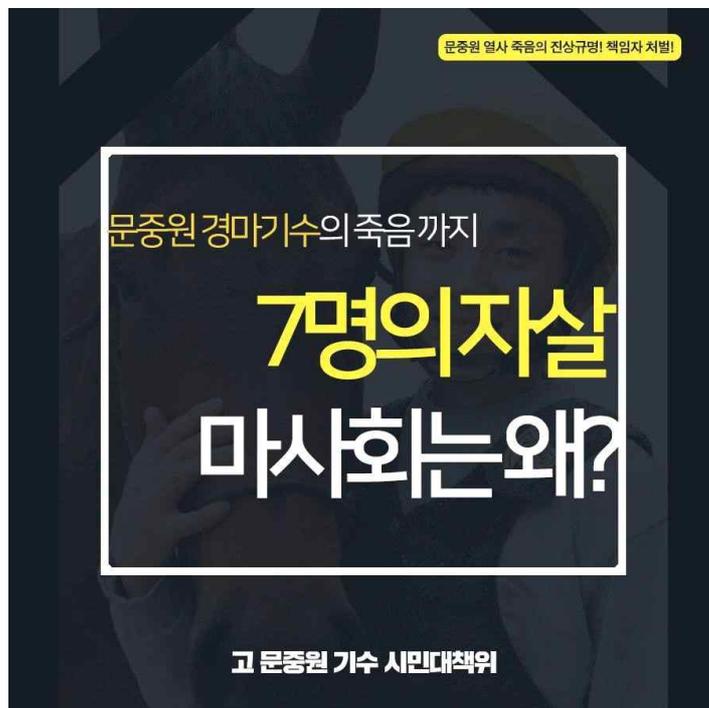


고 문중원 기수죽음과 관련한 마사회 구조와 실태 조사 보고서



한국마사회 고(故) 문중원기수 죽음의 진상규명과 책임자 처벌을 위한
시민대책위 진상조사팀

(건강한노동세상, 공공운수노조, 공공운수노조 법률원, 공익인권법재단 공감,
민변 노동위원회, 생명안전시민넷, 서교인문사회연구실, 인권운동공간 활,
인권운동네트워크 바람, 전국불안정노동철폐연대, 한국노동안전보건연구소)

고 문중원 기수죽음과 관련한 마사회 구조와 실태 조사 보고서

1장 마사회는 어떤 조직인가 : 김혜진(전국불안정노동철폐연대)

2장 기수의 노동 실태와 문제점

1. 기수 지위와 중층적 고용계약들 : 조현주(공공운수노조 법률원)
2. 노동과정과 통제 : 기선(인권운동공간 활)
3. 안전보건 실태 : 전지인(건강한노동세상), 최민(한국노동안전보건연구소)
4. 기수에 대한 인권침해 : 명숙(인권운동네트워크 바람)

3장 제언

1. 마사회가 책임자다 : 김수영(공익인권법재단 공감)
2. 기수는 노동자다 : 조현주 (공공운수노조 법률원)
3. 기수의 각종 기구(시스템)에 참여해야 한다 : 조미연(공익인권법재단 공감)
4. 마사회에 대한 상급단위 관리감독이 이루어져야 한다: 천지선(민변 노동위)
5. 마사대부 개선 방안 : 정병욱 (민변 노동위)
6. 2017년 합의이행 상황 : 김우(생명안전시민넷)

4장 마사회에 공공성을 묻는다 : 전주희(서교인문사회연구실)

- ‘한국마사회 고 문중원 기수 죽음의 진상규명과 책임자 처벌을 위한 시민대책위원회’ (이하 시민대책위)는 진상규명활동을 위해 진상조사팀을 구성했습니다. 진상조사팀은 전현직 기수와 말관리사를 인터뷰하고 국회의원실을 통해 받은 자료와 기존 연구자료 및 관련 논문 등을 검토해 실태조사 보고서를 만들었습니다.
- 진상조사팀 참여단체 : 건강한노동세상, 공공운수노조, 공공운수노조 법률원, 공익인권법재단 공감, 민변 노동위원회, 생명안전시민넷, 서교인문사회연구실, 인권운동공간 활, 인권운동네트워크 바람, 전국불안정노동철폐연대, 한국노동안전보건연구소입니다.

1장 마사회는 어떤 조직인가	1
1. 마사회의 목적과 사업	
2. 마사회의 역사	
3. 마사회와 경마 시행주체들의 관계	
4. 비리가 반복되는 마사회의 문제점	
2장 기수의 노동 실태와 문제점	
1. 기수 지위와 중층적 고용계약들	18
2. 노동과정과 통제(업무의 내용과 업무 지휘·감독)	23
3. 안전보건 실태	31
4. 기수에 대한 인권침해	48
3장. 제언	
1. 마사회가 책임자다	66
2. 기수는 노동자다	72
3. 기수의 각종 기구(시스템)에 참여해야 한다	76
4. 마사회에 대한 상급단위의 관리감독이 이루어져야 한다	85
5. 마사대부 개선 방안	96
6. 2017년 합의이행 상황	104
4장. 마사회에 공공성을 묻는다	111

<마사회 문중원기수 죽음의 진상규명과 책임자 처벌을 위한 시민대책위 진상조사팀>

1장 마사회는 어떤 조직인가?

1. 마사회의 목적과 사업

1) 마사회의 사업

마사회법 제1조(목적) 이 법은 한국마사회의 조직·운영과 경마(競馬)에 관한 사항을 정함으로써 경마의 공정한 시행과 원활한 보급을 통하여 말산업 및 축산의 발전에 이바지하고 국민의 여가선용을 도모함을 목적으로 한다. 제18조(설립) 제1조의 목적을 달성하기 위한 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 한국마사회를 설립한다.
--

마사회의 설립 목적은 위 마사회법에 나와 있다. 마사회에는 경마의 시행, 축산발전, 여가선용 도모라는 세 가지 목적이 있다. 즉 경마만을 자신의 업무로 하는 것이 아니라, 여가선용이나 축산의 발전에 이바지하는 과제도 있기 때문에 마사회는 농림축산식품부 산하 기관이다. 경마라는 사행성산업을 국가가 엄격하게 관리해야 하기 때문에 공공기관으로 존재한다.

마사회의 가장 큰 역할은 경마 시행처로서 역할이다. 마사회는 상금을 걸고 경마를 시행·관리하며, 마권을 판매하여 수익을 얻는다. 마사회의 매출은 7조8천억원에 이른다.

<표1-1> 2018년 마사회의 매출과 이익

매출	당기순이익	영업이익
7조8,447억원	2,077억4천만원	2,077억4천만원

마사회는 경마에서 나오는 수익금으로 레저세, 지방교육세 등 체세금을 납부함으로써 국가와 지방재정에 기여한다. 경마는 환급금이 73%이다. 그리고 레저세 10%, 지방교육세 4%, 농어촌특별세 2%로 체세금은 모두 16%를 낸다. 소득금은 11%로 경주개최비용과 수익금으로 나뉜다. 수익금 중에서 70%를 축산발전기금으로 낸다.

마사회는 특별적립금을 조성해서 경주마를 생산하고 육성하는 축산산업과 농어촌 복지증진에 사용하고, 승마사업을 운영하며, 사회공헌활동, 재활승마를 통한 스포츠 재활요법도

실시한다. 결국 말산업을 육성하는 사업이 역할 중 하나라는 것인데 마사회와 정부의 지원금으로 운영되는 사육마를 보면, 경주마인 더리브렛과 제주산마가 전체의 86.7%에 해당하고, 그 외의 말은 13.3%에 불과하다(마사회, '2014년 말산업 통계 및 실태조사 보고서'). 승마를 위한 별도의 발전전망은 없는 것이다.

사회공헌사업도 마찬가지이다. 마사회의 사회공헌사업 비중은 0.2%에 불과하다. 기존에는 사회적 취약계층이 운영하던 사업장 내 매점 운영방식을 변경해서 2019년 기준 72개 대기업 프랜차이즈가 운영하도록 하는 등 오히려 사회공헌에 역행하기도 한다. 2019년 감사원 보고서에 의하면 한국마사회는 업무관련 비용은 기부금이 아닌 사업비로 집행하여야 하는데도 연구용역 비용 1억 원 및 장외발매소 운영관련 보상금 7,600만 원을 기부금 예산으로 편성하여 집행하기도 했다. 기부금을 목적 외로 사용하는 경우가 있는 것이다.

마사회에 여러 가지 사업 부문이 있다고 하지만 사업의 비중으로 보면 사회공헌이나 말진흥사업의 비중은 매우 작고, 경마 시행이 거의 모든 부분을 차지한다. 마사회는 경마를 시행하는 사업체인 것이고, 그 외의 활동은 부수적인 역할에 불과하다.

<표1-2> 마사회에서 시행하는 사업의 비중 (단위 : 백만원)

사업구분	2018년 결산	2019년 예산	전체 비중
경마사업	7,422,485	7,655,016	98.5%
말진흥사업	42,069	100,690	1.3%
사회공헌사업	13,173	16,231	0.2%

※ 출처 : ALIO. 2019

사회공헌사업이나 말산업진흥사업의 비중이 작고 경마사업에 대부분의 조직역량이 투입되는 조직이지만 그래도 공기업으로 유지되는 이유는 세금을 많이 내서 국가재정에 기여하기 때문만은 아니다. 사행성 산업인 경마산업을 제대로 관리함으로써 부작용을 없애고, 경마가 건강한 레저스포츠가 되도록 한다는 의미도 있다.

그런데 2018년 마사회의 중독예방사업 투자는 매출에 대비해서 지극히 적다. 더불어민주당 박완주 의원이 마사회로부터 제출받은 '연도별 중독예방센터 예산 집행액' 자료를 보면 한국마사회 중독예방센터 사업(인건비 제외) 예산은 1억 6,900만원으로, 마권입장권 매출액으로 벌어들인 7조8,152억 원의 0.002% 수준이다. 한국마사회가 한국도박문제관

리센터에 매년 지급하는 43억 가량의 ‘중독예방치유부담금’을 포함하더라도 도박중도치료예방에는 매출의 0.006%만이 사용되었다. 용산 본부센터와 경마장 중독예방센터 하루 방문자는 0.5명 가량에 불과하며 재방문을 하는 경우도 거의 없다.

2) 경마장 현황

현재는 세 개의 경마장에서 경마가 진행되고 있다. 1954년에는 뚝섬에 경마장이 있었으나, 서울경마장이 1989년에 과천으로 이전했고, 1990년에는 제주도 북제주군에 제주경마공원이 개장했으며, 2005년에는 부산경남경마공원이 개장했다. 2023년에 영천경마공원이 개장을 하려고 준비 중이다.

문제가 되는 것은 마권 장외발매소(화상경마장)이다. ‘한국마사회법’에 의해 설치할 수 있는 마권 장외발매소란 경마장이 아닌 곳에서 마권을 구입해 중계를 보면서 경마를 즐기는 시설이다. 현재 국내에서 30개의 장외발매소가 운영되고 있다. 이중서울에 10개, 경기지역에 9개, 인천에 4개로 수도권에 23개가 집중적으로 운영되고 있으며, 부산에 2개, 대구, 광주, 대전, 충청, 경상지역에 각각 하나씩 운영되고 있다.

- 전국 마권 장외발매소 현황

서울	청담, 강동, 강북, 도봉, 동대문, 선릉, 영등포, 종로, 중랑, 워커히,
경기	광명, 구리, 부천, 분당, 수원, 시흥, 안산, 의정부, 일산
인천	인천남구, 인천부평, 인천연수, 인천중구
부산	부산동구, 부산연제
기타	대구, 광주, 대전, 충청, 경상

경마는 말 경주를 직접 관람하고 즐길 때 레저스포츠로서의 의미가 있다. 그런데 마권 장외발매소는 경주를 직접 관람하는 것이 아니며, 경마를 즐기기도는 도박장으로서의 성격이 강하다. 마권 장외발매소는 경마장 매출액의 두 배에 달한다. 그리고 화상경마장의 도박중독 유병률은 44.6%에 달해 매우 높은데, 도박중독을 예방하기 위한 역할도 하지 못하면서 화상경마장을 만들어서 더 많은 수익을 벌어들이는 데에만 집중한 것이다.

게다가 2019년 12월에는 온라인 마권발매를 허용하는 내용의 마사회법 개정안이 올라감으로써 경마는 레저스포츠보다는 사행성 산업의 특징이 더욱 강화되고 있다. 도박중독 및 치유행동에는 인색한 마사회가, ‘온라인 불법 사행업자들이 성행’하기 때문에 ‘온라인 도박에 대한 적절한 규제와 합법적인 사행산업으로의 양성화가 이루어질 필요가 있다’는

주장을 하고 있다. 내부 비리를 제대로 견제하지도 못하는 마사회가 수익창출을 위해 온 국민을 사행성 산업에 인입시키려는 행태라고밖에 볼 수 없다.

2. 마사회의 역사

1) 군마조달의 필요성과 우민화 정책으로 시작된 경마

일제시대인 1922년 4월 5일에 최초로 조선경마구락부가 만들어졌다. 경마구락부 회원만 마주로 인정되었고, 경마구락부 회원 소유로만 경마가 시행되었다. 그렇지만 이 외의 임의 경마는 여러 곳에서 많이 시행되었다. 경마는 일제시대 우민화 정책의 일환이었고 전쟁을 위한 군마 조달의 역할을 해왔다. 일제는 태평양전쟁으로 전쟁자금과 군마 조달의 필요성이 커지자, 1942년 조선마사회령을 제정 공포하면서 전국의 경마장을 인수하여 조선마사회가 운영하도록 한다.

해방 이후인 1949년에 조선마사회는 한국마사회로 개명을 하게 된다. 그 때에는 개인마주체로 운영을 했으나, 한국전쟁 시기에 경마에 어려움을 겪으면서 마사회가 일부 말을 소유하는 혼합마주체가 시행된다. 1961년 박정희 군사쿠데타 이후 한국마사회법이 공포되면서, 민자 유치라는 명목으로 덕마홍업과 양대 법인 마주체로 운영을 하다가 덕마홍업의 독점 마주체로 전환한다. 사실상 덕마홍업에 대한 일방적 특혜였다.

그러나 1971년 독점법인마주의 과도한 상금 요구 및 경주마의 원활한 공급에 차질이 생긴다는 명분으로 마사회가 덕마홍업의 모든 자산을 인수하여 다시 시행체 단일마주체로 전환한다. 정부가 단일한 마주이며 경마 시행도 담당하면서 수익도 독점하는 구조였다.

그러다가 '선진경마제도 도입'에 대한 요구가 생기고, 경마의 공정성에 대한 비판 여론이 높아지면서 마사회 내부에서는 말을 개인들에게 분양하고 마사회는 시행처로서만 역할을 하는 개인마주체 도입 연구가 시작된다. 그러다가 1990년대 초 불법도박을 핑계삼아 1993년에 개인마주체를 조기 도입한다. 그런데 '선진경마제도를 도입한다'는 명분이 사실이었다면 마사회의 독점적 권한도 내려놓아야 했겠지만, 마사회는 마사회법에 규정된 마사회의 권한은 바꾸지 않은 채 개인마주체로만 전환하고 고용구조도 외부화해버렸다. 그로 인해 권한은 있되, 책임은 없는 마사회의 권력구조가 형성된 것이다.

2) 개인 마주제 이후의 변화

1971년 단일마주제 시기, 조교사와 말관리사, 기수가 모두 마사회 직원이었으나, 1993년 7월 개인마주제로 전환하면서 마주와 조교사가 위탁계약을 맺고 말관리사는 조교사가 고용하고 기수는 조교사와 기승계약을 체결하는 형태가 되었다. 그런데 말 산업이 발달하지 않은 상태에서 말은 '경마' 위주로 구매된다. 마주들도 '경마'를 통한 수익창출을 목적으로 하기 때문에, 시행처인 마사회에 모든 것을 의존할 수밖에 없다. 마사나 말을 훈련하고 키우는 말관리사, 기수들 모두 마사회의 영향력 아래 있었기 때문이다.

마사회는 '선진경마체계에서는 개인마주제가 일반적이며 조교사가 말관리사를 고용하고 기수는 특수고용인 형태가 일반적이라고 이야기한다. 하지만 한국의 경마산업은 외국의 경마산업과 다르게, 출발부터 일제시대 자금과 군마조달을 위한 창구였고 사행성 산업이었다. 말 산업 육성은 명분일 뿐이다. 지금도 경마는 정부의 자금 조달과 징세의 수단인 데다가 사행성 산업인 것이다. 게다가 훈련과 경마시행의 모든 시설도 마사회가 독점적으로 소유하고 있다. 따라서 개인마주제로 전환한다 하더라도 시행처인 마사회가 모든 권한을 갖고 경마 전체를 통제하는 구조가 바뀔 수 없다. 그런데 마사회의 독점적 권한은 배분된 적이 없으면서도 개인마주제로 전환하여 책임은 외부화한 것이 지금 문제가 되고 있는 것이다.

개인마주제로의 전환은 조교사와 기수, 말관리사들의 처지에 큰 변화를 가져온다. 마사회 소속 직원이었다가 마사회와의 고용관계가 없어지고 마주 혹은 조교사와 관계를 맺게 될 경우, 고용불안이나 임금불안이 문제가 될 수밖에 없었다. 그래서 서울경마장에서는 '조기협회(조교사·기수협회)'를 구성하여 마사회 혹은 마주협회와 동등한 주체로 인정받고자 했다. 그 과정에서 기수들과 말관리사들은 상금의 일부를 떼어 기본급처럼 분배하는 '부가순위상금'으로 생계를 유지하고, 말관리사들은 조교사협회가 고용하는 형태로 하여 고용을 안정시키는 합의를 할 수 있었다.

그런데 제주경마공원과 개인마주제가 시행된 이후에 개장한 부산경남 경마공원에는 새로운 룰이 적용된다. 즉 개인마주제로 전환하는 과정에서 마사회와 약속한 부가순위상금은 이곳에 적용되지 않았고 따라서 경쟁성 상금이 소득의 대다수를 차지하게 되었다. 말관리사들은 조교사협회가 고용하지 않고 개별 조교사가 고용하는 형태가 되어, 조교사의 말 한마디에 해고당할 처지가 되었다. 경쟁이 치열해지면서 기수 간 소득격차가 발생하고, 마사회가 조교사를 파트너로 삼아 통제력을 강화하면서 기수들의 자율성도 보장되지

못했다.

그것이 결국 부산경남 경마공원에서 7명의 기수와 말관리사가 사망하는 결과로 나타났다.

3) 부산경남 경마공원 6명의 죽음과 2017년 고용구조개선 합의, 그리고 문중원기수

부산경남 경마공원이 개장한 이래 모두 7명의 기수와 말관리사가 스스로 목숨을 끊는다. 기수와 말관리사를 모두 합해서 310여명 정도밖에 되지 않는 부산경남 경마공원에서 무려 7명이 목숨을 끊었다는 것은 구조적인 문제가 있는 것이라고 볼 수밖에 없다.

- 2005년 이후 부산경남경마장에서 자결한 기수와 말관리사

2005년 이명희(26) 기수(유서 : “고통도 없고 편히 쉴 쉼 곳엘 가기 위해”)
2010년 3월 박진희(28) 기수 (유서 : “부산경마장 기수들이 최고 힘들고 불쌍해, 도대체 부산에서 몇 번의 자살 시도냐.”)
2011년 11월 박용석 말관리사 (유서 : 과도한 업무 부담 호소)
2017년 5월 박경근 말관리사 (유서 : × 같은 마사회)
2017년 8월 이현준 말관리사
2019년 7월 조성곤 기수
2019년 12월 문중원 기수

부산경남 경마공원에서 2017년 사망한 박경근씨는 2004년 말관리사 일을 시작했고, 국내 1호 말 마사지사 타이틀을 얻을 정도로 촉망받는 말관리사였다. 2008년 부산경남경마공원노조에 가입했고, 2012년부터는 대의원을 맡았다. 그러나 노조 탄압과 바뀌지 않는 현실에 울분을 가진 박경근 말관리사는 세 줄짜리 유서를 남기고 목숨을 끊었다. 그 이후 이현준 말관리사가 또다시 목숨을 끊었다. 박경근 열사 사망 82일, 이현준 열사 사망 16일 만에 공공운수노조와 한국마사회는 합의에 이르렀다. 말관리사 직접고용 구조개선 협의체 구성, 열사 명예회복 및 유족 보상, 제도개선 완료 전 우선조치사항에 일괄 합의했다. 우선조치사항엔 고용안정, 임금, 노조활동 보장, 재발 방지 등이 포함되었다.

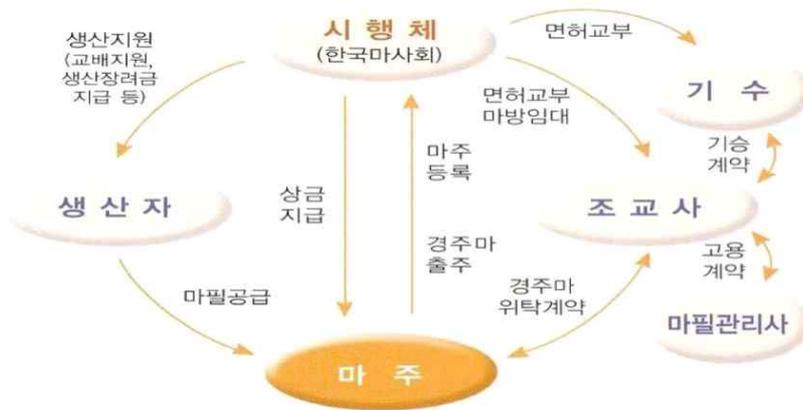
‘말관리사 직접고용 구조개선 협의체’는 2017년 12월에 합의에 이르렀다. 경마공원 별로 조교사협회를 구성하여 말관리사를 조교사협회가 직접 고용하고, 마주협회와 조교사협회 기수협회와 말관리사 노조의 대표가 참여하는 협의기구를 구성하여 분기별로 회의를 개최하기로 하였다. 또한 서울경마장 부가순위상급 유지를 전제로 한 논의에도 합의하였다. 이에 따라 말관리사들은 조교사협회 고용으로 전환되었다. 제주경마공원에서는 조교사협

회 설립과 고용이 완료되었고 조교사협회와 노조 간의 단체교섭도 이루어졌다. 부산경남 경마공원에서는 조교사협회가 설립되었지만 일부 조교사들의 반발로 집단 고용이 완전하게 이루어지지 못한 상태이며, 애초에 약속한 우선 조치사항들도 지켜지지 않고 있다.

3. 마사회와 경마 시행주체들의 관계

마사회는 개인마주체 전환으로 인해서 자신들은 말관리사나 기수들과는 아무런 고용관계가 없으며 자신들은 단지 시행체일 뿐이라고 주장한다. 그러나 현실은 전혀 그렇지 않다. 다음은 시행체인 마사회와 경마시행주체들과의 관계를 보여주는 그림이다.

<그림1-1>



1) 생산자

위 그림을 보면 우선 시행체인 한국마사회는 자신들이 벌어들인 수익에서 일정한 부분을 생산자에게 지원한다. 마사회는 '농가 등록제'를 시행하고 있는데 등록이 되어야 마사회가 보유한 씨숫말 교배지원이나 생산장려금을 지급받을 수 있도록 해놓았다. 생산자들은 한국마사회로부터 지원을 받는 일방적인 관계로서 마사회의 영향력이 강할 수밖에 없다. 등록 취소의 요건이 따로 정해진 것도 아니고 마사회가 일방적으로 등록을 취소할 경우 생산자들은 큰 타격을 입을 수밖에 없기 때문이다.

2) 마주

마주는 말의 소유한 사람 혹은 법인이다. 마주들은 생산자들로부터 경주마를 구입한다. 이들은 자신들이 타기 위해서 말을 구매하는 것이 아니다. 1993년 개인마주체가 처음 시행되었을 때에는 사회적인 저명인사들에게 말을 불하하기도 했으나, 마주들은 경마에 출

주하여 상금을 받는 것을 목적으로 말을 구매하는 것이다. 마주는 마사회의 규정에 따라 마주로 등록을 해야 한다. 전국적으로 900명이 넘는 마주가 있는데 마주가 되는 요건은 매우 엄격하다.

<p>마사회법 제11조(마주의 등록 등) ① 말을 경주에 출주시키려는 자는 마사회에 등록하여야 한다. ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 제1항의 등록을 할 수 없다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 피성년후견인 또는 피한정후견인 2. 파산선고를 받고 복권되지 아니한 자 3. 이 법을 위반하여 벌금 이상의 형을 선고받은 자 4. 금고 이상의 형을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함한다) 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 5년이 지나지 아니한 자 5. 금고 이상의 형을 선고받고 그 집행유예의 기간이 끝난 날부터 2년이 지나지 아니한 자 6. 마사회의 임직원 또는 농림축산식품부령으로 정하는 경마사무에 종사하는 자 7. 조교사, 기수 및 말관리사(조교사를 보조하여 경주마의 관리 등의 업무를 하는 자를 말한다. 이하 같다) 8. 제3항제3호·제5호, 제4항제3호부터 제5호까지·제7호·제8호의 어느 하나에 해당되어 마주등록이 취소된 날부터 5년이 지나지 아니한 자 9. 임원(임원과 유사한 지위에 있는 자를 포함한다. 이하 같다) 중에 제1호부터 제8호까지의 어느 하나에 해당하는 자가 있는 법인

마주는 개인마주, 법인마주, 여러명이 함께 모여 마주가 되는 조합마주가 있는데, 마주가 되려면 2년 연속 연소득 1억원 이상이면서 재산세 100만원 납부를 하는 것이 최소 자격 조건이다. 개인마주의 경우 재산세를 300만원 이상 납부해야 가능하다. 다만, 축산단체들에게는 진입장벽을 낮춰서 경우 자기자본 규모가 20억원 이상인 회원조합은 마주가 될 수 있다. 마주들은 조교사나 말관리사들에게 여러 지시를 할 수 있는 위치에 있기 때문에 마주의 경제력이나 기타 요건을 엄격하게 정한 것이다.

마사회가 마주의 등록 권한을 갖고 있으며 자격에 미달할 경우 마주등록을 취소할 권한도 갖고 있다. 마주가 사망을 했거나 부정한 방법으로 등록을 했다면, 그리고 마주로 있는 동안 금고 이상의 형을 받거나 하는 등 결격사유가 발생하면 당연히 등록을 취소해야 한다. 그 내용은 마사회법 11조③에 나와있다. 그런데 문제는 ④항이다.

<p>④ 마사회는 마주가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항에 따른 등록을 취소하거나 6개월의 범위에서 기간을 정하여 그 활동의 정지를 명할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주민등록 사항(법인의 경우 명칭, 주소, 대표자 및 정관)이 변경되었을 때에 14일 이내에 마사회에 변경신고를 하지 아니한 경우 2. 정당한 사유 없이 계속하여 6개월 이상 경주마를 소유하지 아니한 경우 3. 조교사·기수 또는 말관리사에게 경주의 공정성을 해치는 행위를 요구한 경우 4. 경마의 공정성을 해치거나 경마에 관한 정보의 제공을 조건으로 타인에게 재물 및 재산상의 이익을 얻거나 요구 또는 약속한 경우 5. 자기 소유의 말을 다른 마주 명의로 등록하여 경주에 출주시키거나 자기 소유가 아닌 말을 자기 명의로 등록하여 경주에 출주시킨 경우

- | |
|---|
| 6. 마주로서 직무상 준수 의무를 위반하거나 품위를 손상하는 행위를 한 경우
7. 마주활동 정지 명령을 이행하지 아니하거나 두 번 이상 그 명령을 받은 경우
8. 그 밖에 경마의 공정성을 크게 해치는 행위로서 농림축산식품부령으로 정한 행위를 한 경우
⑤ 제1항에 따른 등록의 기준 및 절차 등에 필요한 사항은 마사회가 정한다. |
|---|

이 조항에 보면 직무상 준수 의무 위반만이 아니라 ‘품위를 손상하는 행위’ 등을 마사회가 임의로 판단하여 징계를 할 수 있도록 되어 있다. 이 조항을 통해 마사회는 마주들에게 영향력을 행사한다.

실제로 2015년에는 2월 8일 수입말과 국산말을 동시경주에 출전시키겠다는 ‘경마혁신안’에 항의하여 마주들이 경기를 보이콧한 바 있다. 마주들이 경기력이 좋은 수입말을 선호하여 국내 말생산가가 타격을 입고 마주들은 비싼 수입말을 구입해야 하기 때문이다. 마사회는 마주의 남편이 마방에 드나들었다는 이유로 마주 등록을 취소했다. 그리고 마방과 인력을 공유했다는 이유로 생산농가 등록도 취소했다. 그래서 생산장려금도 못 받고 씨숫말의 교배권도 박탈당하도록 만들었다. 마사회에 대해 블로그에 비판을 했다는 이유로 마주를 징계하기도 했다.

마주들은 감독의 역할을 하는 조교사와 위탁계약을 맺어서 자신의 경주마를 훈련시키도록 요청한다. 그를 위해서 조교사와 위탁계약을 체결한다. 위탁계약을 체결하는 비용에는 말관리사의 월급과 조교사들의 소득, 그리고 기수들의 훈련비 등을 포함하도록 되어 있다. 그런데 그 비용을 마주가 임의로 정하는 것이 아니라, 마사회가 정한 바에 따른다. 즉 마주들은 상금을 받고, 그 상금에서 말을 훈련하고 경기에 나가는 모든 비용을 조교사와의 계약을 통해 조교사에게 지불하는 형식을 취하지만 마사회가 정한 바에 따라 지불하게 되는 것이다.

3) 조교사

조교사들은 스포츠에서 감독과 같은 역할을 하는 이들이다. 마주들과 위탁계약을 해서, 마주들의 말을 훈련시키고, 그 말이 경주에 참여하여 상금을 받도록 한다. 경주에서는 기수들에게 말에 대한 작전지시를 하여 자신이 출주시킨 말이 순위 안에 들도록 해야 한다.

<표1-3> 조교사 수(2019년 12월)

서울	제주	부산경남	전체
47	20	32	99

조교사는 말관리사 고용하여 말 관리를 맡기고, 기수와 조교를 담당하는 말관리사와 함께 말을 훈련한다. 그리고 기수와 기승계약을 체결하여 기수가 경주에 나가도록 한다. 기수들과는 기승계약을 체결하여 훈련을 맡기지만 경주에는 자신과 기승계약을 체결한 기수가 아니라 다른 기수를 지정하여 말을 태우기도 한다. 어떤 말에 어떤 기수를 태울지는 조교사들이 결정한다. 여기까지 보면 조교사는 마주들과만 관계를 맺는 독립적인 사업주인 것처럼 보이지만 조교사는 마사회로부터 영향을 받을 수밖에 없는 위치이다.

조교사의 면허는 마사회가 교부한다. 소정의 시험을 거쳐야 조교사가 될 수 있는데, 기수 혹은 말관리사로 수년간 일을 해야 자격을 가질 수 있다. 면허도 계속 갱신해야 하는데 이 역시 마사회의 심사를 거쳐야 한다. 이 심사과정에서 탈락자도 발생한다.

그리고 조교사들이 말을 돌보고 훈련하고, 경주에 내보내려면 말을 키울 마방이 필요하다. 그 시설을 개인이 소유하기는 어렵기에 마사회가 시설 전체를 소유하고 있다. 조교사들은 마사회와 ‘마방 대부계약’을 체결하여 마사를 대부받아야, 말을 돌보고 훈련할 수 있다. 그런데 이 마방대부계약은 상호 동등한 계약이 아니다.

<p><마사대부 규정 중> 제8조(대부 등) ① 마사의 대부는 마사대부심사위원회의 심의를 거쳐 회장이 결정한다. ② 조교사별 마사대부결과는 조교사협회에 일괄 통지한다. 제9조(대부마사의 조정) ① 회장이 정한 종합평가기준에 따라 대부마사를 조정한다. ② 회장은 조교사에 대하여 제1항에 따른 기준을 적용하여 그 성적에 따라 5 마방을 초과하지 않는 범위에서 대부마사 규모를 증감·조정할 수 있다. ③ 조교사가 다음 각 호 중 하나에 해당할 때에는 제2항에 따른 성적과 관계없이 5마방을 초과하지 않는 범위에서 대부마사규모를 증감 조정할 수 있다. 1. 제16조 및 제17조에 따른 조교사의 준수 의무를 위반한 때 2. 대부마사의 적절한 운영을 위하여 필요 한 때 3. 본회의 재산관리상 또는 사업수행상 불가피한 때</p>

마사대부 규정에서 보는 것처럼 마사회는 마사대부 심사위원회를 통해 마사를 대부할 것인지 말 것인지를 결정할 수 있고, 마사대부를 하더라도 종합평가기준에 따라 대부마사의 수를 증감 조정할 수 있다. 이에 따라 조교사들은 생존이 걸리게 되므로 마사회의 통제 아래에 놓일 수밖에 없다. 마사대부 규정은 마사회장의 전결사항이며, 마사대부 심사 위원회도 회의가 공개되지 않고, 심사 기준이 제대로 공개되지 않고 있다.

4) 말관리사와 기수

전국 경마장에 말관리사와 기수의 수는 다음과 같다.

<표1-4> 말관리사와 기수 인원수 (2019년 12월 기준) - 약간의 변동은 있음

	서울	제주	부산경남	전체
말관리사	480	95	282	857
기수	52	35	34	121

말관리사는 말을 돌보고 훈련시키는 이들이며, 기수는 말을 훈련할 뿐 아니라 경마에서 말에 기승하여 순위에 들도록 말을 조종하는 역할을 한다.

조교사들은 말관리사와는 고용계약을 맺는다. 개별 조교사들이 대여섯 명의 말관리사와 고용계약을 맺을 경우 관리가 쉽지 않고 해고도 쉽게 이루어진다. 지금은 개별 조교사들이 고용하는 형태가 아니라, 농림수산식품부가 인정한 조교사협회를 만들어서 조교사협회가 말관리사들을 집단고용하는 형태이다. 그런데 말관리사 역시 마사회와 아무런 관계가 없는 것이 아니다. 말관리사들은 기수양성 및 말관리자 교육규정이 별도로 있어서 이에 따라 교육을 이수해야 한다. 말관리사의 채용에 있어서도 ‘적격성 진단’이라고 하여 마사회가 개입을 한다. 심지어 장제 등 마사회의 업무 일부분을 하도록 요구받기도 한다. 기수들은 마사회나 조교사와는 고용관계가 없는 것처럼 보이는 특수고용 형태로 되어 있다. 기수들은 조교사와 기승계약을 체결한다. 보통은 한 명의 조교사와 한 명의 기수가 기승계약을 체결하는데 그럴 경우 그 마방의 말을 훈련시키는데 동참한다. 그리고 경마를 할 때 기승하여 경주에 임하게 된다. 그러나 이 때 기승 여부는 조교사의 권한이다. 기수들은 기승계약을 통해서 조교사에게서 받는 계약료와 경마 상금을 소득으로 한다. 개인사업자로 위장되어 있으나 말관리사와 마찬가지로 조교사의 지시에 의해 훈련에 임하고, 조교사의 작전지시에 따라 말을 탄다. 겉으로 보기에 기수와 조교사가 대응한 관계인 것처럼 보이지만 실질적으로는 마사회가 부여한 조교사의 권한에 의해 기수들은 종속되어 있다.

조교사와 기수의 계약서 일부

3조 (조교사의 의무)

① ‘갑’은 관리 마필의 경주기승과 조교보를 ‘을’에게 담당케 하고 관리 마필이 경주에서 승리하기 위한 조교계획 수립 시행 및 기승 작전을 지시할 의무를 가진다.

② ‘갑’은 ‘을’이 제4조의 의무를 정당하게 이행하고 있음에도 불구하고 임의대로 경주기승과 조교

등에 불이익이 되는 행위를 하여서는 아니된다.

제4조 (기수의 의무)

- ① '을'은 '갑'의 정당한 지시와 지도에 따른다.
- ② '을'은 '갑'의 관리 마필의 특성 파악 및 기승조교를 하여야 하며 '갑'의 지시에 따라 마필 조교 및 마방 업무 보조를 수행하여야 한다.
- ③ '을'은 경주에의 기승시 '갑'의 정당한 기승작전 지시에 순응하여야 하며 승리를 위해 최선을 다할 의무를 가진다.
- ④ '을'은 정당한 사유 없이 경주 기승 및 조교보조를 거부할 수 없다.
- ⑤ '을'은 '갑'의 부당한 지시에 불응할 의무가 있다.

