어 이에 대한 주 정부의 대책이 요구되고 있다 (Griego, 2014).

또한, 합법적인 마리화나 시장이 존재하기 때문에 편법으로 의료용 마리화나 카드를 소지하려는 주민이 감소할 것이라는 예상과는 달리 합법화 이후 카드 소지자는 증가한 것으로 나타났다. 이 같은 결과는 주세, 마리화나 구입세, 특별세 등 각종 세금으로 인해 업소에서 판매되는 마리화나 가격이 높게 형성된 것이 주원인인 것으로 보고 있다.¹³⁾ 따라서 회색 지역을 없애고 마리화나 거래를 모두 양성화 하려는 주 정부의 계획을 성취시키기 위해서는 가격 정책 등 다른 변화가 필요하다는 의견도 제기 되고 있다(Hudak, 2014).

이와는 별도로, 마리화나 암시장의 변화에 대한 실증적 연구는 아직 보고되지 않고 있다. 마리화나가 합법화 되면 사용자들이 판매업소를 이용함으로써 다양한 종류의 고급 제품을 이용할 수 있고, 예측 가능하며 안전한 환경에서 구입할 수 있는 장점 때문에 암시장 이용자들이 현저하게 감소할 것이라는 예측이 있었다(Light, Orens, Lewandowski, & Pickton, 2014). 현재까지의 자료에 따르면 암시장 자체가 붕괴되었다고 보기는 어려우며(Griego, 2014) 마리화나 합법화로 인한 암시장의 변화에 대한 연구는 좀 더 시간이 필요해 보인다.

마리화나 합법화 이후 주 정부 및 지자체의 세수에 관련하여, 최근 발간된 콜로라도 재무부의 보고서에 따르면 약 6개월간의 마리화나 판매는 예상을 뛰어 넘는 것으로 드러났다. 애초 콜로라도 주 정부에서는 2014~2015 예산년에 의료용과 기호용을 합하여 1억 3,400만 달러의 세수를 거둘 것으로 예상하였다(Hickenlooper, 2014).¹⁴⁾ 그러나 합법화 이후 기호용 마리화나 판매로 징수된 세금(면허세 및 신청료 등

13) 합법적으로 거래되는 마리화나는 암시장 보다 2배 정도의 가격인 것으로 알려지고 있다.

포함)만도 매월 500만 달러를 훌쩍 뛰어 넘고 있고, 2014년 7월에는 세수가 700만 달러를 초과하는 등 지속적으로 증가하고 있는 것으로 드러났다(Colorado Department of Revenue, 2014). 따라서 마리화나 판매로 인해 얻어 들인 세금의 사용에 관한 주민의 합의를 이끌어 마약 범죄 예방이나 연구, 경찰, 교정, 교육 등의 분야에 어떻게 적절히 사용될 수 있게 하는지의 문제도 주 정부의 숙제로 남게 되었다.

2. 합법화 정책 집행 평가

합법화 진행 후 아직 1년이 되지 않은 상태로서, 현재까지는 긍정적인 작용과 부정적인 결과 등에 대해 단언하기는 이르다. 하지만, 지금까지의 정책 집행이 상당히 성공적인 변화라고 조심스럽게 분석하는 평가가 나오기 시작했다(Hudak, 2014). 콜로라도 주는 사안의 중요성을 감안하여 일찍이 태스크포스(task force)를 구성하고 가동하였는데, 이 태스크포스의 활동이 합법화 이전에 법적, 사업적, 재정적 토대를 마련하는데 성공적이었다는 평가를 받고 있다.

예컨대, 태스크포스에서 기획한 정책에 따라 종자에서 완제품에 이르기까지 바코드를 기반으로 한 추적 시스템을 의무화 하고, 각 사업장에는 감시카메라를 설치하도록 하여 마리화나가 중간에 이탈되는 것을 방지하였다. 또한 초기 시행 단계에서 사업장이 무분별하게 늘어나지 않도록 일정 기간 동안 기존 마리화나 사업장만 운영될 수 있도록 한 점과, 마리화나로 인한 세수를 집행부서의 보조, 교육과 마약 예방, 공공 안전 등을 위해 사용될 수 있도록 한 점도 긍정적으로 평가 받고 있는 점이다. 이 같이 집행 과정상의 시행착오를 최소화 한 덕분에 콜로라도 주민의 60% 가량은 마리화나 합법화가 주에게 이득이 되었거나 혹은 합법화 이전과 큰 차이가 없다고 느끼는 것으로 드러났다(Hudak, 2014).

