일본의 경마법제와 사행행위성 판단

신청기관 : 한국 마사회

Ⅰ. 처음에

경마는 건전한 스포츠 내지 여가활동일까 아니면 사행행위일까? 승패를 예측하여 상금을 걸고 결과에 따라 몇 배가 되는 상금을 취득하기도 하고 잃기도 하는 경마의 사행행위적 측면은 때론 일부 비난의 대상이 되기도 한다. 그러나 그럼에도 불구하고 대체로 세계의 많은 나라에서 경마는 지속되고 있고 또한 경주 그 자체로서 사랑받기도 한다. 이곳에서는 동양의 국가로서 일찍이 서구식 경마를 받아들여 자국의 실정에 맞게 발전시킨 일본의 경마법 규율체계를 살펴보고 이를 통해 경마에 대한 일본법제의 태도를 이해해보고자 한다.

우리나라는 최근에 사행산업통합감독위원회법이라는 것이 제정되어 사행성이라는 공통점에 착안하여 사행성을 띄는 사업(산업)들에 대한 총괄적인 감독을 수행하는 기관이 새로이 설치되었다. 그런데 이는 자칫하면 기존에 아무 탈 없이 실시해 오던 사행성을 띄는 사업(산업)의 경영을 위축시키는 결과를 초래할 수도 있어 차제에 일본의 경마에 대한 규율태도와의 관계에서 사행산업통합감독위원회법의 존재의의에 대해 고민할 필요성을 제시한다. 무엇보다도 경마에 관하여 기존에 농림축산식품부의 감독을 받아왔던 것에 더하여 직간접적으로 사행산업통합감독위원회의 감독까지 받지 않으면 안 된다는 점에서 사행산업시행자로서는 과도한 규제 또는 중복규제라는 부담을 지우기 어렵다. 이에 경마가 융성한 일본의 입법태도는 어떠한지에 대한 고찰을 통하여 우리의 새로운 규제법체계가 과연 바람직한지에 대한 약간의 시사점을 얻고자 한다.

Ⅱ. 일본 경마의 역사

일본에 경마가 처음으로 도입된 것은 1862년의 일이다. 당시 요코하마(横浜)에 거류하는 외국인에 의하여 행하여진 이른바 '서양식 경마'가 일본 경마의 원형으로 알려져 있다.[1] 이를 본받아 일본인도 1870년에는 지금의 야스쿠니신사 지역에서 경마를 실시하였으나 종교적 제례(奉納)의 의미에 불과했다. 이어 1877년, 1879년, 1884년에 현재의 도쿄부근에서 경마가 실시되었지만 지속되지는 못하였다.

한편, 1868년의 메이지유신 이후 서구의 축산학과 기술이 도입되면서 일본 말의 질적 개량을 위하여 미국, 영국, 프랑스 등으로부터 다양한 종류의 말이 수입된다. 특히 청일전쟁, 북청사변 등을 수행하면서 일본산 말이 서구의 말보다 여러모로 열등함이 드러나자 자국산 말의 자질을 서구의 말 수준으로 향상시킬 목적으로 '근대식 경마'에 착안하게 된다. 정부 내부에서는 도박에 대하여 일부 반론도 있었지만, 결국 1906년 11월 24일과 25일 및 12월 1일과 2일의 4일간 도쿄도내[2]에 신설된 경마장에서 일본인에 의한 최초의 마권발매를 수반한 경마를 개최하게 된다. 그리고 일본의 경마산업은 한껏 달아오른다. 그러나 그로 인해 가산을 탕진하는 자가 발생하고, 시행사측의 미숙함도 가미되면서 사회적 문제로 대두되자 정부는 2년 뒤인 1908년에 마권발매의 금지를 결정한다. 이 때 마침 시행된 신형법의 '도박 및 경품에 관한 죄'를 적용하게 된다. 그러나 정부는 경마의 개최 그 자체를 부정하지는 않았으며, 1909년 11월에 보조금을 지급하며 기존의 15개의 경마시행단체를 통폐합하여 전국에 11개에 국한된 경마클럽을 재발족시켰다.[3]

그러나 경마시행자를 비롯하여 말의 생산자와 소유자 등 다방면에서 마권발매요구가 계속되고 정부도 자국산 말의 단시간의 개량을 위해서는 마권발매를 법적으로 인정하는 것이 필요하다는 쪽으로 논의가 성숙되어 1923년에 비로소 경마법이 제정되게 된다.

경마법의 제정으로 11개의 경마클럽은 이른바 '공인경마'의 지위를 부여받아 합법적으로 마권발매에 의한 경마를 개최하며 순조로운 성장을 지속한다. 1931년에는 복승식(複勝式) 승마투표권 발매를 개시하고, 그 다음 해에는 일본더비(도쿄)[4]가 창설되는 등 확고한 기반을 구축해간다.

1) http://www.jra.go.jp/topics/column/etc/history2.html

2) 이케가미 혼몬지(池上本門寺).

3) 이때부터 경마법이 제정되는 1923년까지 14년간 일본에는 상금이 줄고 입장객이 급감하는 속에서도 '마권을 판매하지 않는 경마'가 실시되어왔다.