기수들은 조교사들에 의해서만 통제되는 것은 아니다. 마사회의 직접적인 통제력도 매우 강하다. 마사회는 특히 기수들을 '면허교부'와 '면허 갱신'을 통해 통제한다. 기수가 되려면 한국마사회 경마교육원에서 2년간 합숙훈련을 해야 기수시험을 볼 자격이 주어진다. 시험을 통해 기수면허를 받는다 하더라도 면허갱신 제도가 있어서 3년 내 통산 2회 이상 경고조치를 받으면 기수면허 갱신이 불허되고, 경주기승횟수가 실경주 기수평균 기승횟수의 10% 미만이거나 심판위원회 제재를 받은 경우 기수 면허 갱신을 불허하기도 한다. 품위유지 의무를 이유로 징계를 하고 그것이 기수면허 갱신 불허의 조건이 되기도 한다.

5) 실질적인 사용자인 마사회

마사회는 경마의 시행을 주관하는 역할을 한다. 경마시행계획을 짜서 그에 따라 상금을 걸어 경마를 시행하는 것인데, 마사회는 마사를 비롯하여 온갖 시설을 소유하고 있다. 그리고 이 시설에서 말을 키우고 훈련해야 경마에 내보낼 수 있도록 구조를 만들었다. 또한 직접 기수와 조교사를 훈련시키고 이들의 면허를 교부하고 갱신한다.

만약 마사회가 시행처로서만 역할을 한다면 마방은 독립적으로 외부에 있을 수도 있고, 설령 지금 마주가 마방을 독립운영하는 것이 불가능하여 마사회의 마방을 이용할 수밖에 없다 하더라도 마방의 대부 권한을 마사회가 갖지 않고 외부의 독립적인 기관에 의해 운영하도록 해야 할 것이다. 기수와 조교사의 면허를 부여하고 갱신하는 권한도 마찬가지로 마사회 외부에 둘 수 있다. 하지만 한국마사회는 이 모든 권한을 자신들이 독점적으로 갖고 그 권한을 통해 조교사와 기수, 말관리사를 행사한다.

결과적으로 마주가 책임자로 되어 있고, 조교사가 기수와 말관리사의 실질적인 사용자로서 역할을 하지만(그마저도 기수는 특수고용으로 되어 있다), 그 뒤에는 마사회가 있는

것이다. 마사회는 마사대부를 통해 조교사에게 통제력을 행사하고, 조교사를 통해 말관리사와 기수에게 보이지 않는 권력을 행사할 뿐 아니라 면허와 징계권을 통해 직접적 통제력도 행사한다. 이것만이 아니라 마사회는 상금의 액수와 경마 계획, 그리고 상금의 분배 비율까지도 결정한다. 권한은 다 가지고 있으되, 고용구조를 외부화하여 이에 따른 책임은 지지 않는다는 점에서 전형적인 고용의 외주화 형태이다.

4. 비리가 반복되는 마사회의 문제점

마사회가 사행성산업인 경마를 독점적으로 하는 시행체이고 매출액이 큰 조직이다보니, 조직 내부가 부정과 비리에 노출되는 경우가 많다. 또한 사행성산업의 문제점을 외면한 채 수익을 창출하는 데에만 힘을 기울여서 부작용이 극대화되기도 한다.

1) 마사회의 비리

역대 마사회장들은 2000년 이후만 보더라도 29대 윤영호 마사회장으로부터 시작하여 34대 현명관 마사회장에 이르기까지 문제가 없는 마사회장은 하나도 없었다. 이양호 마사회장은 황교안 대통령 권한대행이 무리하게 임명했고 구미시장에 출마한다면서 사임했기 때문에 문제가 크게 드러나지 않았지만, 이전에 마사회장으로 역할을 했던 이들은 모두가 비리와 범죄에 연루되었다.

- 2000년 이후 마사회장의 범죄 연루 현황

2001~ 윤영호(29대) 시설물관리업체로부터 뇌물 수수 2003~ 박창정(30대) 시설물관리업체로부터 뇌물 수수 2005~ 이우재(31대) 뺑소니 교통사고 2008~ 김광원(32대) 화상경마장 건설 배임 2011~ 장태평(33대) 재임중 허가 없이 비영리 겸직 2013~ 현명관(34대) 최순실 국정농단 연루 * 2017년 황교안 대통령 직무대행이 일방적으로 임명한 이양호(35대) 마사회장 시기에는 말관리사가 2명이 사망하는 일이 있었다. 문제를 제대로 해결하지 않고 구미시장에 출마한다면서 사임했다. 2018년에는 김낙순(36대) 회장이 취임했고 현재 마사회장으로 일하고 있다. 또다시 문중원 기수가 사망하면서 문제를 제대로 해결할 수 있을지 시험대에 올랐다.
--

화상경마장과 관련해서 거액의 뇌물이 오간 사례들이 많았다. 32대 김광원 마사회장도 화상경마장 건설과 관련하여 배임혐의가 있었고, 순천 화상경마장과 관련하여 마사회 고위 관계자들이 뇌물을 받은 사건도 있었다. 마사회는 용산화상경마장 개장 찬성여론을

조작하기 위해 법인카드를 ‘카드깡’을 해서 불법 비자금을 조성하여 찬성 집회에 사람을 동원하고 주민 명의로 찬성 현수막을 게시하거나 벌금도 대납해주기도 했다.

박근혜 정부 시절 삼성출신 현명관 마사회장은 특히 국정농단에 연루되기도 했다. 2018년 12월 “더 나은 미래를 위한 척폐청산위원회”의 미공개 보고서에 의하면 정유라 승마지원 특혜가 있었던 사실이 확인되는데 이에 합당한 처벌은 이루어지지 않았다. 그리고 저성과자 선정 및 교육이 비정상적으로 진행되며 심각한 인권침해가 발생하였다. 이것은 당시 ‘회장이 조직을 비상식적인 방식으로 장악하고 영향력을 행사하려고 한 사건’으로 평가된다. 마사회장이 친분이 있는 사람에게 마사회의 보험대행업을 부적절하게 맡기도록 강요하거나 부당한 채용이 이루어지고, 위니월드라는 테마파크 조성 과정에서 위법한 사례들이 드러나기도 했다.

<p><척폐청산위원회>에서 다룬 사건</p> <ol style="list-style-type: none">1. 국정농단 연루사건<ul style="list-style-type: none">- 특정인 승마 지원 특혜 의혹2. 비정상적 경영행태 및 비리 의혹<ul style="list-style-type: none">- 저성과자 선정 및 교육- 재산종합보험 특혜 지원 의혹- 외족직 및 경력직 채용 의혹3. 대규모 투자사업 실패<ul style="list-style-type: none">- 테마파크(위니월드) 조성 및 운영- 서울경마공원 내 주차장 사업- 용산 장외발매소 복합문화공간 설치

2) 비리에 둔감하고 왜곡된 마사회 조직

문재인정부 이전의 일만은 아니다. 마사회가 얼마나 비리에 둔감한 조직인지를 보여주는 것이 바로 마사회 직원들의 불법베팅 사건이다. 마사회법에 따라 조교사와 기수, 말관리사는 물론 마사회 임직원 모두의 마권 구입은 엄격하게 제한되어 있다. 2019년 마사회와 국무조정실이 마사회 직원들의 베팅에 대한 감사를 진행한 결과 1,000여명이 불법베팅에 참여한 정황이 드러나기도 했다. 이에 대해 농림축산식품부 감사담당관실에서 감사를 실시하기도 했다.

위커힐 화상경마장은 2016년 6월에 문을 연 외국인 전용 화상경마장인데 2017년 10월 까지 외국인 프로 도박단 6개팀이 상주하면서 경마를 통해 모두 210억원을 탄 것으로 드러나기도 했다. 외국인 도박단의 환급률은 평균 110%로 나머지 33개 발매소의 환급률

은 69.5%였다. 특히 이들은 소액, 중복 배팅을 통해 세금을 피하는 방법으로 돈을 벌었다. 이것은 마사회가 마권 자동 구매 프로그램과 마권 마킹 프린터를 통해 한꺼번에 수천장의 마권을 분산 구매할 수 있도록 길을 열어주었기 때문인데, 마사회는 도박단의 실체를 알면서도 1년 가까이 묵인했던 것이다. 이것은 마사회가 매출 자체를 목적으로 하면서 발생하는 문제이다.

문재인정부가 임명한 김낙순 회장은 이런 왜곡된 조직문화와 비리구조를 제대로 바꾸고 청산했는가. 아직도 많은 사안들이 재판 중이거나 감사원의 감사를 마쳤다는 이유로 제대로 청산되지 않은 상태로 남아있다. '조직의 발전을 위하여'라는 명분으로 불합리한 지시가 내려지고 조직은 불이익처분이 두려워서 그것에 따르는 일이 반복되었지만 여전히 지금도 위계적인 조직문화가 온존되고 있다. 2018년 국정감사에 의하면 마사회는 최근 5년간 88명의 직원이 성희롱과 직장 내 괴롭힘, 음주운전 등 비위로 징계를 받았다. 그만큼 조직문화가 심각하다는 뜻이다. 그런데도 83%인 73명은 근신과 견책, 감봉 등 경징계에 그쳤고 비정규직인 경마지원직 4명만 면직되었다. 2019년 감사에서는 2017년 고용노동부 특별근로감독 결과에 따른 징계도 이루어지지 않았다. 그만큼 조직문화도 심각하고 '제식구 감싸기'도 심각하다.

또한 마사회는 수익만을 목적으로 하면서 공공성에 위배되는 사행산업의 확장을 꾀해왔다. 사행산업통합감독위원회의 '2018 사행산업이용 실태조사'에 따르면 사행산업 중 경마의 도박중독 유병률은 내국인카지노(54.8%)에 이어 두 번째(41.4%)로 높은 편이다. 특히 화상경마장에서 이뤄지는 장외도박의 중독유병률은 44.6%로 본장에서 이뤄지는 도박중독 유병률(37.8%)보다 높았다. 그런데도 마사회의 중독 예방사업 투자는 매우 적다. 마사회의 사업을 설명한 장에서 이미 언급한 바와 같이 마사회가 도박중독 치료 예방에 사용하는 비용은 매출의 0.006%일 뿐이다. 형식적인 중독예방사업을 하면서 스스로도 이렇게 비리의 온상이 되고 있으면서도 '온라인 경마'를 활성화해서 불법적인 온라인배팅을 막겠다고 주장하는 셈이다.

적폐는 아직도 청산되지 않았고, 그들이 중심이 된 마사회는 자신들의 기득권을 지키려고 하다보니 잘못된 구조를 바꾸지 못하도록 한다. 비리에도 둔감하다. 조직문화도 수직적이다. 이런 현실이 기수와 말관리사의 잇단 죽음에도 불구하고 제도를 변화시키지 못하게 만드는 요인으로 작용한다. 문중원기수의 죽음으로도 바뀌지 않는 마사회의 현실을 보며, 적폐청산이 얼마나 중요한 과제인지를 다시 깨닫게 된다.

3) 제대로 된 공공기관이 되도록 권력구조를 해체해야

마사회가 공공기관으로서 제대로 역할을 하려면 마사회의 적폐를 청산하고 권력구조를 해체해야 한다.

우선 외부 권력 감시체계를 구축해야 한다. 현재 마사회의 모든 위원회는 마사회장이 임명하도록 되어 있다. 각종 위원회의 위원 명단은 공개되어 있으나 어떤 절차로 어떻게 임명되는지 투명하지 않다. 그리고 위원회 회의록도 제대로 공개되어 있지 않다. 이것을 변화시키기 위해서는 위원회 체계나 이사회 체계가 지금처럼 내부적으로 임명이 이루어지도록 해서는 안 된다. 농림부와 국회 관리감독기관에서 위원 임명에 개입해야 할 뿐 아니라, 시민단체의 참여가 이루어지고 회의록과 각종 결정사항이 공개되도록 해야 한다. 마사회의 권한을 분산해야 한다. 현재 마사회는 마사회법에 의해 경마와 관련한 모든 권한을 부여받고 있다. 조교사와 기수의 면허발급과 갱신에 관한 권한을 마사회가 가져야 할 필요는 없다. 이를 위한 별도의 독립적인 기구를 만들 필요도 있다. 공공기관인 마사회의 시설을 이용하는 마사대부의 경우에도 마사회가 심사위원회를 구성해야만 하는 것은 아니다. 이것이 불공정성의 원인이 된다면 마사대부 심사를 없애거나, 혹은 마사회 권한 바깥에 둘 필요가 있다. 징계기관인 재결위원회도 지금까지 마사회의 권력자들은 징계를 피하고 비정규직들에게로 책임을 떠넘기는 역할을 해왔다. 재결위원회의 과정을 공개하고 재심을 요청할 권한을 부여하며, 위원회 참여를 열어야 한다. 마사회의 권력을 분산시킬 방안을 마련해야 한다.

마사회는 공공성보다는 매출을 확대하는 데에 온 힘을 기울인다. 문중원기수가 사망한 날 경마는 열리지 못했다. 마사회는 문중원기수의 장례도 치르지 못했는데 동료 기수들을 협박하여 보전경마를 치르려고 했다가 유가족들의 강력한 항의로 중단했다. 기수들은 태풍이 와도 위험을 무릅쓰고 말을 타야 한다고 한다. 화상경마를 못할 정도로 시계가 흐리지 않는 한 마사회는 경마를 강행한다. 또한 매출만을 지상목표로 하면서 화상경마장을 확대하거나 온라인 경마를 추진하는 등 매출을 늘리면서 온 국민을 사행성 산업에 빠지게 하려고 한다. 마사회를 매출 중심의 구조를 바꾸면서, 마사회의 역할을 공공적 역할 중심으로 재구조화해야 한다. 지금처럼 견제 없이 매출 중심으로 흐르는 시스템에서 마사회의 매출을 늘리는 화상경마나 온라인경마는 불법도박을 더욱 확산시킬 뿐이다.

마사회는 말 육성사업이 중요하다고 하면서 농림축산부 산하 기관으로 남아있다. 그런데 마사회는 말산업에 대한 장기 비전을 제출하지 않고 있다. 경마를 축소하고 건강한 레저 스포츠로서 승마와 재활승마의 비중을 확대하고, 다양한 형태로 말 육성사업을 하려면 이제는 그와 관련한 로드맵을 구성해야 한다. 그리고 경마 종사자들이 전직할 수 있도록 장기적으로 지원해야 한다. 이를 위해서 농림축산부가 나서야 한다.

무엇보다 내부 구성원이 자유롭게 목소리를 낼 수 있는 구조가 필요하다. 마사회는 고용 구조를 바꿔서 말관리사와 기수의 사용자로서 책임을 회피하고 있다. 장기적으로 이 고용구조의 변화에 대한 연구도 필요하겠지만, 우선적으로는 마사회가 말관리사와 기수의 사용자로서 책임을 인식하고 노조와의 교섭에 나서야 한다. 마사회는 스스로 경마 시행 처일 뿐이라고 한다. 하지만 경마의 주체인 기수나 조교사, 말관리사들은 아무런 권한이 없는 상태에서 생계 불안에 시달리고, 마사회 직원들은 연 9천만원이 넘는 고액 연봉을 받고 있다. 그 직원들은 온갖 비위로 징계를 받고 있는데, 왜곡된 조직문화를 혁신하지 못하고 있다. 말관리사와 기수 노조를 인정하고 마사회가 사용자로서 교섭에 임하여 내부에서 비리를 드러내고 구조를 바꿀 힘을 만들어야 한다.

마사회가 적폐를 청산하지 못하는 현실에서 문중원기수가 이 현실을 폭로하고 죽음을 택했다. 벌써 7명째이다. 그런데도 마사회는 아직도 반성을 하지 않고, 진상규명과 책임자 처벌을 위한 요구에도 모르쇠로 일관하고 있다. 마사회가 이 상황에 이른 것은 이토록 자신의 죽음으로 마사회의 구조를 바꾸자고 호소했던 이들의 목소리에 귀를 막았기 때문이다. 이 죽음의 책임은 마사회의 적폐를 청산하지 못했던 현 김낙순회장과 관리감독 기관인 농림축산부, 그리고 공공기관의 실질적 사용자이자 기관장의 임명권자인 청와대에 있다. 마사회가 스스로 바뀌기를 기대할 수 없다. 그렇게 될 수도 없을 만큼 적폐가 쌓여 있다.

마사회의 공공성 회복을 위해 시민대책위원회가 나서는 이유이며, 청와대와 국회가 나서야 하는 이유이기도 하다.

2장 기수의 노동 실태와 문제점

1. 기수 지위와 중층적 고용계약들

1) 자격조건

가. 마사회 교육원 입학과 졸업

마사회는 「기수양성 및 마필관계자교육규정」(제36차 개정, 2019. 10. 6.)(이하 ‘교육규정’이라고 함)을 두어 기수 면허를 취득하려는 기수후보생의 양성 및 교육의 효율적인 시행에 필요한 사항을 규정하고 있다.

기수 면허를 취득하려는 자는 교육규정상 응시자격(연령, 신체조건)을 충족하고 결격사항이 없어야 하고(제8조, 제9조), 기수후보생 선발시험에 응시하여 1차 전형(서류심사), 2차 전형(신체검사, 적성검사, 체력검사), 3차 전형(기승적응평가, 면접)에서 합격하고(제10조 내지 제14조), 교육원에 입학해야 한다.

교육원 기수후보생양성과정 교육과목 및 시간은 교육규정으로 현재 4년(1~2년차는 교육원 교육만 받고 3~4년차는 수습기수로 교육받음, 과거에는 교육원 2년만 있었음)으로 정해져 있고(제32조), 기수후보생은 교육규정상 졸업기준을 충족해야 졸업을 할 수 있다(제41조). 과거 2000년부터 2003년 입학생까지는 입학 전에 서울경마공원에서는 일을 못 하고 부산경남경마공원에서만 일을 하겠다는 각서를 작성하기도 하였다.

나. 마사회의 기수면허 교부와 갱신

마사회는 「경마시행규정」(제46차 개정, 2018. 7. 30.)(이하 ‘경마시행규정’이라고 함)에 수습기수면허, 기수면허 교부 및 관리에 관하여 규정하고 있다.

수습기수(교육원 3~4년차)와 기수가 되려는 자는 경마시행규정상 면허시험에 응시해서 면허증을 발급받아야 한다(제156조 내지 제158조). 면허유효기간은 발행일로부터 1년이고, 면허유효기간이 끝나기 20일 전까지 면허갱신심사를 받아야 하며, 상별위원회의 심의에 따라 면허취소가 될 수 있다(제161조 내지 제163조).

다. 조교사의 기수 채용

조교사는 ‘조’로 표시되는데, 조별로 조교사 밑에 조교보(팀장이라고 부름, 최소 1~2명씩 있음), 조교승인, 말관리사 10여명, 기수 1~2명 정도가 소속되어 있다.

조교사는 기수면허를 교부받은 기수에게 자신의 소속기수로 기승계약 체결을 제안하고 기승계약을 체결하게 된다.

2) 기승계약 체결과 그 내용

가. 기승계약 체결

통상 조교사와 기수는 구두로 기승계약을 한다. 조교사가 기수와 협의하여 기승계약 내용을 정하고 기승계약을 체결하는 것이 아니라, 조교사가 기승계약을 하자고 제안하고 기수가 이에 동의하면 기승계약이 체결되고, 기승계약의 구체적인 내용에 대하여는 서로 협의한 바 없이 조교사가 일방적으로 정한다.

경마시행규정은 조교사가 기수와 기승계약을 체결하거나 그 계약을 해지한 때에는 마사회에 고지할 의무를 규정하고 있다(경마시행규정 167조 제2조).

경마시행규정은 기수가 경주에 기승하려면 마사회장과 마방대부계약을 체결한 조교사와 기승계약을 체결하여야 한다고 규정하고 있다(자유기승기수로 승인을 받은 예외적인 경우 제외)(경마시행규정 제168조 제1항, 제2항).

기승계약서는 마사회 인트라넷인 r_men(알맨)에 있는 기승계약서(표준)에 따라 작성된 것으로 등록되고, 기수들은 계약내용에 대하여 협의해온 바 없다.

마사회에 기승계약이 고지되면 마사회는 해당 기수를 특정 조교사의 ‘조’ 소속으로 표시한다. 마사회 홈페이지 ‘경마정보-부산경남경마-기수정보-기수프로필’을 보면 아래와 같이 ‘기수명-소속조{○조(조교사명)}-데뷔일자’ 등이 확인된다.

부산경남경마		기수프로필					부산경남경마 > 기수정보 > 기수프로필		
기수정보 기수프로필 > 기수성적별순위 > 일일훈련 > 감량기수명단 > 일별전적순위 >		<input checked="" type="checkbox"/> 현역 기수	<input type="checkbox"/> 퇴역 기수	<input type="checkbox"/> 외국인 기수		<input type="checkbox"/> 전적 기준일자: 2020/01/13			<input type="button" value="엑셀변환"/>
		순	기수명	소속조	데뷔일자	최근1년전적	통산전적	기승가능종량	
1	김도현	19조(김영관)	2003/07/02	108전(6/6/5)	2056전(124/131/137)	52			
2	김동영	16조(김재섭)	2005/05/04	136전(4/5/5)	4179전(406/425/427)	53			
3	김명신	20조(최기홍)	2005/05/04	166전(2/14/4)	2170전(96/153/149)	52			
4	김어수	18조(이정표)	2005/05/04	489전(21/32/40)	3421전(219/277/309)	52			
5	김철호	2조(강형곤)	2008/06/18	221전(17/27/24)	2270전(198/198/210)	52			
6	김태경	17조(장세한)	1990/06/01	212전(10/14/13)	5050전(335/403/429)	51			

조교사와 기수간 기승계약이 변동되는 경우(소속조가 변경되는 경우)가 있기는 하나, 대체로 동일한 조교사와 기수간 기승계약이 1년 단위로 반복 갱신된다. 소속조가 변경되는 경우 마사회는 홈페이지 '경마정보-부산경남경마-공지사항'에 기승 계약 변경내역 공지를 한다.

부산경남경마		공지사항			부산경남경마 > 공지사항 > 공지사항	
공지사항 공지사항 > 취소마도안내 >		전체 서울 제주 부산경남			<input type="button" value="프린트"/> <input type="button" value="스크랩"/>	
		기승계약 변동내역(정우주 기수) 관리자		등록일 2019-08-31 11:38:52 조회 2636		
렛츠런파크 부산경남 조교사와 기수간 기승계약 변동내역을 아래와 같이 알려드리오니 참고하시기 바랍니다.						
성명	이전	변경	변경내역	비고		
정우주	20조(최기홍)	30조(울즐리)	변경계약체결	'19.08.29. 부		

나. 기승계약 내용

기승계약서(표준)의 내용은 다음과 같다.

경마시행기간 중 "갑"이 마주로부터 위탁관리하는 마필(이하 "관리마필"이라 한다)의 경주기승, 조교기승에 관하여 아래와 같이 계약한다.

제 1조(계약의 정의)

본 계약은 관리 마필의 경주기승 및 경주출주를 위한 조교 보조에 대한 "갑"과 "을"간의 기승계약이다.

제 2조(계약기간)

본 계약기간은 2019년 [REDACTED] 부터 2020년 [REDACTED] 까지로 하며 "갑", "을"중 어느 일방이 이의를 제기하지 않는 한 본 계약은 유효한 것으로 본다.

제 3조(조교사의 의무)

- ① "갑"은 관리 마필의 경주기승과 조교보조를 "을"에게 담당케 하고 관리 마필이 경주에서 승리하기 위한 조교계획 수립 시행 및 기승 작전을 지시할 의무를 가진다.
- ② "갑"은 "을"이 제4조의 의무를 정당하게 이행하고 있음에도 불구하고 임의 대로 경주기승과 조교 등에 불이익이 되는 행위를 하여서는 아니된다.

제 4조(기수의 의무)

- ① "을"은 "갑"의 정당한 지시와 지도에 따른다.
- ② "을"은 "갑"의 관리 마필의 특성 파악 및 기승조교를 하여야 하며 "갑"의 지시에 따라 마필 조교 및 마방 업무 보조를 수행하여야 한다.
- ③ "을"은 경주에의 기승시 "갑"의 정당한 기승작전 지시에 순응하여야 하며 승리를 위해 최선을 다할 의무를 가진다.
- ④ "을"은 정당한 사유 없이 경주 기승 및 조교보조를 거부할 수 없다.
- ⑤ "을"은 "갑"의 부당한 지시에 불응할 의무가 있다.

제 5조(상금 등의 지급)

- ① "을"이 경주에서 기승한 마필이 경마상금을 수득하였을 경우에는 "갑"은 "을"에게 한국마사회가 제시하는 상금항목별 표준 배분비율에 따라 산출된 금액을 지급한다.
- ② "갑"과 "을"은 제1항에서 정한 배분비율에 따른 경마상금의 지급을 "한국마사회"가 "을"이 경주에서 기승한 마필의 경마 상금에서 "을"에게 직접 지급하는 것으로 갈음하는 데 동의한다. 단, 이로써 "갑"의 지급의무가 면책되지는 아니한다.
- ③ "갑"은 "을"이 관리마필을 조교한 것에 대하여 기승조교료를 지급하되, 지급방법에 대해서는 한국마사회 권고안을 토대로 "갑"과 "을"이 따로 정한다.
- ④ 제1항, 제2항의 규정에 의한 상금배분비율 또는 기승조교료가 한국마사회의 계획에 의해 변경되는 경우에는 그에 따른다.

제 6조(근무시간)

- ① "을"은 "갑"이 별도로 정한 근무시간 범위에서 제 4조에서 정한 기수의 의무를 수행하며 근무함을 원칙으로 하고 그 외에는 자율적으로 근무할 수 있다.
- ② "을"은 경주일에 외출코자 할 때에는 "갑"에게 사전에 승인을 득하여야 한다.

제 7조(계약해지)

- "갑"과 "을"은 다음 각호의 1에 해당하는 경우 본 계약의 잔여 기간이 있음에도 불구하고 본 계약을 해지할 수 있다.
- 1. "갑" 또는 "을"중 어느 일방이 계약해지에 대한 의사표명후 3개월이 경과한 경우
 - 2. "갑", "을"이 쌍방 또는 어느 일방이 자격을 상실하였을 경우
 - 3. "을"이 부상으로 인하여 장기간 경주에 조교 및 기승이 불가능한 경우

① 기승계약서(표준)상 기수의 업무는 경주기승과 조교기승이고(제3조 제1항), ② 조교사는 기수에게 조교계획을 수립하고 기승 작전을 지시하며(제4조 제2항), ③ 기수는 조교사의 지시와 지도에 따라야 하고(제4조 제1항), 경주 기승시 조교사의 정당한 기승작전 지시에 순응하여야 하며(제4조 제3항), 정당한 사유 없이 경주 기승 및 조교보조를 거부할 수 없으며(제4조 제4항), ④ 조교사는 기수에게 조교기승에 대한 대가로 마사회 권고안을 토대로 기승조교료를 지급하고(제5조 제3항), 경마상금 중 마사회가 제시하는 상금항목별 표준 배분비율에 따라 산출된 금액을 지급하되 마사회가 직접 지급하도록 하며(제5조 제2항), ⑤ 기수는 조교사가 별도로 정한 근무시간 범위에서 의무를 수행함을 원칙으로 하고 그 외에는 자율적으로 근무할 수 있고(제6조 제1항), 기수는 경주일에 외출하고자 할 때에는 조교사에게 사전에 승인을 득하여야 하며(제6조 제2항), ⑥ 조교사는 기수가 부상으로 장기간 경주에 조교 및 기승이 불가능한 경우 계약을 해지할 수 있다고 규정되어 있다.

2. 노동과정(업무의 내용과 업무 지휘·감독)과 임금

1) 노동과정

가. 조교기승

- 경주로에서 말을 타고 말을 훈련하는 기승조교를 위한 기승을 말한다. 개방시간인 5시 30분부터 폐쇄시간인 10시 30분까지 경주가 있는 날을 포함해서 월요일부터 일요일까지 진행한다.
- 기수는 오전 5시 30분 이전에 소속조의 마방으로 출근하여 훈련 전에 마방의 스케줄을 통해 자신이 조교기승할 말들을 확인한다. 스케줄은 말과 함께 조교사, 조교보(조교사 업무대행, 팀장), 조교승인(기승훈련 자격자), 기수로 구성되어있다.
- 기수는 기승 전에 주로 조교보와 조교승인으로부터 말의 특징과 상태, 주의 할 점과 훈련 시 확인사항 등을, 조교사 또는 조교보로부터 훈련방식을 지시받는다. 기승조교 후에는 확인요청사항 등을 보고하고 말의 상태를 말관리사에게 알린다. 각 말에 대한 확인과 지시 상황을 확인한 후에는 말 한 마리마다 경주로에 입장하여 통상 10~20분 정도의 훈련 후에 퇴장한다.
- 일일훈련의 일정표는 각 말마다 분단위로 표시된 경주로 입장과 퇴장시간과 함께 마사회 홈페이지에서 다음과 같이 확인할 수 있다. <표 2-2-1>에서도 알 수 있듯이 5시 30분 전에 출근하여 일정과 확인사항을 파악과 조교방식 지시를 받자마자 조교를 시작해야하며 평균 100여 마리의 조교가 오전 5시 40분부터 9시 경까지 경주로에서 이루어 지기에 분단위로 짜인 일정을 지켜가며 움직여야한다.

일일훈련

🏠 > 부산경남경마 > 기수정보 > 일일훈련

· 일별상세 훈련현황

☑ 마명을 선택하시면 상세정보와 해당마의 최근 1년 이내의 출발훈련 내역을 확인하실 수 있습니다.

훈련일자		2020/02/03		기수명(소속조교사)				이성재(울즐리 30조)		
순	조	조번	마명	등급	조교사	입장시각	퇴장시각	훈련시간	걸음길이	출전구분
1	8	16	샤이닝아이	국5	토마스	07:40	07:49	9분	구보0 습보0	금주
2	24	28	히트잭팟	국6	김길중	07:04	07:22	18분	구보0 습보0	금주
3	26	27	굿선더	국5	방동석	08:01	08:19	18분	구보0 습보0	금주
4	30	17	메이플클래식	국2	울즐리	06:35	06:46	11분	구보0 습보0	차주
5	30	25	미스터벨리	국6	울즐리	06:06	06:18	12분	구보0 습보0	금주
6	30	26	반지의요정	국2	울즐리	05:41	05:53	12분	구보0 습보0	금주

일일훈련

🏠 > 부산경남경마 > 기수정보 > 일일훈련

☑ 훈련현황 발표시각 14:00(최근 1개월의 일자만 보실 수 있습니다.)

순	훈련일자	기수 훈련두수
1	2020/02/03(월)	137두
2	2020/02/02(일)	112두
3	2020/02/01(토)	119두
4	2020/01/31(금)	109두
5	2020/01/30(목)	156두
6	2020/01/29(수)	131두
7	2020/01/27(월)	35두
8	2020/01/23(목)	56두
9	2020/01/22(수)	61두
10	2020/01/20(월)	52두

<표 2-2-1. 부산경남경마 일일훈련>

- 하루에 기수 1인이 많으면 10마리 정도를 조교할 수 있다. 기승조교 담당 기수는 기수가 조교할 말과 기간은 고정되어 있지 않으며 조교사가 결정한다. 기수가 기승에 관련된 지시에 따르지 않은 경우, 조교사는 기수를 기승조교업무에서 제외하거나 계약해지를 할 수 있다.

나. 경주기승

- 경주는 마사회의 경주계획표에 따라 진행된다. 부산경남의 경우, 경마일은 금요일과

일요일이고 각각 11개와 6개의 경주가 진행되며, 1경주에 8~16마리가 경주하게 된다.

- 조교사가 매주 수요일에 출전신청을 하고, 마사회의 경마시행계획상 출전마 확정기준 (연령·성별·레이팅 조건에 부합하는 말, 우승횟수, 순위상금 소득액 등 우선 순위가 있음)에 따라 오후 3시에 출전마가 확정된다.

- 기수의 출전마 기승여부는 조교사가 결정하는 것이 원칙이며, 조교사가 선정한 기수가 중복되어 조정이 불가능한 경우에는 경주편성위원이 해당 말 기수의 유경험, 먼저 출전 신청한 말 등의 사항을 우선 고려하여 선정하고 있다. (마사회 2020년 경마시행계획 66면)

- 기수는 경주 90분 전까지 (첫 경주는 10시까지) 대기실에 입장해서 복장을 갖춰야 하고 부담중량을 확인한 후 경주준비를 하게된다. 경주 후에는 1~5위마 및 심판위원 지정마 기승기수는 부담중량을 확인해야만 한다. (마사회 2020년 경마 시행계획 88면).

- 18시의 마지막 경주 후에는 장구를 정리하고, 심판심의실로 방문하여 심판위원에게 당일 심의 유무를 확인한 후에 귀가할 수 있다.(마사회 2020년 경마시행계획 81면)

- 기수가 경주에서 조교사 작전지시에 맞지 않게 기승 한 경우에는, 조교사의 질책과 함께, 이 후 그 말에 대한 경주기승을 못 하게 하는 등의 제재를 받게 된다.

화요일 하루 휴무 외에 계속되는 훈련-수요일부터 경주마가 결정되면 이후 기승 결정과 훈련- 금, 토요일 경주와 결과, 이렇게 숨가쁜 패턴이 일주일 단위로 돌아간다.

다. 기승을 위한 자기관리

- 기수의 노동은 경주기승의 경우, 말과 함께 1분 안팎의 짧은 시간에 폭발적으로 질주하여 승부를 가리는 경기이기 때문에 많은 체력소모로 평상시 체력관리에 많은 시간을 들여야한다.

- 경마 기승은 낙마와 끼임 및 부딪힘으로 부상위협 큰 재해율 높은 고위험군 노동이다. 출전 외에도 조교기승을 수행하므로 일상적으로 크고 작은 부상을 가지고 생활하게 된다. 따라서 체력관리 외에도 취약한 부위에 대한 꾸준한 치료와 관리가 필수이다.

- 실제로 기수들은 많은 시간을 체력관리와 치료에 할애하고 있고, 위험수당이나 자기개발 및 관리수당이 없는 수입구조에서 경제적 부담까지 개인이 떠안아야만 한다.

<사례>

“한 달에 한두 번 정도 다들 부상을 입는다. 1, 2주 내에 별 탈 없이 경기하면 다행인 정도이다.”

“축복받게 체증관리 안 해도 되는 이도 있고, 매일 사우나나 헬스장에서 관리해야만 하는 이

도 있다.”

“고질적으로 안 좋은 곳은 손가락, 발가락, 발목, 허리, 근육, 인대 등인데 치료비로 보전되지 않는 방식의 물리치료나 관리를 정기적으로 받아야만 하는 경우도 많다.”

- 부산기수 인터뷰

2) 불안정한 임금구조

가. 기수의 급여의 구성

- 기수의 급여는 계약조교료, 실적조교료, 경마기승료와 상금으로 구성되어있다. 이 중 계약조료, 실적조료는 조교사로부터, 경마기승료와 상금은 마사회가 조교사를 갈음하여 지급한다.

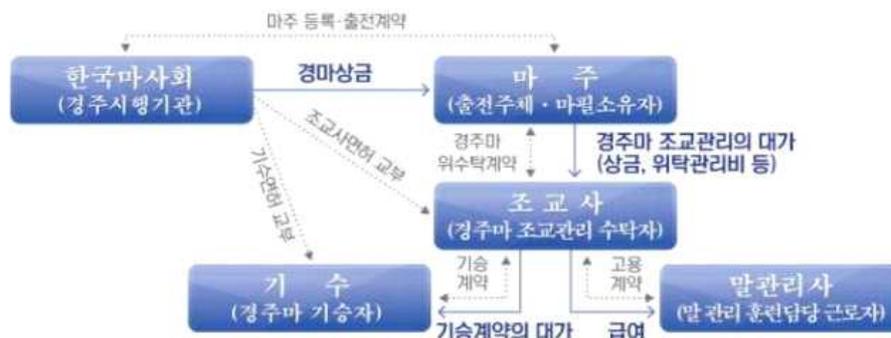
나. 조교사의 조교료 지급

- 계약조교료는 기승계약을 체결하고 있는 조교사가 소속기수에게 고정적으로 일정한 비율을 지급하는 금원으로 그 조의 기승조교료 중 일정비율을 소속 기수/들에게 지급한다.