더구나, 합법화를 반대하는 측에서의 가장 큰 논거 중의 하나였던 범죄율 또한 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 덴버 시의 경우 마리화나를 합법적으로 판매하기 시작한 올 1월부터 6월까지의 각종 강력 범죄가 전년 같은 기간과 비교하여 오히려

14) 2012년의 경우, 의료용 마리화나 판매로 인해 징수된 주 세금은 약 600만 불에 이르렀다.

감소하였다(Denver Police Department, 2014). 경찰이 작성한 범죄 통계가 사회의 변화를 정확히 반영하기는 어렵다는 점을 감안 하더라도, 많은 이의 우려와는 달리 마리화나 합법화로 인한 “무법천지”가 초래되지는 않은 것이다, 물론, 위에서 밝힌 바와 같이 정확한 범죄의 추세를 살피기 위해서는 다소의 시간이 필요하겠으나, 마리화나가 단기간 내에 강력범죄에 영향을 미치지 않는 것으로 보인다.

이상에서 본 바와 같이, 지난 2014년 1월 1일부터 세계 최초로 시작된 콜로라도의 전면적 마리화나 합법화는 그야말로 거대한 “사회적 실험”이라고 할 수 있고, 비슷한 실험이 워싱턴 주에서도 진행되고 있다. 이 전에도 이미 네덜란드에서는 커피숍과 같은 공공장소에서 마리화나 판매를 허용하고 있었으나, 콜로라도에서의 합법화는 그 규모와 대상, 경제, 사회, 정치적 파장 등의 관점에서 볼 때 네덜란드와는 다른 수준의 것이라고 할 수 있다.

미국인들의 마리화나에 대한 견해가 그 어느 때보다 수용적이며, 상당수의 주에서도 합법화의 움직임이 있는 가운데 많은 이들이 콜로라도의 합법화 진행 사항을 세밀히 관찰하고 있다. 또한, 콜로라도에서 시행하고 있는 여러 정책들은 추후 다른 주나 다른 나라에서 합법화를 추진할 경우에 적용할 수 있는 모델이 될 것으로 보인다.

V. 국내 마리화나 정책에의 시사점

미국에서 총기의 소지가 합법적으로 허용되고 있다고 해서 우리나라에도 똑같이 허용해야 한다는 주장을 펼치는 이는 없을 것이다. 민주주의 국가에서는 그 역사적 사회적 배경과 발전에 따라 법으로 제재하는 대상과 범위를 국민의 대표기관에서 결정한다. 따라서 여러 가지 정치적, 사회적, 문화적인 차이를 보이고 있는 다른 나라의 제도를 우리나라에 도입하고자 할 때는 사회 구성원의 진지한 논의와 합의가 필요함은 당연하겠다.

특히, 우리나라는 많은 사람들이 마리화나를 “강성 마약”의 한 종류로 인식하고 있는 현실을 감안한다면 그 합법화의 논의는 요원해 보인다. 그간 사법기관의 단속

과 판결 추세를 보더라도 가까운 시일 내에 국내에서의 마리화나 유통이나 사용이 합법화될 것을 기대하기는 어려워 보인다. 헌법재판소에서도 마리화나의 사용으로 인한 사회적 해악이 개인의 행복추구권을 능가하기 때문에 마리화나를 엄격히 규제하는 것이 헌법에 어긋나지 않는다고 일관되게 판결하고 있다(예컨대, 헌재 2010. 11. 25. 2009헌바246).¹⁵⁾

실제, 우리나라에서는 치료조건부 기소유예 제도 등 마약 사범에 대한 치료 위주의 정책보다는 엄벌위주의 무관용 정책 등을 지속적으로 펴왔고(윤명숙, 2005), 매년 약 1,000여 명이 마리화나와 관련된 행위로 처벌되고 있다. <표 2>에서 보는 바와 같이, 검찰청 마약류 백서에 따르면 마약류 관리에 관한 법률위반(대마) 사범은 2000년대 초반 이후 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다가 최근 다소 증가한 것으로 나타났다.