4) 일본 경마의 대명사로도 불리는 최고의 경주로 매스컴은 '경마의 제전(祭典)'이라 부르기도 한다.

그러나 경마의 사업규모가 확대됨에 따라 새로운 문제점이 표출되었다. 11개의 경마클럽이 각자 독자적인 시행형태를 취하고 있는데 따른 불통일과 비능률의 문제였다. 그 개선책으로 정부는 11개의 경마클럽을 통합하여 하나의 단체에 의한 시행형태로 변경한다. 1936년의 경마법의 개정이 그러하다.

1936년의 개정 경마법의 시행으로 11개의 경마클럽은 다음 해에 모두 해산되고, 그들의 모든 권리의무를 흡수 합병하는 형태로 일본경마회가 탄생하게 된다. 동 경마회는 말의 개량증식, 마사(馬事)사상의 보급을 목적으로 하는 법인으로서 그 성격, 권리, 의무가 상세하게 규정되고, 경마시행을 위한 구체적인 규정도 종래 각 클럽이 독자적으로 제정하고 있던 것을 단일화하여 정부의 허가제에 두게 된다.

다음으로 제2차 세계대전 직후인 1948년에 일본경마회는 해산하게 되고 같은 해에 새로운 경마법이 제정된다. 신법은 구 경마법의 규정을 대개 답습하고 있으나, 이 때 현재 일본 경마체계의 토대가 된 변화가 발생한다. 이른바 국영경마(현재의 중앙경마)와 지방경마라고 하는 이원적인 경마체계의 구축이다. 국영경마는 일본경마회의 자산 일체를 인수하고 농림성에 경마부를 신설하며 도쿄 등 세 곳에 경마사무소를 설치한다. 이 시기에 연승식이라고 하는 새로운 투표법의 도입과 장외승마투표권 발매소시설의 설치 등이 시도되었다.

1952년에는 농림대신의 자문기관인 경마제도심의위원회가 설치되어 국영경마의 민관이양에 관한 심의를 수행하고, 그 답신에 따라 정부는 국영경마의 민관이관을 결정한다.

1954년에는 일본중앙경마회법이 공포되어 동법에 따라 정부가 전액 출자하는 특수법인 일본중앙경마회가 설립되어 '공인경마'라 통칭되던 '국영경마'의 권리의무 일체를 승계하여 오늘에 이른다.[5][6]

Ⅲ. 일본의 경마관련 규율체계와 주요규제

1. 개 관

일본에 있어서 경마산업에 관하여 규율하고 있는 법률은 경마법과 일본중앙경마회법의 두 건

5) 이때부터 국영경마는 중앙경마로 불리게 된다. 현재 중앙경마를 시행하고 있는 곳은 10개 경마장에 이르고 있다.

6) 이상의 내용은, http://www.jra.go.jp/topics/column/etc/history2.html에 의한다.

뿐이다. 경마의 공정하고 건전한 실시에 관한 규율은 경마법령에서 규정하고 그 실시주체겸 시행기관인 일본중앙경마회의 조직과 구성 및 업무에 관한 규율을 위하여 별도로 일본중앙경마회법이 제정되어 있다. 그리고 경마의 실시와 관련하여 이들 법령을 상세하게 보완하여 규율하기 위하여 법령은 아니나 경마시행기관을 내부적으로 구속하는 경마시행규약과 시행규정이 제정되어 있다. 이들 법령 및 규약 · 규정만으로 일본의 경마산업은 움직이고 있다. 경마에 부수하는 사행성의 통제와 경마에 본질적인 스포츠성의 발전, 경마에 부수한 축산진흥 등의 모든 정책이 이들 소수의 법령과 규약 · 규정만으로 규율되고 있다. 이하에서는 이들 각 법령의 내용을 경마의 공정한 실시와 규제의 측면에서 검토한다.

2. 경마법

1) 경마의 실시주체

일본경마의 역사에서 언급된 것처럼 일본에서의 경마는 그 실시주체에 따라 ① 중앙경마와 ② 지방경마의 크게 두 부류가 존재한다. 중앙경마는 일본중앙경마회가 주관하고, 지방경마는 지방자치단체가 주관한다.[7] 지방경마를 실시할 수 있는 지방자치단체에는 광역지방자치단체(도도부현)[8]와 기초지방자치단체(시정촌)[9]가 있지만, 원칙적인 지방경마의 실시주체는 광역지방자치단체를 상정하고 있다(경마법 제1조 제1항).[10] 기초지방자치단체가 지방경마를 실시하는 경우는 일정한 재정상의 사유로 인하여 정부가 지정하는 경우에 한하며, 이 경우에 해당 사유가 소멸하면 더 이상 경마를 실시할 수 없다(동조 제2항).

기초자치단체로서 지방경마를 실시할 수 있기 위해서는 정부의 지정을 받아야 한다(이른바 '지정 시정촌'). 지정은 총무대신이 농림수산대신과 협의하여 하게 되는데 지방재정심의회의 의견을

7) 지방자치단체가 실시하는 경마에 관한 사무는 다른 도도부현 또는 시정촌, 일본중앙경마회, 지방경마전국협회에 위탁하여 수행할 수 있으며, 사인에게 위탁하는 것도 허용된다(경마법 제21조).