- 실적조교료는 기승계약을 체결하고 있는 조교사가 소속기수에게 조교기승에 대한 대가로 지급하는 금원과 그 외의 조교사가 기수에게 조교기승을 요구하고 기수가 조교기승을 한 대가로 지급하는 금원으로 구성된다.

기수는 특정 조교사의 소속기수로 기승계약을 체결하고 특정 조교사의 지휘·감독에 따라 소속 말에 대한 조교기승을 한 대가를 지급받고(주업), 그 외 조교사들 말에 대하여 조교기승을 한 대가를 지급받고 있다.(부업).

다. 마사회의 기승료와 상금 등 지급



<표 2-2-2> 경마 참여주체별 관계에 따른 경마상금의 흐름, 마사회 2020년 경마시행

계획 46면

- 마사회는 순위상금(산지별·경주 격별·경주조건(등급)별로 경주의 경주성적(1~5위)에 따라 순위별로 차등 지급)에 대한 기수 배분율, 기승료(경주에 기승한 기수에게 지급, 경주성적에 관계없이 정액 지급) 및 입상인센티브(출전마의 실제 조교자에게 지급), 기타 인센티브 등을 정하고 있다(마사회 2020년 경마시행계획 72~76면)
- 기타 마사회 경마시행계획에 따라 기수에게 포상 및 인센티브가 지급된다(마사회 2020년 경마시행계획 89~92면).
- 기수는 조교사의 지휘·감독에 따라 수행한 경주기승 업무에 대한 대가로 기승료와 상금 등을 지급받고 있다.

라. 기수 임금의 불안전성

- 마사회가 기수에게 지급하는 상금의 경우 1~5위까지만 상금을 지급하며 그 비율 역시 승자독식의 양상으로 기수들의 임금편차를 높이고 있다.

<한국마사회 부산경남경마공원 순위상금 조정안> ※서울·부경 동일규모 (단위 %)

구분	1위	2위	3위	4위	5위
2019년	57	21	13	5	4
2020년	55	22	14	5	4

<표 2-2-3> 한국마사회 부산경남경마공원 순위상금 조정안>

- 마주가 조교사에게 지급하는 월 표준위탁관리비 내 기수 인건비가 책정되어 있고, 조교사가 기수에게 지급하는 계약조교료와 실적조교료가 있지만 고정급이라 할 수 있는 계약조교료의 경우, 마방의 마필수를 비롯한 실적과 소속기수의 수 등으로 마방과 기수마다 편차가 심하며, 실적조교료 역시 기수의 임금을 보전할 수 있는 최소한의 가이드라인의 부재, 비율의 미달로 결국, 중상위에 미치지 못하는 기수의 약 3분의 1은 마사회가 제시하는 기수인건비에 미치지 못할 뿐 아니라 심지어 최저임금에도 미치지 못하는 결과에 이르기도 한다.
- 지급방식도 조교사의 지급은 월단위로 마사회의 지급은 주단위로 각각 다양한 요소와 비율 계산되어 지급된다. 기수가 수입의 상세내역과 산출근거를 통합적으로 파악하기는 매우 어렵다.
- 기수 생활은 평균적으로 10년 정도로 연령대로 보면 50대가 드물고 40대까지가 최대

로서 활동기간이 매우 짧다. 게다가 형식상 개인사업자로 규정되기 때문에 노동기본권은 물론 산업재해보험과 연금 등 4대보험에서도 제외되어왔다. 높은 재해율과 비교적 이른 은퇴시기에도 불구하고 고정급이나 수당이 제대로 갖춰있지 않은 수입의 불안정성은 노후를 비롯한 미래를 불안하게 한다.

<사례>

“개인사업자라서 소득세도 연금도 보험도 내가 내야한다. 본인이 다 해결해야할 뿐 아니라 퇴직금도, 호봉도 없다. 전국 100여명의 회귀직종이라고 하지만 우리나라에서 월급을 250-60 받고 버텨야하는 경우라 본다면”
- 부산기수 인터뷰 중

3) 지배관계와 의사소통체계

가. 기승결정과정과 기수의 권리

- 조교사의 일방적인 기승결정마방(조)에 편성되는 조교사와의 기승계약과 같이 기수의 선택보다는 일방적인 방식으로 어떤 말을 언제 어떻게 기승조교하는 지는 조교사가 결정한다. 경주기승도 마찬가지로 결정된다.
- 자신의 안전과 자긍심을 도모할 수 없는 무권리 상태기수는 조교사의 악벽이나 건강 상태가 안좋은 말에 대한 기승지시를 거부 할 수 없다. 기수 자신이 아프거나 휴식이 필요한 경우도 마찬가지다. 거부는 이후 조교와 출전에 대해 기승에서 배제되거나 좋은 성적을 낼 수있는 말을 탈 수 있는 기회가 줄어들기 때문이다.
- 마사회의 일방적인 기승강요약천후에서도 경기는 마사회에 의해 강행된다. 동료의 죽음을 애도하기 위한 기수들의 기승거부에 대해 보전경기를 강요하는 마사회의 행태역시 잘 알려진 바다. 1)
- 이는 기수가 안전하고 건강하게 일할 권리를 위협하고, 일터에서의 존중 그리고 스스로 노력한 만큼의 성과로 이어지는 자긍심을 갖을 기회 역시 박탈한다.

1) “부조리 개선” 장레도 미웠는데...마사회는 “못 치른 경주 할 것” - 2019년 12년 16일자 경향신문

http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201912162215015

“마사회가 부르면 가야하나요?” - 2020년 1월 30일자 경향신문

http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=202001302055015

나. 부당한 작전, 지시에 대한 거부와 기수의 권리

말의 건강은 물론이고 자신의 위험을 불러올 작전조차 거부 할 수 없다.

마방대부심사의 출주를 반영을 위해 강요되는 부상마 기승에서도 보듯이, 승군제도와 같은 마사회의 불합리한 운영은 말과 선수의 기량을 맘껏 펼칠 수 없는 작전과 지시를 불러온다.

기수의 기승거부권은 생명과 안전 뿐만 아니라, 불합리한 운영으로 박탈되고 있는 기수의 공정하게 경주할 수 있는 권리 보장을 위한 조건이다.

다. 기수 통제구조와 기수의 권리

① 조교사와 마사회의 기수에 대한 제재

조교사의 제재 기수가 지시에 따르지 않을 경우, 질책만이 아니라 기승에서 배제되며 이는 해당 말이나 조에만 해당되는것이 아니라 조교사와 마방전반에 기수에 대한 평가로 전락한다. 기수가 지시에 따르지 않거나 못하는 경우는 부당한 지시이거나 악벽마 등의 부상위험에 대한 불이행일 수 있으나, 이후 제재에 대한 압박으로 기수의 거부는 거의 전무하다.

<사례>

“(조교기승이나 경주기승이) 0인 기수 많다. 결국 편의점 알르바이트의 수입이 더 많을 때도 있다. 고인(고 문중원 기수)의 경우도 대기실에서 많이 볼수가 없었다. 왜냐면 일주일에 한 두 경기 뛰고 퇴근했기에...”

- 부산기수 집단 인터뷰 중

<사례>

“그만둔 선배들이 하는 이야기가 ‘나는 말을 타고 싶어서 5시 30분 새벽에 출근했는데 아무도 오라는 데가 없다는 거다. 타고 싶어 몇 마방을 돌면서 부탁을 해야했다.’

“기수협회에 회비를 내고 모아서 우리끼리 보전을 하자는 게 180만원이다. 180만원 받고 4인 가족이 한달을 생활해야한다고 생각해봐라.”

- 부산기수 집단 인터뷰 중

- 마사회의 제재 한국마사회법시행령 제25조 제3항에 따라 마사회 경마시행규정은 기수에 대한 제재를 규정하고 있다(제101조 내지 116조).

- 마사회는 심판위원 제재 가이드라인(2017. 3. 제정, 2020. 1. 개정)으로 심판위원의 처분 권한에 속하는 개별 규정위반 사항들에 대해 여 가이드라인을 마련하고 있다.

- 마사회는 기수에 대하여 경주안전의무위반, 경주성실의무위반, 직무준수의무위반, 품

위유지의무위반, 경주마금지약물규정위반, 경주마학대금지위반 등을 이유로 기수에 대한 면허취소 또는 면허정지, 기승정지, 임시조치(조교정지, 기승정지, 상장·부상의 지급 유보), 과태금 부과 또는 견책 등을 할 수 있다(경마시행규정 제101조 내지 116조).

- 경마시행규정은 조교사에게 자신과 기승계약을 체결한 기수가 경마부정 행위를 한 사실을 알게 되었을 때에 마사회장에게 고지하여야 한다고 규정하고 있다(경마시행규정 167조 제3항).

② 의사소통체계와 권리보장

- 기수가 자신의 업무와 처우에 관련해 의사를 개진할 수 있는 체계는 직접적인 계약관계인 조교사와도, 기수면허를 교부하고 갱신하는 권한과 경주를 비롯한 전반적인 운영을 결정하며 징계를 비롯한 지위에 관련한 심의를 할 수 있는 마사회에서도 보이지 않는다.

- 이는 기수협회와 기수노조가 기수들의 권리를 주장하고 보장할 수 있는 최소한의 조직적 힘을 받아야만 하는 분명한 이유다. 기수협회와 노동조합이 그들의 고용계약의 불평등함을 해소할 수 있는 실질적인 힘은 결국 마사회가 적극적으로 책임을 다할 때 비로소 가능하다는 점은 2017년 합의로 구성되었으나 유명무실해진 상생발전위원회에서도 볼 수 있다.

- 그러나 고 문중원 기수를 비롯한 7인의 죽음에 이르러 진상규명과 제도과 운영의 개선을 통한 재발방지에 대해서는 의지는 물론 능력도 없는 것은 아닌지 의문을 제기할 수 밖에 없다.

- 기수들은 희소직업의 특권과 일확천금의 꿈을 이야기하는 것이 아니다. 그들에게 노동자이자 사회 공동체의 성원인 시민으로서 미래를 꿈꿀수 있는 노동, 물질적 정신적 모두 존중받는 노동 그리고 보편적인 삶을 보장받을 수 있는 권리가 있음을 우리에게 환기시키고 있을 뿐이다.

<사례>

“나의 미래를 내가 좀 계획할 수 있으면 해서 노동조합에 가입했다. 나 스스로를 보호할 수 있고 보장받을 수 있으면 해서이다. 내가 얼마 벌고 몇 등짜리 기수가 되는지를 회사가 다 정해버리니까”

“노동조합은 우리들 목소리를 낼 수 있는 방법이라 가입했다. 눈이 오나 태풍이 오나 말을 탄다. 태풍이 오는 데 말 타는 나라가 어디에 있다. 우리는 그때도 아무 말 못했다.”

“부상방지를 제대로 하고싶 다. 그 다음엔 이런 목소리를 낼 때 이 의견이 좀 전달되고, 대화가 될 수 있는 게 이뤄지면 좋겠다.”

- 부산기수 인터뷰 중

3. 안전보건실태

1) 재해 실태

3,404회. 고 문중원 기수가 남긴 15년간의 통산전적 기록이다. 기수는 살아있는 말을 타고 일정한 거리(경주로)를 달려, 가장 빨리 결승선에 도달하기 위해 경쟁한다. 말의 경우는 체격이 크고, 보다 예민하고, 행동에 대한 예측이 어려운 것으로 알려져 있어 더 높은 재해 발생 위험에 노출되어 있다.²⁾ 기수는 일반 노동자에 비해 상상을 초월한 재해율을 보이지만 다단계 하청구조에서 모든 책임을 떠안는 개인사업자라는 이유로 안전보건관리 체계에서 벗어난 위험의 사각지대에 놓여있다.

2018년 기수 재해율은 72.7%로 전업종 재해율 0.54%에 비해 무려 135배에 달한다. 같은 업종인 말관리사의 재해율(2018년 18.6%³⁾)과 비교해 보아도 4배 가까이 높아 기수는 상시적으로 높은 재해 위험에 노출되는 것을 알 수 있다.

<1-1> 재해율 비교

구분		13년	14년	15년	16년	17년	18년	19년
전 업 종	재해자수	91,824	90,909	90,129	90,656	89,848	89,848	연간자료 없음*
	노동자수	15,449,228	17,062,308	17,968,931	18,431,716	18,560,142	19,073,438	
	재해율	0.59	0.53	0.5	0.49	0.48	0.54	
기 수	재해자수**	148	136	115	100	83	88	77
	기수인원	133	125	134	125	124	121	118
	재해율	111.3	108.8	85.8	80.0	66.9	72.7	65.3
관 리 사	재해자수	106	152	109	104	113	162	161
	노동자수	814	824	839	852	842	871	870
	재해율	12.86	18.12	12.79	12.35	12.96	18.60	18.50

* 19년 산업재해 발생 통계는 3분기까지 발표되었음. 재해자 수 80,846명, 재해율 0.44%(전년 동기 대비 0.04%p 증가)⁴⁾

** 기수의 재해 관련 보험처리 건수(한국마사회(2020))

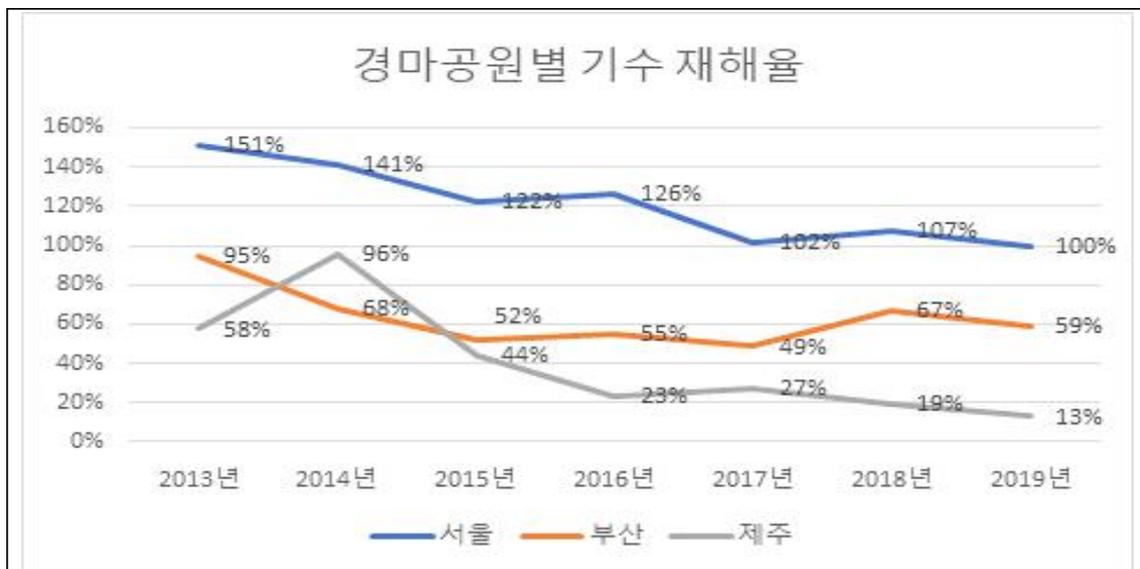
2) 경마산업 재해 예방 및 감축 중장기 전략보고서(2014.09. 원진 녹색병원)

3) 경마산업 종사자 안전관리 및 삶의 질 개선에 대한 연구(2019.02. 한국마사회 말산업연구소)

4) 2018년 산업재해 발생현황(2019. 고용노동부)

기수의 재해율은 경마공원별로 큰 차이를 보인다. 서울의 경우 2019년 재해율이 100%로 기수 전원이 1년 동안 재해에 노출된다는 것이고, 다음으로 부산이 59%, 제주가 13%의 재해율을 보이고 있다. 하지만 2019년 12월에 실시한 기수 설문조사에 의하면 부산경남경마공원 소속 기수의 경우, 결근 3일 이상 사고 발생률이 66%로 서울 44%, 제주 35%보다 월등히 높게 조사되었다. 단순한 경마공원별 재해율의 비교보다 지역적 편차의 원인을 규명하기 위해서는 재해의 강도와 전체 재해에 대한 상해보험 신청 비율 등을 종합적으로 분석할 필요가 있다.

<1-2> 경마공원별 재해율 비교



구분		13년	14년	15년	16년	17년	18년	19년
서울	재해자수	92	86	82	72	57	58	53
	기수인원	61	61	67	57	56	54	53
	재해율	151%	141%	122%	126%	102%	107%	100%
부산	재해자수	37	28	22	21	17	24	20
	기수인원	39	41	42	38	35	36	34
	재해율	95%	68%	52%	55%	49%	67%	59%
제주	재해자수	19	22	11	7	9	6	4
	기수인원	33	23	25	30	33	31	31
	재해율	58%	96%	44%	23%	27%	19%	13%

고 문중원 기수의 유서에서도 언급한 바와 같이 기수들에게 부상은 일상생활이다. 이후 기수 재해에 대한 정확한 분석이 이루어져야 하겠지만 2014년 보고서에 의하면 말관리사의 경우 주요 재해발생 작업은 조교기승⁵⁾으로 나타나, 이를 바탕으로 유추해 보건대

기수의 경우 기승이 주된 작업이므로 경주기승이나 조교기승작업이 주요한 재해발생 작업으로 재해율이 말관리사보다 높은 원인으로 작용한다. 인터뷰에서도 알 수 있듯이 낙마에 의한 재해가 빈번히 발생한다는 것을 알 수 있다.

<사례>

“20대 때는 몸 망가지는 줄도 모르고 그저 열심히만 했었는데 어느 때부터가 다리, 허리, 목 어디 성한 곳이 없어 잠을 못 이룬 날도 잦아졌다.” -故 문중원 기수 유서 중

“낙편은 여러 차례 말에서 떨어지는 사고를 당했고, 코뼈가 으스러졌으며, 허벅지를 꿰뚫고, 목 디스크에 시달리기도 했다.”-故 문중원 기수 부인 인터뷰 중

“낙마인 경우엔 무게, 속도, 높이 등으로 보면 골절은 그나마 다행인 것, 일반인들은 평생 살면서 골절은 드문 일인데 우리는 약간 골절과 염좌는 그나마 다행이고 한달정도 쉬면되는 정도에 속한다. 갈비뼈가 부러졌다 하면 큰 일. 말이 하는 것이기 때문에 낙마의 경우는 확률적으로 꽤 많이 당한다.”- 부산기수 인터뷰 중

응급센터 후송 기록을 살펴보면 한 사업장에서 1년에 발생하는 응급센터 후송 사례가 월등히 높다는 것을 알 수 있다. 적게는 6.2%에서 많게는 21.8%로 10명 중 2명은 1년에 한번씩 응급센터에 후송될 정도의 재해를 입는다.

<1-3> 응급센터 후송 기록(한국마사회(2020))

구분		조교사	기수	관리사	계	전체인원*	후송률(%)
서울	2017년	-	31	89	120	596	20.1
	2018년	-	21	78	99	576	17.2
	2019년	-	16	82	98	573	17.1
부경	2017년	-	3	19	22	357	6.2
	2018년	1	9	41	51	358	14.2
	2019년	-	12	32	44	356	12.4
제주	2017년	-	10	14	24	160	15
	2018년	2	17	15	34	156	21.8
	2019년	-	10	16	26	158	16.5

*조교사+기수+관리사 전체인원(매년 연말 인원 기준)

2) 재해의 은폐

위의 재해 실태에서 말관리사의 산재보상재해만 하더라도 2017년 113건, 2018년 162건, 2019년 161건에 달하는데도 마사회의 산업재해 신고 현황은 18건, 17건, 23건으로

5) 경마산업 재해 예방 및 감축 중장기 전략보고서(2014.09., 원진 녹색병원)

산업재해 미보고율이 84%이상으로 나타났다. 말관리사의 재해율이 높다고 하지만 마사회 전사업장을 기준으로 한다면 미보고율은 더 높을 것으로 추정할 수 있다.

<1-4> 고용노동부 산업재해 신고 현황(마사회 전 사업장 기준)

구 분	2017년	2018년	2019년
말관리사 산재보상재해	113	162	161
산업재해 신고 현황	18	17	23
미보고율(%)	84.1%	89.5%	85.7%

서울경마장조교사협회는 이미 알려진 바와 같이 2015~2017년까지 3년간 산재발생 보고 의무 2회 이상 위반한 사업장 명단에서 위반횟수 50건으로 1위에 올랐고, 한국마사회부 산경남경마본부도 위반횟수 12건으로 3위에 올랐다. 재해의 은폐는 공식적인 재해율을 낮춰 재해예방을 위한 장애물로 작동할 뿐만 아니라 정부의 관리감독을 피해가기 위한 명백한 위법행위이다.

산재의 은폐는 미보고에서만 드러나는 것은 아니다. 마사대부 평가에 산재율이 포함되기 때문에 의도적으로 산재 신청을 막거나 분위기상 공상으로 처리하는 경우가 많다. 기수의 경우는 산재보험을 적용받을 수 없기 때문에 보고의 대상도 아니며, 민간재해보험을 받으려면 기승계약을 해지해야 하는 등 불이익이 존재해 1~2주 정도의 부상은 재해보험으로 치료받지 못하는 경우도 빈번하다.

<사례>

“4일 이상 치료를 받는 다고해서 다 산재보험을 하는 것도 아니고 입원을 하지 않는 경우(골절, 인대파열, 근육파열)에도 그냥 개인보험으로 처리하는 경우도 다수 있어요. 여러 경우가 있지만 개인적으로 소속조에 피해를 입히기 싫어서(산재사고가 마방대부 심사 목록 중의 하나임) 그런 경우도 있고 큰 후유증이 없을만한 부상일 경우는 개인적인 의견과 상관없이 소속 조의 분위기가 따라 공상처리 하는 상황도 다수라.” - 서울 말관리사 인터뷰 중

3) 재해의 원인 : 보장되지 않는 기승거부권

산업안전보건법은 산업재해가 발생할 위험이 있을 때, 노동자가 작업을 중지하고 대피할 수 있도록 하는 작업중지권을 보장하고 있으며, 이를 이유로 불리한 처우를 하지 않도록 규정하고 있다.

이는 일하는 과정에서 발생할 수 있는 위험을 인지했을 때 자신의 안전과 건강을 지킬

수 있는 기본적인 권리로, 모든 일하는 사람에게 반드시 보장돼야 하는 가장 기초적인 권리 중 하나라고 할 수 있다.

<p>제52조(근로자의 작업중지) ① 근로자는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는 경우에는 작업을 중지하고 대피할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따라 작업을 중지하고 대피한 근로자는 지체 없이 그 사실을 관리감독자 또는 그 밖에 부서의 장(이하 "관리감독자등"이라 한다)에게 보고하여야 한다.</p> <p>③ 관리감독자등은 제2항에 따른 보고를 받으면 안전 및 보건에 관하여 필요한 조치를 하여야 한다.</p> <p>④ 사업주는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있다고 근로자가 믿을 만한 합리적인 이유가 있을 때에는 제1항에 따라 작업을 중지하고 대피한 근로자에 대하여 해고나 그 밖의 불리한 처우를 해서는 아니 된다.</p> <p style="text-align: right;"><산업안전보건법></p>
--

그러나 ‘개인사업자’ 신분으로서 산업안전보건법의 적용을 받지 못 하며, 동시에 조교사와의 계약 및 지시가 없으면 말을 탈 수 없는 기수들에게는 이런 거부권이 전혀 보장되지 않는다. 이런 고용 지위상의 불리함은 기수들이 조교사나 마주의 부정 지시를 거부할 수 없도록 하기도 하지만, 안전보건상 문제를 일으키는 조건이 되기도 한다. 기수들은 보통 본인이나 말의 상태가 경주에 적합하지 않을 때에도 마주나 조교사가 경주 참여를 강요하면 현실적으로 이를 거부할 수 없으며, 이것이 종종 사고로 이어지는 원인이 된다고 지적한다.

조교사나 마주와의 관계만 문제되는 것은 아니다. 태풍이나 우천 등 경주하기 위험한 상황에서 경마를 진행할지 여부에 대해서도 기수들은 전혀 목소리를 낼 수 있는 구조가 없다. 이에 따라 기수의 안전을 도외시한 채 경주 실시 여부가 결정된다. 경마 경주를 지휘하고 시행하는 마사회에서는 한 차례라도 경기를 더 해서 수익을 높이는 것을 목표로 하고, 이런 상황은 자주 기수의 안전을 위협한다.

<사례>

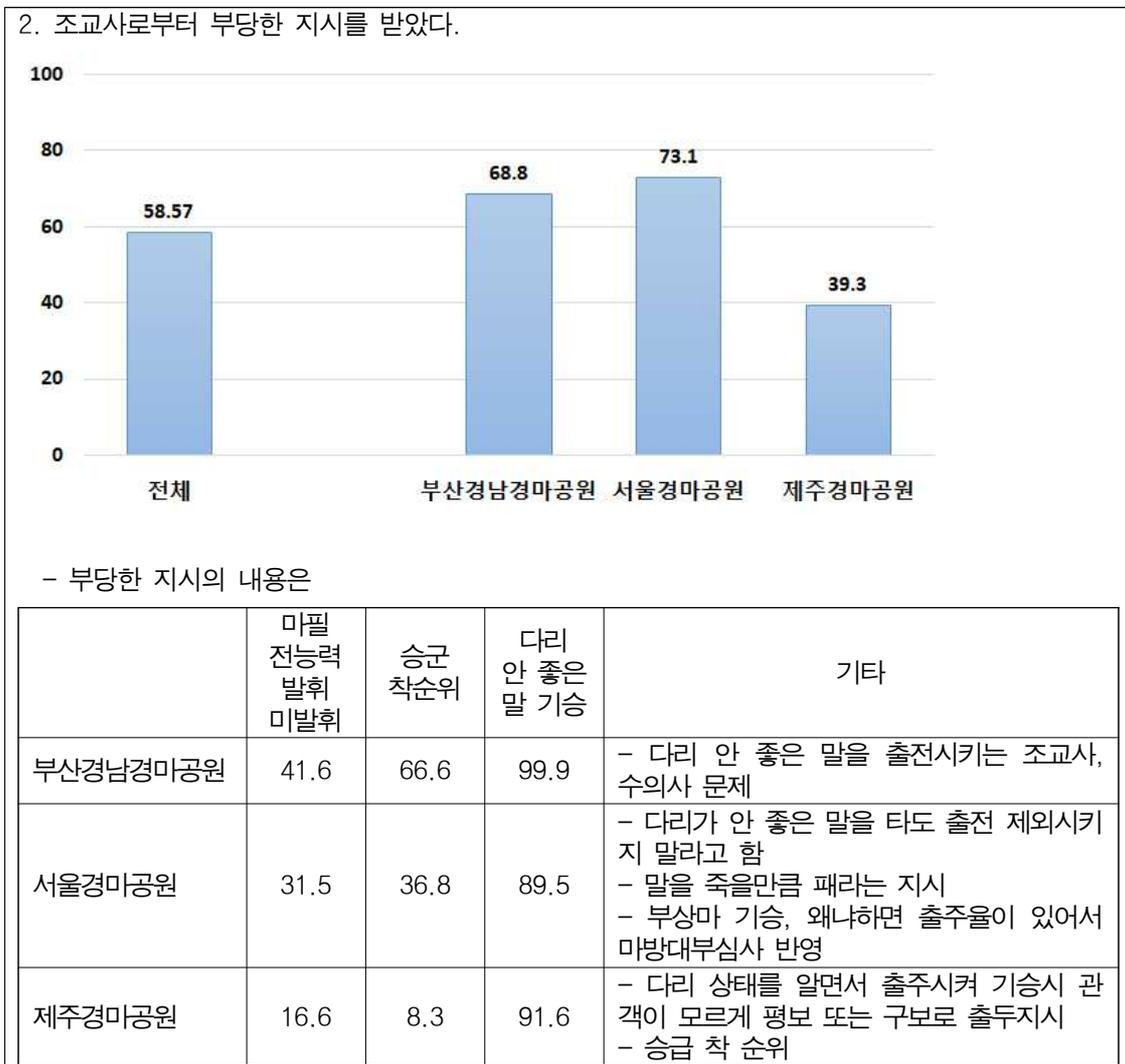
“장맛비로 한치 앞이 안보일 정도로 그렇게 내리고 다 물바다가 되서 말이 미끄러지기도 하고 물방울이 뿜혀 앞이 안 보이는 상황에서도 경주를 시행하는 경우가 매우 많다. 그럼 재난경보가 있기 전까진 경기는 계속되는 것이다. 아니다. 재난경보 문자가 오면 그런 날도 탄다. 태풍, 호우경보에도, 지금 안 오니까 타. 지금 괜찮으니 그냥 타 이러면서.”

“이 정도로 아무리 위험해도 그에 대한 의견을 못 낸다. 외국은 어떤 시스템으로 돌아가는지 잘은 모르지만 마사회는 계속 선진경마 이야기를 하면서 시스템을 돌리는데, 외국의 경우 잠깐 연수 때 보니 호주에선 기수들이 경마장에 비가 와서 땅이 조금이라도 좋지 않으면 둘러보면서 경주가 어렵다고 하니 바로 취소되더라. 우리나라에서는 그냥 탔을 텐데. 그런데 거기선 기수들이 돌아보면서 재결에게 우리는 너무 위험해서 못탈 것 같다고 하니 경주가 연

기되더라. 그런데 여기 한국에선 눈이오나 비가 오나 취소할 마음은 마사회 쪽에서 1도 없고 저희가 그렇게 말을 할 수 있는 상황도 못된다. 노조 설립 후 확정되면 우리가 목소리를 낼 수 있고 안정성도 어느 정도라도 보장이 될 수 있지 않을까 해서.”

“근데 다치는 친구들 보면, 어쩔 수 없이 타야 해. 말을 안 타면 말도 안 뛰어주는 상황이 되니까. 악벽마 아니면 다리가 안 좋은 말도 울며겨자먹기로 타는 기수들이 많아.”
- 부산기수 인터뷰 중

문중원 기수의 사망 이후, 시행한 기수 설문조사에서도 설문 참여 기수의 60%가 조교사로부터 부당한 지시를 받은 적이 있다고 답했는데, 이 중 가장 많은 것이 ‘다리 안 좋은 말을 출전시키는 조교사와 수의사의 문제’였다. 이는 당연히 경주 결과에 영향을 미치게 된다. 이 때문에, 경마 시행규정에서도 질병이 있거나 악벽이 있는 말은 경주 제외, 출발 제외하도록 하고 있다. 그러나 이를 결정할 때 기수나 말관리사의 의견은 충분히 반영되지 않는다.



- 어떤 말을 타면 다칠 수 있다는 것을 알면서도 목숨 걸고 타야만 했음.
- 비가오던 태풍이 불던 안개가 가득찬 날에도 말위에 올라가야만 했음

(2019 경마기수 실태조사 설문 조사 결과)

간혹 수의사가 기수들에게 ‘(이 말을) 탈 수 있겠는지’ 묻기도 하지만, 출주 거부 후 불이익에 대한 보호 조치가 없는 상황에서 이는 오히려 책임을 기수에게 떠넘기는 것으로 느껴질 뿐이다.

<사례>

“탈 수 있겠어요? 수의사가 물어보면 저희 입장은 난감하죠.”

“그런데 괜찮냐 그러니까. 조교사 관계, 마주관계, 그 위험한 상태에서도 그런 관계가 떠오른다는 것 자체가 취소를 해야 하고 이런 말을 안 써야 되는데 말 괜찮으십니까 물어보면 어떻게 하지 그게 머릿속에 스쳐 지나가면 안타기가 그렇잖아요.”

“자기들이 보기에 어느 정도 뿔 수 있겠다 안 뿔 수 있겠다 싶으면 물어봐가지고 제가 탔던 말이고 알던 말이면 어느 정도 괜찮은데 애들이 적극적으로 이걸 안 돼요 그러지 않으니까.”

“전 (수의사가) ‘안돼요’ 그렇게 말하는 걸 본 적이 없습니다.”

- 부산기수 인터뷰 중

기수의 기승 거부권에 대한 인식 자체가 낮다 보니, 말 상태에 따라 가장 큰 안전상의 부담을 지게 되고, 말과 함께 경기를 진행하는 당사자인 기수에게 말 상태에 대한 정확한 정보를 제공하지 않는 경우도 있다. 이런 경우 기수가 속한 마방의 말을 반드시 조교하거나 경주에 데리고 나가지 않는 현재의 제도 자체가 위험을 가중시킨다고 볼 수 있다.

평상시에 새벽 조교 등 훈련을 시킬 때, 본인이 다뤘던 말을 타고 경주에 나가게 된다면 말의 상태를 잘 알 수 있고, 이에 따라 위험에 대비할 수 있다. 위험에 대비하는 방법 중 가장 강력한 것은 기승 거부일 것이다. 그러나 마방마다 계약을 맺어야만 말을 탈 수 있는 기수 계약의 특징과는 달리, 조교사나 마주는 반드시 마방 소속 기수에게 기승을 맡기지 않을 수 있다. 기수들은 본인들의 이런 처지를 ‘대리기사’에 비유한다. 이 방, 저 방 찾아 다니며 말 탈 기회를 스스로 찾아야 하는가 하면, 어느 날 갑자기, 심지어 당일에도 “0000(말이름) 타는 거지?”, “00씨. 이 경주 비었어? 탈 수 있어?” 이런 문자나 전화, 특이 온다.

이렇게 되어 기수들은 말에 대한 충분한 정보를 기반으로 본인의 위험을 인지할 수 있는 권리를 빼앗기게 된다. 심지어 이를 악용해, 말 탈 기회가 적은 기수들에게 위험한 말을

갑자기 배정하는 악질적인 조교사도 있다.

<사례>

질문 : 다리가 안 좋은 말들은 조교를 일부러 안 시킨다?

기수 : 더러 있어요. 더러.

질문 : 왜냐하면, 출전이 어려울 거 같으니까?

기수 : 기수가 거부할 것 같으니까. 그래서 이런 말이 있어요. 저기 집 말은 한 번씩 타 봐야 한다. 중간에. 안 그러면 어디가 어떻게 나쁜지 몰라서. 타 보고 나 안 탄다고 얘기를 해야 하는데, 아예 안 태워보고 출마 등록을 시키는 데도 있어요.

질문 : 그래서 그냥 당일날 경주 뛰게?

기수 : 그렇죠.

- 부산기수 인터뷰 중

기승 거부권이 꼭 엄청난 부당 지시나 대단한 안전상의 위험이 있을 때만 필요한 것은 아니다. 일하는 사람이 일상에서 부딪칠 수 있는 다양한 위험을 예방하기 위해, 가장 중요하게 사용할 수 있는 협상카드 중 하나가 '노무 제공을 거부하는 것'이다. 기승 거부권이 전혀 없는 기수들은 '추운 날씨라서 기수들이 다 함께 내복을 입는다'는 간단한 조치조차 마사회의 지시를 따라야 하고, 당사자들이 주장했을 때 전혀 받아들여지지 않는 경험을 하게 된다.

<사례>

"추우면 마사회에서 오늘은 내의 1개 더 입겠습니다 하면 다 입는 거거든요. 그런데 갑자기 안 해주는 때가 있어요. 우리가 마음에 안 들었나보죠. 평소에 영하1도면 알아서 입으라고 했어요." - 부산기수 인터뷰 중

그래서 기수들이 노동조합을 만들 때 가장 기대하는 점 중의 하나도 이렇게 함께 모여 목소리를 낼 수 있게 되는 변화다. 기수 개인들이 몸이 아프거나 힘들 때 기승을 거부할 수도 있고, 악천후 등으로 위험하면 경주를 지속할지 여부를 기수들이 함께 결정할 수 있는 구조가 돼야 역지로 말을 타다 다치는 사고가 줄어들 것이다.

<사례>

"노동조합을 만들면 기대하는 점은) 독립적으로 당당하게 몸아프면쉬고 힘들면 기승거부를 하고 그렇게 목소리를 낼 수 있으면 좋겠다." - 부산기수 인터뷰 중

2. 위험을 키우는 구조

1) 기승거부권이 없는 고용계약구조

기수들이 가장 기본적인 안전상의 문제를 가지고도 기승을 거부할 수 없는 것은 앞서서도 설명한 1) 조교사와 기수 사이의 종속적인 계약 관계와 2) 마사회의 경마 시행 결정 과정에 기수들이 아무런 목소리를 낼 수 없는 현재의 구조적 문제 때문이다.