<표 2> 연도별 마약류 관리에 관한 법률 위반(대마) 사범 및 대마초 압수량

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
단속인원	1,231	1,032	835	1,170	1,045	1,712	1,837	1,189	1,042	1,177
압수량(kg)	36	18	21	22	93	213	44	84	22	24

* 자료: 검찰청, “2013 마약류 백서”

또한 관세청의 자료도 비슷한 유형을 보이고 있다. <표 3>에서와 같이, 관세청의 대마 단속건수는 2008년 이후로 특별한 증가 혹은 감소 추세를 보이고 있지는 않으나, 합성대마의 단속은 꾸준히 증가하여 2009년의 1건 100만원에서 2012년에는 27건 1억 4,200만원으로 지속적으로 증가하였다.

15) 그러나, 위 헌법재판소 판결에서는 마리화나가 다른 범죄를 유발하는 “위험성”이 있는지, 혹은 마리화나가 보다 강성 마약으로 이어지는 이른바 “관문(gateway) 마약”으로서의 역할을 하는지에 대한 자세한 논거나 실증적 자료가 제시되어 있지 않다. 실제 외국에서도 이 두 가지 주장에 대해서는 많은 논박이 이어지고 있는 실정이다.

〈표 3〉 관세청 대마 단속 실적

(단위: g, 백만원)

구분	2008년			2009년			2010년			2011년			2012년		
	건수	중량	금액	건수	중량	금액	건수	중량	금액	건수	중량	금액	건수	중량	금액
대마	69	16,641	262	44	20,909	416	53	5,451	122	42	2,032	108	46	2,472	53
합성 대마	-	-	-	1	30	1	31	605	11	41	3,059	64	27	7,037	142

** 출처: 관세청

경찰과 검찰, 관세청과 같은 국가기관은 리더십의 변화나 미디어 혹은 시민단체에서의 압력 등과 같은 외부적 요인에 따라 특정 범죄에 대한 단속이 집중되거나 간과될 수 있는 등 그 정책 집행의 일관성을 확신하기는 어렵다(Bursik, 1988). 즉, 위와 같은 법 집행 기관의 통계가 마리화나의 유통이나 사용의 변화를 정확하게 반영하고 있다고 단정할 수는 없을 것이다. 그러나 국내에서의 마리화나 사용이 감소하고 있는 것으로는 보이지 않으며, 오히려 새로운 종류의 마리화나가 국내에서 사용되고 있는 것으로 보인다.

이는 검찰청의 분석과 같이 유학이나 관광 등의 목적으로 외국을 방문한 후 마리화나를 사용하는 내국인이 지속적으로 증가함이 그 주된 원인인 것으로 파악된다(검찰청, 2014). 즉, 다른 종류의 마약과 같이 국내에서 사용, 유통되고 있는 마리화나도 주로 해외 밀수를 통해 공급되고 있는 것으로 보이는데(이종인, 2010), 그렇다면 미국 내의 마리화나 정책 변화가 국내 법 집행 기관에도 영향을 미칠 수 있음을 추론할 수 있다.

예컨대, <표 4>에서 알 수 있는 바와 같이 한국 학생들이 외국 대학교에 유학 혹은 어학연수를 위해 방문하는 수는 2013년 현재 40만 명에 가깝다. 외국 소재 초·중고등학교로의 유학생도 1만 명 이상이 된다. 특히, 미국은 우리나라 유학생이 가장 많이 유학하는 나라이고, 유학생 중 절반 이상이 미국을 선택하고 있다(교육통계연구센터, 2013).