8) 우리의 광역시도에 해당한다.

9) 우리의 시 · 군 · 구에 해당한다.

10) 2013.4.현재 지방경마를 개최하고 있는 주최자는 도도부현 2개(홋카이도현, 이시카와현), 시 2개(오비히로시카나자와시) 일부사무조합 10개(이와테현경마조합, 사이타마현우라와구경마조합, 치바현경마조합, 특별구경마조합, 카나가와현가와사키경마조합, 기후현지방경마조합, 아이치현경마조합, 효고현경마조합, 코차현경마조합, 사가현경마조합)의 합계 14개가 존재한다. http://www.keiba.go.jp/guide/index.html 참조.

청취할 것이 필수적으로 요구된다. 지정의 판단기준은 기본적으로 해당 지방자치단체에게 재정상 경마를 실시해야 할 특별한 필요가 있는지 여부에 있다. 예를 들어 해당 기초지방자치단체가 현저한 재해를 입은 경우가 그 대표적인 경우이다(동조 제2항 제1호). 그 외의 사유로는 자신의 행정구역내에 지방경마장이 존재하는 경우를 법은 들고 있다(동조항 제2호).

정리하면 기초지방자치단체로서 경마를 실시할 수 있기 위해서는 (i) 현저한 재해를 입었거나, (ii) 자신의 구역 내에 지방경마장이 소재하는 시정촌으로서 총무대신에 의하여 경마를 실시해야 할 '재정상의 특별한 필요'가 있다고 인정되어야만 한다. 그 당연한 결과로서 지정을 하게 된 재정상의 특별한 필요가 소멸하게 되면 더 이상 경마를 실시할 수 없게 되는데, 총무대신은 지정시에 미리 그 필요성의 소멸시기를 예측하여 종기를 부가한다. 또한 총무대신은 종기를 부가하는 외에도 필요에 따라 부관으로서 조건을 부가하는 것이 허용된다(동조 제4항). 결론적으로 시정촌으로서 경마를 실시할 수 있는 경우를 법은 엄격히 제한하는 태도를 취하고 있음을 할 수 있다. 기초지방자치단체로서의 시정촌은 지방경마의 예외적인 실시주체에 불과하다.[11]

중앙경마의 시행기관으로서 일본중앙경마회가 있는 것처럼 지방경마의 경우에는 지방경마전국협회[12]가 설립되어 있다. 전자는 독자적인 설치근거법을 가지고 있으나, 후자는 경마법[13]에 그 근거를 두는 데 그친다.

2) 경마장의 수 및 운영에 대한 규제

경마장의 수는 법령에 의하여 엄격히 관리된다. 일본의 경마사업이 중앙과 지방으로 이원화되어 있음에 따라 경마장의 수 및 운영에 관한 규율도 별도로 이루어지지만 많은 경우에 지방경마에는 중앙경마에 관한 규율이 준용되고 있다.

(1) 경마장의 수 규제

11) 위의 각주 10)에서 지방경마의 주최자로서 '조합'의 형태가 보이는데, 이는 광역지방자치단체와 경마의 지정을 받은 시정촌이 경마사무에 관하여 조합을 형성하여 실시하는 것으로 지정기한이 도래한 시정촌은 조합에서 탈퇴하게 된다. 예를 들어 치바현(千葉県) 경마조합의 경우 치바현(광역지방자치단체) 및 4개의 지정시가 공동으로 조합을 설립하였다가 후에 지정기한이 도래한 치바시와 쵸시시는 조합에서 탈퇴하는 것이 그러하다.

12) 영문명칭은 NAR(the National Association of Racing). 1962년 8월 1일 특수법인으로 설립되었다가 2008년 1월 1일 개정 경마법의 시행으로 특수법인에서 각 지방경마가 출자하는 지방공동법인으로 이행된다.

13) 경마법 제23조의10~제23조의46.

중앙경마의 경마장은 경마법상 12개소를 상한으로 하여 농림수산성령[14]으로 정하게 되어 있는데 동 성령에 따라 전국에 10개소가 설치되어 있다. 지방경마의 경마장은 홋카이도(北海道)와 그 밖의 광역지방자치의 경우를 구분하여 전자의 경우에는 6개소를 상한으로, 후자의 경우에는 각 광역지방자치단체별로 2개소를 상한으로 제한하고 있다. 지방경마전국협회의 자료에 의하면 홋카이도(北海道), 이와테현(岩手県), 아이치현(愛知県), 효고현(兵庫県)에는 2개의 지방경마장이 나머지 지방자치단체에는 1개씩이 설치되어 있어 지방경마의 경마장은 전체로서 17개소에 이른다.[15]

(2) 경마의 개최 횟수 및 일수 규제

경마의 개최 횟수는 법령에 의하여 상한선이 규정되며 엄격히 통제된다. 이 경우에도 중앙경마와 지방경마를 구분하여 규율한다.