먼저, 조교사와의 관계에서 안전상의 이유로 기승을 거부할 수 있는 권리를 기수들에게 보장하는 것이 필요하다. 가장 먼저 표준 기승 계약서에 경주 기승 및 조교 보조를 거부할 수 있는 조건을 삽입해야 한다. 더불어, 이런 기승 거부권이 의미를 가지려면, 부당한 지시를 거부했을 때 불이익 금지 조항도 함께 들어가야 한다. 이에 따라 공공운수노동조합에서는 표준기승계약서를 다음과 같이 개정할 것을 마사회에 요구하고 있다.

<p><공공운수법률원 표준 기승 계약서 안></p> <p>제4조 [기수의 권리와 의무]</p> <p>① “을”은 “갑”의 정당한 지시와 지도에 따른다.</p> <p>② “을”은 “갑”의 관리 마필의 특성 파악 및 기승조교를 하여야 하며 “갑”의 지시에 따라 마필 조교 및 마방 업무 보조를 수행하여야 한다.</p> <p>③ “을”은 경주에의 기승시 “갑”의 정당한 기승작전 지시에 순응하여야 하며 승리를 위해 최선을 다할 의무를 가진다.</p> <p>④ “을”은 아래 각호의 정당한 사유가 있는 경우 경주 기승 및 조교보조를 거부할 수 있다.</p> <p>1. 관리 마필의 상태가 경주 기승 및 조교보조를 하기에 적합하지 않은 경우</p> <p>2. 조교사의 지시가 경마의 공정성을 해치는 경우</p> <p>제5조 [조교사의 권리와 의무]</p> <p>① “갑”은 관리 마필의 경주기승과 조교 보조를 “을”에게 담당하게 하고 관리 마필이 경주에게 승리하기 위한 조교계획 수립 시행 및 기승 작전을 지시할 권리를 가진다.</p> <p>② “갑”은 “을”이 조교 보조를 한 관리 마필에 대하여는 “을”에게 우선적으로 경주기승의 기회를 부여해야 한다.</p> <p>③ “갑”은 “을”에게 아래 각호와 같은 부당한 지시를 하여서는 아니 된다.</p> <p>1. 관리 마필의 상태가 경주 기승 및 조교보조를 하기에 적합하지 않은데도 경주 기승 및 조교보조를 하게 하는 행위</p> <p>2. 경마의 공정성을 해치는 지시</p> <p>④ “갑”은 “을”이 제4조의 의무를 정당하게 이행하고 있음에도 불구하고 “을”에게 불이익을 주는 행위를 하여서는 아니 된다.</p> <p>⑤ “갑”은 “을”이 제4조 제④항에 따라 조교사의 부당한 지시를 거부했다는 이유로 “을”에게 불이익을 주어서는 아니 된다.</p>
--

그러나 이것만으로는 부족하다. 조교사가 기수에게 할 수 있는 가장 대표적인 불이익 처분은 기승 기회를 주지 않는 것이다. 그런데, 이미 기수에게 기승 기회를 주는 것이 조교사 재량으로 아무런 제한도 받지 않고, 기수들 사이에 기승 횟수가 크게 차이가 나는 상

황에서는 조교사가 특정 기수에게 어떤 이유로 기승 기회를 제한하는지 드러나지 않게 한다. 따라서 마방의 계약 기수에게는 그 마방의 출전 중 정해진 비율 이상 기승할 수 있는 권리를 도입한다든지, 모든 기수가 연간 출전해야 하는 최소 경기 수를 정하고 이를 마사회 각 경마공원이 관리하도록 하는 방안도 함께 도입되어야 한다.

더불어, 현재 유명무실하게 운영되고 있는 경주 제외, 출발 제외, 마체 검사, 조교 상태 심사 조항이 실효를 가질 수 있도록 경마 시행 규정을 개정해야 한다. 현재 경주 제외와 출발 제외는 심판위원이 결정하도록만 되어 있다. 말의 상태, 경주환경(악천후 등), 부당하거나 자신에게 불리한 작전지시 등이 있는 경우 기수가 기승을 거부하여 경주나 출발을 중단시킬 수 있다는 조항과 이로 인한 불이익 금지 조항을 경마 시행 규정에 도입할 수 있다.

현행 경마시행규정	개정안
<p>제74조(경주제외) 심판위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 때에는 해당 말을 경주에서 제외시킬 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제59조제1항 및 제2항을 위반한 때 2. 제71조제1항을 위반한 때 3. 경주마 관계자가 경마개최 근무지에서 개최 운영위원의 명령 또는 지시에 따르지 아니한 때 4. 기수의 사고·질병 또는 기승정지 등으로 기수변경을 하여야 하나 출발시각 임박 등으로 기수변경이 불가능한 때 5. 출주마의 사고, 악벽 또는 질병으로 출주가 부적당하게 된 때 6. 출주마의 마주가 제11조에 따라 마주 등록이 취소되었을 때 7. 발매를 시작한 후 같은 묶음번호안의 말 중 1두만 남았을 때 8. 그 밖에 경주의 공정성 확보를 위하여 필요하다고 인정할 때 <p>제77조(출발제외) 출발위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 경우에는 해당 말을 출발에서 제외시킬 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 기수 또는 말이 사고나 질병 등으로 출발하기 곤란하다고 인정되는 경우 2. 심한 악벽으로 출발이 지연되거나 다른 말에 위험을 미칠 우려가 있다고 인정되는 경우 3. 출발준비 과정에서 방마되어 출발할 수 없다고 인정되는 경우 4. 그 밖에 공정한 출발을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 	<p>제**조(기수의 기승 거부) 기수는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생하여, 기승 및 출주가 부적당하다고 생각할 합리적 이유가 있을 때 이를 거부할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 말의 사고, 악벽 또는 질병으로 출주 혹은 기승조교가 부적당하다고 생각할 때 2. 악천후 등 경주 환경이 부적당할 때 3. 부당한 작전지시가 있을 때 4. 그 밖에 기수의 안전 확보를 위하여 필요하다고 생각할 때

또, 마체검사 및 조교 상태 심사에서 조교에 참여한 기수 및 말관리사의 의견을 반드시

참조하도록 하는 조항을 삽입할 수 있다.

현행 경마시행규정	개정안
<p>제50조(마체검사 및 조교상태 심사) ① 경주에 처음 출주하는 말과 심판위원이 지정한 말은 마체검사, 출발심사 및 주행심사에 합격하지 아니하면 경주에 출주할 수 없다.</p> <p>② 조교사는 제1항에 따른 심사를 위하여 경주로 등 조교시설을 이용할 때에는 회장이 따로 정하는 절차와 기준에 따라야 한다.</p>	<p>제50조(마체검사 및 조교상태 심사) ① <u>현행</u></p> <p>② <u>현행</u></p> <p>③ <u>심판위원은 마체검사 및 조교상태 심사에서 조교에 참여한 기수 및 말관리사의 의견을 반드시 청취, 기록하여야 한다. 이와 관련한 절차와 기준은 시행세칙에서 정한다.</u></p>

이런 조항들은 전체적으로 경마 경기 운영 과정에서 기수와 말관리사의 의견을 수렴할 수 있는 구조를 만들고 강화하기 위한 것이다. 일하는 사람이 본인의 안전과 건강에 대해 의견을 낼 수 없고, 필요한 것들을 요구할 수 없는 조건에서 안전은 요원하다.

2) 치료받을 권리의 배제

개인사업자인 기수는 재해에 대해 본인이 책임을 지는 구조다. 본인이 낸 보험금으로 마사회에서 단체로 상해보험을 가입해 재해를 입었을 때 일정한 금액의 최저 생계비와 치료비를 보장하는 방식이다. 반면 산재보험은 사업주가 전액 보험료를 납부하여 과실의 유무와 상관없이 보장받는 사회보험의 성격이 강하다.

기수의 재해는 대부분 기승과정에서 발생하는데 말의 상태와 경마장 노면의 상태, 악천후 등을 이유로 기승을 거부하거나 선택할 수 없는 구조에서 발생한 재해에 대한 책임을 온전히 본인이 져야 한다. 말을 선택할 수 없는 하위권 기수에게 재해가 더 빈번히 발생하고 생계를 위해 충분히 치료받지 못하고 다시 일을 해야 하는 악순환이 반복되는 이유다.

<사례>

“의사의 진단서첨부가 가능하면 그 날까지는 보장을 한다. 내 몸은 좋아지긴 했으나 치료기간동안 살이 많이 찌거나 아직 경기하기엔 무리인 상태이고 약 한 달 후에 기승을 하는 게 바람직하다 싶을 때가 있다. 출근해서 조교를 할 순 없고 몸은 일반인들처럼 걸어 다닐 만은 할 때 그 정도에는 합법적으로 진단서가 필요하다. 회사출근을 안하고 병가 신청을 위해서는 진단서가 필요하고 진단서 있는 기간은 하루 9만원, 한달 270만원이 책정돼서 나오게 된다.”

“보험료는 한 달에 12~15만원 정도 낸다.”

- 부산기수 인터뷰 중

기수의 재해율은 전체업종 재해율의 135배로 타의 추종을 불허할 정도로 높는데 재해의 책임이 온전히 기수 개인에게 전가되기 때문에 충분히 치료받을 권리를 보장받을 수 없다. 재해로 인한 치료기간은 다음 기승계약에 악영향을 미친다. 기승과 조교의 횡수가 조교사의 권한으로 결정되고 기수간의 경쟁을 치열하게 부추기는 환경에서 어느 기수의 재해로 인한 병가는 다른 기수의 기승기회와 맞닿아 있기 때문이다.

“(골절이라든지, 한 2-3개월 쉬어야하는 부상의 경우) 안 붙어도 그냥 타게 되죠. 돈이 없으니까...병원에서 3개월 했는데, 저희는 한 달만 쉬었다 나오는 그런.. 저는 거의 그랬는데, 갈비뼈 3개가 나갔을 때도 석달 녀달 쉬라고 했는데, 한달 안 쉬고 탔거든요. 그게 이렇게 할 수밖에 없는 게..말을 뺏긴다고 해야 하나? 그게 되게 불안정한 시스템이 있으니까”

“270만원인가 주긴 하는데, 그것 받으려면 서류도 내야하고 계약도 해지해야하고 되게 복잡한 게 많아요. 그게 아닌 이상 수입이 0원이에요. 가정도 있고 하는 사람은 완전히 0원이면 두 달, 석 달 이렇게 쉬기가 곤란하죠.”

“계약이 되어있기 때문에 (부상으로) 오래 쉴 것 같으면 마방에서 연락이 와서 ‘기승계약을 해지하던지’ 이럴 수도 있고 우리가 타서 성적을 잘 냈던 말들은 그 다음에 또 탈 수 있는 기회가 있다. 그런데 쉬게 되면 그 말은 다른 기수에게 차례가 돌아간다. 조교사나 말들은 기다려주지 않기에 계속 기회를 놓치게 되면 늦게 나갈수록 쉴수록 내가 탈 수 있는 말이 줄어든다.” - 부산기수 인터뷰 중

2019년부터 산재보험의 적용범위가 확대되어 음식점업, 도소매업 등 1인 자영업자도 산재보험을 적용받을 수 있으며, 지게차, 덤프트럭 특수형태고용종사자도 확대 적용되었다. 기수들의 충분히 치료받을 권리를 위해 재해위험이 현저히 높은 직군으로서 산재보험의 적용대상에 포함해야 하며, 기승계약에 재해보험에 대한 부담을 조교사와 공동 부담하고, 치료 이후 일정기간 동안의 재계약 의무 등의 내용도 고려해 볼 수 있을 것이다.

경마는 순위경쟁의 스포츠이기도 하지만 공기업이 운영하는 산업이기도 하다. 지나친 경쟁으로 인한 병폐는 구성원의 건강을 해치고 전체적인 산업의 발전을 저해한다. 기수들이 아파도 말을 탈 수밖에 없는 것은 기승기회가 불안정하기 때문이다. 기수에게 최소한의 기승기회와 적정생계비 보장이야 말로 공정한 경마를 시행하기 위한 최소한의 조건이다.

3) 있으나마나 한 안전보건관리체계

한국 말 산업은 한국마사회를 주축으로 말을 공급하는 농장으로부터, 경마를 위한 마주, 조교사, 말관리사, 기수 등 여러 직종과 조직으로 구성되어 있으며, 서로간의 이해관계가

대립하기도 하여 포괄적인 안전·보건관리 체계를 구축하는 것이 쉽지 않은 조건이다.⁶⁾ 경마산업으로만 봐도 마사회, 마주, 조교사, 말관리사, 기수는 서로 고용관계로 맺어져 있지 않아 기존 사업장의 안전보건 시스템을 그대로 적용하기도 어렵다.

이럴 때 포괄적인 안전보건체계 구축과 운영의 책임은 기본적으로 경마 시행체인 마사회에 있다고 볼 수 있다. 재해 예방 및 일하는 사람의 건강 증진을 위해 반드시 필요한 법·제도를 정비할 권한과 경마 시설 환경 개선의 책임이 마사회에 있기 때문이다. 따라서 한국마사회가 경마 산업에 종사하는 다양한 주체들을 아우르는 안전보건총괄책임자로서의 역할을 수행해야 한다는 것이 그 동안 경마산업 안전보건체계와 관련된 연구들의 일관된 결과였다.⁷⁾

2014년 경마산업 재해 예방 및 감축 중장기 전략보고서는 경마산업에서 경쟁 위주의 문화에서 안전보건체계가 정착되지 못하고 있다고 평가했다. 마주→조교사→말관리사는 경쟁을 위한 공동체로서, 소속 마필이 상금을 따야만 조교사, 말관리사의 조교활동이 유지되고, 수입이 높아진다. 그런데, 안전보건은 기준 준수와 배려를 기반으로 하면서, 서로 간의 소통을 통해 안전보건 문제를 해결해야 한다. 경쟁 중심의 문화와는 이질적인 안전보건 문화를 정착하려는 노력이나 인식이 부족하였다고 평가한다. 안전보건에 대한 체제/구성원/지침 등이 마련되지 못하였고, 마련되었어도 그 기능을 제대로 하지 못하고 있다고 봤다. 이에 따라, 재해 예방 및 감축을 위해 안전보건체계 부분에서 다음과 같은 연차별 계획을 제시하였다.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
3. 안전체계 구축						
(1) 경마산업재해대책협의회 운영						
(2) 마사회-유관단체참여 시설 개선 TF						
(3) 정기적인 자격 갱신 추진						
(4) 재해 다발 마방/재해자 페널티						
(5) 마필확인후 기승자 조교/기승 보류권						

그러나 2017년 이 연구진의 중간 점검에 따르면, 가장 중요한 제도 정비와 시설 및 환경 개선은 거의 이루어지지 않고 있었다. 일부 안전 활동의 강화와 안전체계 구축에서 대책이 세워지긴 했지만, 재해대책협의회 참여 주체가 안전 의식이 부족하여, 효과적인 재해

6) 경마산업 재해 예방 및 감축 중장기 전략보고서(2014.09. 원진 녹색병원)
경마산업 종사자 안전관리 및 삶의 질 개선에 대한 연구(2019.02. 한국마사회 말산업연구소)
7) 위와 동일

예방 정책 결정으로 이루어지지 않고 있다고 평가했다. 이에 따라, 재해대책협의회에 노동조합의 상급노조인 한국노총, 민주노총이 참여하고, 전문가(과거 연구의 책임연구자 등)가 참여하여 계획을 수립, 시행, 평가, 보완하는 결정구조로 체계를 정착시켜 나갈 것을 제안하기도 했다.

비슷한 시기인 2017년, 말관리사 2명이 연달아 자살한 뒤 고용노동부가 마사회를 대상으로 특별근로감독을 실시했다. 특별근로감독 실시 결과에서 고용노동부는 안전보건 체계에 대해 마사회, 조교사협회 각각에 대해 다음과 같이 권고하고 있다.

근로감독 대상	근로감독 결과
마사회 : 안전보건체계	<ul style="list-style-type: none"> . 관리감독자 선임 확대 및 해당업무 효율적 관리 필요 . 고객안전 위주 안전관리 운영 대비 산업안전보건 분야 취약 . 운영규모 대비 안전보건 인력부족 및 재난업무 겸직 . 도급사업 협의체 운영 및 순회점검 방법개선 필요
조교사협회 : 안전보건체계	<ul style="list-style-type: none"> . 말관리사 재해 시 대체인력 부족(조기복귀 환경) ⇒ 대체인력 확충 및 재해자 적정기간 치료여건 조성 필요 . 안전보건교육관련인식미흡(작업내용변경, 특별교육인지부족)

2014년 연구 결과와 마찬가지로 여전히 산업안전보건 분야가 취약하며, 안전대책은 주로 고객 안전을 중심으로 얘기되고 있다는 것이다. 또 운영규모 대비 안전보건 전문 인력도 부족하고, 도급 등 다양한 간접고용 상태의 ‘일하는 사람’과의 안전보건체계를 강화해야 한다는 내용도 담고 있다.

이에 따라, 2017년 9월 마사회는 「경마산업 현장 산업안전보건분야 쇄신방안」을 발표했다. 여기에는 산업안전 업무를 총괄 전담하는 조직을 신설하여, 조정 통제 조직 기능을 강화하겠다는 내용과 당시 서울에서만 시행 중이던 ‘산업현장 공생 협력 프로그램’을 전국으로 확대 운영하겠다는 내용이 포함되어 있었다. 더불어 기존의 재해대책협의회를 ‘경마산업 안전관리위원회’로 통합하여 인권존중을 기반으로 경마산업의 노동안전 문제를 다뤄나가겠다고 하였다.

2017년 12월 관리사 고용구조 개선 협의 합의에 따라 구성된 경마산업 상생발전위원회는 기수, 말관리사, 조교사, 마주, 마사회 등 다양한 경마관계자들의 소통 구조를 정리화하기 위한 제안이었다. 각 지역본부에서 분기별로 소위를 개최하고 경마장을 통합해 반기별 개최하는 것으로 대대적으로 홍보했지만, 단순한 ‘소통’만으로 해결할 수 있는 문제

는 없다.

2018년 7월 제 1회 중앙위원회 회의를 진행한 경마산업 상생발전위원회에서 그 동안 논의한 내용은 첫 회의 때 경마산업 인권선언 제정한 것 외에는 주로 경주 계획 편성 논의가 대부분이었다. 2019년 12월에는 진상 규명과 책임자 처벌을 요구하는 부산 기수 협회와 유가족, 공공운수노조와 아무런 논의도 없이 조교사 개업 심사 외부위원 비율 확대, 전문가 심리상담 프로그램, 조교전문기수제도 독려 등의 자가 처방을 내놓은 것도 이 ‘상생발전위원회’였다.

근본적으로 각 직종 간의 관계가 대등하지 않은 상황에서, 직종별 소통 채널 확보는 ‘눈 가리고 아웅’에 머물 수밖에 없다. 부산 기수협회장으로 부산지역 상생발전위원회에 참여했던 기수는 상생발전위원회가 ‘판을 다 열어 놓았으니, 너희들끼리 잘 얘기하라’며 마사회가 책임을 회피하는 구조로 기능하고 있다고 본다. 마사회가 나서서 해결할 수 있고, 해결해야 하는 여러 문제들도 ‘상생발전위원회’로 던져버리고 모르쇠로 일관한다는 것이다.

<사례>

“마사회는, 마주 뽑아놓고, 기수도 뽑아놓고, 조교사도 뽑아놓고, 관리사도 뽑아놓고, 다 뽑아놨잖아요. 뽑아놓은 상태에서 판을 열어놨으니까, 재주는 너 네가 부러라 그런 식이에요. 사업성이 있다 없다 한다, ‘우리도 도와주고 싶긴 한데, 기수 조교사끼리 풀어야 할 문제 아니냐’ 이런 식”

“출주를 할 때 8등 안에 들어가 출주수당이 나오니까, 그런 부분에서 안 좋은 말임에도 불구하고 성적을 내야 해서 그러다 사고 많이 나지 않냐. 그래서 마주들이 이런 걸 생각해서 안 내보내고 해야 되는데 마주들이 자기 욕심 때문에 내보내서 출주수당을 받으려고 하는 거죠. 그래서 기수들이 많이 다치거든요. 그랬더니 이건 마사회가 해결 수 있는 부분이 아니지 않냐. 상생위원회를 열어서 해결해보자 했는데, 해결이 안 된 거죠.”

- 부산기수 인터뷰 중

이런 상황에서 기수들의 안전보건 관련 책임은 모두 기수 개개인에게 돌아온다. 예를 들어, 모든 기수가 늘 신경써야하는 체중 관리는 당연히 기수 개인의 몫으로 여겨질 뿐 아니라, 부산경남경마공원 기수 숙소나 작업장에는 체중 관리를 위해 가장 기본적인 사우나 설비도 없다. 기수 스스로도 ‘자기가 체중 관리 덜 하면, 기회가 줄어들다. 자기 몫’이라는 생각이 팽배하다.

<사례>

“마사회에서는 체중관리를 못 해요. 체력단련실은 있는데 사우나가 없어요. 그래서 체중감량

을 못 해요. 체중감량을 그래서 밖에 나가서 하는 경우도 많아요.”

“체중은 어차피 회사에서 맞춰둔 말 위에 올라가는 체중이기에 거기에 맞는 기수들 섭외하는 것이다. 체중관리가 힘든 이는 기회가 조금 더 줄어드는 것이다. 축복받게 체중관리 안해도 되는 이도 있고, 매일 사우나나 헬스장에서 관리해야만 하는 이도 있다.”

- 부산기수 인터뷰 중

이런 인식은 안전장치가 안전보호구 같은 기본적인 조치로까지 이어진다. 경력이 20여년 된 40대 기수는 기수로 일하는 사이 기수에게 제공되는 안전장치 등이 개선된 점이 거의 없다고 답한다. 기수에게 안전보호구는 헬멧과 안전복 정도인데, 그것조차 무게를 줄이려고 스펀지를 빼는 경우도 있다고 한다. 안전 장비나 보호구를 제대로 갖추는 것, 이를 제대로 사용해 안전하게 타거나 좀 더 위험을 무릅쓰는 것, 체중관리를 하거나 못하는 것, 이로 인해 기승 기회가 달라지는 것이 모두 기수 개인에게 맡겨져 있다. ‘개인사업자’이기 때문이다.

<사례>

“기수한테 안전보호구는 하이바랑 프로텍터. 안전복이 전부죠.”

- 부산기수 인터뷰 중

이는 기수들에게 흔히 나타나는 사고나 손상, 근골격계질환 등의 직업 관련 질환에 대해 기수들이 제대로 치료받을 권리를 확보하지 못 하고, 이런 재해들을 줄이기 위한 효과적인 예방 대책이 수립되지 않는 것으로 이어져 악순환이 된다.

정부는 공공기관 작업장 안전강화 대책의 일환으로 공공기관 중 안전관리 중점기관에 대한 안전근로협약체 설치, 구성, 운영에 대한 규정을 마련했다. 안전근로협약체는 공공기관(이하 “원청업체”라 함)의 산업안전보건위원회 구성·운영시 당해 사업장 내의 사업의 일부를 도급받은 업체(이하 “하청업체”라 함)를 포함하여 확대 운영하는 협약체로서 하청업체에 대한 원청 책임을 강화하기 위한 방안으로 시행되고 있다.

개인의 책임으로 전가되었던 안전보건을 이제는 원청이자 공공기관인 마사회가 책임져야 한다. 안전보건은 고용구조와 시스템, 시설과 관리의 문제이므로 개인에게 전가되어서는 답이 없다. 현재 운영되고 있는 안전근로협약체에 말산업 전체의 구성원이 동등하게 참여할 기회 보장하고 단순한 의견수렴이 아닌 적극적인 결정기구로 활용해야 한다.

3. 소결

한국마사회는 4가지의 안전보건 방침을 정해 “기업경영 활동에 있어서 안전보건을 최우선하며 전 사업장 안전보건경영 체계를 구축하여 말산업 전반의 산업재해를 예방”하겠다고 선언한 바 있다.

<ol style="list-style-type: none"> 1. 주기적 위험성 평가를 통해 근로자, 고객 등 국민에게 안전한 시설 제공 및 쾌적한 근무환경 조성 2. 임직원 및 이해관계자 등 구성원 모두가 동참하는 안전문화 조성을 위하여 적극적인 지원 및 협력체계 구축 3. 산업안전보건 법령 및 기타 안전관련 법규의 철저한 준수 4. 체계적 안전보건관리를 위해 안전보건경영시스템의 지속적 운영 	<div style="text-align: center;"> <h4>안전보건 방침</h4> <p>한국마사회는 말산업으로 국가경제 발전과 국민의 여가 선용에 기여하고 국민에게 사랑받는 말산업 전문기업으로 거듭나기 위해 기업경영 활동에 있어서 안전보건을 최우선으로 하며 전 사업장 안전보건경영 체계를 구축하여 말산업 전반의 산업재해를 예방하고 국민의 생명과 안전을 보호하기 위해 아래와 같은 방침을 준수한다.</p> <hr/> <p style="text-align: center;">아 래</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주기적 위험성 평가를 통해 근로자, 고객 등 국민에게 안전한 시설 제공 및 쾌적한 근무환경 조성 2. 임직원 및 이해관계자 등 구성원 모두가 동참하는 안전문화 조성을 위하여 적극적인 지원 및 협력체계 구축 3. 산업안전보건 법령 및 기타 안전 관련 법규의 철저한 준수 4. 체계적 안전보건관리를 위해 안전보건경영시스템의 지속적 운영 <p>2019년 10월 11일 한국마사회 회장 김낙순 </p> </div>
--	---

한국마사회가 스스로 선언한 4가지의 안전보건 방침만이라도 제대로 준수한다면 악명 높은 재해율은 감축될 수 있을 것이다. 안전보건 방침 이전에 한국마사회가 분명히 인식해야 할 것은 말산업 구성원의 안전보건관리책임자는 바로 한국마사회라는 것이다.

다시 한 번 안전보건방침을 되새겨보라.

1. 주기적인 위험성 평가에 구성원의 참여를 보장하고, 결과를 바탕으로 하는 재해예방 계획을 수립하여야 한다.
2. 지원과 협력체계에서 그치는 것이 아닌 임직원 및 이해관계자 등 구성원 모두가 동참할 수 있는 적극적인 안전보건체계를 구축해야 한다.
3. 산업안전보건 법령 및 안전관련 법규의 철저한 준수는 산재은폐로 가려진 재해율을 오히려 드러내는 것에서부터 시작해야 할 것이다.
4. 체계적 안전보건관리를 위해 안전보건경영시스템에 모든 구성원의 참여를 보장하고 마사회의 안전보건관리책임을 다해야 한다.

4. 기수에 대한 인권침해

국가권력이든 기업권력이든 권력집단이 인권을 침해하는 방식 중에 하나가 권리주체에게 권리의 자격을 인정하지 않는 방식이다. 한국 사회에서 법이나 규범으로 보장된 권리에 대해 ‘자격 없음’, ‘해당사항 없음’이라는 방식으로 누군가의 인권을 침해하는 것이다. 경마기수에 대한 막강한 영향력을 행사하는 마사회는 경마기수의 노동자성을 부인하는 방식으로 권리를 침해한다. 또한 명시적으로 마사회가 부인하고 있지는 않지만 경마기수의 스포츠선수로서의 인권도 인정되고 있지 않다. 이는 흡사 현장실습생인 고등학생들의 인권(교육권과 노동권)을 교육부와 노동부가 박탈하는 행태와 비슷하다.

많은 사람들이 고 문중원 기수의 죽음을 통해 사람들은 어렵פות하게 기수의 처지를 알게 됐지만 경마기수라는 직업의 소수성, 전문성에 대한 낮은 관심과 경마에 대한 부정적 인식으로 경마기수의 위치와 권리를 쉽게 동의하지 못하기도 한다. 심지어는 기득권세력의 주장이 그럴듯해 보일 때도 있다. 혹자는 경마는 사행산업일뿐 스포츠는 아니라고 말하기도 한다. 그런데 마사회법에 마사회의 목적에는 “경마의 공정한 시행과 원활한 보급”, “국민의 여가선용”이라고 되어 있다. 현재 경마의 사행성이 심각하지만, 그 사행성과 사행성이 만든 극한경쟁이 기수를 죽게 만든 것이다. 따라서 문제삼아야 하는 것은 경마를 스포츠가 아닌 사행산업으로 만들어가고 있는 마사회 경영진, 정부에 대해 문제제기지, 기수의 노동자성이나 선수로서의 권리를 박탈하는 것을 용인하는 것으로 이어질 문제는 아니다.

스포츠인권에서 바라본 기수의 권리 박탈

그런데 경마기수들을 ‘스포츠인’으로 선뜻 받아들이지 않는 이유는 무엇일까. 마사회는 박근혜정권 당시 정유라를 의식한 대규모 승마장 건설과 관련한 의혹을 만들 정도로 한 때는 승마에 투자하려고 한 적도 있다. 그렇다면 승마는 스포츠이고 경마는 스포츠가 아닌가. 둘 다 경주임에도 경주에 돈을 걸고 베팅을 하는 사행성이 문제이다. 단지 경마가 승마⁸⁾와 달리 올림픽경기종목이 아니기 때문이라고 말하는 것으로 충분하지는 않다. 경마도 올림픽종목은 아니지만 여러 국제경기가 있다.⁹⁾ 골프도 아직까지는 올림픽경기는

8) 승마는 장애물비월·마장마술·종합마술 세 가지 종목이 있다. 이중 마장마술은 가로 60m, 세로 20m의 마장에서 말과 사람이 펼치는 연무(演舞)다. 유연한 동작과 울동미가 포인트로 승마의 체조이자 발레로도 불린다. 6~7분 동안 평균 25개의 동작을 소화하려면 말과 선수의 호흡이 중요하다. 그리고 다른 스포츠와 달리 기수의 체중·나이·성별 구분이 없다. 하지만 경마는 스피드가 중요한 경기로, 말의 부담을 줄이기 위해 경마기수의 체중을 48kg 이하로 제한하고 있다.

9) 미국의 ‘페가수스 월드컵’이나 총상금 1,200만 달러가 걸린 ‘두바이 월드컵’, 한국마사회의 ‘코리아

아니며, 2024년에는 올림픽 정식 종목이 될 것이라고 한다. 경마든 골프든 올림픽경기로 채택되기에는 상업화가 많이 진행되었기 때문이었다. 그렇다면 일부 경마인들이 주장하듯 경마가 올림픽경기종목으로 채택되면 해결될 문제인가. 그렇지 않다. 올림픽경기 종목으로 채택되더라도 경마기수들에 대한 인권이 보장되지 않으면, 사행성을 낮추지 않으면, 건전성이든 문화권이든 보장하기 어려울 것이다.

마사회의 사행성으로 선수인 경마기수의 인권은 눈에 띄지 않는다. 그 결과 경마기수들은 스포츠인으로서 지켜져야 할 최소한의 인권도 보장받고 있지 않다. 마사회는 그러한 부정적 인식과 개인마주제를 바탕으로 기수를 개인사업자로 둔갑시키고 선수에게 필요한 최소한의 지원도 하지 않는다. 마사회가 필요에 따라 비교하는 프로야구단도 선수들을 위한 운영비를 절반이나 사용하고 있지만 마사회는 그렇지 않다. 프로야구선수단 운영비에는 소속 선수들의 연봉, 해외 전지훈련 비용, 국내 원정경기 때 숙박비용, 선수들의 재활·치료 비용 등이 모두 들어간다.¹⁰⁾ 반면 경마기수들은 기숙사 비용이나 재활치료 비용을 모두 개인이 부담하고 있다.

한국 사회에서 스포츠인권이 공식적으로 제기된 것은 2010년 국가인권위원회에서 스포츠와 인권이라는 의제를 만들면서 본격화됐다. 당시 학생스포츠선수에 대한 교육권침해와 폭력(폭언, 물리적 폭력, 성폭력 포함), 그것을 가능하게 한 스포츠계의 엘리트주의, 남성중심적 문화, 성과주의에 대한 비판이었다. 스포츠인권은 모든 사람이 스포츠에 대한 권리(엘리트스포츠만이 아니라 생활스포츠권리)와 스포츠선수의 권리(행복추구권, 기본권, 안전권, 노동권, 프라이버시권 등)를 국가와 (프로선수의 경우)구단기업이 보장할 것을 담고 있다. 주로 스포츠폭력이 발생하는 분야는 전문스포츠(엘리트스포츠)다.¹¹⁾

또한 2018년 국가대표선수에 대한 성폭력 등 체육계 폭력 및 성폭력문제가 가시화되었고 학생선수만이 아니라 프로선수의 인권문제가 다시 한 번 가시화됐다. 2019년 안민석 의원실에서 발행한 『스포츠인권백서-언론보도를 통해 본 스포츠 반인권 사례모음』에는 학습권, 장애인권, 자기결정권, 탈의실, 노동권, 은퇴이후의 삶, 병역특례 논란 등으로 영역별 사례도 정리돼 있다. 위의 영역별 권리는 경마기수의 권리와도 맞닿아있다.

컵'과 '코리아 스프린트' 등이 있다. 2020년에는 사우디아라비아 자키클럽이 세계 최고 경마 총상금 2천만 달러(한화 약 239억 원)를 내건 사우디컵을 개최할 예정이다.

10) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190508181151007>

11) 「스포츠권의 헌법상 지위- 스포츠선수의 학교폭력실태 및 해결방안과 법인권교육의 방향을 중심으로」- 정승재 『법과 인권교육연구 제5권 제3호』, 2010.12.30.

경마기수의 노동자로서의 권리 부인

스포츠선수로서의 권리를 인정받지 못한 기수들은 노동자성도 인정받고 있지 못하다. 앞서 서술된 내용처럼, 노동자로 누려야 할 최소한의 노동조건, 임금, 안전이 보장되고 있지 않다. 최소한의 부당한 인권침해를 방지하고 노동권을 보장받고자 기수노조가 만들어졌다. 이러한 사례는 이미 다른 프로스포츠 분야에서도 드러난다. 아직 한국에서는 프로축구든 프로야구든 아직 노동자성 인정이나 노조인정이 되지는 않았으나 외국에서는 프로선수들의 노조 인정이 되고 있다. 미국의 스포츠리그와 영국 등유럽의 스포츠리그에서는 선수회가 노동조합으로 인정되어 활동하고 있다. 주요 역할은 단체협약을 통한 선수지원, 에이전트등록제도를 통한 에이전트 통제 그 외 선수의 권리보호 등의 활동을 하고 있다. 2014년 한국 국회에서도 프로야구선수가 노동법의 보호를 받으려면 특수고용형태 종사자 방식으로 검토하자는 제안이 나오기도 했다. 아무튼 선수들의 노동자성이 인정되면 부상에 대한 산재보험 적용, 처우개선, 불공정 계약관행 등의 개선이 강구되고 선수 인권 보호를 위한 실태조사도 가능할 것이다.¹²⁾ 그러나 현실은 공공기관임에도 마사회의 무책임한 태도로 기수들의 노동, 임금, 안전 등에 대한 실태조차 파악하기 어려운 실정이다.

헌법적 권리 주체인 기수에 대한 인권침해

이러한 사정으로 기수들의 무권리상태를 구체적으로 파악하기 어려웠다. 기존 실태조사 및 연구 자료와 진상조사팀이 기수들을 인터뷰한 내용을 기초로만 기수들에 대한 인권침해를 정리할 수 있었다. 따라서 서술되는 기수에 대한 인권침해는 빙산의 일각일 수도 있다.

마사회가 경마기수의 노동자성과 스포츠선수로서의 권리를 부인하더라도 경마기수는 한국 사회를 살아가는 사람이므로 헌법 상 보장된 권리를 보장받은 헌법적 권리 주체인 것만은 부정하기 어려울 것이다. 아래는 현재 파악된 기수들의 권리 침해 내용이다.