이 같은 유학생들의 경우 자신들이 살았던 나라와 다른 문화와 제도로 인해 문화충격(culture shock)을 겪는 경우가 많다는 것은 잘 알려져 있는데, 이는 우리나라

유학생에 한해서만 발생하는 현상은 아니다. 그렇다면, 미국 내의 마약 정책 변화로 인해 한국 유학생들의 마약에 대한 인식과 행태가 변할 수 있다는 것은 합리적 추론으로 여겨질 수 있을 것이다. 즉, 마리화나에 대한 접근이 용이하고, 한국과는 현격히 다른 사회적 접근방법을 택하고 있는 나라에서 체류한 학생들이 마리화나에 대한 인식과 행동 변화를 보일 수 있는 가능성을 배제하기 어렵다.

〈표 4〉 유학생 현황

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
초등학교	12,341	12,531	8,369	8,794	7,477	6,061	-
중학교	9,201	8,888	5,723	5,870	5,468	4,977	-
고등학교	6,126	5,930	4,026	4,077	3,570	3,302	-
대학(학위+연수)	217,959	216,867	240,949	251,887	262,465	239,213	227,126
대학(학위)	123,965	127,000	151,566	152,852	164,169	154,178	144,087

* 출처: 유학생 현황, e-나라지표, 2014

또한 미국은 한국 관광객이 세 번째로 가장 많이 찾는 나라로써, 2012년에만 70만 명에 가까운 관광객이 찾았다(한국관광공사, 2012). 따라서 한국 관광객이 방문 중 마리화나를 구입할 수 있는 가능성이 충분히 존재하고 있고, 미국 거주 지인을 통한 소비, 유통도 가능한 현실이 되었다. 물론, 에더블과 같은 제품은 소지와 이동이 간편하게 포장처리 되어 있어 국내로의 반입도 이전에 비해 훨씬 용이할 것으로 보인다.

따라서 미국의 마리화나 정책 변화로 인한 우리나라 국민의 마리화나 사용 변화에 대한 연구도 필요한 실정이 되었다. 특히, 우리나라가 다른 많은 영역에서도 미국의 문화에 적지 않은 영향을 받고 있는 실정을 고려한다면, 마리화나 사용이라는 행동 변화 뿐 아니라 마리화나에 대한 인식 변화에 대한 연구도 필요할 것이다.

VI. 결론

본 연구는 마리화나의 신체에 대한 유해성 여부를 따진다거나, 국내에서의 합법화 논의를 제시하고자 하는 것이 그 목적은 아니다. 그것보다는 전 세계에서 최초로 마리화나의 상업적 거래를 전면적으로 합법화한 콜로라도의 사례를 살펴보고, 이 같은 과정이 우리나라 국민(특히, 유학생이나 방문객 등)의 마리화나에 대한 인식이나 태도에 영향을 미칠 수 있는 가능성을 제시함으로써, 경찰, 검찰, 관세청 등 우리나라 법 집행 기관에 주는 시사점을 서술하고자 하였다.

세계 어느 곳을 막론하고 모든 종류의 마약을 전면적으로 허용하고, 사회 구성원이 손쉽게 접근할 수 있도록 하는 나라는 존재하지 않는다. 단지 어느 종류의 마약을 어떻게 규제하는가, 혹은 국가가 어떤 방식으로 개입하는가에 대한 차이가 있을 뿐이다. 달리 말하면, 마약 정책은 시공에 따라 큰 차이를 보여 왔다. 일부 마약(예컨대 헤로인이나 코카인)의 경우에는 많은 나라가 그 생산, 유통, 소비를 법으로 금지하고 처벌하고 있으나, 모든 종류의 마약에 대해 국제적인 동의나 합의가 존재하는 것은 아니다(Pollan, 2001). 알코올은 그 중의 하나이다. 대부분의 국가는 그 생산과 유통에 대해서는 법으로 관리하고 있으나, 음용할 수 있는 연령에 있어서는 나라마다 차이를 보이고 있다.

미국이나 다른 여러 나라에서 벌어지고 있는 마리화나의 합법화 논쟁에는 이 같은 알코올 정책과 자주 비교된다. 예를 들어, 약 100년 전에 미국에서 전국적으로 시행되었다가 돌이키기 어려운 정도의 사회적 폐해를 생산해 낸 후 폐기되었던 금주법(Prohibition)은 알코올의 소비와 유통을 연방 헌법으로 금지했던 시도였다. 따라서 마리화나 합법화 지지자와 일부 학자들은 추후 마리화나 정책의 변화를 1930년대 금주법의 실패와 같은 맥락에서 찾는다(Kamin, 2012b). 즉, 사회 구성원의 건강이나 사회 전체에 대한 해악에 관하여 직접적이고 과학적인 증거가 존재하지 않는 상태에서, 현실을 고려하지 않는 정부 정책은 실패로 직결된다는 주장이다.