1) 중앙경마

중앙경마의 경우, 구체적인 규제 기준은 ① 연간 개최 가능한 총 횟수, ② 경마장별 개최횟수, ③ 1회당 개최일수, ④ 1개최일 당 경주 수의 총 4가지 기준을 충족하여야 한다. 개최횟수기준과 개최 일수기준의 두 가지가 기초가 되어 있다고 할 수 있고, 그 중 개최횟수는 경마장별로도 규율하고 있다. 구체적으로 보면(시행규칙 제2조 제1항), ① 연간 개최 가능한 횟수는 36회를 넘을 수 없고, ② 개별 경마장별로는 5회를 넘을 수 없다. 또한 ③ 1회마다 개최할 수 있는 일수는 12일을 넘을 수 없으며, ④ 하루에 실시할 수 있는 경주는 12차례를 넘을 수 없다.

주의할 것은 법령에서 개최횟수와 개최일수만을 규율하는데 그치지 않고 기일을 특정하여 해당 기일이 아닌 경우 개최를 금지하고 있는 점이다. 법정의 개최기일은 "일요일, 토요일, 국민의 축일에 관한 법률에서 규정하는 휴일 또는 1월 5일부터 7일까지의 기일"이다. 이 규정문구에서 기일규제는 토요일, 일요일과 축일(기념일)을 기본으로 하고 있음을 알 수 있으며, 1월 5일부터 7일까지는 이와 같은 공휴일이 아니더라도 개최가 허용된다.

여기서 전자를 횟수 및 일수규제, 후자를 기일규제라고 한다면, 횟수 및 일수규제는 경마가 과도하게 행해지는 것을 방지하기 위한 의도로 이해할 수 있으며, 기일규제는 개최가능기일이 기본적으로 평일이 아닌 휴일로 지정되어 있는 점에서 전국민이 함께 즐길 수 있도록 하려는 측면

14) 성령은 우리법체계에 있어서 시행규칙에 해당한다.

15) http://www.keiba.go.jp/guide/sponsor.html

을 내포하고 있을 것으로 추측된다. 표현을 달리하여 기술한다면 전자는 경마의 사행적 성격을 경계하고자 하는 측면이, 후자는 경마가 국민공통의 여가와 스포츠라는 측면이 반영된 결과로 이해된다.

2) 지방경마

지방경마에 있어서도 중앙경마의 경우와 기본 틀에 있어서 크게 다르지 않다. 즉 ① 연간 개최횟수에 대한 규제가 있고, ② 1회당 개최일수의 규제도 있다. ③ 또한 하루(1일)에 실시할 수 있는 경주의 수에 대한 규제도 있다. 1일에 실시할 수 있는 경주의 수는 중앙경마의 경우와 동일하게 12차례로 설정되어 있다.

중앙경마의 경우와의 차이점은 중앙경마는 일본중앙경마회라고 하는 1개의 단일주체가 복수의 경마장을 보유하고 있기에 연간 총 개최횟수의 제한과는 별도로 각 경마장별 개최횟수에 대한 설정이 필요했음에 반하여, 지방경마의 경우는 도도부현과 지정시정촌이라고 하는 복수의 주체가 저마다의 경마장에서 실시하는 것이므로 법적 개최횟수의 규율은 도도부현별로 설정되어 있는 점이다.[16] 또한 이때의 개최횟수는 도도부현별로 그 사정에 맞게 차등적으로 규율된다. 홋카이도의 법정 최대 개최횟수는 전국 유일하게 중앙경마의 36회를 능가하고 있다.

한편 개별 회차별 개최 허용일수는 6일로 중앙경마의 12일의 절반에 해당한다. 회차별 개최 허용일수에 있어서는 도도부현별 차이는 존재하지 않는다. 중앙경마와 지방경마의 또 하나의 차이점은 연간 개최횟수 제한 규제에 있어서 그 연간의 시기가 (그 당연한 결과로서 종기도) 다르다는 점이다. 중앙경마는 매년도 1월1일부터 개시되어 그해 12월31일까지의 단위로 규율되고 있는데, 지방경마는 매년도 4월1일부터 개시된다(시행규칙 제29조 제1항 제1호). 따라서 그로부터 1년인 다음 해 3월31일까지가 한 단위로 규율된다.

이상의 횟수 및 일수규제 그리고 기일규제에 대하여는 천재지변 등 개최자에게 책임 없는 사유로 개최하지 못한 경우, 그 한도에서 제한일수를 연장할 수 있는 예외규정이 설치되어 있으며,

16) 지방경마의 법정 연간개최횟수(경마법시행규칙 제29조, 별표 제1)

도도부현 명칭	연간개최횟수	도도부현 명칭	연간개최횟수
홋카이도	43회	구마모토	17회
효고	29회	가나가와	15회
아이치	28회	사이타마, 치바	13회
이와테, 도쿄, 이시카와, 기후, 사가	21회	나머지 광역지방자치단체	4회
히로시마, 고치	19회		

이 경우에는 중앙경마와 지방경마에 있어 차이가 없다. 지방경마에 있어서의 횟수 등 규제의 취지는 중앙경마의 경우와 다르지 않다고 할 것이다. 다만 회차별 개최횟수가 중앙경마의 절반으로 설정되어 있는 것으로 보아 중앙경마보다 그 허용에 있어 보다 신중한 태도가 취해지고 있다고 생각된다.