1) 경쟁시스템으로 인한 부적절한 경기 횟수, 그로 인한 휴게권, 출전권 박탈

가. 휴게권 박탈

현재 한국의 경마는 경마장보다는 화상경마장을 확대하고 있다. 화상경마장에서 올리는 수익이 큰 비중을 차지하는 것도 이 때문이다. 그렇다면 국민들의 여가선용으로서의

12) 「프로야구선수 계약에 관한 노동법적 소고」, 2017.8.유강렬, (경성대학교 법학박사과정)

스포츠 경마라기보다는 사행성을 극대화하는 화상경마가 주를 이루고 있다. 이러한 사행성은 기수들의 건강이나 조건을 고려하지 않는다.¹³⁾ 현재 경기는 한 주에 17R을 기본으로 짜이는데 이는 기수의 건강에 대한 고려가 전혀 없는 것이다. 체력소모가 많은 경기임에도 아래 표에 나타나듯이 잘 나가는 선수는 거의 설 새 없이 경기를 해야 한다. 제대로 쉴 시간, 휴게권이 전혀 보장되지 않는다. 이는 2010년 국가인권위원회가 권고한 스포츠인권가이드라인의 내용인 “운동선수가 과도한 훈련이나 과중한 경기 참여로 혹사되어 선수로서 활동할 수 있는 기간이 단축되지 않도록 훈련 시간과 경기 참여 횟수에 대한 합리적 기준”에 배치되는 것이다.

그렇다고 기수 인원이 부족해서 기수가 몸을 상해가면서 휴게권도 보장받지 못하면서 경기를 뛰는 건 아니다. 매출을 목적으로 한 무한경쟁시스템으로 운영하다보니 경마인들에게 인기 있는 말이나 선수를 출전시키려 하다보니 아예 뛰지도 못하는 선수들도 생긴다. 기승기회도 없이 조교훈련만 하는 기수들도 생긴다. 그리고 이러한 기승횟수의 격차는 소득(매출)의 격차로 이어진다.

<사례>

“출전하는 날인 금요일 10시까지 대기실. 경마법규상 90분 전에는 대기해야한다. 호출하면 음주여부(선별해서), 복색입구 준비하는 시간. 11시 30분 경주 기준. 마지막 경우 6시에 끝나면, 6시10분 정도 끝나면, 숙소에 가면 빠른 6시 30분. 장비정리하면 늦으면 7시. 씻고 밥 먹고 하면 그때가 개인시간을 갖는다.”

“보통 분들은 말이 뛰는데 뭐가 힘들냐고 해요. 그런데 100m 전력 질주하는 거랑 거의 같아요. 육체노동처럼 힘들어요.”- 부산기수 인터뷰 중

13) <https://race.kra.co.kr/raceoper/RaceoperView.do?Act=13&Sub=1&meet=1>

출전내역

출 > 선수명순서 > 출전내역 > 출전내역

2020/01/31 (금) ▼

기수 기승현황
 최종 출전현황
 마주별 출전현황

기수기승현황

2020/01/31 (금)

기수명	출전	연주											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
김민현	7		①②③ 코믹 비악	①②③ 스> 비악		①②③ 비악	①②③ 비악		①②③ 스> 비악	①②③ 비악		①②③ 비악	
김태영	7		①②③ 비악	①②③ 비악	①②③ 비악			①②③ 비악			①②③ 비악	①②③ 비악	
김민성	5	①②③ 비악	①②③ 비악			①②③ 비악		①②③ 비악			①②③ 비악		
김어수	7	①②③ 비악	①②③ 비악	①②③ 비악	①②③ 비악		①②③ 비악	①②③ 비악					①②③ 비악
김민영	7	①②③ 비악				①②③ 비악	①②③ 비악		①②③ 비악		①②③ 비악		①②③ 비악
김민정	5	①②③ 비악	①②③ 비악	①②③ 비악			①②③ 비악	①②③ 비악					
나수진	8		①②③ 비악			①②③ 비악	①②③ 비악	①②③ 비악	①②③ 비악	①②③ 비악	①②③ 비악	①②③ 비악	
박재이	8	①②③ 비악		①②③ 비악		①②③ 비악		①②③ 비악	①②③ 비악	①②③ 비악	①②③ 비악		①②③ 비악
서승희	7			①②③ 비악	①②③ 비악	①②③ 비악	①②③ 비악		①②③ 비악	①②③ 비악	①②③ 비악	①②③ 비악	①②③ 비악
윤아니	7	①②③ 비악	①②③ 비악	①②③ 비악		①②③ 비악	①②③ 비악	①②③ 비악		①②③ 비악			
유영민	7	①②③ 비악			①②③ 비악	①②③ 비악		①②③ 비악	①②③ 비악			①②③ 비악	①②③ 비악
이성재	7	①②③ 비악	①②③ 비악			①②③ 비악	①②③ 비악		①②③ 비악	①②③ 비악		①②③ 비악	①②③ 비악

· 요일별 기본 발매경주수

구분	금요일	토요일	일요일
발매경주수	16R	16R	17R

· 고차유창기 등 시기에 따라 스톱 번등 운영
· 월별 경주시형 규모

○ 서울

(단위 : 필, 경주)

구분	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	계
경마일수	6	9	9	6	10	8	8	8	8	7	9	8	98
경주수	72	116	92	88	110	88	93	92	89	92	92	92	1,116

- 주당 23R을 기본으로 하되, 경주편성 자원을 고려하여 육산마고체기(4~6월)에는 주당 22R, 연말연초 및 전체유창전 후에는 주당 24R 시행

○ 부경

(단위 : 필, 경주)

구분	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	계
경마일수	7	8	9	8	10	8	8	8	8	7	9	8	98
경주수	62	86	64	66	79	60	64	72	64	68	68	68	810

- 주당 17R을 기본으로 하되, 경주편성 자원을 고려하여 육산마고체기(4~6월)에는 주당 16R~16R, 설 전체유창전 후에는 주당 18R 시행

■ 출발시각 운영

· 시기별 경마 시행형태

구분	서울	부경	제주
1~6월 / 9월~12월	주간		
7월 1주~8월 6주	토:야간	일:주간	금:야간
		일:주간	금:야간
			토:주간

· 시행형태별 출발시간

○ 주간경마

출발시각	금요일	토요일	일요일
첫 경주	11:30	10:45	10:45
마지막 경주	18:00		

나. 조교사의 출전권 박탈

기수의 출전여부를 결정하는 건 기승계약을 맺은 조교사다. 말을 훈련조교하면서 말의 상태를 이야기는 할 수 있지만 출전권은 기수에게 없다. 기수의 컨디션을 고려해 기수가 출전을 결정하는 것이 아니다. 경기횟수도 기수가 정할 수가 없다. 만약 출전을 거부할 경우 이후에 기승이 어렵거나 자신이 조교훈련한 말을 못 타는 경우도 생길 수 있다. 게다가 출전권은 소득만이 아니라 매해 갱신하는 면허권에도 영향을 미치기 때문에 사소한 일이 아니다.

<사례>

“말이 상태가 안 좋아서 안 뛰다고 하면 마주랑 조교사의 관계도 틀어질 수 있죠. 그러면 조교사가 기수한테 기승기회를 덜 줄 수도 있고.”

- 부산기수 인터뷰 중

다. 마사회의 출전 강요

마사회는 마사회 시행규정과 시행규칙을 마음대로 만들어 운영함으로써 기수들의 출전에 대한 결정을 제한하고 있다. 그런데 더 심각한 일이 최근 발생했다. 마사회가 출전을 사실상 강요한 사례가 발생했다.

마사회는 고 문중원기수의 죽음 이후인 2019년 12월 둘째 주 경기를 마치고 돌아온 기수들을 불러 보전경기를 강요하였다. 11월 29일 고 문중원기수의 죽음으로 취소된 경기를 보전하기 위해 기수들을 재결실(심판실)에 일일이 한 명씩 불러 참가여부를 물었다. 재결실은 경기를 심판하는 곳이므로 그곳에서 만난다는 것 자체가 기수들에게 주는 위압감, 심리적 압박은 클 수밖에 없다. 출전 여부는 마사회가 개입할 수 없는 사안임에도 직접 개입한 것이다. 아직 장례를 치르지 못한 동료의 죽음을 애도할 시간도 주지 않은 것이다.¹⁴⁾

<사례>

“재결실(심판실)에서 한명씩 부르더라고요. 타라마라 안하고 암묵적으로 그렇게 이야기하는 거. 못 탈 것 같다고 이야기를 해도. 빨리 와서 타면 안 되냐 이런 식으로 이야기를 하고.”

“휴장이었는데 갑자기 경주를 한다고 하고, 1대1로 만나면서 안 타면 불이익 줄 것처럼 얘기하고.” - 부산기수 인터뷰 중

2) 협의권과 의견개진권 부재로 인한 선수의 건강권 및 안전하게 경기할 권리 침해

가. 출전 및 경기에 대한 협의권과 의견개진권 부재

기수는 경마의 꽃이라고 하지만 단지 미사여구일 뿐이다. 경기의 시행일정 및 출전여부를 포함한 출전방식, 말 훈련(조교) 및 말의 상태 등에서 기수가 이를 협의할 권리나 어떠한 의견도 제시할 수 있는 통로가 없다. 스포츠인권가이드라인에서 말하고 있듯이 스포츠라고 해서 민주주의의 기본원리나 인권과 법의 원칙을 초월할 수는 없다. 국제인권기준에서는 당사자의 이해에 심각한 영향을 미치는 정책등에 참여할 수 있는 권리를 보

14) 기수들에게 출전을 강요해 보전경기를 개최하려했으나 유족들의 강력한 항의가 있고서야 취소되었다.

장할 것은 모든 권리에서 강조하고 있다. 의사를 적극 개선하고 협의할 수 있는 권리가 보장되어야만 건강권 같은 기본적인 권리를 지킬 수 있다.

그런데 마사회는 경마에서 기수들을 인권을 가진 존재로 인정하지 않고 도박판의 도구로만 삼고 있는듯하다. 태풍이 불든, 비가 오든 날씨가 안 좋아도 경기를 나가야 하며, 말의 상태가 불량해도 기승을 거부하기가 어렵다. 말이라는 동물을 이용한 경기인 만큼 말의 상태를 아는 기수나 말관리사의 의견청취는 매우 중요하지만 쉽게 무시된다. 때로는 전혀 조교를 하지 않은 말을 타라고 지시가 내려 올 때도 있다. 심지어 수의사가 있으나 형식적인 검사를 해서 다리가 불안해 보이는 말을 타고 경주를 하는 경우도 있다. 이로 인해 기수의 건강권과 생명권은 심각한 위협에 처하고 말도 다치게 된다.

기수들은 경기에 대한 자신의 의견을 말하고 조교사나 마사회와 협의할 수 있는 의견개진권과 협의권이 보장되어야 한다. 더구나 전근대적인 사고로 감독(지도자)과 선수의 관계가 일방적이듯이, 조교사나 마사회가 모든 것을 결정할 수 있는 현재의 마사회법이나 시행규정을 시정돼야 한다.

<사례>

“저는 훈련하다가 말이 상태가 안 좋는데 경주에 나가게끔 해달라고 그런 게 좀 많아요. 너무 좀 위험하고 다칠 것 같은데...”

“고참 기수들은 일을 둘러대 가지고 안 탄다고 할 수 있는데, 신입기수나 나이 어린 기수는 뭘 물어보면 부담을 느낄 수 있죠.”

“상태가 안 좋은 말을 타면 다칠까봐 천천히 타게 되죠. 마주 입장에서는 말 한 마리가 다치는 것일 수 있는데 기수 입장에서는 다치면 4개월 누워있어야 하는 거라 생계에도 지장이 있으니까요.”

“수의사가 있는데 말 상태를 제대로 보지 않아요. 기수한테 타고 괜찮겠냐고 묻기도 해요.”
- 부산기수 인터뷰 중

스포츠인권가이드라인 중 (2010. 국가인권위원회)

제7장 스포츠 인권은 보호되어야 한다.

제18조 스포츠 현장에서의 인권 침해는 방지되어야 한다.

- (1) 근대적 시민사회의 기초인 ‘인권과 민주주의, 법의 지배 원리’가 스포츠 영역에도 보편적으로 적용되어야 한다.
- (2) 스포츠 영역에서 발생하는 언어적, 신체적, 정서적 폭력과 아동 학대를 예방하고 인권을 보호하기 위한 조치가 마련되어야 한다.
- (3) 스포츠 영역에서 발생하는 성희롱, 성추행, 성폭력을 예방하고 여성을 보호하기 위한 조치가 마련되어야 한다.
- (4) 국가, 지방자치단체 및 스포츠 관련 기관은 스포츠의 다양한 영역에서 발생하는 폭력, 성폭력 등 인권 침해에 대해 경각심을 갖고 이를 예방하기 위하여 노력함으로써, 누구나 안전하게 스포츠

활동에 참여할 수 있도록 하여야 한다.

제19조 운동선수에 대한 보호 제도가 마련되어야 한다.

- (1) 운동선수가 과도한 훈련이나 과중한 경기 참여로 혹사되어 선수로서 활동할 수 있는 기간이 단축되지 않도록 훈련 시간과 경기 참여 횟수에 대한 합리적 기준이 마련되어야 한다.
- (2) 경기력 향상 등의 목적으로 약물이나 기타 유해 물질을 사용하는 일이 없도록 지도자와 선수들을 대상으로 한 교육과 검사가 정기적으로 실시되어야 한다.
- (3) 아동과 청소년은 아직 성장 중이고 이들의 스포츠 활동은 교육의 일환임을 감안하여 아동·청소년 선수들이 잠재력을 최대한 발휘할 수 있도록 경기출전 기회 제공 등에 있어 배려가 필요하다.
- (4) 훈련이나 경기를 할 때 의료진의 참관 등 응급의료체계를 갖추어서 부상이 발생했을 때 적절한 초기 대응조치가 가능하도록 하여야 한다.
- (5) 아동·청소년 선수의 지도자는 선수의 몸 상태에 대한 세밀한 정보를 가지고 있어야 하고, 이상이 있을 때는 즉각 전문 의료진으로 하여금 적절한 조치를 취하게 하여야 한다.
- (6) 부상 선수가 훈련이나 경기에 다시 참가할 때에는 관련 분야의 자격을 갖춘 의료진의 동의를 받아야 한다.
- (7) 부상이나 은퇴, 그 밖의 이유로 선수 생활을 그만두는 사람에게 새로운 진로를 찾을 수 있도록 적절한 상담이나 지도, 직업훈련 등이 제공되어야 한다.

경마시행규정도 기수에 대한 의무만 있으며, 권리는 없다. 기승을 거부할 권리도 없고 심판이 주행중지마로 규정하는 경우도 많지 않다. 그렇다보니 다른 스포츠에 비해서 경마에서 사망자는 매우 높다. 아래는 다른 종목과 비교한 사망률이다.

표 4-1. 스포츠 종목 사망률¹⁵⁾ (10만명당)

구분	경마	스카이 다이빙	행글 라이딩	등산	스쿠버 다이빙	오토바이 경주	미식축구	복싱
사망률	128명	123명	56명	51명	11명	7명	3명	1.3명

나. 경기복장에 대한 협의권 부재로 인한 건강권 훼손

경마는 여름이든 겨울이든 야외에서 하는 활동인 만큼 날씨의 영향을 많이 받을 수밖에 없다. 날씨가 추운 날에는 경기를 하지 못하게 하거나 그에 따른 선수의 건강을 보호하는 장치가 있어야 한다. 그를 위한 방법 중 하나 복장이다. 옷(내복)을 더 입거나 벗는 것만으로도 날씨에 대비할 수 있다. 부담중량을 고려하더라도 추위나 더위에 따른 것이므로 모든 기수가 동일하게 입거나 벗으면 무게를 맞출 수 있는 만큼 이에 대해서는 기수들과 협의해서 결정할 수 있도록 해야 한다. 그러나 경마시행 주체인 마사회는 기수의

15) 「경마기수 상금제도 개선에 관한 연구」, 2008. 국민대학교 스포츠과학연구소 스포츠마케팅연구실

의견을 반영할지 말지에 대한 의견개진권도 보장하지 않은 채, 결정권을 일방적으로 갖고 있다. 이로 인한 건강권 훼손은 고스란히 기수가 감내해야 한다.

<사례>

“영하라 기수 6-7명이 춥다고 내의 입게 해달라고 했으나 거절했어요. 감기 걸린 기수들이 생겼죠. 그게 경기의 질을 떨어트리는 건 아니잖아요. 말을 타고 가면 시속 60-70인데 엄청 춥잖아요.”- 부산기수 인터뷰 중

3) 전 근대적인 벌금부과라는 경제적 불이익

경마시행규정과 시행세칙은 기수들의 몸짓 하나, 장구 하나까지 세세하게 규정하는 반면 권리에 관한 규정은 전혀 없다. 무권리상태에 가까운 기수는 이렇게 일방적으로 의무와 통제만이 명시된 시행규정과 시행세칙에 따라 벌금까지 내고 있다.

마사회는 경마시행규정의 심판위원의 권한에 따라 벌금을 부과할 수 있도록 심판위원회 재가이드라인을 만들었다. 그런데 마사회 시행규정은 마사회법 24조에 따라 마사회가 만든다. 물론 1항 1호의 경우 농림식품부의 허가를 받도록 하고는 있으나 규정이 법은 아니다. 그럼에도 현장에서 직접적인 영향력을 미친다. 마사회는 공정한 경기라는 명분으로 관리감독의 책임은 지지하고 기수들에게 벌금을 부과하는 규정을 넣었다.

특히 벌금의 경우, 기수의 소득을 삭감하는 효과가 있기 때문에 고용계약이 아닐지라도 불공정한 계약이라 할 수 있다.¹⁶⁾ 아무리 근로계약이 아니라고 할지라도 계약의무가 세고, 그걸 근거로 벌금으로 부과하고 징수하는 것은 불평등한 규정 및 시행세칙이라고 할 수 있다.

<p>마사회법 제24조(규정) 판례</p> <p>① 마사회는 법령과 정관의 범위에서 다음 각 호의 사항을 규정할 수 있다.</p> <ul style="list-style-type: none">1. 경마시행에 관한 사항2. 회계에 관한 사항3. 임원의 보수, 직원의 정수(定數)·임면(任免) 및 급여에 관한 사항 <p>② 마사회는 제1항제1호의 사항에 관하여 규정하거나 변경하려면 농림축산식품부장관의 승인을 받아야 한다. [개정 2013.3.23 제11690호(정부조직법)]</p> <p>[전문개정 2009.5.27] [[시행일 2009.11.28]]</p> <p>마사회 경마시행규정 81조</p>

16) 근로기준법20조에는 계약불이행에 따른 위약금 및 손해배상에 대한 계약을 하지 못하도록 돼있다.

제81조(경주시 기수의 준수 의무) 기수는 경주에서 다음 사항을 준수하여야 한다.

1. 말의 능력을 전부 발휘시켜야 한다.
2. 출발 후 일정 거리 이상을 주행하기까지는 임의로 진로를 변경하여서는 아니 된다.
3. 기승하는 말의 궁둥이 끝(臀端)에서 뒤따르는 말의 코끝(鼻端)까지 2마신 이상의 거리가 없이는 그 말의 진로에 들어가서는 아니 된다.
4. 충분한 간격 없이 다른 말의 안쪽으로 들어가거나 안쪽으로 추월하여서는 아니 된다.
5. 경주 중 큰 소리를 지르거나 채찍을 부당 또는 과다하게 사용하여서는 아니 된다.
6. 경주 중 임의로 치우쳐 달리거나 갈지자형으로 달려서는 아니 된다.
7. 다른 말을 압제하거나 다른 말에 충돌하여서는 아니 된다.
8. 말이 경주로에서 이탈한 경우 경주를 계속하려면 경주로 이탈 시작지점으로 되돌아가야 한다.
9. 낙마한 경우 경주를 계속하려면 다른 사람의 보조 없이 낙마한 지점으로 되돌아가 기승하거나 기승한 후 낙마한 지점으로 되돌아가야 한다.
10. 결승선에 도달하는 직선주로는 일단 정한 진로를 변경하여서는 아니 된다.
11. 경주 중 기승한 말의 경주능력에 심한 변화가 있거나 특이사항이 있는 경우에는 해당 경주종료 후 지체 없이 심판위원에게 그 사실을 보고하여야 한다.

<사례>

“추워서 달리다 채찍 떨어뜨리면 10만원 벌금, 과태료. 개인이 마사회에 내요. 경주때 방해가 된다 그런 거죠. 일부러 떨어뜨린 것도 아니고 실수로 고삐를 잡다가 실수로 떨어뜨려도 내요. 그 돈은 다 어디에 쓰는지 몰라요.”

“부담중량을 못 지켜도 벌금을 내요. 마사회 시행규정에 따른 거래요.”

- 부산기수 인터뷰 중

II-2. 「직무순수의무위반」

1 기 수

위반사유	출주마(기수)	가이드라인	근거규정
· 금지약물 검출			
- 마약류		상벌위원회	제108조제69호
- 흥분제		기승정지30일이하- 상벌위원회	제108조제69호
- 알코올			제108조제69호
▲ 경주 전 검사결과 혈중알콜농도 0.02% 초과한 경우	기수변경	기승정지2-14일	제108조제69호
▲ 음주상태에서 경주 기승한 사실이 발견된 경우		기승정지8일- 면허정지6개월	제108조제69호
- 이뇨제 및 은폐제		기승정지2-14일	제108조제69호
· 점검량 수검시각을 준수하지 않은 경우			
-점검량 수검시각 미 준수		과태금10-30만원 (제주5-20만원)	제69조 제1항 제108조제36호
-수검하지 않았거나 시각을 초과하여 기수변경 또는 기승예정마가 출전제외 된 경우	-	기승정지2-8일 (제주 1-6일)	제69조 제1항 제74조 제4호 제108조제36호
· 공표된 부당중량을 초과하여 점검량한 경우			
-초과한 중량이 1kg을 초과한 경우	기수변경 (출전제외)	기승정지2-8일 (제주 1-6일)	제69조 제3항 제70조 제1항 제74조 제4호 제108조제36호
-초과한 중량이 1kg 이하인 경우			
▲ 1kg 인 경우	원중량+1kg	과태금20-30만원 (제주10-20만원)	제69조 제3항 제108조제36호
▲ 0.5kg ~ 1kg 미만	원중량+0.5kg	과태금10-30만원 (제주5-10만원)	제69조 제3항 제108조제36호
▲ 0.5kg 미만	중량만 발표	견책	제108조제36호
· 특별한 사정없이 공표된 복색 이외의 복색을 착용 하고 경주 기승한 경우	-	과태금10-50만원 (제주5-30만원)	제29조 제1항 제108조제36호
· 채찍규격 위반 또는 미승인 채찍을 사용한 경우 (*KRA 홈페이지 “경주마장구운영기준” 참조)	-	과태금10-100만원 (제주5-50만원)	제58조 제4항 제108조제36호
· 채찍 없이 경주에 기승한 경우		기승정지2-14일	제108조제36호
· 안검모, 기승보호조끼 없이 경주에 기승한 경우 * KRA 홈페이지 “경주마장구운영기준” 참조		과태금30-50만원 (제주20-30만원)	제58조 제5항 제108조제36호
· 비승인 안검모·기승보호조끼를 착용한 경우		과태금 20-30만원 (제주10-20만원)	제58조 제5항 제108조제36호
· 예시장 검합을 지체한 경우		주의-10만원 (주의-5만원)	제73조 제1항 제108조제36호
· 예시장에 나가지 않은 경우		견책-과태금100 만원 이하	제73조 제1항 제108조제36호

위반사유	출주마(기수)	가이드라인	근거규정
· 출발지정 집합을 지체한 경우		주미 ~ 10만원 (주미 ~ 5만원)	제75조 제1항 제100조 제36호
· 출발신호 전 물건 등 출발이익을 인거나 혹은 출발지연을 시킨 경우		가승정지8 ~ 24일	제100조 제11 ~ 12호
· 출발 후 100m(제주70m)구간 진로변경·채찍사용 금지기준을 위반한 경우		가승정지 1일 (제주 과태금5만원)	제81조 제2호 제100조 제36호
· 경주 중 채찍을 버리는 행위		가승정지20일/ 면허정지 3월	제100조 제22호 제100조 제36호
· 경주 중 실수로 채찍을 놓치는 행위		주미 ~ 5만원	제100조 제36호
· 후경량을 수검하지 않은 경우	실격		제83조 제1항3호 제100조 제36호
- 1위로 도착		상벌위원회	제86조 제1항 제88조 제1항3호
- 2~3위로 도착		상벌위원회	제86조 제1항 제88조 제1항3호
- 4위 이하로 도착		가승정지2 ~ 14일	제86조 제1항 제88조 제1항3호
· 후경량 수검시각을 지체한 경우는 전경량 수검 시각을 준수하지 않은 경우 준용			
· 후경량 시 다른 사람이 안장을 해제토록 허용한 경우		과태금 10만원 (제주 5만원)	제86조 제2항 제100조 제36호
· 전후경량 부담중량 간에 차이가 발생한 경우			
- 부담중량 차이가 1kg을 초과하여 부족한 경우	실격		제83조 제1항4호 제100조 제36호
▲ 1위로 도착		상벌위원회	제86조 제4항
▲ 2~3위로 도착		상벌위원회	제86조 제4항
▲ 4위 이하로 도착		가승정지2 ~ 14일	제86조 제4항
- 부담중량 차이가 $\pm 0.5\text{kg} \sim 1\text{kg}$ 이하인 경우		과태금10~100만원 (제주5~50만원)	제86조 제4항 제100조 제36호
· 부담중량 차이가 1kg을 초과하여 많은 경우		과태금100~300만원 또는 가승정지4 ~ 10일 또는 상벌위원회	제86조 제4항

4) 징계권 남용과 징계권을 통한 정보인권 침해

가. 경마시행규정을 통한 징계권 남용

마사회는 기수의 의무규정만이 아니라 기수를 제재하는 과도한 징계권을 시행규정으로 두었다. 마사회의 징계권은 매우 강력하다. 시행규정101조는 기수와 조교사의 면허 취소

나 면허정지까지 할 수 있을 정도로 세다. 그런데 아래 표를 보면 알 수 있듯이 징계 사유에는 부정행위만 있는 것이 아니라 품위유지 위반이나 주의의무 태만 같은 마사회가 자의적으로 징계할 수 있는 항목도 있다. 실제 아래 2011년부터 2019년까지의 징계현황을 보아도 사유에는 품위손상과 주의의무 태만이 다수다.

또한 마사회 경마시행규정 81조의 기수의 준수 의무는 매우 구체적이다. 시행규정 어디에도 기수의 권리는 없다. 말의 능력을 전부 발휘하도록 하는 것이 기수의 의무로 규정돼 있다며 이를 근거로 기수들을 징계한다. 하지만 조교사의 지시에 따라 천천히 탄 경우에도 기수에게는 이를 증명할 방법, 즉 방어권을 행사할 수 있는 방안이 없다. 작전지시는 구두로 하고 재결위원회에서는 기수의 책임만을 묻기 때문이다. 작전지시권의 공개가 필수적인 이유다.

경마시행규정 제7장 경주의 공정확보
제101조(제재의 종류 등)
① 한국마사회법시행령(이하 “시행령”이라 한다) 제25조제3항에 따라 본회가 행하는 제재의 종류는 다음 각 호와 같다.
1. 경주마 관계자에 대한 경마관여금지 또는 경마관여정지
2. 조교사기수에 대한 면허취소 또는 면허정지
3. 조교사에 대한 조교정지 또는 기수에 대한 기승정지
4. 조교보에 대한 조교보조금지 또는 조교보조정지
5. 말관리사에 대한 말관리금지 또는 말관리정지
6. 조교사에 대한 대부마방회수
7. 경주마 관계자에 대한 과태금 부과
8. 경주마 관계자에 대한 견책
② 제1항 각 호에 따른 제재의 처분기준은 다음 각 호와 같다.
1. 경마관여금지는 마주의 마주등록 취소, 조교사기수의 면허취소, 조교보·조교승인관리사의 자격승인 취소 및 말관리사의 말관리금지를 하고, 경마개최업무에 대한 종사를 금지한다.
2. 경마관여정지는 경마관여금지와 같은 처분을 하되, 경마개최업무에 대한 종사 금지기간을 1년 이상 10년 이하의 범위로 한다.
3. 면허취소는 해당 면허를 취소한다.
4. 면허정지는 1개월 이상 12개월 이하로 하고 그 기간 중에는 조교사기수로서 신분은 보유하나 직무의 종사를 금지한다.
5. 조교정지는 3개월 이하로 하고 그 기간 중에는 말의 위탁관리를 금지한다.
6. 기승정지는 경마개최일수 30일 이하로 하고 그 기간 중에는 기승을 금지한다.
7. 조교보조금지·말관리금지는 조교보 또는 말관리사로서 조교보조·경주마의 관리 업무에 관한 종사를 금지한다.
8. 조교보조정지·말관리정지는 12개월 이하로 하고 그 기간 중에는 조교보 또는 말관리사로서 조교보조·경주마의 관리 업무에 관한 종사를 금지한다.
9. 대부마방회수는 6개월 이상 1년 미만의 범위에서 대부마방을 회수하고 그 기간 중 추가 마방 대부를 제한한다. 이 경우 회수하는 대부 마방의 수는 해당 조교사가 대부한 마방수의 3분의 1

이내로 한다.

10. 과태금 부과는 1,000만원 이하로 한다.
11. 견책은 서면 또는 전자적인 방법으로 훈계한다.

제108조(그 밖의 제재) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경주마 관계자에 대해서는 제101조제1항제2호부터 제8호까지의 제재처분을 할 수 있다.

1. 자격이 없는 말을 경주마 등록, 출전등록, 출전신청 또는 경주에 출주시키거나 출주시키려고 한 마주 또는 조교사
2. 마주의 명의를 빌려 주거나 빌린 마주
3. 경주마로 등록된 말의 실제 소유자가 아닌 마주와 해당 말의 위탁관리계약을 체결한 조교사
4. 「마사대부규정」을 위반한 마주 또는 조교사
5. 제24조에 따른 신고를 게을리 하거나 거짓으로 신고한 마주
6. 말에게 위해를 끼칠 수 있는 마구나 장구를 사용한 조교사 또는 기수
7. 장안을 소홀히 하여 경주 중 안장의 변위 등으로 경주의 공정성에 지장을 준 조교사
8. 제58조제1항제2항제6항 또는 제71조제1항제2항을 위반한 조교사
9. 제69조, 제70조 또는 제86조의 검량규정을 위반한 기수
10. 제58조제5항, 제73조, 제75조제1항제2항 또는 제81조를 위반한 기수
11. 출발신호 전 돌진, 출발대 안에서의 출발자세불량, 그 밖에 이와 유사한 행위로 출발 시 부당한 이익을 얻으려 하거나 출발을 지연시킨 기수
12. 출발신호를 받고도 출발하지 않거나 출발불량으로 경주에 지장을 준 기수
13. 기수에게 부당한 기승법 또는 경주 전개를 지시한 마주·조교사 및 그 지시를 이행한 기수
14. 조교가 부족한 말, 건강에 이상이 있는 말, 그 밖에 경주능력 발휘에 지장이 있는 말을 출주시킴으로써 공정한 경주진행에 지장을 준 조교사
15. 제50조에 따른 마체검사, 출발심사 또는 주행심사를 받지 아니한 마주 또는 조교사
16. 제59조제1항부터 제3항까지를 위반한 조교사
- 16의2. 제59조의2제1항을 위반하거나 제60조의2제4항의 시료 제공을 거부 또는 시료 채취를 방해하는 기수 <신설 2018.7.30.>
17. 제61조 또는 제62조제1항을 위반한 조교사
18. 제64조를 위반한 경주마 관계자
19. 제65조를 위반한 조교사
20. 제97조제2항에 따른 상금, 상품 등의 반환 요구에 따르지 아니한 경주마 관계자
21. 개최운영위원의 직무수행을 방해하거나 직무상의 명령 또는 지시에 따르지 아니한 경주마 관계자
22. 경주의 공정성을 해치거나 지장을 초래한 경주마 관계자
23. 경마의 건전한 시행에 나쁜 영향을 미치거나 품위를 손상하는 행위를 한 경주마 관계자
24. 출주하는 말의 우승 가능성에 대한 정보를 특정인에게 제공한 경주마 관계자
25. 자기 소유 말을 다른 사람의 명의로 경주마 등록, 출전등록, 출전신청 또는 출주 시킨 경주마 관계자
26. 마권을 구매하거나 알선한 조교사·기수·조교보 및 말관리사(제102조제1항제5호에 해당하여 경마관여금지 또는 경마관여정지 처분을 받은 자를 제외한다)
27. 제103조를 위반한 경주마 관계자. 다만, 타인 명의로 휴대전기통신단말기의 사용내역 등 회장이 요구한 자료를 제출한 때에는 그러하지 아니하다.
28. 정당한 이유 없이 제105조제2항에 따른 출석 또는 자료제출 요구에 따르지 아니한 경주마 관계자
29. 제107조를 위반한 자
30. 면허취소 신청에 의해 상벌위원회의 심의를 거치지 않고 면허취소 후 제163조제2항 단서의 협의가 사실로 발각된 경주마 관계자
31. 자격이 없거나 자격승인이 취소되었음에도 정당한 이유 없이 조교보조행위에 종사한 조교보
32. 적합성 진단을 받지 아니하거나 사후 부적합자가 되었음에도 정당한 이유 없이 말의 조교사 양보건관리 및 마사관리 업무에 종사한 말관리사

- 33. 말관리사로서 업무에 종사하면서 본회가 실시하는 소정의 교육과정을 이수하지 아니한 말관리사
- 34. 제32호와 제33호의 어느 하나에 해당하는 말관리사를 고용한 조교사
- 35. 복색 운영과 관련하여 경마 시행에 지장을 초래한 경주마관계자
- 36. 그 밖에 이 규정을 위반하거나 직무상의 주의의무를 게을리 한 경주마 관계자

<2011~2019 부경경마공원 징계현황>

직명	제재사유1	제재사유2	제재사유3	처분근거
조교사	경마시행지장초래	틀위순상	주의의무태만	경마시행규정 제15조, 제105조, 제108조 22호, 23호, 28호, 36호
조교사	경마시행지장초래	틀위순상	주의의무태만	경마시행규정 제15조, 제105조, 제108조 22호, 23호, 28호, 36호
조교사	경마시행지장초래	틀위순상	주의의무태만	경마시행규정 제15조, 제105조, 제108조 22호, 23호, 28호, 36호
말관리사	정보제공	주의의무태만	틀위순상	경마시행규정 제108조 제22호, 제23호, 제24호, 제36호
조교사	틀위순상	주의의무태만		경마시행규정 제108조 제23호 및 제36호
말관리사	마사회법위반	마권구배	요구자료제출거부	경마시행규정 제72조제1항제5호, 제75조제1항제25,27,30,33호
조교사	관리감독소홀			경마시행규정 제77조
조교사	관리감독소홀			경마시행규정 제77조
조교사	마필입사규정위반	요구자료제출거부		경마시행규정 제75조제1항제3호, 제30호, 제33호
조교사	관리감독소홀			경마시행규정 제77조
말관리사	마사회법위반	마권구배	요구자료제출거부	제72조제1항제5호, 제75조제1항제25,27,30,33호
말관리사	마권구배	정보제공	요구자료제출거부	경마시행규정 제75조(그 밖의 제재) 제1항제25-27-29-30-33호
말관리사	마사회법위반	마권구배	정보제공	경마시행규정 제72조제1항제5호, 제75조제1항제25-27-33호
조교사	관리감독소홀			경마시행규정 제77조(조교사의 관리책임)
조교사	관리감독소홀			경마시행규정 제77조(조교사의 관리책임)
조교사	관리감독소홀			경마시행규정 제77조(조교사의 관리책임)
조교사	관리감독소홀			경마시행규정 제77조(조교사의 관리책임)
조교사	관리감독소홀			경마시행규정 제77조(조교사의 관리책임)
조교사	관리감독소홀			경마시행규정 제77조(조교사의 관리책임)
말관리사	마사회법위반	마권구배	정보제공	경마시행규정 제72조제1항제5호, 제75조제1항제25-27-30-33호
말관리사	마사회법위반	마권구배	정보제공	경마시행규정 제72조제1항제5호, 제75조제1항제25-27-33호
기수	경마시행지장초래	틀위순상		경마시행규정 제75조제1항제24호, 제25호
기수	경마시행지장초래	틀위순상		경마시행규정 제75조제1항제24호, 제25호
기수	경마시행지장초래	틀위순상		경마시행규정 제75조제1항제24호, 제25호
기수	경마시행지장초래	틀위순상		경마시행규정 제75조제1항제24호, 제25호
조교사	주의의무태만			경마시행규정 제75조제1항제32호
기수	주의의무태만			
조교사	틀위순상			경마시행규정 제75조 제1항 제25호
조교사	틀위순상	주의의무태만		경마시행규정 제75조(그 밖의 제재) 제1항제25호, 제32호 및 제106조
기수	요구자료제출거부	틀위순상	주의의무태만	경마시행규정 제75조 제1항 제25호, 제30호, 제32호 및 제106조
기수	요구자료제출거부	틀위순상	주의의무태만	경마시행규정 제75조 제1항제25호, 제30호, 제32호 및 제106조
기수	틀위순상			경마시행규정 제75조 1항 25호, 32호
기수	틀위순상	주의의무태만		경마시행규정 제75조 제1항 제25호, 제32호
조교사	정보제공			경마시행규정 제75조 제1항 제24호 내지 제27호, 제32호 및 제106조
기수	마사회법위반	정보제공,금품할용수수		경마시행규정 제72조 제1항 4호
기수	마사회법위반	정보제공,금품할용수수		경마시행규정 제72조 1항 4호, 5호, 76조의2
말관리사	정보제공,금품할용수수	틀위순상	요구자료제출거부	경마시행규정 제72조
조교사	관리감독소홀			경마시행규정 제77조
조교사	틀위순상	주의의무태만		경마시행규정 제75조 제1항 제25호, 제32호
기수	주의의무태만	틀위순상		경마시행규정 제75조 제1항 제25호, 제32호
말관리사	정보제공,금품수수			경마시행규정 제72조제1항 제4호, 제75조(그 밖의 제재) 제1항 제24호 내지 제27호, 제31호
말관리사	정보제공,금품할용수수	틀위순상	주의의무태만	경마시행규정 제72조 제1항 제4호, 제75조(그 밖의 제재) 제1항 제24호 내지 제27호, 제31호
말관리사	정보제공,금품수수	주의의무태만	틀위순상	경마시행규정 제72조 제1항 제4호, 제75조(그 밖의 제재) 제1항 제24호 내지 제27호, 제31호
조교사	관리감독소홀			경마시행규정 제77조(조교사의 관리책임)
조교사	관리감독소홀			경마시행규정 제77조(조교사의 관리책임)
기수	정보제공,금품할용수수			경마시행규정 제76조(제재의감정)

나. 강한 징계권을 통한 정보인권 및 프라이버시권 침해

경마시행규정 105조에 따르면 기수는 마사회가 요구하면 금융거래내역이나 통신기록을 모두 제출해야 한다. 심지어 자료를 거부하면 마사회는 이를 근거로 징계를 내릴 수도 있다. 공정경마를 한다는 명분으로 마사회에는 과도한 조사권을 행사할 수 있다. 그러나 개인정보보호법 등에는 정보주체인 개인의 동의 없이 금융거래내역이나 통신기록을 타인이 요구할 수 없다. 아무리 규정에 쓰여 있다고 할지라도 규정일 뿐인데도, 경마시행규정은 모든 개인정보를 내놓으라고 한다. 초법적이다. 게다가 자료제출을 거부했다고 징계를

내릴 수 있도록 돼 있는데, 이는 이익형량에 비추어도 맞지 않다. 결국 시행규정은 실정법에 반하는 규정으로, 헌법상 포괄위임금지원칙, 법률유보원칙에 위배될 소지가 많다.