마리화나가 그 중독성 등 신체적 유해성에 있어서 알코올과 비교될 수 있는지에 대한 주제는 이 논문의 주제를 벗어난다. 그러나 마리화나 사용에 대한 사회 구성원의 평가, 중독이나 다른 범죄와의 연관성이 상당 부분 과장되어 있다는 과학적 증

거, 실제로 많은 성인이 사용하고 있다는 통계, 거대한 암시장의 존재 등은 20세기 초 금주법을 둘러싼 논란과 비슷한 점이 많다.

그렇다면, 미국에서 벌어지고 있는 마리화나에 관련한 사회적 실험의 결과는 어떻게 귀결될 것인가? 점진적으로 많은 주에서 합법화의 과정을 밟을 것인가? 혹은 예기치 못한 부정적 결과를 초래하며 다시 불법으로 규정하고 엄벌정책으로 회귀할 것인가? 이 같은 질문에 대한 해답은 좀 더 시간을 두고 고찰해 볼 일이다. 한 가지 분명한 것은, 현재 미국 내 타주는 물론 유럽 등 많은 나라들이 콜로라도 주에서 진행 중인 마리화나 합법화 과정과 그 이후의 사회 변화에 대해 주목하고 있고, 그 결과가 어떻게 귀결 되든지 미국과 다른 나라의 마약(특히 마리화나) 정책에 큰 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다.

다만 어느 나라에서건 각종 과학적 근거를 바탕으로 상당수의 마약을 합법화 한다는 것은 일부 학자나 옹호자 등에게는 매력적인 주장일 수 있으나, 일반 대중들에게까지 호응을 이끌어 내는 일은 쉽지 않은 일이고, 정치적 부담도 적지 않다 (MacCoun & Reuter, 2001). 다시 말하면, 강경한 마약 정책에서 다소 온건한 방향의 정책으로 변경하는 것은 대중의 강력한 요구와 정치적 결단 중 그 어느 하나라도 뒷받침 되지 않을 경우에는 쉽게 이루어지기 어려운 일이다.

실제 우리나라에서도 마리화나 합법화에 대한 주장이 일부 제기되어 온 바 있으나 소수의 주장에 그치는 것으로 보이고, 가까운 시일 내에 마리화나에 대한 엄벌주의적 정책이 수정될 것이라고 주장할 만한 근거는 찾기 어렵다. 마리화나의 유해성 여부에 대한 대중적 토론마저도 활발하지 않다는 점에서도 단기간 내에 마리화나 정책의 변화를 기대하기 어렵다는 점을 유추할 수 있다.

그러나 콜로라도 주에서의 합법화 과정이 우리나라와는 전혀 다른 역사와 전통, 언어와 제도를 보유한 타국의 특이한 정책 변화라고 치부하기에는 양국의 문화와 인적 자원의 교류가 적지 않다. 따라서 미국에 거주하는 한국 유학생이나 다른 형태의 체류자들의 마리화나에 대한 인식 변화나 법의식 변화 등이 있는지에 대해서는 중장기적으로 연구해 볼 필요가 있을 것이다. 미국 문화에 지속적으로 노출되고 있는 한국 사람들의 인식이나 행동을 통제하는 것이 쉽지 않기 때문이다.

또한 우리나라 법 집행 기관도 미국의 마리화나 정책 변화로 인해 여러 가지 중

류의 마리화나 제품이 우리나라 마약시장에 어떤 영향을 주며 진입할 것인지 마약 시장 자체의 변화 가능성도 살펴 볼 가치가 있을 것으로 보인다. 좀 더 시야를 넓힌다면, 이전의 여러 연구에서도 제기되어온 바와 같이 과연 마리화나가 합법적으로 허용되고 있는 알코올이나 담배와 비교하여 얼마나 더한 중독성이나 의존성이 있는지도 지속적으로 관심을 가져야 할 것이다.