(3) 경마의 방식규제

경마의 실시주체를 제한하거나 개최횟수 등을 제한하는 규제와 비교할 때 경마의 방식에 대한 규제는 경마사업의 성패를 좌우할 수 있는 가장 핵심적인 요소 가운데 하나라 생각된다. 경마의 구체적인 방식여하에 따라 경마의 사행성을 미세하게 조율하며 경마의 존속가치와 발전에 직접적인 영향을 줄 수 있을 것이라 생각하기 때문이다.

경마의 방식에 대한 규제는 승마투표권에 대한 규제(제5조)와 승마투표법에 대한 규제(동 제6조)의 두 가지가 있다.[17]

승마투표권은 그 기본단위인 액면가의 고저가 경마의 사행성정도에 영향을 준다 할 것이므로 그 중요성이 인정되어야 한다. 승마투표법도 그 투표방법의 종류에 따라 참가자의 흥미를 조절하며 사행행위의 정도를 좌우하게 된다고 본다. 다만, 승마투표권이 정적인 규율이라면 승마투표법은 그 운용여하에 따라 승마투표권을 크게 부풀리거나 감소시키는 기능을 수행하는 동적인 규율이라 할 것이다.

일본의 경마법은 액면가 10엔의 승마투표권을 기본단위로 한다. 승마투표법의 종류로는 5가지만을 허용하고 있다. 단승식(単勝式), 복승식(複勝式), 연승단식(連勝単式), 연승복식(連勝複式), 중승식(重勝式)이 그것이다. 경마법이 법정하고 있는 이들 가운데 중승식을 제외한 나머지 투표법을 총칭하여 '기본승마투표법'이라 한다.[18]

(4) 경마의 공정성규제

경마는 살아 있는 동물을 이용한 경기이고, 그 결과는 개개인에게 귀속될 환급금액을 좌우하는

17) 한편, 승마투표권 구입자의 목적은 경기 결과에 따라 그에게 직접 귀속될 환급금에 있다 할 것이므로 해당 환급금의 산출방식 여하도 또한 경마의 사행성 정도를 좌우할 수 있는 요소로서 중요한 의미를 가진다고 하겠다(경마법 제7조 내지 제9조). 환급금은 2천만엔을 넘을 수 없다(경마법시행규칙 제11조).

18) 경마법 시행규칙으로 내려가면 연승단식승마투표법, 연승복식투표법, 중승식승마투표법의 각 경우에 더욱 세분화된 종류를 마련하고 있다(경마법시행규칙 제6조 제2항).

직접적인 이해관계가 있으므로 경기의 공정성이 담보되어야 할 것은 두말할 나위도 없다. 이와 관련하여 경마법령에서는 다음과 같은 규율을 발견할 수 있다.

우선 승마투표권의 발매시기에 관한 규제이다. 승마투표권은 그 경주(중승식 승마투표법의 경우에는 그 모든 경주)에 참가할 말이 확정된 후가 아니면 발매할 수 없다(시행령 제8조 제1항). 그리고 해당 경주(중승식 승마투표법의 경우에는 그 최초의 경주)가 시작되고 나면 더 이상 발매할 수 없다(시행령 제8조 제2항).

다음으로 발매가 마감되면 그 즉시 승마투표권의 발매 매수나 가산금을 공표하지 않으면 안 된다. 발매매수의 공표는 승마투표법의 종류별로 이루어지되 단승식 승마투표법과 복승식 승마투표법의 경우에는 각 경주마별로, 연승단식 승마투표법, 연승복식 승마투표법 및 중승식 승마투표법의 경우에는 각 조별로 구분하여 발매매수를 공표하여야 한다(시행령 제10조 제1호). 중승식 승마투표법의 경우에는 가산금이 발생하는 경우가 있어 그 경우에는 해당 가산금액도 공표하지 않으면 안 된다(시행령 제10조 제2호). 이러한 공표의무는 경주의 공정성과는 무관하지만 상금의 배분과정을 투명하게 처리하게 함으로써 전체적으로 경마사무에 대한 신뢰와 공정성을 담보하는 것이라 하지 않을 수 없다.

경주마와 마주의 등록을 의무화하고 등록된 마주의 등록된 경주마에 한하여 경주에 출전할 수 있게 하는 것도 경마의 공정을 위한 조치라 할 것이다(법 제13조, 제14조, 제22조). 이 때 중앙경마의 경우는 일본중앙경마회, 지방경마의 경우에는 지방경마전국협회가 등록사무를 수행한다(제22조). 또한 경주마의 조교(調教)와 기승(騎乘)은 일본중앙경마회(지방경마의 경우에는 지방경마전국협회)가 실시하는 면허를 취득한 조교사와 기수에 한하여 허용된다(제16조, 제22조). 그 외에 일본중앙경마회의 임직원(지방경마의 경우에는 도도부현 또는 지정시정촌의 경마관계직원)을 비롯하여 조교사, 기수, 사육이나 조교를 보조하는 자 등 경마사무에 종사하는 자들은 각각의 직을 표시하는 기장을 경마 개최 중에 경마장내 및 장외설비 내에서 상시 착용할 의무를 진다(시행령 제13조. 제17조의7).