이렇듯 마사회의 과도한 징계권을 제한하지 않는다면 선수들은 개인정보자기결정권 등 기본권과 통신기록 조회에 따른 프라이버시권을 계속 침해당할 것이다.

<사례>

“조교사 작전지시 어땠는지. 조교사 작전지시가 이랬다, 그러면 조교사 불러서 물어보면 난 안 그랬다, 우린 독박. 조교사님이 어떤 얘기를 했는지는 들은 적은 없지만 제재는 보통 선수들이 먹는. 조교사 작전지시가 이랬다는데 라고 솔직하게 말하기도 어렵죠. 솔직히 말하면 그쪽 말을 아예 못 탄다고 봐야 하니까. 아 내가 이렇게 돼서 그런 거 같다 그러죠.”

“우리가 페이스조절이나 판단 미스를 했다 그런 걸로 제재를 받지만 조교사가 작전을 잘못 지시했다고 제재를 받는 경우는 못 봤어요. 마사회에서 일반적으로 경주를 볼 때 이 말이 그동안 경주를 뛰었던 행태가 있을 거 아니에요. 그런데 갑자기 이 말이 뛰던 행태와 다르게, 앞에 가던 말을 뒤에 가라고 시켰다, 그런데 저는 지시대로 뒤에 가면, 이 말이 인기말이라 부러졌을 때 나는 제재를 받을 수 있어요. 그런데 그것 갖고 조교사들이 제재를 받은 적은 없어요.”- 부산선수 인터뷰 중

<p>제105조(사실조사 등)</p> <p>① 회장은 시행령 제25조제3항에 따라 경마의 공정성 확보를 위하여 필요한 경우 서면 또는 유무선으로 조사기일·장소 및 조사사유를 통보하고 경주마 관계자의 출석과 다음 각 호의 자료제출을 요구하여 사실조사를 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none">1. 사무실 및 개인 휴대전화통신단말기, 기타 전자기기 등의 통신기록2. 금융기관 거래내역서3. 그 밖에 사실조사에 필요하다고 인정하는 자료 <p>② 제1항에 따라 출석 또는 자료의 제출을 요구받은 경주마 관계자는 지체 없이 그 요구에 따라야 한다.</p> <p>③ 회장은 사실조사 시 출석한 경주마 관계자를 대상으로 다음 각 호의 서류를 작성하게 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none">1. 진술서(별지 제1호 서식)2. 문답서(별지 제2호 서식)3. 그 밖에 사실조사에 필요한 서류
--

5) 은퇴 후의 생계보장 방안 등 복지권 부재

대부분의 스포츠종목이 그러하듯 경마기수도 선수로서 활동하는 기간은 길지 않다. 경마는 승마와 달리 대부분 40대까지 활동한다. 실제 대한체육회가 40세 미만의 은퇴선수 1733명을 대상으로 설문 조사한 결과, 은퇴하기까지 선수 활동기간이 평균 10년이 되지 않는 경우도 60.7%로 집계됐다. 조사대상의 35.4%는 은퇴 후에도 취업하지 못했다.¹⁷⁾

국가대표이든 아니든 선수활동기간은 길지 않은 만큼 은퇴 후의 생계를 보장하는 방안이 적극 마련돼야 한다.

스포츠인권 가이드라인에도 “(7)부상이나 은퇴, 그 밖의 이유로 선수 생활을 그만두는 사람에게 새로운 진로를 찾을 수 있도록 적절한 상담이나 지도, 직업훈련 등이 제공”이 포함돼 있다. 경마기수의 경우에도 은퇴 후의 진로나 생계를 보장하기 위한 복지체계를 마련해야 한다.

나오며, 실태조차 파악이 안 되는 기수들의 인권

마사회가 경마기수들의 인권을 부인하면서 실제 그들의 권리(노동권, 프라이버시권, 안전권, 의견개진권 등)는 어떠한 방식으로 얼마나 침해되고 있는지 덜 드러났다. 마사회법에 명시된 내용만으로도 막연하게 경마기수들의 몸과 노동에 대한 통제가 심하다는 사실을 알 수 있다. 마사회가 주장하듯이 기수들은 개인사업자이고 그래서 마사회와 무관한 것이 아니다. 합법적으로 마사회는 기수들의 체중과 키까지 통제하고 기수면허권과 면허갱신권으로 일상을 통제하고 있는 것이다.

마사회가 기수와 법적인 고용관계를 맺지 않았더라도 마사회는 기수에게 실질적인 영향력을 행사하는 지위에 있다. 즉 마사회는 경마시행만 하는 것이 아니라 징계권과 기수면허권과 면허갱신권 등을 갖고 있다. 따라서 공공기관인 마사회가 기수에 대한 사용자성을 인정하고 기수의 인권을 보장하는 모범사용자로서의 방향 전환을 이룰 때 기수들에 대한 인권침해가 멈춰질 수 있다.

17) <http://news.zum.com/articles/49138979>

3장 제언

1. 마사회가 책임자다 - 안정적이고 지속적인 단체교섭 상대방이 되어야

1) 기수의 노무제공과 한국마사회의 경마사업

기수는 기승을 업으로 제공하는 사람이다. 앞서 보았듯 기승에는 경주기승과 조교기승이 있고, 조교기승을 통해 평상시 말을 훈련시키는 기수들은 주행심사를 거쳐 경주기승에 나설 수 있다. 경주기승은 물론 한국마사회가 운영하는 경마에 출전하는 것을 말한다. 결국 기수의 모든 노무제공은 한국마사회의 경마사업에만 이용되는 것이다. 바꿔 말해, 기수의 노무제공이 없이는 한국마사회가 경마를 운영할 수 없다.

이처럼 노무제공자의 모든 노무제공이 오로지 하나의 사업을 위해 사용되는 전속적 관계에서는 별다른 반증이 없는 이상 해당 노무제공자는 해당 사업의 운영에 필수적인 사업 요소로서 해당 사업의 노동자로 해석되어야 한다. 이러한 관점에서 미국은 이른바 ABC 테스트를 도입하여 노동자성 여부를 판단하고 있다. 다음 세 가지 요건을 살펴 어느 하나라도 충족되지 않는다면 해당 노무제공자는 노동법의 적용 대상자인 노동자로 추정하는 것이다.

- A. 노무제공자가 업무를 수행함에 있어 자신을 ‘채용’한 자로부터의 지배와 감독으로부터 자유로울 것. 형식적·실질적 모두.
- B. 해당 노무제공자가 수행하는 업무가 노무수령자의 통상적인 영업과정에서 벗어날 것.
- C. 노무수령자가 수행하는 업무와 동종의 분야에서 독립적으로 운영하는 별개의 영업, 직업 또는 사업을 영위하는 자일 것.

기수들의 모든 기승행위는 한국마사회의 통상적인 영업과정에서 벗어날 수 없으며(B요건 불충족), 한국마사회가 수행하는 경마사업과 동종의 분야에서 독립적으로 운영하는 별개의 직업 또는 사업을 영위할 수 없다(C요건 불충족). 나아가 한국마사회는 기수들의 채용, 해고, 징계, 감독권한을 행사하고 있으며 기수들의 소득을 일방적으로 정하여 왔다(A요건 불충족). 이러한 관계에서 마사회가 책임이 없다는 주장은 받아들이기 어렵다.

선진경마를 외쳤던 한국마사회. 그들이 저야 하는 사용자로서 책임은 이처럼 선진적 해외 법제에 비추어 명백히 확인되는 동시에 국내법적 검토에서도 분명히 확인된다. 아래에서 하나씩 살펴본다.

2) 사용자 책임에 관한 법적 검토

가. 기수의 노동자성

먼저 기수가 노동조합법상 노동자인지 여부를 살펴보자. 노동조합법상 노동자인지 여부에 관한 노동법적 해석은 일관되어 있다. 근로기준법상의 근로자인지 여부에 비해 넓게 해석되어야 한다는 것이다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 법률의 제정 목적에 비추어 볼 때 그렇다. 노동조합법의 목적은 “헌법에 의한 근로자의 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 보장하여 근로조건을 유지, 개선과 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상”을 도모하는 것에 있다. 근로기준법이 정하는 “근로조건을 유지, 개선”보다 더 넓은 의미를 추구하고 있는 것이다. 근로자의 경제적·사회적 지위는 근로계약상의 지위에 한정되지 않는다. 때문에 노동조합법은 개별적 노동관계에서 형식적 평등에 가려져 있는 실질적 불평등을 극복하는 것을 목적으로 삼고 있는바, 실질적 불평등이 존재하는 노동관계에서는 언제나 적용될 수 있어야 한다. 기수 역시 헌법상 단결권과 단체교섭권 및 단체행동권을 보장받아야 할 권리가 있고 근로조건을 유지, 개선은 물론 근로자로서 경제적·사회적 지위의 향상을 도모할 필요가 있다. 부산경남경마공원에서 연속된 안타까운 죽음은 그 필요가 얼마나 절박한지 보여준다.

둘째, 법문의 정의부터 다르게 규정되어 있다. 노동조합법상 노동자란 “직업의 종류를 불문하고 임금, 급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자”를 말하고 있고(법 제2조 제1호), 이 규정은 임금근로자 외의 비임금근로자를 포함하는 것으로 해석하지 않을 수 없다. 따라서 1인 사업자의 형식으로 특정 사업주에 사실상 거의 전적으로 소속되어 일하는 준종속근로자가 얻는 수입은 노조법이 말하는 “임금에 준하는 수입”으로 해석될 여지가 커진다. 한국마사회에 사실상 거의 전적으로 소속되어 일하는 기수가 얻는 수입은 노조법이 말하는 임금에 준하는 수입으로 해석될 수 있다는 것이다.

이러한 해석에 따라 판례 역시 “노동조합법상 근로자에 해당하는지는 노무제공관계의 실질에 비추어 노동3권을 보장할 필요성이 있는지의 관점에서 판단하여야 하고, 반드시 근로기준법상 근로자에 한정된다고 할 것은 아니다”고 판시해왔다(대법원 2018. 6. 15. 선고 2014두12598, 12604 판결; 대법원 2018. 10. 12. 선고 2015두38092 판결 등). 이상의 법률 해석과 판례에 비추어 기수들의 노동자성은 긍정될 수 있다.

나. 한국마사회의 사용자성

법원은 집단적 노사관계에서 사용자의 범위에 관해 이른바 지배력설에 입각하여 “실질적 지배력”과 “영향력”이 있는 원청사업주도 노조법상 사용자로 인정하고 노동조합 활동에 대한 지배·개입의 부당노동행위를 시정하도록 판결하였다(대법원 2010. 3. 25. 선고 2007두8881 판결 등). 여기에서 더 나아가 최근 판례들은 지배·개입 사안 뿐 아니라 단체교섭의무에 관하여도 원청의 책임을 인정하고 있다(서울남부지방법원 2007카합2731, 대전지방법원 2011카합782 결정 등).

이와 같은 판례에 비추어 한국마사회의 책임 범위에 관하여 본다면, 가령 임금의 경우 개별 기수들의 임금이 한국마사회의 임금정책에 좌우되는 정도, 각 조교사들이 독자적인 임금정책을 시행할 능력이 있는지 여부 등을 기준으로 지배력 여부를 판단할 수 있으며 실제 상금 책정에 관하여 한국마사회의 관련 규정들이 실질적 지배력을 행사하고 있고 영향력을 미치고 있는 이상 임금 항목에 관한 한국마사회의 교섭책임이 긍정될 수 있는 것이다.

또한 노동조합 활동장소의 제공에 관하여도 “원청 사업자의 시설관리권이 전면적으로 미치는 공간이라 하더라도 해당 공간은 동시에 노동조합의 활동공간이기도 하기에 구체적인 이익형량 없이 그 사용을 원천적으로 금지할 수는 없으며 일정한 공간사용에 대한 수인의무를 부담한다”고 해석되고 있다(부산동부지방법원 2008고합97, 수원지방법원 2008고단4782 판결 등). 따라서 기수들의 노조가 활동하는 공간에 대해 한국마사회의 수인의무는 인정될 수 있다.

이하에서 한국마사회가 행사하는 실질적 지배력과 영향력을 살펴보고, 그에 따른 한국마사회의 책임범위를 확인해보자.

3) 한국마사회의 지배력과 영향력

가. 기수의 '채용'에 관한 마사회의 권한

① 마사지 교육원 입학과 졸업

마사회는 「기수양성 및 마필관계자교육규정」(제36차 개정, 2019. 10. 6.)(이하 '교육규정'이라고 함)을 두어 기수 면허를 취득하려는 기수후보생의 양성 및 교육의 효율적인 시행에 필요한 사항을 규정하고 있다. 위 규정에 따르면 기수 면허를 취득하려는 자는 교육규정상 응시자격(연령, 신체조건)을 충족하고 결격사항이 없어야 하고(제8조, 제9조), 기수후보생 선발시험에 응시하여 1차 전형(서류심사), 2차 전형(신체검사, 적성검사, 체력검사), 3차 전형(기승적응평가, 면접)에서 합격하고(제10조 내지 제14조), 교육원에 입학해야 한다. 입학할 때 교육생은 '상해보험 증명서'를 원장에게 제출해야 한다(기수양성규정 제27조의2). 교육을 받기 전에 자비로 민간보험부터 가입해야 하는 것이다. 교육과정에 앞서 '서약서'도 제출해야 하는데, "어떠한 처분에도 일체의 이의를 제기하지 않는다", "마사회에 재산상의 손해를 끼친 경우 지체 없이 이를 변상한다"는 등 불공정한 관계가 명시되어 있다.

교육원 기수후보생양성과정 교육과목 및 시간은 교육규정으로 현재 4년(1~2년차는 교육원 교육만 받고 3~4년차는 수습기수로 교육받음, 과거에는 교육원 2년만 있었음)으로 정해져 있고(제32조), 기수후보생은 교육규정상 졸업기준을 충족해야 졸업을 할 수 있다(제41조). 심지어 과거 2000년부터 2003년 입학생까지는 입학 전에 서울경마공원에서는 일을 못 하고 부산경남경마공원에서만 일을 하겠다는 각서를 작성하기도 하였다.

마사회가 운영하는 교육원을 거치지 않고서는 기수가 될 수 없는 것이 마사회와 기수의 관계이다. 그 관계에서 마사회가 기수의 채용, 아니 애초 기수의 육성단계에서부터 미치는 지배력과 영향력이 분명하게 나타나고 있다.

② 마사회의 기수면허 교부와 갱신

마사회는 「경마시행규정」(제46차 개정, 2018. 7. 30.)(이하 '경마시행규정'이라고 함)에 수습기수면허, 기수면허 교부 및 관리에 관하여 규정하고 있다. 수습기수(교육원 3~4

년차)와 기수가 되려는 자는 경마시행규정상 면허시험에 응시해서 면허증을 발급받아야 한다(제156조 내지 제158조). 면허유효기간은 발행일로부터 1년이고, 면허유효기간이 끝나기 20일 전까지 면허갱신심사를 받아야 하며, 상벌위원회의 심의에 따라 면허취소가 될 수 있다(제161조 내지 제163조).

마사회가 행사하는 면허 갱신권한은 곧 기수의 노무제공 자격을 박탈할 수 있는 권한으로서 사실상 해고와 다르지 않다.

③ 조교사의 구체적 채용행위와 마사회

기수와 기승계약을 체결하는 형식적 당사자는 조교사이다. 그러나 조교사 역시 한국마사회법상 일정한 전형을 거쳐 말을 관리하고 조련하는 자격을 인정받아, 마사회가 발급하는 면허증을 소지한 자여야 한다. 결국 조교사의 자격요건 역시 마사회가 정하는 구조이다. 특히 조교사가 일할 수 있기 위해 필수적인 마방은 마사회의 마방대부심사를 통해 구할 수 있는 구조여서 마사회의 지배력과 영향력은 조교사와의 관계에도 존재하고 있다. 이들 조교사는 마사회로부터 기수면허를 교부받은 기수에게 자신의 소속기수로 기승계약 체결을 제안하고 기승계약을 체결하게 된다. 그러나 기수의 육성은 마사회의 권한 내에 있고 기수의 자격요건 소멸 역시 마사회의 권한 범위에 있다.

나. 기수의 임금을 결정하는 권한

기수와 형식적 기승계약을 체결하는 조교사와의 기승계약서에서 임금 또는 임금에 준하는 수입에 관한 항목은 아래와 같다.

제5조 (상금 등의 지급)

- ① “을”이 경주에서 기승한 마필이 경마상금을 수득하였을 경우 “갑”은 “을”에게 한국마사회가 제시하는 상금 항목별 표준 배분비율에 따라 산출된 금액을 지급한다.
- ② “갑”과 “을”은 제1항에서 정한 배분비율에 따른 경마상금의 지급을 “한국마사회”가 “을”이 경주에서 기승한 마필의 경마상금에서 “을”에게 직접 지급하는 것으로 같음하는데 동의한다. 단, 이로써 “갑”의 지급의무가 면책되지는 아니한다.
- ③ “갑”은 “을”이 관리마필을 조교한 것에 대하여 기승조교료를 지급하되, 지급방법에 대해서는 한국마사회 권고안을 토대로 “갑”과 “을”이 따로 정한다.
- ④ 제1항, 제2항의 규정에 의한 상금배분비율 또는 기승조료료가 한국마사회의 계획에 의해 변경되는 경우에는 그에 따른다.

위 기승계약서에서 확인되는바, 조교사는 기수에게 조교기승에 대한 대가로 마사회 권고안을 토대로 기승조교료를 지급하고(제5조 제3항), 경마상금 중 마사회가 제시하는 상금 항목별 표준 배분비율에 따라 산출된 금액을 지급하되 마사회가 직접 지급하도록 하고 있다(제5조 제2항). 이처럼 기수의 임금 또는 그에 준하는 수입에 대한 모든 결정권한은 오로지 마사회의 권한 범위에 일임되어 있는 것이다.

실제 지급방식을 살펴보더라도 마사회는 순위상금에 대한 기수 분배율, 기승료 및 입상 인센티브와 기타 인센티브를 자신들이 수립하는 경마시행계획에 의거하여 일방적으로 정하고 있고 마사회의 경마시행계획에 따라 기수의 수입이 결정되고 지급되고 있는 상황이다(마사회 2020년 경마시행계획 참조).

다. 기수의 노무제공에 관한 징계권한

한국마사회법시행령 제25조 제3항에 따라 마사회 경마시행규정은 기수에 대한 제재를 규정하고 있다(제101조 내지 116조). 마사회는 심판위원 제재 가이드라인(2017. 3. 제정, 2020. 1. 개정)으로 심판위원의 처분 권한에 속하는 개별 규정위반 사항들에 대하여도 가이드라인을 마련하고 있다. 기수의 노무제공에 관한 징계권한 및 징계의 실행이 모두 마사회의 규정에 의거하여 이뤄지는 것이다. 이러한 규정에 따라 마사회는 기수에 대하여 경주안전의무위반, 경주성실의무위반, 직무준수의무위반, 품위유지의무위반, 경주마금지약물규정위반, 경주마학대금지의무위반 등을 이유로 기수에 대한 면허취소 또는 면허정지, 기승정지, 임시조치(조교정지, 기승정지, 상장·부상의 지급유보), 과태금 부과 또는 견책 등을 할 수 있다(경마시행규정 제101조 내지 116조). 나아가 경마시행규정은 조교사에게는 자신과 기승계약을 체결한 기수가 경마부정 행위를 한 사실을 알게 되었을 때 마사회장에게 고지하여야 한다고 규정하고 있다(경마시행규정 167조 제3항).

이렇게 볼 때 기수의 노무제공에 관한 일체의 징계권한은 형식적 기승계약 체결당사자인 조교사에게 있지 않고 한국마사회의 책임범위 내로 일임되어 있는 것이다. 경마 공정성을 확보하기위해 비위행위에 대한 일정한 징계권한이 마사회에게 있을 수 있으나, 경주안전의무위반이나 품위유지의무위반 등의 이유로 기수에 대한 징계를 할 수 있도록 규정한 마사회의 징계권한은 지나치게 범위가 넓다. 이러한 과도한 징계권한 때문에 기수들은 실제 마사회의 일방적인 권한행사에 대응하기 어려운 현실인데 마사회는 그러한 징계권한 행사에 걸맞는 책임이 없다. 가령 경마시행규정은 “경주마를 관리하거나 조교하는

경우 안전관련 법령을 준수하여야 한다”는 의무를 규정하고 있으나(제4조), 이 규정에 주어지 않는다. 안전관리는 조교사나 기수 스스로 책임질 의무일 뿐 마사회의 책임은 아니라는 태도다.

4) 소결

단체교섭의 당사자인 사용자의 범위를 근로계약의 존재를 전제로 하는 근기법상 사용자와 동일시할 필요성은 없다. 근기법은 일정한 사업장에 고용되어 근로하고 있는 근로자의 최저 근로기준을 보호함을 목적으로 하므로 여기에서 말하는 사용자는 법정된 최저근로조건을 보장해야 할 의무 부담자로서의 사용자이며 현실적으로 근로자를 사용하는 자를 의미하게 되는 반면, 노조법은 헌법상 보장된 근로자의 노동3권 보장을 구체화하는 법률이기 때문에 여기에서 말하는 사용자는 반드시 현실적으로 근로자를 사용하는 자에 국한되지 아니하고 근로자의 단결체인 노동조합과 대항관계에 있는 자를 의미한다고 보아야 한다. 대법원은 근로계약 관계가 없는 ‘실업자’의 노조법상 근로자성을 인정하면서 “노동조합 및 노동관계조정법은 ‘노무공급자들 사이의 단결권을 보장해 줄 필요성이 있는가’라는 관점에서 집단적 노사관계를 규율할 목적으로 제정된 것으로 그 입법목적에 따라 근로자의 개념을 상이하하게 정의하고 있다”고 하여 근로자·사용자 개념이 달리 해석될 수 있음을 인정한바 있다(대법원 2004. 2. 27. 선고 2001두8586 판결). 노조법상 단체교섭 상대방으로서의 지위, 즉 조정신청의 상대방으로서 사용자의 지위는 해당 단체교섭 사항에 대하여 실질적인 결정권을 행사하고 있는 자를 그 지위에 있다고 보는 것이 단체교섭을 통하여 달성하고자 하는 목적에 부합하는 것이다.

한국마사회는 기수의 육성과 채용과정에서 권한을 행사하고 있다. 기수의 임금 또는 임금이 준하는 수입에 대한 결정권한이 마사회에 일임되어 있고 기수의 노무제공에 관한 징계권한 역시 마사회에게 일임되어 있다. 그렇다면 기수의 육성과 채용과정, 임금 결정과정, 그리고 징계권한에 관한 교섭 상대방의 지위는 마사회에게 있다. 최근 마사회가 기수노조와 직접교섭에 나선 것은 매우 당연한 일이고 필요한 일이다. 이러한 교섭이 이례적인 행위가 되어서는 안 된다. 마사회는 기수노조와의 단체교섭 상대방으로서 지위에 있음을 스스로 자각 하고 안정적이고 지속적인 단체교섭에 응해야 한다.

2. 기수는 노동자다

1) 대법원 판례

대법원 2018. 6. 15. 선고 2014두12598, 12604 판결(학습지노조 부해부노 판결)은 다음과 같이 노동조합법상 근로자 판단 표지를 실시하고 학습지교사들은 노동조합법상 근로자이고 학습지노조는 노동조합법상 노조라고 판단하였다.

“(1) 노동조합법 제2조는 제1호에서 “근로자라 함은 직업의 종류를 불문하고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자를 말한다.”라고 규정하고, 제4호 본문에서 “노동조합이라 함은 근로자가 주체가 되어 자주적으로 단결하여 근로조건을 유지·개선 기타 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모함을 목적으로 조직하는 단체 또는 그 연합단체를 말한다.”라고 규정하고 있다.

노동조합법상 근로자는 타인과의 사용종속관계 하에서 노무에 종사하고 대가로 임금 기타 수입을 받아 생활하는 자를 말한다. 구체적으로 노동조합법상 근로자에 해당하는지는, 노무제공자의 소득이 특정 사업자에게 주로 의존하고 있는지, 노무를 제공 받는 특정 사업자가 보수를 비롯하여 노무제공자와 체결하는 계약 내용을 일방적으로 결정하는지, 노무제공자가 특정 사업자의 사업 수행에 필수적인 노무를 제공함으로써 특정 사업자의 사업을 통해서 시장에 접근하는지, 노무제공자와 특정 사업자의 법률관계가 상당한 정도로 지속적·전속적인지, 사용자와 노무제공자 사이에 어느 정도 지휘·감독관계가 존재하는지, 노무제공자가 특정 사업자로부터 받는 임금·급료 등 수입이 노무 제공의 대가인지 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다(대법원 1993. 5. 25. 선고 90누1731 판결, 대법원 2006. 5. 11. 선고 2005다20910 판결 참조).

노동조합법은 개별적 근로관계를 규율하기 위해 제정된 근로기준법과 달리, 헌법에 의한 근로자의 노동3권 보장을 통해 근로조건을 유지·개선과 근로자의 경제적·사회적 지위 향상 등을 목적으로 제정되었다. 이러한 노동조합법의 입법 목적과 근로자에 대한 정의 규정 등을 고려하면, 노동조합법상 근로자에 해당하는지는 노무제공관계의 실질에 비추어 노동3권을 보장할 필요성이 있는지의 관점에서 판단하여야 하고, 반드시 근로기준법상 근로자에 한정된다고 할 것은 아니다(대법원 2011. 3. 24. 선고 2007두4483 판결, 대법원 2014. 2. 13. 선고 2011다78804 판결, 대법원 2015. 6. 26. 선고 2007두4995 전원

합의체 판결 참조).”

대법원 2018. 10. 12. 선고 2015두38092 판결(방송연기자노조 교섭단위분리 판결)은 다음과 같은 이유로 방송연기자노조 소속 조합원인 방송연기자가 노동조합법상 근로자에 해당한다고 판단하였다.

“2. 원심판결 이유와 적법하게 채택한 증거에 의하여 알 수 있는 다음 사실 또는 사정을 앞서 본 법리에 따라 살펴보면, 원고 소속 조합원인 방송연기자(이하 ‘방송연기자’라고 한다)는 노동조합법상 근로자에 해당한다고 봄이 타당하다.

(1) 피고보조참가인(이하 ‘참가인’이라고 한다)은 방송제작비지급규정으로 제작비 최고한도를 정하고 출장제작비의 가산 지급률을 규정하는 등으로 방송연기자의 출연료 등을 규율하고 있다. 등급을 적용받는 방송연기자의 경우에는 별도의 출연계약서 없이 참가인이 마련한 출연료지급기준표에 따라 출연료를 지급받는다. 자유계약 연기자의 경우에도 대부분의 경우 참가인이 사전에 부동문자로 내용을 기재한 출연계약서를 이용하여 출연계약을 체결한다. 이러한 출연계약서는 주로 방송연기자의 의무 사항을 규정하면서 참가인에게 관련 프로그램에 관한 일방적인 변경, 폐지권을 부여하고 있고, 그에 따라 출연료도 조정하도록 규정하고 있다. 이러한 사정을 고려하면 참가인이 보수를 비롯하여 방송연기자와 체결하는 계약 내용을 일방적으로 결정하고 있다고 평가할 수 있다.

(2) 방송연기자가 제공하는 노무인 방송연기는 참가인의 방송사업 수행을 위한 필수적 요소 중 하나이다. 또한 방송연기자는 참가인 등 방송사업자의 방송사업을 통해서만 방송연기시장에 접근할 수 있다.

(3) 방송연기자 업무의 기본적인 내용은 참가인이 지정하는 역할과 대본 등으로 결정된다. 방송연기자의 연기는 참가인이 결정한 시간과 장소에서 이루어지고 연출감독이나 현장진행자의 개별적이고 직접적인 지시를 받으며 진행된다. 연출감독은 대본연습 단계부터 연기자의 연기에 관여하고, 최종적으로 연기의 적합성이나 완성도 등을 판단하여 이에 적합하지 않을 경우 연기의 수정을 요구할 수도 있다. 이와 같은 점을 종합하면 참가인은 방송연기자들의 업무 수행과정에서 구체적이고 개별적인 지휘·감독을 하는 것으로 볼 수 있다.

(4) 방송연기자가 참가인으로부터 받는 출연료는 실연료 등 저작권접권의 대가가 일부 포함되어 있기는 하나 기본적으로는 방송연기라는 노무 제공의 대가에 해당한다.

(5) 그동안 참가인은 방송연기자가 노동조합법상 근로자이고 원고가 노동조합법상 노동조합에 해당함을 전제로 단체교섭을 통해 단체협약을 체결하여 왔다. 원고도 참가인과

원활하게 단체교섭이 이루어지지 아니하였을 때에는 노동위원회에 노동쟁의조정을 신청함으로써 분쟁을 해결해 왔다.

(6) 방송연기자 중에는 참가인에게 전속된 것으로 보기 어렵거나 그 소득이 참가인으로부터 받는 출연료에 주로 의존하고 있다고 단정하기 어려운 경우도 있을 수 있다. 그러나 앞서 든 사정을 통해 알 수 있는 방송연기자와 참가인 사이의 노무제공관계의 실질에 비추어 보면, 방송연기자로 하여금 노동조합을 통해 방송사업자와 대등한 위치에서 노무제공조건 등을 교섭할 수 있도록 할 필요성이 크므로, 전속성과 소득 의존성이 강하지 아니한 측면이 있다 하더라도 이를 들어 방송연기자가 노동조합법상 근로자임을 부정할 것은 아니다.”

방송연기자노조 교섭단위분리 판결에 대한 대법원 보도자료는 “이 판결은, 위 6개의 주요 요소 중 소득의존성 요소나 전속성 요소가 강하지 아니한 측면이 있다고 하더라도, 다른 요소에 관한 제반 사정 등을 고려하여 노동조합법상 근로자로 인정할 수 있다고 판단한 점에 의의가 있음”이라고 의의를 밝혔다.

2) 기수는 노동자다

기수는 ① 노무를 제공 받는 특정 사업자인 소속조 조교사가 보수를 비롯하여 노무제공자인 기수와 체결하는 기승계약의 내용을 일방적으로 결정하고 있고, ② 노무제공자인 기수는 기승계약을 체결하고 특정 사업자인 조교사의 사업 수행에 필수적인 노무를 제공함으로써 특정 사업자의 사업을 통해서 경마시장에 접근하며, ③ 사용자인 조교사는 노무제공자인 기수의 업무 수행과정에서 구체적이고 개별적인 지휘·감독을 하고 있고, ④ 노무제공자인 기수가 조교사로부터 받는 계약조교료, 실적조교료, 경마기승료와 상금 등은 노무 제공의 대가이며, ⑤ 노무제공자인 기수의 소득은 기승계약을 체결한 특정 조교사에게 주로 의존하고 있다고 볼 수 있고, 기수와 특정 조교사와의 기승계약은 상당한 정도로 지속적·전속적이며, 설혹, 기수 중에 기승계약을 체결한 특정 조교사에게 전속된 것으로 보기 어렵거나 그 소득이 기승계약을 체결한 특정 조교사에 주로 의존하고 있다고 단정하기 어려운 경우가 있다고 하더라도, 다른 요소에 관한 제반 사정 등을 고려할 때 기수로 하여금 노동조합을 통해 조교사와 대응한 위치에서 노무제공조건 등을 교섭할 수 있도록 할 필요성이 크므로, 이는 기수를 노동조합법상 근로자로 인정하는 데 영향을 끼치지 않는다.

따라서 기수는 노동조합법상 근로자로 노동자이다.

3. 기수의 각종 기구(시스템)에 참여해야 한다.

경주마 기수와 관련된 각종 기구(시스템)는 노사합의 또는 관계법령에 근거하여 설치·운영되고 있다. 그러나, 마사회는 여전히 아무것도 하고 있지 않다. 형식적인 기구들을 앞에 세워두고 책임자로서의 역할과 의무를 방기하고 있다. 아래에서는 기수와 관련된 기구(시스템)는 무엇이 있는지, 운영현황은 어떠한지, 마사회가 기구에 참여해서 책임을 이행할 수 있는 개선방안 등을 차례로 살펴보도록 한다.

1) 기수 관련 기구(시스템)

	기구(시스템) 명	설치근거	비 고
1	감사위원회 및 (이사회)	공공기관의 운영에 관한 법률 제20조 제2항, 한국마사회 정관 제21조의3 제1항	
2	말산업발전위원회	한국마사회법 제32조의2	
3	면허관리위원회	경마시행규정 제158조 제4항	
4	비상대책위원회	경마시행규정 제155조 제1항	
5	사행산업통합감독위원회	사행산업통합감독위원회법 제5조 제1항	
6	상벌위원회	경마시행규정 제154조 제1항	
7	상생발전(협력)위원회	노사합의	
8	안전근로협의체	안전보건관리규정 제8조 제5항	
9	운영위원회	운영위원회 규정	
10	윤리청렴경영위원회	윤리청렴경영위원회 규정	
11	임원추천위원회	한국마사회 정관 제7조의2	
12	자문위원회	직제규정 제12조	

2) 기구(시스템)별 설치목적 및 운영실태

가. 감사위원회

‘감사위원회 규정’은 한국마사회 감사위원회 구성과 운영 등에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다. ‘감사위원회 규정’에 의하면, 감사위원회는 한국마사회의 업무와 회계를 감사하고 그 결과를 이사회에 보고하여야 하며, 필요한 사항에 대한 보고를 요구하거나 업무와 재산상태에 대해 조사할 수 있다(제3조 제1항 내지 제2항). 위원회는 권한의 일부를 상임이사인 위원(상임감사위원)에게 위임할 수 있다(제6항).