참고문헌

국내문헌

- 김찰청(2014), 2013 마약류 범죄백서.
- 관세청(2013), 관세청, 2004년 이래 최대 규모 필로폰 적발: 2012년 마약류 밀수단속 동향 발표
- 교육통계연구센터(2013), OECD 교육지표
- 윤명숙(2005), 대마사용자에 대한 낙인과 편견 그리고 논쟁들, 『한국사회복지학회 2005년도 추계 공동학술대회 발표 자료』, 한국사회복지학회.
- 이종인(2010), 마약 관련 형사정책의 법경제학적 함의: 마약억제정책의 범죄유발효과를 중심으로, 『형사정책연구』 제21권 제1호(통권 제 81호), 한국형사정책연구원.
- 한국관광공사(2012), 2012 한국관광통계.
- 헌법재판소 2010. 11. 25. 2009헌바246 판결.

외국문헌

- Altman, Alex, & Falls, Kettle (2014), The pot paradox, TIME, 2014. 7. 21.
<http://time.com/2972323/the-pot-paradox/>
- American Civil Liberties Union (2013), The War on Marijuana in Black and White.
<https://www.aclu.org/files/assets/1114413-mj-report-rfs-re11.pdf>
- Bonnie, Richard J. & Whitebread, Charles H. (1974), *The Marihuana Conviction: A History of Marihuana Prohibition in the United States*, University of Virginia Press, Charlottesville, Virginia.
- Breathes, William (2012), The history of cannabis in Colorado... or how the state went to pot, Denver Westward, 2012, 11, 1.
<http://www.westword.com/2012-11-01/news/history-of-colorado-marijuana/>

- Bursik, Robert J. (1988), Social disorganization and theories of crime and delinquency: Problems and prospects. *Criminology* 26: 519-552.
- Colorado Department of Public Health and Environment (2014), Medical marijuana registry update.
<http://www.colorado.gov/cs/Satellite/CDPHE-CHEIS/CBON/1251593017044>
- Colorado Department of Revenue (2014), Colorado Marijuana Tax Data.
<http://www.colorado.gov/cs/Satellite/Revenue-Main/XRM/1251633259746>
- Courtwright, David T (2001), *Forces of Habit: Drugs and the Making of the Modern World*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Denver Police Department (2014), Part I Crime in the City and County of Denver Based on UCR Standards.
http://www.denvergov.org/Portals/720/documents/statistics/2014/UCR_Citywide_Reported%20Offenses_2014.pdf
- Earleywine, Mitch (2014), *Understanding Marijuana: A New Look at the Scientific Evidence*, Oxford University Press, New York, New York.
- Gonzales v. Raich, 545 U.S. 1, 2 (2005)
- Gorski, Eric (2014), Colorado's marijuana edible manufacturers face tougher rules. 2014. 7. 31.
http://www.denverpost.com/news/ci_26254614/colorado-marijuana-edibles-manufacturers-face-tougher-rules
- Griego, Tina (2014), Inside Colorado's flourishing, segregated black market for pot. The Washington Post, July 30, 2014
<http://www.washingtonpost.com/news/storyline/wp/2014/07/30/inside-colorados-flourishing-segregated-black-market-for-pot/>
- Grinspoon, Lester (1971), *Marihuana Reconsidered*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Hamid, Ansley (1998), *Drugs in America: Sociology, Economics, and Politics*.

Aspen Publishers, Gaithersburg, Maryland.

Hickenlooper, John W. (2014), Experimenting with Pot: The State of Colorado's Legalization of Marijuana. *The Milbank Quarterly*, 92:243-249.

Hudak, John (2014), *Colorado's Rollout of Legal Marijuana Is Succeeding A Report on the State's Implementation of Legalization*, Center for Effective Public Management at Brookings, Washington DC.

<http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2014/07/colorado%20marijuana%20legalization%20succeeding/cepmmjcov2.pdf>

Kamin, Sam (2012a), Marijuana at the Crossroads: Keynote Address, *Denver University Law Review*, 89: 977-995

Kamin, Sam (2012b), Medical Marijuana in Colorado and the Future of Marijuana Regulation in the United States, *McGeorge Law Review* 43: 147-167.