경마를 개최할 경우에는 개최집무위원을 설치해야 한다(시행령 제15조, 제17조의7). 개최집무위원에게는 ① 경주마의 경주능력을 균등하게 하기 위한 사무, ② 출전하는 경주마에 관한 사무, ③ 순위확정 및 이의재결에 관한 사무, ④ 경주마에 대한 약물사용단속에 관한 사무, ⑤ 승마투표권의 발매 및 환급에 관한 사무 등 경마 전반에 걸쳐 그 공정성과 관련된 사무를 총괄하게 하는 임무가 부여된다.

경마 실시주체인 일본중앙경마회와 도도부현 또는 지정시정촌에게는 경마의 공정성을 확보하기 위하여 개별적인 처분을 발할 수도 있다(시행령 제14조, 제17조의7). 구체적으로는 ① 경주마

의 출전정지, ② 조교사의 조교나 기수의 기승정지, ③ 마주, 조교사, 기수, 보조자 등에 대한 계고, ④ 마주, 조교사, 기수, 보조자 등에 대하여 경마 실시주체가 행하는 경마사무에의 관여금지 또는 정지, ⑤ 입장거부나 입장자에 대하여 장외퇴거명령이 그러하다. 처분권한의 발동사유가 존재하는지 여부에 대한 판단은 처분권한자의 재량에 속한다.

3. 일본중앙경마회법

일본중앙경마회법(1954.7.1 법률 제205호)은 일본중앙경마회의 설치 근거법이다. 일본중앙경마회는 법인격을 부여받고 있으며 중앙경마를 실시하는 주체이자 시행기관으로서 자본금 전액이 정부출자로 이루어진다(일본중앙경마회법 제4조). 법에서는 설립취지를 "경마의 건전한 발전을 꾀하고 말의 개량증식 그 밖에 축산의 진흥에 기여"하기 위함이라고 하고 있지만(동 제1조), 국민적 여가활동을 제공한다는 사회적 의의도 함께 지니고 있음은 일본중앙경마회 스스로가 시인하는 바이다.[19]

이 법은 일본중앙경마회의 조직과 운영 및 업무 등에 관하여 규율한다.

일본중앙경마회에는 경영위원회, 운영심의회, 임원의 3가지 유형의 기관이 설치되어 있다. 앞의 두 기관은 이른바 합의제의 기관이다. 이에 대하여 임원은 독임제 기관으로서 이에는 이사장을 필두로 하여 부이사장, 이사, 감사가 있다. 이사는 10인, 감사는 3인을 초과할 수 없다.[20]

중요한 것은 이들 3기관 사이의 관계인데, 경영위원회가 의결하면 임원(이사장)이 운영심의회의 자문 등을 거쳐 집행하는 구조로 이루어져 있다. 즉, 경영위원회는 의결기관이고 임원(감사를 제외)은 집행기관이며, 운영심의회는 이사장의 자문기관으로 이해할 수 있다. 따라서 일본중앙경마회의 실질적인 의사결정권은 합의제인 경영위원회에 있다고 해야 할 것이다. 다만 경영위원회는 6인의 위원과 이사장으로 구성되어(제8조의4 제1항) 이사장이 당연직 위원이므로 이를 통하여 이사장은 경마회의 운영방향 등에 자신의 의견을 반영할 수 있다. 경영위원회는 예산 및 사업계획, 결산, 정관변경, 규약의 제개정, 임직원의 급여관련 규정의 제개정, 그 밖에 경영위원회가 특히 필요하다고 인정하는 사항에 대하여 의결권을 가진다(제8조의3). 그 밖에도 경마회의 경영목표달성도를 평가하고, 임직원의 직무수행을 감독한다. 일본중앙경마회에 경영위원회체제가 도입

19) http://www.jra.go.jp/company/gaiyo/

20) 이사장과 감사는 농림수산대신이 임명하고, 부이사장과 이사는 경영위원회의 동의를 받아 이사장이 임명한다(일본중앙경마회법 제11조).

된 것은 2007년의 일본중앙경마회법의 개정에서부터였으므로 그 역사는 그다지 오래지 않다.

운영심의회는 위원 10인으로 구성되어 이사장의 자문에 응하여 경마회의 업무집행에 관한 중요사항을 조사 · 심의한다. 이사장은 예산 및 사업계획의 수립, 결산, 정관변경, 규약의 제개정 등을 할 경우에 사전에 운영심의회의 의견을 청취할 것이 요구된다(제16조). 운영심의회의 위원이 될 수 있는 자는 경마회가 행하는 경마에 관련된 마주(馬主), 경주마의 생산자, 경마회가 행하는 경마관련 조교사 및 기수를 대표하는 자 등이 열거되어 있는 것으로 보아 경마관련 업무에 상당한 실무경험과 경력이 있는 자를 전제하고 있다고 이해된다. 이 부분은 경영위원회가 경마회의 임직원, 경마회가 행하는 경마관계의 마주(馬主) 등을 위원의 결격사유로 규정하고 있는 것과 대조된다(제8조의7). 운영심의회는 실무적인 집행의 관점이, 경영위원회는 객관적이고 공정 투명한 경영의 관점(제8조의5)이 강조되고 있는 결과로 이해된다.