위원회는 3명의 이사로 구성(위원 중 1명은 상임이사, 2명은 비상임이사, 위원 중 1명 이상은 상법 시행령에서 정하는 회계 또는 재무 전문가, 위원회 위원장은 비상임이사)하

며, ‘공공기관의 운영에 관한 법률’ 제34조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 또는 마사회의 상임임원·직원 또는 최근 2년 이내에 상임임원·직원이었던 사람은 상임감사위원이 될 수 없다(제7조 제2항).

2020. 2. 기준 한국마사회 감사위원회(상임감사위원) 산하 감사실은 감사1부와 감사2부로 나누어져 있으며, 감사실장 포함 총 16명으로 구성되어 있다.

나. 말산업발전위원회

‘한국마사회법’ 제32조의2 제1항에 의하면, 마사회 말산업발전위원회는 경마 및 말산업의 발전에 관한 자문에 응하기 위한 기구이다. ‘한국마사회법’에 의하면, 말산업발전위원회는 위원장을 포함한 15명 이내 위원으로 구성하되, 위원장은 위원 중에서 선출한다. 또한, 말 산업발전위원회 위원은 다음 각 호의 자 중에서 회장이 위촉한다.

제32조의2 제3항

1. 경마 및 말산업과 관련이 있는 정부부처의 관계 공무원
2. 「말산업 육성법」 제10조에 따라 지정된 전문인력 양성기관의 대표자
3. 마사회에 등록된 마주 및 조교사·기수의 대표자
4. 말 생산자의 대표자
5. 그 밖에 경마 및 말산업에 관한 전문성과 경험이 풍부한 자

그 밖에 말산업발전위원회 운영 등에 필요한 사항은 마사회가 정한다(제4항).

다. 면허관리위원회

‘경마시행규정’은 면허시험관리, 면허갱신심사 기타 면허관리에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 면허관리위원회를 둘 수 있다고 규정하고 있다(제158조 제4항). 같은 조 제5항에 의하면, 면허관리위원회의 구성과 운영, 면허시험, 그밖에 면허관리에 관한 세부사항은 회장이 정하도록 하고 있다.

‘경마시행규정시행세칙’ 제5장(제33조 내지 제62조)에 의하면, 면허관리위원회는 회장이 임원 또는 직원 중에서 임명한 위원장 1명, 위원 8명 이내로 구성하며 위원 과반수의 출석과 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다. 위원장은 표결권을 갖는다. 기수의 면허시험관리 및 면허갱신심사에 관하여는 면허관리위원회에서 의결한 바에 따른다. 마사회 회장은 경마시행규정시행세칙을 통해 비교적 면허관리에 대한 상세한 내용을 규율해 놓았다. 계속해서 지적할 사항으로 위원회 구성에 경주마 관계자가 전혀 포함되지 않

는 점, 외부위원이 거의 없거나 수적으로 실익이 미비하다는 점, 위원 대부분이 마사회 내부인사로 구성되어 편향된 구조를 갖는 점, 사전의견수렴 혹은 이의제기절차 등이 전무하고 대부분 일방적인 내용을 규율하고 있다는 점 등이 있다.

라. 비상대책위원회

‘경마시행규정’ 제155조 제1항에 의하면, 천재지변, 경마시행 장비의 고장 등 정상적인 경마시행이 곤란한 비상사태 발생 시 대응방안을 마련하기 위하여 비상대책위원회를 둘 수 있다. 같은 조 제2항은 제1항에 따른 비상대책위원회의 조직과 운영에 관한 사항은 회장이 따로 정하도록 하고 있다.

‘경마시행규정시행세칙’ 제8장(제82조 내지 제87조)는 비상대책위원회는 경마본부, 부산 경남지역본부 및 제주지역 본부에 각각 설치·운영한다고 규정하고 있다. 위원장은 개최운영위원장, 위원은 개최운영위원 중 위원장이 지명하는 자가 된다(제82조 제2항). 비상대책위원회는 다음 사항을 심의·의결한다.

경마시행규정시행세칙
제85조(의결사항) 비상대책위원회는 다음 사항을 심의·의결한다.
1. 천재지변, 경마시행 장비의 고장, 경주마 관계자의 집단행동 및 경마고객 소요 등 발생한 경우 대처방안 및 후속조치
2. 발매금액 미합산 등 승마투표 사고가 발생하거나 경주성립·불성립과 관련한 사고 발생 시 환급금, 환불금, 기타 환급금·환불금 상당액 지급여부 및 그 지급기준
3. 비상사태로 인해 발생한 특별손실금 처리에 관한 사항
4. 경마시행과 관련하여 경마장 및 지사에 서 발생한 사고로 인한 경마고객의 피해 구제 방안 <개정 2019.3.13.>
5. 후속대책을 수립해야 할 담당부서 결정 6. 그 밖의 경마시행과 관련한 중요사항

비상대책위원회는 부의할 안건 중 토의를 요하지 않는 사항 또는 긴급을 요하는 사항은 서면으로 의결을 할 수 있다.

마. 사행산업통합감독위원회

‘사행산업통합감독위원회법’은 사행산업통합감독위원회를 설치하여 사행산업으로 인한 부작용 최소화와 불법사행산업에 대한 감시를 통하여 사행산업이 건전한 여가 및 레저산업으로 발전해 나가도록 함으로써 국민의 복지증진에 이바지함을 목적으로 한다(제1조).

사행산업통합감독위원회는 2007. 9. 17. 국무총리 소속하에 설치되었다. 사행산업의 통합관리를 위한 업무를 소관하고 규정에 따른 현장 확인과 지도·감독을 위하여 필요한 경우 사행산업사업자가 운영하는 사무소 또는 영업장에 위원회의 소속 직원을 파견하거나 사무소 또는 영업장을 출입하여 장부·서류 그 밖의 자료나 물건을 조사하게 할 수 있으며, 필요한 경우 소관 행정기관에 조사를 의뢰할 수 있다(제5조).

그러나, 매년 사행산업 건전화 평가를 하지만, 그 평가 항목에 조교사, 기수나 말관리사와의 계약이 건전하고 공정했는지를 평가하는 항목은 없다. 즉, 매출 총량 준수, 전자카드 시행 및 이행, 불법감시체계 구축 및 이행 등이 주요 평가 항목이고 시정명령을 내릴 수 있을 뿐이다. 사행산업통합감독위원회에 대해서는 다음 장(마사회에 대한 상급단위에서의 관리감독)에서 상술하도록 한다.

바. 상벌위원회

‘경마시행규정’ 제154조 제1항은 경주마 관계자의 제재에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 상벌위원회를 설치한다고 규정하고 있다. 같은 조 제2항은 제1항에 따른 상벌위원회의 조직과 운영에 관한 사항은 회장이 따로 정한다고 하고 있다. 경마시행규정에 의하면, 경주마 관계자(마주, 조교사, 기수, 조교보, 조교승인관리사, 말관리사)에 대한 제재처분은 원칙적으로 상벌위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다(제114조).

마사회는 ‘심판위원 제재 가이드라인’을 통해 제재 양정기준과 상벌위원회 개최결과를 공개하고 있다. 그러나 경마시행규정 제108조 제23호 기타 품위를 손상하는 일체의 행위에 대해서 견책부터 기승정지2~16일, 과태금 100~1,000만원 또는 상벌위원회 부의를 규정하고 있는 등 내용을 면밀히 살펴보면 일반 추상적인 사유(예시: 기타 품위를 손상하는 일체의 행위)에 의하여 경주마 관계자들의 면허까지 박탈할 수 있는 정도의 폭넓은 권한을 규정하고 있는 반면, 상벌위원회 구성과 이의절차 등에 관한 사항 역시 마사회 회장이 결정권을 보유하는 등 불균형한 구조로 이루어져 있는 것을 알 수 있다.

경마시행규정시행세칙 제4장(제16조 내지 제32조)에 의하면, 상벌위원회는 부회장, 경마본부 장, 건전화본부장, 경영기획처장, 경마기획 처장, 심판처장, 불법단속처장, 공정경마관리단장으로 구성(8명)되고 각 경주마 관계자 대표는 상벌위원회 위원으로 규정되어 있지 않다. 또한, 외부인원은 3인 이내로 추가할 수 있는데 통상 제재처분에 대한 의결정족수는 과반수 출석 과반수 찬성이므로 상벌위원회 구성이 편중되었다는 비판이 가능하

다. 또한, 재심청구는 1회만 가능하다고 규정하였는데 마사회 회장이 인용여부를 독단적으로 판단할 수 있어 제대로 된 재심기능이 발휘될 수 있는 구조가 아니라고 보여 진다.

사. 상생발전(협력)위원회

노사합의로 만들어진 상생발전(협력)위원회는 경주마 관계자 대표들이 참석하는 회의로 분기별 개최되고 있다. 한국 마사회 김낙순 회장은 문중원 기수 사망 이후 서울, 부경, 제주의 경마관계자와 약 2주간에 걸친 설문조사와 총 9회에 걸친 경마관계자 상생발전 위원회를 열었다.

그러나, 상생발전(협력)위원회는 전혀 체계적이지 않을 뿐더러 마사회는 상생발전을 위한 실질적인 역할에 참여하지 않고 있다. 사정이 이러하니 대부분의 기수, 말 관리사들은 이런 회의가 존재하는지, 존재하더라도 위원회에서 어떤 이야기가 오고가는지도 모르는 게 현실이다. 상생발전(협력)위원회에 대한 설치·운영에 관한 규정이 있는지도 불분명하다.

아. 안전근로협의회

‘안전보건관리규정’ 제8조 제5항에서는 사내 도급사업이 있는 경우 안전보건총괄책임자를 두고 도급사업 협의체를 별도로 구성한다고 규정하고 있다. 마사회는 홈페이지를 통해 하청업체의 애로·건의사항이 원청업체의 의사결정권자에게 전달되어야 한다는 기본 취지에 맞게 사업장·분기별 안전근로협의체를 구성·운영하고 있다고 밝히고 있다.

건의 등 의견수렴을 넘어서는 심의·의결사항에 대해서는 산업안전보건위원회만 별도로 운영하는 방식이고 협의체 구성은 다음과 같다.

(서울) 마사회 사용자측(회장 등 9명)·근로자측(노조위원장 등 9명), 협력사 사용자측(3명)·근로자측(3명)으로 안전근로협의체 구성 및 운영 (부경) 협력사 포함 안전근로협의체 구성 및 운영('19년 4분기) (제주) 협력사 포함 안전근로협의체 구성 및 운영('19년 4분기)
--

마사회는 기수들의 안전보건 보장을 위해 실질적인 협의체 구성원으로 참여하고 그 협의에 따라 안전보건에 대한 의견수렴절차 등을 진행해야 함에도 불구하고 형식적인 협의체를 구성해놓고 아무것도 반영하지 않고 있다. 기수들에게는 산업안전보건법 제52조 근로자의 작업중지권이 무색할 정도로 경마진행 및 출전 여부에 대한 거부권, 결정권 등이

전혀 보장되고 있지 않다.

자. 운영위원회

한국마사회는 ‘운영위원회 규정’을 통해 한국마사회 운영위원회의 구성과 운영에 관한 사항을 정하고 있다. 운영위원회 구성은 다음과 같다.

<p>제2조(구성)</p> <p>① 위원장은 각 안건별 제안부서소관임원으로 하되, 제안 안건이 2이상 소관임원의 관장 업무일 때에는 부회장을 위원장으로 한다.</p> <p>② 위원은 다음 각호의 자가 된다.</p> <p>1. 본부 실·처장</p> <p>2. 부속기관의 장 및 지방 지역본부 실·처장 중 위원장이 지명한 자</p> <p>③ 위원장은 위원회를 총괄하며, 위원장이 사고가 있을 때에는 상임이사 중 직제 순에 의하여 그 직무를 대행한다.</p> <p>④ 위원회의 사무처리를 위하여 간사를 두되, 간사는 운영위원회 업무를 담당하는 부(담당)의장이 된다.</p>

‘운영위원회 규정’ 제3조에 의하면, 이사회 의결사항 중 경영에 중대한 영향을 미치는 사항, 중요 경영방침 결정 및 변경에 관한 사항, 회장이 심의를 명한 사항은 운영위원회 심의를 거쳐야 한다. 그런데, 위 규정은 제안부서장에 대한 제안 설명이나 통보, 기록관리 등 외 운영위원회 심의 과정에서 경주마 관계자들에 대한 의견청취 및 수렴, 운영위 결정사항의 통지 또는 공개 등에 대해서 규율하고 있지 않은 문제가 있다.

차. 윤리청렴경영위원회

‘윤리청렴경영위원회 규정’에 의하면, 이 규정은 한국마사회의 윤리청렴경영에 관한 사항을 심의하기 위하여 윤리청렴경영위원회(이하 “위원회”라 한다)를 설치하고, 그 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다(제1조). ‘윤리청렴경영위원회 규정’ 제2조는, 위원회는 위원장(회장) 1명과 상임이사, 지역본부장, 실·처장을 원칙으로 하는 위원으로 구성한다고 규정하고 있다. 위원장이 필요하다고 인정하는 경우 부속기관장을 포함할 수 있으며 간사는 윤리청렴경영업무를 담당하는 부서의 부장이다.

윤리청렴경영위원회는 ① 윤리청렴과 관련된 주요정책 및 과제의 공유 및 점검, ② 윤리청렴문화 조성을 위한 고위직 대상 가치 확산, ③ 그밖에 윤리경영실천과 이행을 위하여 회장 또는 위원회가 필요하다고 인정하는 사항을 각 공유 및 논의한다. 위원장은 위원회

에서 논의된 사항의 이행을 위해 필요하다고 인정하는 경우에는 실무위원회를 구성하여 운영할 수 있고 이를 위해 실무위원회 구성·운영 등에 관한 세부사항은 회장이 따로 정한다(제7조)

카. 임원추천위원회

‘임원추천위원회 규정’은 한국마사회의 임원추천위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다(제1조). 임원추천위원회는 임원(회장이 임명하는 상임임원은 제외한다.)을 새로 선임할 필요가 있는 경우 이사회 의결로 구성하며, 정수는 5명에서 15명 이내 이사회 의결로 정한다. 임원추천위원회 업무는 임원후보자 모집방법에 관한 사항부터 심사, 협의, 추천에 관한 사항을 포함한다.

선임위원은 법조계·경제계·언론계·학계·노동계·농업계 등 다양한 분야에서 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 상임임원의 추천과 이사회 의결로써 선임한다. 다만, 본회 구성원의 의견을 대변할 수 있는 사람 1명이 포함되어야 하며, 성별·지역별로 균형 있게 구성되도록 노력하여야 한다(제3조 제6항). 제6항에 따른 본회 구성원의 의견을 대변하는 사람은 노사간 협의 또는 직급별 대표자 회의 등을 통해 추천된 사람 중에서 이사회에서 선임한다. 다만, 추천 절차의 지연 등 불가피한사유가 있는 경우에는 이사회가 본회 구성원의 의견을 대표할 수 있는 사람을 선임할 수 있다(제3조 제7항).

타. 자문위원회

‘자문위원회 운영 등에 관한 세칙’은 직제규정 제12조에 따른 자문위원회 구성 및 운영, 직제규정 제13조에 따른 자문위원 운영에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다(제1조). 자문위원회는 마사회가 수행하는 각종 사업이나 현안에 대한 의견을 구하기 위하여 전문가들로 구성된 위원회이고 자문위원이란 마사회가 수행하는 각종 사업이나 현안에 대한 의견을 구하기 위하여 위촉한 전문가를 말한다(제3조 1호, 2호).

자문위원회 설치요건과 권한 및 의무는 다음과 같다.

제5조(위원회 설치)

① 자문위원을 위촉하거나 자문위원회를 설치하고자 하는 운영부서는 다음 각 호의 사항을 포함한 관련서류를 갖추어 본부장의 승인을 받아야 한다.

1. 자문위원회 설치 목적 및 운영 필요성
2. 자문위원 및 위원회의 주요 업무

3.업무의 성격(한시적 업무 해당여부) 및 존속기간

4.기타 업무량 산정을 위한 자료

5.자문위원 수당,경비 제공내역 (예정액포함)

② 운영부서는 제1항의 승인을 받을 때 조직,예산,인사담당부서장의 협조결재를 받아야 한다.

제6조(자문위원 위촉기간)

① 자문위원 위촉기간은 1년 이내로 한다. 다만, 자문을 받는 사업이 종료하지 않거나 자문위원 운영이 지속적으로 필요한 경우 1년 이내 기간 단위로 연장할 수 있다.

② 제1항에도 불구하고 2년 이상의 장기계속사업의 자문위원일 경우에는 회장의 승인을 받아 위촉기간을 2년 이내로 할 수 있다.

제7조(자료제출 및 협조) 자문위원은 소관업무를 담당하는 부서에 대하여 연구 또는 조사에 필요한 자료와 의견의 제출요구 등을 할 수 있다.

제8조(자문위원회 활동실적 관리) ① 운영부서는 자문위원의 활동실적 보고서(별지 제1호 서식)를 매월 작성·관리하여야 한다.

② 운영부서는 매분기 활동 종료 후 그 다음달 5일까지 자문위원회 운영현황(별지 제2호 서식)을 작성하여 조직관리부서에 제출하여야 한다.

제9조(비밀의 엄수)자문위원은 직무상 지득한 일체의 비밀을 타인에게 누설하여서는 아니 된다.

3) 각종 기구(시스템)에 참여해야 한다.

가. 개선방안

경주마 관계자인 기수와 관련된 기구(시스템)는 앞서 살펴본 바와 같다. 우리는 경마의 공정성, 비리방지 등을 위한 각종 기구의 설치근거 및 실제 내부규정을 확인할 수 있었던 반면, 마사회의 드러나는 실적 외 객관적인 자료를 통해 기구의 실질적인 운영 행태는 알 수 없었다. 마사회는 최소한 각 위원회별 운영현황을 정리하고 공개해야한다.

위 기구들 중 근거규정에 의하여 기수(대표)가 직접 참여할 수 있는 기구는 말산업발전 위원회와 임원추천위원회 뿐이다. 두 위원회 모두 위원회 본래의 목적을 달성하기 위해 기수들의 목소리가 실제로 반영될 수 있는지 미지수이고 그동안의 사태를 통해 무용지물이 아니었는지 반추하지 않을 수 없다. 기수들이 직·간접적으로 각종 기구에 참여할 수 있는 기회를 좀 더 보장받을 수 있도록 검토하고 노사협상을 진행할 필요가 있다.

면허관리위원회, 비상대책위원회 및 상벌위원회는 관련 세부사항에 대해 마사회 회장이 정하도록 규정하고 있다. 경마시행규정시행세칙에 의하면, 위 세 위원회가 갖고 있는 기능 대비 구성부터 심의·의결 등 규정은 위원회의 공정성에 의구심을 갖게 한다. 현재 규정들은 마사회장이 얼마나 포괄적이고 일방적인 권한을 행사할 수 있는지 나타내고 있을 뿐이다. 각 위원회의 탄력적인 운영을 위한 위임이 아니라, 마사회와 경주마 관계자들 사이 불공정한 계약관계를 그대로 드러내고 있다. 기수와 관련된 그 어떤 위원회 규정을 살펴봐도 위원회 구성을 열거·제한하거나 기수의 권리를 제약하는 외 마사회 권한의 한계 등에 대한 내용은 찾기 어렵다. 만일, 마사회가 경주마 관계자들과 대등한 계약관계를 주장하고 싶다면 마사회 회장이 세부사항을 정하는 세 위원회에 대해서만큼은 객관적이고 공정한 구성 및 절차를 보장하는 데서 시작해야 한다.

노사합의로 탄생한 상생발전(협력)위원회는 체계가 없어 상생의 길로 나아갈 실질이 존재하지 않고 안전근로협의회는 협의라는 단어가 무색할 정도로 형식적인 기구에 지나지 않는다. 마사회는 노사간 마주앉아 합의한 노동에 대해서 그만큼 책임을 다해야 한다. 안전보건적 측면에서 기수의 안전을 배려하고 기승거부에 대해 판단하고 기설치된 기수의 각종 기구들에 참여해야 한다.

나. 소결

앞서 기재한 내용을 종합적으로 고려하면, 마사회와 경주마 관계자인 기수 관련 기구(시스템)는 얼핏 과다할 정도로 많은 것은 아닌가 싶지만, 현실은 허상(虛想)에 가깝다. 마사회는 책임 있는 공기업이고 기수는 노동자다. 부산경남경마장이 개장한 이래 7명의 말 관리사, 기수들이 스스로 목숨을 끊는 일들이 반복되기까지 일방·편면적인 마사회-기수 상호 관계 및 비뚤어진 구조의 영향이 컸음을 부인하기 어렵다. 그 어느 시스템 속에도 기수의 목소리가 제대로 담기지 못했다. 마사회에서 부산경남경마장의 조직은 그마저도 고객지원처와 경마처 단 2개 부처로 단조롭게 구성되어 있고, 위에서 살펴본 관련 위원회들은 감사위원회나 상벌위원회와 같이 개최결과를 공지하지 않는 이상, 현재로서는 구체적인 구성과 운영현황을 확인할 수 없어 그 목적을 달성하기에 미흡하다. 이제, 기수와 관련된 각종 기구(시스템)에 참여할 수 있도록 개선방안을 실현해 나갈 때다. 마사회는 이러한 기구들이 실질적으로 운영될 수 있도록, 스스로의 역할에 충실하고 책임을 다할 수 있도록 행동으로 보여야 한다.

4. 마사회에 대한 상급단위의 관리감독이 이루어져야 한다

1) 농림축산식품부장관의 권한과 역할

가. 실태 및 문제점

① 관련 규정

한국마사회법에 규정된 농림축산식품부장관의 권한과 역할은 다음과 같다. 경마장의 설치에 대한 허가(한국마사회법, 이하 ‘법’ 제4조 제1항), 마권의 장외발매소 설치·이전·변경에 대한 승인(법 제6조 제2항), 마사회 정관 변경에 대한 인가(법 제23조 제2항), 경마시행에 관한 사항의 규정과 변경에 대한 승인(법 제24조 제2항), 법에 규정되지 않은 방법으로 자금을 운용할 경우에 대한 승인(법 제40조), 재산 처분에 대한 승인(법 제41조), 적립금 사용에 대한 승인(법 제42조 제5항), 경마의 시행과 말산업의 발전에 관한 사항·경마장과 장외발매소 운영에 관한 사항·특별적립금의 사용에 관한 사항에 대한 지도 및 감독(법 제44조 제1항), 마사회에 대한 보고 또는 자료 검사(법 제44조 제2항), 법령에 따른 과태료의 부과 징수(법 제61조 제2항)이다.

한국마사회법

제4조(경마장) ① 마사회는 경마장을 설치하려면 대통령령으로 정하는 요건을 갖추어 농림축산식품부장관의 허가를 받아야 한다.

② 농림축산식품부장관은 경마장의 설비가 부적합하여 경마장의 질서를 유지할 수 없거나 경마의 공정을 확보할 수 없다고 인정할 때에는 마사회에 대하여 설비변경이나 그 밖에 필요한 조치를 하게 할 수 있다.

제6조(마권의 발매 등) ① 마사회는 경마를 개최할 때에는 경마장 안에서 마권을 발매할 수 있다.

② 마사회는 경마장 외의 장소에 마권의 발매 등을 처리하기 위한 시설(이하 "장외발매소"라 한다)을 설치·이전 또는 변경(관람시설의 바닥면적을 확대하는 경우에 한정한다)하려면 농림축산식품부장관의 승인을 받아야 한다.

제23조(정관) ① 마사회의 정관에는 다음 각 호의 사항을 기재하여야 한다.

1. 설립 목적
2. 명칭
3. 주사무소 및 지사무소의 소재지에 관한 사항
4. 임직원에 관한 사항
5. 사업 및 그 집행에 관한 사항
6. 자금의 차입, 자산 및 회계에 관한 사항
7. 이사회에 관한 사항
8. 정관변경에 관한 사항
9. 공고의 방법

② 마사회가 정관을 변경하려면 농림축산식품부장관의 인가를 받아야 한다.

제24조(규정) ① 마사회는 법령과 정관의 범위에서 다음 각 호의 사항을 규정할 수 있다.

1. 경마시행에 관한 사항
2. 회계에 관한 사항

3. 임원의 보수, 직원의 정수(定數)·임면(任免) 및 급여에 관한 사항
- ② 마사회는 제1항제1호의 사항에 관하여 규정하거나 변경하려면 농림축산식품부 장관의 승인을 받아야 한다.
- 제40조(자금의 운용) 마사회는 다음 각 호의 방법으로 자금을 운용하지 아니할 때에는 농림축산식품부 장관의 승인을 받아야 한다.
1. 「은행법」에 따른 은행에 예치
 2. 국·공채(國·公債)와 그 밖에 농림축산식품부령으로 정하는 유가증권의 취득
- 제41조(재산처분의 제한) 마사회는 소유부동산을 양여(讓與)·교환 또는 담보로 제공하거나 권리를 포기하려면 농림축산식품부 장관의 승인을 받아야 한다.
- 제42조(손익금의 처리) ① 마사회는 매 사업연도 결산 결과 이익이 생긴 경우에는 다음 각 호의 순으로 처리하여야 한다.
1. 이월손실금의 보전(補填)
 2. 자본금의 100분의 50이 될 때까지 이익금의 100분의 10을 이익준비금으로 적립
 3. 자본금과 같은 액수가 될 때까지 이익금의 100분의 20을 사업확장적립금으로 적립
 4. 특별적립금으로 적립
- ② 마사회는 매 사업연도의 결산 결과 손실이 생겼을 때에는 제1항제4호의 특별적립금으로 보전하고, 그 적립금으로도 부족할 때에는 제1항제3호의 사업확장적립금, 제1항제2호의 이익준비금의 순으로 보전하여야 한다.
- ③ 제1항제2호에 따른 이익준비금과 같은 항 제3호에 따른 사업확장적립금은 자본금으로 전입(轉入)할 수 있다.
- ④ 제1항제4호의 특별적립금은 대통령령으로 정하는 바에 따라 말산업 및 축산 발전사업, 농어업인자녀와 농어업인후계인력 장학사업, 농업·농촌에 대한 이해증진과 농축산물 소비촉진사업, 자유무역협정의 이행에 따른 농어업인 등에 대한 지원, 그 밖에 농어촌사회 복지증진을 위하여 필요한 경비에 충당한다.
- ⑤ 마사회는 제2항과 제3항에 따라 적립금을 사용하려면 농림축산식품부 장관의 승인을 받아야 한다.
- ⑥ 농림축산식품부 장관은 제4항에 따른 특별적립금(축산발전기금에 출연된 금액은 제외한다. 이하 이 항에서 같다)의 전년도 집행실적을 특별적립금 회계연도 종료 후 3개월 이내에 국회 소관 상임위원회에 보고하고, 특별적립금의 다음 연도 집행계획을 그 계획이 확정되는 즉시 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.
- 제44조(지도·감독) ① 농림축산식품부 장관은 마사회의 업무 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항과 관련되는 업무에 대하여 지도·감독한다.
1. 경마의 시행과 말산업의 발전에 관한 사항
 2. 경마장과 장외발매소 운영에 관한 사항
 3. 특별적립금의 사용에 관한 사항
- ② 농림축산식품부 장관은 필요하다고 인정할 때에는 마사회로 하여금 보고하게 하거나 소속 공무원으로 하여금 마사회의 사무소·경마장의 업무상황, 장부·서류, 그 밖에 필요한 물건의 검사를 하게 할 수 있다.
- ③ 제2항에 따라 검사를 하는 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.
- 제61조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 100만원 이하의 과태료를 부과한다. 다만, 제1호부터 제3호까지, 제5호 및 제6호는 마사회의 임원 또는 제17조에 따른 개최운영위원인 경우에만 해당한다.
1. 제4조제1항에 따른 허가를 받지 아니하고 경마장을 설치한 자
 2. 제4조제2항에 따른 명령을 위반한 자
 3. 제22조를 위반하여 한국마사회 또는 이와 유사한 명칭을 사용한 자
 4. 제40조·제41조 및 제42조제5항에 따라 농림축산식품부 장관의 승인을 받아야 할 사항에 대하여 승인을 받지 아니한 자
 5. 제42조제1항부터 제4항까지를 위반한 자
 6. 제44조제2항에 따른 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고한 자 또는 같은 항에 따른 검사

를 거부·방해·기피한 자
② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 농림축산식품부장관이 부과·징수한다.

② 농림축산식품부장관의 역할은 마사회의 재정 문제에 집중되어 있다. 농림축산식품부장관의 권한 및 역할은 경마장 설치, 마권 장외발매기 설치 등 사행산업 임을 고려한 규제와 위 제1항에서 살펴보았듯이 주로 회계, 재산처분, 적립금 사용 등 마사회가 국가의 재정을 함부로 쓰지 않게 하는 것에 집중하고 있다.

③ 농림축산식품부장관의 권한은 실질적인 견제를 하기에는 부족하다. 농림축산식품부장관의 허가를 받지 않고 경마장을 설치해도 법에 규정한 과태료는 고작 100만 원 이하이다. 법에 규정되지 않은 방법으로 자금을 운용해도, 재산을 무단으로 처분해도, 적립금을 사용해도, 거짓 보고를 하거나 검사를 거부·방해·기피해도 마찬가지이다. 그나마 마권의 장외발매소 설치·이전·변경에 대한 승인에 대해서는 과태료 규정조차 없다.

나. 개선 방안

한국마사회는 앞서 살펴보았듯이 매년 7조 이상의 매출¹⁸⁾을 기록하는 대한민국 최대 매출 공기업이자, 경마를 독점하는 독점 기업이며, 그 본질은 사행산업이다. 수많은 돈과 이권이 오가므로, 당연히 그 규모에 맞는 지도와 감독 장치, 투명성 보장 장치가 필요하다. 그리고 가장 강력한 수단은 정부 즉 소관 부처인 농림축산식품부장관의 지도와 감독이다. 하지만 위에서 본 것처럼 농림축산식품부장관의 권한과 역할은 협소하고, 재정 문제에 집중되어 있으며, 강제 수단도 미미하다. 한국마사회법의 별칙 조항은 한국마사회가 경마를 독점하는 독점기업의 지위를 공고히 하는데 집중되어 있다(한국마사회법 제50조, 제48조 등).

농림축산식품부장관이 실질적인 지도와 감독을 할 수 있도록 권한을 강화하고 이에 부합하는 강제 수단이 갖추어져야 한다.

18) 공공기관 경영정보 공개시스템
<http://www.alio.go.kr/popReportTerm.do?apbaId=C0185&reportFormRootNo=3130>

2) 사행산업통합감독위원회

가. 실태 및 문제점

① 관련 규정

사행산업통합감독위원회법은 사행산업통합감독위원회를 설치하여 사행산업으로 인한 부작용 최소화과 불법사행산업에 대한 감시를 통하여 사행산업이 건전한 여가 및 레저산업으로 발전해 나가도록 함으로써 국민의 복지증진에 이바지함을 목적으로 한다(사행산업통합감독위원회법 제1조). 사행산업통합감독위원회는 2007. 9. 17. 국무총리 소속하에 설치되었고, 다음 각 호의 업무를 소관으로 한다(사행산업통합감독위원회법 제5조 제1항).

1. 사행산업의 통합적인 관리·감독 및 건전화와 불법사행산업의 근절을 위한 종합계획의 수립·시행에 관한 사항
2. 사행산업 업종 간의 통합 또는 개별 사행산업 업종의 영업장의 수, 매출액 규모 등에 관한 총량의 적용 또는 조정(계획수립을 포함한다. 이하 같다)이 필요한 경우로서 사행산업 관련 기관·단체 또는 개별 업계 등의 요청에 의한 협의·조정 또는 권고에 관한 사항
3. 과도한 사행심 유발 방지를 위하여 사행산업사업자에 대한 현장 실태 확인과 지도·감독에 관한 사항
4. 불법사행산업의 감시에 관한 사항
5. 사행산업 및 불법사행산업으로 인한 중독 및 도박 문제의 예방과 치유 등 사회적 부작용 해소를 위한 대책의 수립·시행에 관한 사항
6. 제14조의2제1항에 따른 중독예방치유부담금의 관리·운용에 관한 사항
7. 사행산업을 건전한 레저산업으로 발전시키고 불법사행산업을 근절하는 데 필요한 조사·연구 및 평가에 관한 사항
8. 사행산업에 대한 사회적 인식전환과 과도한 사행행위 유발 방지를 위한 통합적인 교육 프로그램 개발과 홍보에 관한 사항
9. 청소년을 대상으로 한 도박 중독 예방 교육의 실시에 관한 사항

구체적으로 현장 확인 및 지도·감독 등에 관해서는 다음과 같이 규정하고 있다.

- 제18조 ① 위원회는 사행산업의 과도한 사행심 유발 방지를 위하여 다음 각 호의 사항에 관하여 현장을 확인하고 지도·감독한다.
1. 과도한 사행심을 유발하는 광고 또는 선전행위
 2. 사행산업의 영업장 안 또는 주변에서 이루어지는 과도한 사행심을 조장하는 금융거래행위
 3. 사행산업사업자의 준수사항 이행 여부
 4. 그 밖에 과도한 사행심을 유발하는 영업 행위로서 대통령령이 정하는 사항
- ② 위원회는 제1항의 규정에 따른 현장 확인과 지도·감독을 위하여 필요한 경우 사행산업사업자가 운영하는 사무소 또는 영업장에 위원회의 소속 직원을 파견하거나 사무소 또는 영업장을 출입하여 장부·서류 그 밖의 자료나 물건을 조사하게 할 수 있으며, 필요한 경우 소관 행정기관에 조사를 의뢰할 수 있다.

② 사행산업통합감독위원회는 다수의 사행산업들을 한꺼번에 관리하는 곳이지, 사행산업

사업들에 대한 통합적인 감독 권한을 가지는 기구가 아니다.

사행산업통합감독위원회법 역시 소위 합법적 사행산업의 독점적 지위 보장 및 지속에 그 업무가 집중되어 있다. 예를 들면, 우선 사행산업통합감독위원회의 주된 사업은 ‘사행산업 총량제’이다. 사행산업 총량제란 카지노, 경마, 경륜, 경정, 복권, 소싸움 등 대한민국 사행산업의 총매출을 우리나라 GDP 대비 일정 수준으로 관리하는 것이다. 또 다른 예를 들면, 사행산업통합감독위원회 홈페이지 홍보 자료실에는 불법 도박 금지, 단속, 예방에 관한 자료가 대부분이다. 불법 도박을 막는 것 역시 위 위원회가 주로 해온 사업이다.

“과도한 사행심 유발 방지를 위하여 사행산업사업자에 대한 현장 실태 확인과 지도·감독에 관한 사항”도 그 소관으로 하고 있지만, 그 목적을 “과도한 사행심 유발 방지”로 한정하고 있다. 다시 말해 사행산업통합감독위원회는 한국마사회 등 합법 사행산업사업자에 대한 통합적 감독 권한이나 지도 권한이 없다.

③ 사행산업통합감독위원회도 시정요구를 할 수 있을 뿐이다.

사행산업통합감독위원회 또한 합법 사행산업 영업 현장 확인 및 지도감독 결과 문제점이 발견되어도 이에 대하여 한국마사회 등 관련 합법 사행산업사업자에게 시정요구를 할 수 있을 뿐, 아무런 권한이 없다. 한국마사회가 이를 따르지 않아도 아무런 불이익이 없다.