Kidder, Louise H (1992), Requirements for being "Japanese": Stories of returnees. *International Journal of Intercultural Relations*, 16: 383-393.

Leff, Benjamin Moses (2013), Tax Planning for Marijuana Dealers, *Iowa Law Review*, 99: 523-569.

Light, Miles K., Orens, Adam, Lewandowski, Brian, & Pickton, Todd (2014), *Market Size and Demand for Marijuana in Colorado*, Colorado Department of Revenue.

MacCoun, Robert J. & Reuter, Peter (2001), *Drug War Heresies: Learning from Other Vices, Times, and Places*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Monaghan, Geoffrey & Bewley-Talyor, Dave (2013), *Practical implications of policing alternatives to arrest and prosecution for minor cannabis offences*, Modernising Drug Law Enforcement Report 4, International Drug Policy Consortium.

National Commission on Marijuana and Drug Abuse (1972), *Marihuana: A Signal of Misunderstanding. Technical Papers*, Government Printing Office,

Washington DC.

Peralta, Eyder (2014), Obama: Marijuana is not ‘more dangerous than alcohol, NPR, 2014. 1. 19.

<http://www.npr.org/blogs/thetwo-way/2014/01/19/264024145/obama-marijuana-is-not-more-dangerous-than-alcohol>

Pollan, Michael (2001), *The Botany of Desire: A Plant’s-Eye View of the World*, Random House, New York, New York.

Sakuma, Amanda (2014), Eric Holder ‘cautiously optimistic’ about marijuana legalization, MSNBC, 2014, 4. 15.

<http://www.msnbc.com/msnbc/cautiously-optimistic-about-legal-weed>

Swift, Art (2013), For first time, American favor legalizing marijuana: Support surged 10 percentage points in past year, to 58%, Gallup.

<http://www.gallup.com/poll/165539/first-time-americans-favor-legalizing-marijuana.aspx>

The New York Times, High Time: An Editorial Series on Marijuana Legalization, 2014. 7. 26.

<http://www.nytimes.com/interactive/2014/07/27/opinion/sunday/high-time-marijuana-legalization.html>

Travis, Jeremy, Western, Bruce, & Redburn, Steve (2014), *The Growth of Incarceration in the United States: Exploring Causes and Consequences*. National Research Council of the National Academies, Washington DC.

United States Commission on Marihuana and Drug Abuse (1972), *Marihuana: a signal of misunderstanding. Appendix : the technical papers of the first report of the National Commission on Marihuana and Drug Abuse*.

<http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015015647558;view=1up;seq=26>

(*모든 인터넷 자료는 2014년 8월 4일자로 작성되었음)

Marijuana Legalization in Colorado: Implications for Korea

Namgung, Hyon

This study examines the marijuana legalization process in the State of Colorado, USA. Specifically, this paper looks into issues that have arisen after the legalization of marijuana. Also, the implications for Korean law enforcement agencies are presented. Colorado has legalized recreational marijuana as of January 1st, 2014 by way of amending the State Constitution. Thus, it is now possible for visitors as well as people of Colorado to legally purchase recreational marijuana products in many dispensaries. Marijuana legalization is an interesting social and legal change because federal statutes in the US still forbid any kinds of behaviors related to marijuana. In other words, the federal government can intervene this change of marijuana policy in Colorado if it desires to do so. Although critics expressed concerns of violent crimes and other social harms caused by marijuana use before the legalization, the process so far has been relatively smooth in Colorado.

Considering drug policies implemented in Korea so far, it is highly unlikely that marijuana becomes legalized in the near future. However, Korean government and law enforcement agencies may have to prepare for possible influx of marijuana in Korean territory. It may not be unusual to predict that behavior and perception toward marijuana will change when people spend some time in the US where residents and visitors can buy and consume marijuana products without any legal interventions. Therefore, it is worth examining how Korean students and tourists who study and/or visit the US change their behavior and perception toward marijuana. In addition, future research needs to focus on the physical and psychological harm caused by marijuana use in Korea.

❖ Key words: marijuana, legalization, drug, Colorado