일본중앙경마회는 경마의 개최업무, 마주와 경주마의 등록업무, 복색의 등록업무, 조교사 및 기수의 면허업무를 기본으로 수행하며, 부가적으로 경주마의 양성업무, 기수의 양성 또는 훈련업무, 위탁받은 경마의 실시업무, 경마의 건전한 발전에 필요한 업무 등을 수행한다(제19조). 또한 농림수산대신의 인가를 받아 주로 교부금을 지급하는 형태로 축산진흥사업 등을 수행한다(제19조 제4항). 2013년도의 경우 동일본대지진재해(도쿄전력 후쿠시마 제1원자력발전소 사고를 포함)로 인하여 피해를 입은 지역의 축산부흥, 중요한 가축질병 등의 방역관련대책 등을 주제로 공모를 실시하여 재해지역 축산경영에의 조사료(粗飼料)의 확보 및 원활한 공급, 재해지역축산진흥에 관한 인적 지원 등의 재해지역부흥대책을 중점적으로 수행하였다.[21]

4. 일본중앙경마회 규약

현재 일본중앙경마회에는 3개의 규약과 1개의 규정이 제정되어 있다. ① 일본중앙경마회의 경마의 실시 등에 관한 규약, ② 경마투표에 관한 금액의 지불에 신용카드를 사용하는 방법의 실시에 관한 규약, ③ 일본중앙경마회의 회계에 관한 규약, 그리고 ④ 일본중앙경마회 경마시행규정의 네 가지가 그러하다. 이 가운데 경마의 일반적인 실시와 관련하여 중요한 의미를 가지는 것은 ①과 ④이다. ① 일본중앙경마회의 경마의 시행 등에 관한 규약과 ④일본중앙경마회 경마시행규정의 관계는 전자가 법률이라면 후자는 시행령 내지 시행규칙에 비유된다.

21) http://www.jra.go.jp/company/chikusan/pdf/chi_h25.pdf

① 일본중앙경마회의 경마의 시행 등에 관한 규약은 총 14개의 장, 80개조로 구성되어 있으며 마주의 등록, 경주마의 등록을 비롯하여, 복색의 등록, 개최집무위원 및 공정심사위원에 이르기까지 방대한 범위에 걸쳐 매우 상세한 내용을 담고 있다. 그들 중 몇 가지 조항은 매우 흥미롭다. 예를 들어 제41조 "경주에서 승리하고자 할 의지가 없는데 말을 경주에 내보내서는 안 된다."는 규정이라든지 제65조(조교 또는 기승의 정지)에서 "정당한 이유가 없는데 경주에서 말의 모든 능력을 발휘하게 하지 아니한 기수"에 대하여 기간을 정하여 기승을 정지한다고 하는 규정 등이 그러하다. 이들은 경주마와 기수들이 각 경기마다 승리를 목표로 전력 질주할 것을 요구하고 있는 것에 다름 아니다. 이는 경마의 진흥 및 발전과도 관계되고 살아있는 동물을 이용하고 그 경기결과에 환급금이 좌우된다고 하는 경마의 특성상 공정한 경마를 위하여도 반드시 전제되어야 할 요건이라고 하지 않을 수 없다.

④ 일본중앙경마회 경마시행규정은 ①의 일본중앙경마회의 경마시행 등에 관한 규약을 실시함에 필요한 사항을 규정한다.

이상의 규약이나 규정은 법률이나 명령의 성질을 가지지는 않는다. 그러나 적어도 일본중앙경마회가 개최하는 경마에 관계되는 자에게 있어서는 법령과 대등한 효력을 가진다고 할 수 있으며 구속력이 있다. 이는 규약이나 규정에서 해당 규약이나 규정에 대한 무지가 해당 규약이나 규정의 적용을 면할 수 있는 사유가 되지 못한다고 선언하고 있는 점에서도 알 수 있다.[22]

Ⅳ. 맺으며

이상에서 경마에 관한 일본의 법적 규율을 살펴보았다. 일본경마의 역사부분에서 언급된 것처럼 일본에서도 초기에 경마의 사행성에 대한 우려가 없지 않았고 또 우려한 바가 현실화되면서 일정기간 마권발매가 금지된 시기도 있었다. 그러나 이후 사행성에 대한 엄격하고도 적절한 규제하에 오늘날까지 사행성논란이 재연됨이 없이 경마산업은 꾸준한 발전을 이어오고 있다. 중앙경마와 지방경마의 이원적 체제, 개최횟수에 대한 규제, 등록된 마주와 경주마에 한한 경마의 허용, 경마의 공정성 규제 등 여러 각도에서 경마의 사행산업적 특성을 적절히 또는 엄격히 통제하면서 그것이 관객에게 주는 희열과 행복을 최고조로 끌어올려 왔다고 생각된다. 이는 아마도 경마를 허용하고 있는 제외국의 경우에도 크게 다르지 않으리라 생각한다.

22) 일본중앙경마회의 경마의 시행 등에 관한 규약 제2조, 일본중앙경마회 경마시행규정 제2조.

생각건대 경마는 사행행위가 아니라고 말할 수 없으나 동시에 경마는 스포츠가 아니라고 말할 수도 없다. 만일 프로야구시합에서 내기를 걸어 근로를 제공함이 없이 승패에 따라 자신이 건 금액의 몇 배를 취득할 수 있다고 한다면 프로야구 또한 사행행위라고 하지 않을 수 없다. 그러나 현재 세계 어느 곳에서도 야구경기를 스포츠가 아닌 도박으로 규정하는 경우는 없을 것이다. 마찬가지로 경마도 말이 기수와 호흡하며 힘찬 질주로 서로의 기량을 겨루는 것에 착안하는 한 그것은 스포츠 이외의 아무것도 아니라고 할 것이다. 어디까지나 경마의 본질은 역동적인 스포츠라고 할 것이다. 다만, 그러한 스포츠에 사행행위적 시스템을 결합하는 것이 문제되는 것이며 이 경우 그 사행행위성은 스포츠의 본질이라 할 수 없을 것이다. 물론 사행성이 과도하여 스포츠로서의 본질까지 위협할 정도에 이른다면 본시 스포츠였던 것이 사행행위로 변질될 가능성도 전혀 부인하기는 어려울 것이다. 그런 점에서 단순히 입장료를 징수하는데 그치지 않고 매 경기마다 마권의 발매를 필연으로 하는 경마라면, 그것의 사행행위로서의 성질은 항상 내재되어 있다고 보아야 한다. 다만, 그 사행성이 적절히 규제되는 범위에서는 경마의 본질인 스포츠성이 왜곡되지 않을 것이고 경마의 정치경제적 또는 사회문화적 가치는 존속된다 할 것이다.

따라서 경마에 대한 법적 규율 시에 그 관점을 '경마는 사행행위'라는 전제에서 출발한다면 이는 그릇된 정책방향이라 생각한다. 경마의 본질은 어디까지나 스포츠에 있다 할 것이므로 '경마는 스포츠'라는 전제에서 법적 규율이 전개되어야 할 것이다. 법제도를 형성함에 있어서 그 출발점에서 어떠한 관점을 취하는가는 결론에 있어서 큰 차이를 초래한다고 할 것이다. 경마에 대한 인식을 사행성에서 출발하는 한 경마는 억제되어야 할 존재로서 규제강화로 접근하게 될 것이지만, 스포츠라는 관점에서 바라본다면 정책적으로 결부된 사행성을 적절히 통제하며 오히려 발전시키는 방향으로 규율이 이루어질 수 있을 것이기 때문이다.

그런 점에서 보면 정부가 최근에 사행산업통합감독위원회법을 제정하고, 경마를 그 본질에 있어서 사행행위라 할 수 있는 카지노나 복권 등과 동일한 선상에서 관조하고 규율하고자 하는 입법태도(동법 제2조 제1호)는 경마의 본질이 스포츠에 있음을 간과한 것으로서 의문이 있다. 설령 위의 법이 "사행산업으로 인한 부작용 최소화 …를 통하여 사행산업이 건전한 여가 및 레저산업으로 발전해 나가도록 함으로써 국민의 복지증진에 이바지함"을 목적으로 한다고 하여도(사행산업통합감독위원회법 제1조) 그 실질은 동법의 목적조항이 "불법사행산업에 대한 감시를 통하여"라고 규정하고 있는 점에서 불법사행산업을 조기에 발견하여 단속하고자 하는, '사행산업'의 장려가 아닌 감시와 통제에 초점이 맞추어져 있는 입법이라는 인상을 지울 수 없다.[23] 그 결과 경

23) 사행산업통합감독위원회법에 의하면 한국도박문제관리센터는 자신의 운영재원 등을 동법의 규율대상이 되는 각 사행산

마와 같은 경우 이미 사행성을 최소화하기 위한 개별규제법(한국마사회법)이 운용되고 있음에도 불구하고 그와 별도로 기존의 감독기관에 의한 감독에 더하여 사행산업통합감독위원회에 의한 감독까지 수인해야 하므로 경마사업 시행자의 입장에서는 중복감독 등 업무의 효율적인 수행에 차질이 발생할 우려도 예상된다.

규율대상의 본질에 대한 몰이해는 경마의 건전한 레저와 스포츠로서의 발전을 억압하는 부(負)의 결과를 초래할 수도 있다.

김 치 환

(영산대학교 법과대학 교수)

참고문헌

일본중앙경마회 2013년도 축산 사업내용, http://www.jra.go.jp/company/chikusan/pdf/chi_h25.pdf

일본중앙경마회, http://www.jra.go.jp/company/gaiyo/

일본중앙경마회 경마역사, http://www.jra.go.jp/topics/column/etc/history2.html

지방경마회, http://www.keiba.go.jp/guide/index.html

지방경마회 지방경마장, http://www.keiba.go.jp/guide/sponsor.html

업들로부터 중독예방치유부담금의 명목으로 부과 징수하여 충당하도록 하고 있다(동법 제14조의2). 아마도 사행산업통합감독위원회법을 제정하게 된 주요 배경중의 하나가 이와 같이 한국도박문제관리센터를 설치하고 그 운영자금을 갹출할 수 있는 법적 근거를 마련하는데 있다고도 생각된다. 사행산업의 폐해를 예방하고 관련분쟁을 조정하며, 중독자에 대한 치유사업도 시야에 넣고 있는 사행산업통합감독위원회법의 순수한 입법취지 그 자체는 수긍이 되며 비난하기 어렵다.