나. 개선 방안

현재의 사행산업통합감독위원회는 오히려 한국마사회 등 합법 사행산업사업자들의 위치를 공고히 해주는 기관으로 기능하고 있다. 사행산업통합감독위원회가 “사행산업으로 인한 부작용 최소화와 불법사행산업에 대한 감시를 통하여 사행산업이 건전한 여가 및 레저산업으로 발전해 나가도록 함으로써 국민의 복지증진에 이바지(사행산업통합감독위원회법 제1조 목적)”할 수 있도록 사행산업사업자들을 통합적으로 관리하고 감독하는 기관으로서 기능하여야 한다.

비록 한정적이지만, 법률이 사행산업통합감독위원회의 지도·감독 권한을 명시하고 있는 만큼, 이를 적극적으로 활용할 수 있다. 사행산업통합감독위원회법 제18조 제1항 제3호에서는 “사행산업사업자의 준수사항 이행여부”를 지도·감독 사항으로 명시하고 있고, 사행산업사업자의 내부 비리 역시 이에 해당하므로, 이에 대한 지도·감독도 진행하여야 한다.

구체적으로 언제 어느 사행산업사업자에게 어떤 지도감독과 시정요구를 했는지를 홈페이지에 공개하여 많은 국민들이 이를 확인할 수 있도록 하는 것도 필요하다. 현재 사행산업통합감독위원회 홈페이지에서는 지도·감독 내용과 시정요구에 관한 기록이 전혀 없어서 실제 지도감독과 시정요구를 하고 있는지 조차 확인할 수 없다.

3) 공적 조사- 공공기관 경영평가·감사평가, 공공기관 청렴도 평가

가. 실태 및 문제점

① 공공기관 경영평가·감사평가

공공기관 경영평가는 기획재정부가 공기업·준정부기관의 경영 노력과 성과를 평가하는 제도이다(공공기관의 운영에 관한 법률 제48조).

2018년 공공기관 경영평가는 안전, 일자리 창출 및 윤리경영, 상생협력 등 ‘사회적 가치’에 대한 비중을 전년 대비 대폭 확대하였는데(공기업 19→30) 이는 공공기관의 공익성과 사회적 파급력을 고려할 때 바람직한 조치이다.

한국마사회는 가장 최근의 평가인 2018년 공공기관 경영평가에서 D등급(미흡)을 받았고, 감사평가에서도 D등급(미흡)을 받았다. 전체 128개 공기업·준정부기관 중 D등급(미흡)을 받은 곳은 16곳(12.5%)이다. 2018년 감사평가 중 ‘미흡’을 받은 공기업은 한국마사회가 유일하다.¹⁹⁾ 한국마사회 김낙순 회장에게는 경고 조치가 내려졌다.²⁰⁾ 보고서는 “근로자를 위한 안전한 근로환경 조성, 장기간 근로문화 해소 및 양성평등 근로문화 정착 등 삶의 질 향상을 위한 전사적 개선노력이 필요하며, 복리후생비 관리에 있어 낭비적 요소를 제거하고 직무 및 성과 중심의 인사 및 보수체계를 강화하려는 노력이 필요한 것으로 판단된다.”, “사회적 가치 기여도 평가는 인권개선 사회통합, 근로환경 조성, 일자리 창출 지역경제 활성화 및 환경보호 부문에서 50점”이라고 지적하였다.²¹⁾

19) 뉴스핌, 2019-06-20자, [공공기관 경영평가] 한수원·수공 감사평가 '우수'...마사회 '미흡'
<http://www.newspim.com/news/view/20190620001051>

20) 서울신문, 2019-06-21자, 석탄공 경영평가 '아주 미흡'...마사회 등 16곳 '미흡'
<https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20190621008016#csidx96d03b1f10a17f98f34a09d24b3c345>

21) 2018 공기업 평가보고서 총괄요약본 242-243쪽

하지만 한국마사회는 인권개선, 사회통합, 근로환경 조성, 일자리 창출, 사회공헌 노력, 채용 비리 명확화와 관련한 시정 계획을 제시하지 않고 있다. 2018년 경영평가 지적사항 및 시정조치 계획²²⁾으로 재무예산 운영·성과, 보수 및 복리후생, 주요사업 성과관리의 적정성에 대한 조치 계획을 세우고 있는 것과 대조적이다. 또한 임기 만료로 감사에 대한 불이익도 없었다.²³⁾

② 공공기관 청렴도 평가

공공기관 청렴도 평가는 국민권익위원회가 공공기관의 부패를 계량적으로 측정하기 위하여 시행하는 제도이다(부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제12조, 제27조의2, 제27조의3).

한국마사회는 가장 최근 평가인 2019년도 청렴도 측정 결과 5등급 중 3등급을 받았다. 2017년 5등급, 2018년 4등급, 2019년 3등급으로 개선되고 있는 추세이나, 여전히 높지 않다.

조사 방법 상의 한계도 있다. 예를 들어 내부청렴도는 해당 기관에 근무하고 있는 공직자를 대상으로 설문 조사를 하는 방식으로 측정되었다. 외부청렴도는 해당 기관의 측정 대상 업무와 관련하여 직접 업무경험이 있는 국민을 대상으로 설문 조사를 하는 방식으로 측정되었다. 기수나 말관리사는 조교사와 계약하는 형식을 취하므로 형식적으로 분류하면, 공직자도 대상업무와 관련하여 직접 업무경험이 있는 국민에도 해당되지 않는다. 실제로 경마의 중요한 주체인 기수나 말관리사가 당했던 부정의한 비리, 갑질은 청렴도 측정에 전혀 반영되지 않을 수 있는 것이다.

나. 개선 방안

정부가 공공기관에 대한 공적 조사를 시행하는 것은 매우 바람직하며, 경영평가를 하면서 사회적 가치 기여도를 측정하고, 그 비중을 늘리는 것은 고무적이다. 하지만 여전히 개선의 여지는 있다.

22) 공공기관 경영정보 공개시스템

<http://www.alio.go.kr/popReportTerm.do?apbaId=C0185&reportFormRootNo=4270>

23) 동아일보, 2019-06-20자, 석탄공 3년 연속 평가 '최하'...마사회 등 3개 기관 성과급 못 받아

우선, 매출, 순이익 중심의 경영평가 구조에 변화가 필요하다. 공기업은 공기업으로서 가지는 특성 때문에 사기업과 다른 경영평가 기준이 적용되어야 한다. 특히 한국마사회의 주사업인 경마는 그 본질이 사행산업이다. 매출과 순이익을 높이는 것을 목표로 삼는 것은 바람직하지 않다.

다음으로 앞서 지적한 것처럼 조사 방법 자체의 한계가 있다. 경마의 실질적인 주체인 기수와 말관리사가 당하는 부정의한 비리, 갑질도 반영될 수 있는 조사 방법, 설문 대상 선정 등이 필요하다.

하지만 가장 큰 문제는, 조사 결과가 나오고 이를 국정감사에서 질책해도 한국마사회가 이를 시정할 계획이 전혀 없다는 것에 있다. 공적 조사는 문제를 지적하는 계기가 될 수는 있으나, 문제를 해결하는 방법은 아니다.

4) 한국마사회 내부 견제, 감사 조직

가. 실태 및 문제점

① 감사위원회

한국마사회는 정관에서 공공기관의 운영에 관한 법률 제20조 제2항에 따라 이사회에 감사위원회를 두고, 감사위원회는 3명의 이사로 구성하도록 하고 있다(정관 제21조의3). 이 중에는 감사위원회의 감사위원이 되는 상임이사(상임감사위원)도 포함된다(정관 제7조 제2항). 한국마사회법 제21조 제1항은 임원의 성명 등을 등기사항으로 하고 있다.

하지만 한국마사회 홈페이지 조직도에서는 감사위원회의 구성이 공개되어 있지 않다. 산하 감사실 등 다른 모든 직원들의 성명, 직책, 전화번호 등이 공개되어 있는 것과는 대조적이다. 당연히 회의록 등도 공개되어 있지 않다.

② 말산업발전위원회

한국마사회법은 경마 및 말산업의 발전에 관한 자문에 응하기 위하여 마사회에 말산업발전위원회를 두도록 하고, 그 위원을 회장이 위촉하도록 하고 있다(한국마사회법 제32조의2). 한국마사회법이 정한 말산업발전위원회 위원 중에는 “마사회에 등록된 마주 및 조교사·기수의 대표자”도 있다(한국마사회법 제32조의2 제3항 제3호).

한국마사회도 한국경마기수협회장 등을 당연직 위원으로 두고 있음을 홈페이지에서 밝히고 있다. 하지만 2017년 제1차 회의록 이후의 회의록은 업데이트되지 않고 있고, 그 이전에도 회의록 기준, 1년 0회~최대 4회 정도의 회의가 이루어졌던 것으로 보인다. 회의 내용은 차치하더라도, 연 0~2회의 회의로 말산업발전위원회가 실효성 있게 작동하였다고 보기 힘들다. 법에 규정되어 있는 위원회마저도 형식만 남은 채 작동하지 않고 있는 것이다.

③ 인권경영위원회

한국마사회는 2018. 11. 11. 인권경영 선언문을 제정하고 공표하였으며, 추진기구인 인권경영위원회를 구성할 계획이라고 밝혔다.²⁴⁾ 하지만 한국마사회가 2019. 1. 발행한 한국마사회 (Korea Racing Authority) UN Global Compact 이행보고서에서도 인권경영위원회의 활동과 관련한 언급은 찾을 수 없었다.

나. 개선 방안

감사위원회, 말산업발전위원회는 법정 기관이다. 그럼에도 불구하고 무슨 일을 하고 있는지 전혀 알 수가 없고, 아무도 책임지지 않고 있다. 인권경영위원회도 마찬가지이다. 위 기관들이 형해화되지 않고 제대로 작동할 수 있도록 하려면 결국 앞서 언급한 외부적인 관리 감독 기관이 제대로 작동되어야 한다.

5) 소결

종합하면, 한국마사회는 2018년 기준 7조 5천억 원이 넘는 매출²⁵⁾, 국고보조금 113억 원²⁶⁾을 기록하는 공기업임에도 불구하고 통합적인 관리, 감독이 전혀 이루어지고 있지 않다.

24) 중앙일보, 2018-11-11자, 한국마사회, 인권경영 선언

25) 공공기관 경영정보 공개시스템

<http://www.alio.go.kr/popReportTerm.do?apbaId=C0185&reportFormRootNo=3130>

26) 뉴스토프, 2018-09-06자, '순익 2200억' 마사회에 연간 100억원 세금 투입된다

<http://www.newstof.com/news/articleView.html?idxno=928>

한국마사회에 대한 관리, 감독이 필요함에는 누구나 동의할 것이다. 그래서 한국마사회법은 한국마사회를 농림축산식품부의 관리하에 두고, 말산업발전위원회를 두어 여러 주체들의 이해관계를 조정하도록 하고, 사행산업통합감독위원회법은 사행산업통합감독위원회를 두어 사행산업으로서의 부작용을 최소화하도록, 즉 다시 말해 돈벌이에만 매몰되지 않고 공기업임을 잊지 않도록 하였다. 공공기관의 운영에 관한 법률에 따른 공공기관 경영평가·감사평가, 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률에 따른 공공기관 청렴도조사도 마찬가지이다. 공기업이 공기업답게 운영되기 위한 것이다.

한국마사회는 7-8조 원의 매출, 사행산업임을 고려할 때 좀더 철저한 규제와 강력한 조치가 필요하다. 첫째, 내부 감사, 견제 기관이 형해화된 지금, 외부적인 관리·감독 체계를 구축하여야 한다. 구체적으로는 실질적인 농림축산식품부장관의 감독과 관리가 이루어질 수 있도록 한국마사회법이 개정되어야 한다. 사행산업통합감독위원회도 이와 같은 기능을 보조할 수 있도록 하여야 한다.

둘째, 마사회의 권한 분산이 필요하다. 면허 발급 갱신, 마사대부 등은 독립적인 기구를 두어 공정하게 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

셋째, 매출과 순이익 증가가 아닌 건전한 말산업육성을 목표로 하는 운영 및 평가 구조를 만들어야 한다.

마지막으로, 기수와 말관리사 등 주요 주체들을 배제하지 않고, 목소리를 낼 수 있도록 하여야 한다. 위에서 언급한 모든 관리·감독을 위한 제도에서 기수와 말관리사는 빠져있다. 한국마사회가 책임과 위험을 외주화한 성과이다. “경마”란 기수가 기승(騎乘)한 말의 경주에 대하여 승마투표권(勝馬投票券)을 발매(發賣)하고, 승마투표 적중자에게 환급금을 지급하는 행위를 말한다(한국마사회법 제2조 제1호). 경마를 정의하면서 기수를 뺄 수 없을 만큼, 기수는 경마의 주요 주체이지만, 형식적으로는 한국마사회와 기수, 말관리사는 무관하다고 볼 수 있기 때문이다.

아이러니컬한 것은 한국마사회법에서 기수는 통제의 대상으로 반복하여 등장한다는 것이다. 한국마사회법에서 기수는 마주 등록을 할 수 없고, 의복의 색상과 무늬는 마사회에 등록된 것으로 한정되며, 마사회에서 면허를 받아야 하고, 마권을 구매, 알선, 양수할 수 없고, 벌칙의 대상이 된다. 이와 같은 모순적인 상황이 발생하지 않도록 정부와 관련 부

서는 한국마사회에 대한 관리·감독을 강화하고, 이에 부합하도록 법률 및 하위 법령을 정비하여야 한다.

5. 마사 대부 제도 개선

1) 마사(마방)의 중요성

한국마사회법에 의하면, 조교사는 한국마사회의 면허를 받아 말을 관리하고, 기수는 한국마사회의 면허를 받아 말을 타는데,²⁷⁾ 경마는 결국 ‘말’이 하는 것이어서 ‘말’을 관리하는 조교사의 역할이 중요하다.

조교사는 경마 감독이라고 불리는데, 마주들부터 말들을 받아, 말관리사, 기수와 계약을 체결하여, 경마 경기를 전체적으로 관리하고 책임을 지는 경마 산업의 축이다. 실무자이자 책임자라는 지위 특성상 조교사는 공정하게 선정돼야 부정 경마나 갑질 문화 등이 해소될 수 있다. 경력을 쌓은 말관리사나 기수들이 엄격한 조교사 면허 시험을 통과한 뒤 다시 한국마사회의 조교사 개업 심사에서 선정되어야 개업이 가능하다. 면허가 있어도, 경마공원 내 마사(마방)를 임대받아야 실질적인 개업이 가능하기 때문이다. 조교사는 엄연히 개인사업자지만, 개인의 노력으로 면허를 취득해도 마사회로부터 개업을 허락받아야 하는 구조다.

그런데, 조교사 면허를 받더라도 한국마사회로부터 말을 관리할 수 있는 ‘마사(마방)’를 임대받지 못하면, 말을 실제로 관리할 수 없는 것이어서 마사(마방) 임대심사 경쟁은 치열할 수밖에 없습니다(부산경남경마공원의 경우 33명에게 배분할 마방이 있고, 마방마다 24마리 이상 관리할 수 있다).

한국마사회의 마사 대부 규정에 의하면,²⁸⁾ 마사의 대부는 한국마사회로부터 조교사 면허를 받은 자에 한해 할 수 있고(마사 대부 규정 제5조), 마사대부를 신청한 자에 한해 마사대부심사위원회(위원장 1인 서울경마처장, 부위원장 1인 서울경주자원관리부장, 위원 5인 공정경마관리단장, 진료담당, 서울경마부장, 서울심판전문위원, 서울시설부장, 간사 1인 마사업무 담당자)의 심의를 거쳐 한국마사회장이 결정한다(마사 대부 규정 제7조, 제8조).

27) 제2조(정의) 4. "조교사"란 마사회의 면허를 받아 경주마를 관리하고 조련하는 자를 말한다.

5. "기수"란 마사회의 면허를 받아 경마시행 시 경주마에 기승하는 자를 말한다.

28) 다만, 마사 대부 규정은 한국마사회 홈페이지에 공지된 것이고, 부산경남본부 마사 대부 규정은 따로 확보하지 못하였다(마사 대부 규정 제22조 참조).

마사 대부 규정<2018. 9. 21. 제15차 개정>
 제1조(목적) 이 규정은 한국마사회(이하 “본회”라 한다)의 마방 및 그 부속시설의 대부에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
 제5조(대부자격) 본회의 마사를 대부받아 사용할 수 있는 자는 본회로부터 조교사면허를 받은 자에 한한다.
 제6조(대부규모 등) ① 마사의 정기대부규모는 조교사 1인당 6마방이상 40마방이내의 범위로 한다. 다만, 신규조교사에 대한 대부규모는 18마방을 원칙으로 한다.
 ② 마사대부조건 그 밖에 마사대부에 필요한 사항은 회장이 따로 정한다.
 제7조(대부신청 등) 마사를 대부받고자 하는 자는 별지 제1호 서식의 신청서를 본회에 제출하여야 한다. 다만 임시대부신청에 있어 긴급을 요하거나 본회가 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 신청서의 제출을 생략할 수 있다.
 제8조(대부 등) ① 마사의 대부는 마사대부심사위원회의 심의를 거쳐 회장이 결정한다.
 ② 조교사별 마사대부결과는 조교사협회에 일괄 통지한다.
 제18조(설치) 마사의 적정한 대부와 관리를 위하여 마사대부심사위원회(이하 ‘위원회’라 한다)를 설치, 운영한다.
 제19조(구성) ① 위원회는 다음과 같이 구성한다.
 1. 위원장 : 1인(서울경마처장)
 2. 부위원장 : 1인(서울경주자원관리부장)
 3. 위원 : 5인(공정경마관리단장, 진료담당, 서울경마부장, 서울심판전문위원, 서울시설부장)
 4. 간사 : 1인(마사업무 담당자)
 ② 위원장은 위원회의 업무를 총괄하며, 위원장이 사고가 있을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행한다.
 제20조(임무) 위원회는 다음 사항을 심의한다.
 1. 마사대부의 심사에 관한 사항
 2. 제9조에 의한 대부마사의 조정에 관한 사항
 3. 그 밖에 마사관리에 관한 중요한 사항
 제22조(부산, 제주마사의 운영) 부산, 제주개최 경마에 있어서 마사의 대부기준 및 방법과 기타 필요한 사항은 해당 본부장이 따로 정하는 바에 의한다.

한편, 한국마사회 부산경남경마공원의 ‘기수’로 15년 동안 일하다가, 지난 2019년 11월 29일 조교사의 부당지시와 마방 대부 등의 비리를 폭로하는 유서를 남기고 스스로 목숨을 끊은 故 문중원 기수는 2015년 조교사 면허를 취득했지만, 약 5년 동안 마사 대부 업무를 하지 못했다. 고인의 유서 중 마사 대부와 관련한 내용은 아래와 같다.

“하루빨리 조교사를 해야겠다 생각으로 죽기 살기 준비해서 조교사 면허를 받았다. (중략)그럼 뭐 하나. 마방을 못받으면 다 헛일인데. 면허만 7년이 된 사람도 안주는 마방을 갖 면허만 사람에게 먼저 주는 이런 더러운 경우만 생기는데. 그저 높으신 양반들과 친분이 없으면 안되니. 프리젠테이션란게 처음 생겼을때부터 그랬다. 000처장과 친분이 있는 00가 좀 더 친한 다른사람들 때문에 마방을 못받아 이번엔 주는가 했는데 생각지도 못한 한 사람이 조교사 면허를 딱 받아서 와버렸네. 00처장과 친하신 분이”- 고 문중원 기수의 유서 중

2) 마사 대부 심사(조교사 개업 심사)에 관하여

조교사 개업 심사는 마사(마방)의 여유가 생기거나 조교사 결원이 발생하면 면허취득자 중 지원한 이를 상대로 치러진다. 심사는 정량평가 80점과 정성평가 20점으로 구성되는데, 정량평가 중 70점은 말 수급 의사 동의서를 받아 제출해 대부분 만점 요건을 채울 수 있다. 근속경력(10점)은 많아야 1~2점 정도 차이가 나는바, 결국 정성평가에서 당락이 좌우된다. 렛츠런파크 부산경남경마공원의 경우 2명의 외부평가위원(마사회가 선정)과 5명의 내부평가위원 앞에서 7분 정도 프레젠테이션 뒤 평가위원들이 몇 개의 질문을 하고 답하는 형식이다. 전체 평가는 15분 정도이고, 사업목표·재무계획·경마산업 이해도(7점), 경주마 확보 및 사양·조교관리(7점), 인사 및 노무관리(6점)의 3가지 채점 항목이 있으나, 구체적인 채점 기준이나 가이드는 별도로 없다.

2019년 12월 한국마사회의 긴급 상생협력 회의 등에서 나온 조교사, 기수, 말관리사 등의 의견을 보면 지원자들의 7분 프레젠테이션 내용은 비슷비슷한 내용인바, 결국 수분 내 이뤄지는 질문과 답변을 어떤 식으로 하느냐에 따라 수년간 준비한 노력이 결정되는 구조다. 핵심이 되는 정성평가는 주관적 요소가 개입될 여지가 크다. 즉, 정성평가는 질문 항목이나 구체적인 채점 기준이 없어 심사 자체가 허술하고, 임기응변 식으로 진행되는바, 경마산업의 핵심 직군의 선정 작업이자 파급효과 등을 고려할 때 엄격성이 매우 부족하게 치러지고 있다. 마사회 내부평가위원은 사실상 직급 등이 한정돼 있어 신분이 노출돼 있는 상황이고, 좁은 경마 업계 특성상 지원자들과 교류를 통한 친분, 선입견 등이 평가에 반영될 여지도 매우 큰바(부정한 청탁을 통한 재물 또는 재산상의 이익 교부 등도 가능), 故 문중원 기수의 유서에서도 언급되었다. 교수, 변호사 등의 외부평가위원은 경마 산업 종사자가 아니어서 외부평가위원의 평가 결과가 더 객관적이고 타당할 수 있다.

한편, 유가족들은 마사 대부심사결과를 마사회에 요청했었지만, 마사회는 이를 주지 않았는바, 무언가 마사회측도 문제가 있는 것으로 생각했던 것으로 보이고 (윤준호 의원실 통해서 입수), 마사 대부 심사과정에서 故 문중원 기수는 ‘민주 노총 조합원이라 절대로 안해준다’는 소문도 돌았다.

3) 언론사의 보도(2020. 1. 12.자 부산일보 보도)

- 故 문중원 기수, 외부위원 합격점 받고도 마방 배정 ‘낙방’)

<부산일보> 보도에 의하면, 故 문중원 기수는 2018년 조교사 개업 심사에서 외부위원들에게서는 합격 점수를 받은 반면 한국마사회 내부위원들에게서는 낮은 점수를 받아 최종 불합격한 것으로 확인됐다. 故 문중원 기수가 ‘마사회에 밋보이면 조교사 개업을 할 수 없다’는 취지로 고발한 내용과 정황상 일치하는 부분이다.²⁹⁾

<부산일보> 가 민주당 윤준호 의원실을 통해 입수한 ‘렛츠런파크 부산경남경마공원 조교사 개업 심사 채점표’에 따르면 2018년 심사에 참여한 외부위원 2명은 문 기수에게 각각 18점과 15점의 정성평가 점수(20점 만점)를 줬습니다. 지원자 5명 중 2명이 합격했는데, 故 문중원 기수는 두 위원에게서 각각 2등의 성적을 거뒀다. 두 위원이 최고점을 준 지원자와 문 기수의 점수 차이도 각각 1점과 2점에 불과했다.

반면 한국마사회 직원으로 구성된 내부위원 5명은 故 문중원 기수에게 상대적으로 낮은 12점(2명)과 13점(2명), 14점(1명)을 줬다. 내부위원 5명 중 3명이 문 기수를 3등으로, 1명이 4등으로 뽑았고, 나머지 1명은 5등으로 점수를 줬습니다. 최고점을 받은 지원자와 점수 차이도 7점, 6점(2명), 4점(2명)으로 상대적으로 큰 편이었다. 외부위원 채점 결과와는 상당한 차이를 보인 것이다.

<2018년 문중원 기수 조교사개업심사 채점표>

	외부1	외부2	내부1	내부2	내부3	내부4	내부5
받은 점수	15	18	13	12	14	12	13
받은 등수	2	2	3	5	3	4	3
1등과 점수차	2	1	6	7	4	6	4

결국 故 문중원 기수는 전체 평가위원 합산 점수 3위로 조교사 개업 심사에서

29) “(중략)그럼 뭐하나. 마방을 못받으면 다 헛일인데. 면허만 7년이 된 사람도 안주는 마방을 갖 면허만 사람에게 먼저 주는 이런 더러운 경우만 생기는데. 그저 높으신 양반들과 친분이 없으면 안 되니.”

낙방했다. 경마 감독으로 여겨지는 조교사는 말관리사나 기수 등이 경력을 쌓아 면허를 취득하는데, 개인사업자이지만 면허 취득 이후에도 마사회의 '옥상옥' 심사를 거쳐야만 개업이 가능하다. 조교사 개업 심사에서 정량평가(80점)는 점수차가 미미해 사실상 정성평가가 당락을 좌우한다.

정성평가는 사업목표·재무계획·경마산업 이해도(7점), 경주마 확보와 사양·조교관리(7점), 인사와 노무관리(6점)로 나뉘는데, 2018년 심사에서 故 문중원 기수는 외부위원에게서 항목마다 만점 또는 만점에 1~2점 못 미치는 점수를 받았으나, 내부위원 5명은 모두 만점에서 2~3점씩 낮은 점수를 줬다.

특히 2018년 최고점을 받은 지원자는 내·외부위원들의 정성평가에서 거의 비슷한 점수를 받았지만, 故 문중원 기수만 유독 큰 차이가 나는 점수를 받았다. 내부위원이 마사회 직원이다 보니 노조에 몸담은 故 문중원 기수에 대한 선입견과 친분 등이 작용했을 것이라는 의혹이 제기된다. 윤준호 의원은 “정성평가는 비슷한 내용의 7분 프레젠테이션과 몇 개의 질의응답으로 이뤄지는데, 전체 평가 시간은 15분 정도에 불과하다”며 “평가항목에 대한 구체적인 채점 기준도 없어 정확한 평가도 쉽지 않고, 외부 요인이 개입해 결과도 왜곡될 수 있는 구조”라고 지적했다.

반면 지난해 치러진 2019년 조교사 개업 심사의 정성평가에서는 내·외부위원 차이가 뚜렷하지 않았다. 내·외부위원들이 1·2등으로 합격한 지원자에게 여러 항목에 걸쳐 만점을 줬다. 나머지 지원자와 점수 차이도 컸다. 그러나 이때 故 문중원 기수는 위원들로부터 3~4위에 해당하는 점수를 받았다. 이와 관련하여, 민주노총 공공운수노조 측은 “2019년 심사에서 조교사 면허를 취득한 지 1~2년에 불과한 지원자가 합격했다. 수년을 준비한 이들보다 압도적으로 높은 점수를 받은 것은 합리적인 결과가 아니다”는 입장이다. 특히, 2019년 심사에서는 2018년 참여한 외부위원 일부가 교체되기도 했다.

그리고, 故 문중원 열사의 유서에, “마방 빨리 받으려면 높으신 양반들과 밥도 좀 먹고 하라고”라고 하는바, 이는 마방대부심사에서 부정한 청탁과 관련한 재물 또는 재산상의 이익 교부가 있는 것인바, 2018년, 2019년 심사에서도 부정한 청탁이 있었을 것으로 의심된다(이와 관련한 고소장도 접수되었다).

4) 마사 대부 부정과 관련한 의심 사례

2017년 이후 마사 대부 발탁현황					
발탁연도	이름	면허취득	소속지역	마방개업	비고
2017	전oo	2013	서울		
	강oo	2013	서울		
2018	강oo	2015	서울		
	조oo	2015	서울		
	강oo	2017	부경	2018	
	김oo	2015	부경	2018	
2019	손oo	2018	부경	2019	
	김oo	2017	부경	2020.7.예정	

가. 2018년 사례

2018년 2월에 부산경남경마공원 마방 두 곳(11조, 22조)의 자리가 생겼음.
 부산경남경마본부가 2018년 2월 말 신규마방대부 심사 공고가 게시됨.
 故 문중원 기수는 2~3월까지 제주부산을 오다니며 마방대부심사 준비.
 같은 시기에 부산경남경마공원내에 최종합격자는 강oo, 김oo이라는 소문.

나. 2019년 사례

2019년 6월 부산경남경마공원 마방 한 곳(23조) 자리가 생길 것이 예정됨.
 부산경남경마본부가 2019년 2월에 신규마방대부 심사를 공고함.
 부산경남경마본부가 마방대부 심사관련 추가공고를 하면서 예비발탁이 있다는
 심사를 공고함.
 故 문중원 기수는 2월동안 제주부산을 오다니며 마방대부심사 준비.
 같은 시기에 부산경남경마공원내에 최종합격자는 김oo라는 소문이 나돌았음.

다. 2020년 사례

현재도 21년 마방대부의 합격자는 특정하여 누가 될 것이라는 소문이 나있는
 상황임.

라. 조교사 면허 취득 후 마사 대부 발탁 적체현황

적체된 조교사면허 보유현황 (17명)			
취득연도	보유자	현재신분	소속지역본부
1999	박OO	기수	서울
2012	구OO	말관리사	부경
2015	문중원	기수	부경
	이OO	기수	서울

	임OO	말관리사	서울
	최OO	말관리사	서울
2017	김OO	말관리사	부경
	문OO	말관리사	서울
	박OO	말관리사	부경
2018	이OO	기수	서울
	함OO	기수	서울
	문OO	말관리사	서울
	김OO	기수	부경
	임OO	기수	부경
2019	김OO	말관리사	부경
	양OO	말관리사	부경
	박OO	말관리사	서울

- 조교사면허를 취득하고도 마사 대부로 발탁되지 못한 인원은 전체 17명, 서울경마본부 소속 10명, 부산경마본부 7명이고, 말관리사 10명, 기수 7명임.
- 면허취득이후 마사회가 발탁하지 않은 적체기간은 3년 6개월가량이며, 2019년에 면허취득 한 인원을 제외하면 4년 2개월가량 임.
- 2017년 이후 마사 대부로 발탁된 인원은 8명이고 서울, 부경 각 4명임.

마. 문제점

- 마사회가 주관한 심사를 통하여 조교사면허를 교부하고도, 마사 대부를 발탁하는 별도의 심사절차를 또 밟도록 만들어서 해당 심사의 불필요함이 제기됨.
- 마사회가 운영하는 서울, 부산, 제주의 경마장에서만 마사를 대부받아 일할 수 있는 조건에서 마사회가 다시 별도의 심사절차를 진행하는 것 자체가 유서에서 언급된 것과 같은 불공정성과 부조리를 양산하게 되는 원인.
- 특히 부산경남경마본부에서 최근 2년간 마사를 대부받은 3인은 평균 면허취득 이후 발탁까지의 기간이 1년6개월로 매우 짧고, 예비발탁까지 두고 있어, 최대7년(고인은 5년)까지 준비하고 기다려온 적체인원에게 큰 박탈감을 주고 있음. 이런 점에서 다시 옥상옥 심사의 필요성과 공정성 문제가 제기.

5) 마사 대부 제도의 개선점

가. 마사회의 마사 대부 심사, 결정 구조 개선

마사회가 심사하고 결정하는 이상 마사회 내부의 담당자와 부정 청탁이 있을 수 있으므로 마사회가 심사 및 결정하는 구조를 폐기하는 것이 우선. 심사가 필요

하다면, 마사회가 심사하는 것이 아니라 객관적이고 공정한 곳에서 심사할 수 있도록 해야 한다.

다만, 심사 위원을 외부위원만으로 한다거나 외부 심사위원을 확대하더라도 ‘정성평가’가 마사 대부를 결정하므로 심사 과정의 공정성과 투명성이 확보되어야 한다.

이를 위하여 마사 대부 심사 위원회 명단을 공개하고, 심사 내용을 사후에 공개하며, 외부 위원은 노동조합이 추천하는 방법이 있다. 심사와 관련한 회의록을 공개하고, 녹취, 영상 녹화를 하여 과정의 투명성과 공정성을 확인할 수 있도록 해야 한다. 또한, 심사에 이의가 있는 사람에게 심사과정을 확인하고 재심사할 수 있도록 해야 하며, 마사회의 마사 대부 규정 개정도 필요하다.

나. 마사 대부의 적체 개선

조교사 면허를 취득하고도 마사 대부 심사를 거쳐야 조교사로서 실질적으로 일을 할 수 있는데, 여기에 마사 대부 적체가 더해져 불공정성과 부조리를 양산한다. 위 사례와 같이, 부산경남 경마본부의 경우, 최근 2년간 발탁한 마사 대부가 3인의 평균 면허취득 이후 발탁까지의 기간이 1년 6개월로 매우 짧은데 예비발탁도 두어 최대 8년(고인의 경우 5년) 준비하고 기다린 적체 인원에게 박탈감을 주고 있으므로 옥상옥 심사의 불필요성과 공정성 문제가 대두되고 있다.

결국, 조교사 면허 취득 순서와 상관없이 마사 대부가 이루어지는 상황을 개선할 필요가 있고, 마사 대부 심사 없이, 조교사 면허를 취득하였다면 차례대로(취득 순서 대로) 마사 대부가 이루어질 필요가 있다. 설령 마사 대부 심사가 필요하다고 하더라도 조교사 면허 취득일자도 고려되어야 한다.

6. 2017년 합의 이행사항

1) 2017년의 합의서

2017년 5월 27일 박경근 말관리사가 세상을 떠났다. 66일 후 8월 1일 이현준 말관리사가 뒤를 이었다. 죽음을 부르는 마사회의 구조에 여론의 질타가 이어졌다. 무책임과 불성실함으로 일관하던 마사회가 그제야 마지못해 교섭에 성의를 보였다.

전국공공운수노동조합과 한국마사회, 렛츠런파크부산경남조교사는 8월 16일 합의에 이르렀다. ‘말관리사 직접고용 구조개선 협의체’ 구성, 제도 개선 완료 전 우선 조치 사항(고용안정, 임금, 노조활동 보장, 복리후생, 재발 방지, 명예회복 및 위로금, 후속조치)에 대한 합의였다.

참고 1) 말관리사 직접고용 구조개선 협의체 관련 합의서

1. 명칭은 ‘말관리사 직접고용 구조개선 협의체’로 하고, 2017년 8월 말까지 협의체를 구성하며 활동기한은 2017년 11월 말까지로 한다.
2. 구성은 양대 노총 2인(노총별 각 1인), 한국마사회 2인, 전문가 2인(노조와 농식품부 추천 각 1인)으로 구성하되, 농식품부는 중재역할을 하며 필요시 마주·조교사 등 이해관계자를 참여시킨다.

2017년 8월 16일

민주노총 전국공공운수노조 위원장 조상수 (인)

한국마사회 회장 이양호 (인)

한국노총 공공연맹 위원장 이인상 (인)

참고 2) 고용구조 제도개선이 완료되기 전까지 우선조치사항에 관한 합의서

전국공공운수노동조합(이하 공공운수노조)과 렛츠런파크부산경남조교사(이하 조교사) 및 한국마사회(이하 마사회)는 말관리사의 죽음과 관련, 애도와 유감을 표명한다. 또한 위 3자는 직접고용 제도개선 협의체에서 결론이 도출되기 전까지 아래 우선조치사항을 부산경남경마공원에 적용한다.

[제1조 고용안정]

1. 마사회는 조교사의 귀책사유로 인한 해고 및 조 이동의 사유가 발생한 경우, 말관리사의 고용 승계를 조건으로 마사를 추가 대부한다.
2. 마사회는 고용불안 해소를 위해 마사대부평가 시, 고용승계 사업장에 대해 가점을 부여한다.
3. 마사회는 제1항 및 제2항의 노력에도 불구하고 미고용자가 발생한 경우, 조교사협회와 특별 협의하며 최대한 고용될 수 있도록 중재한다.

4. 조교사는 근로계약 체결 및 해지의 기준과 절차를 법과 판례에 따라 명확히 하여, 자의적 해석에 따른 해고가 발생하지 않도록 한다.

[제2조 임금]

1. 마사회는 말관리사 급여수준의 안정성 제고를 위해 말관리사의 경쟁성 상급비중을 축소하고 비경쟁성 상급비중을 확대하여, 말관리사의 최소의 생활이 가능한 임금확보를 위해 노력한다.
2. 마사회는 말관리사 상급 배분비(순위상급, 출전장려금, 인센티브)를 경마시행계획에 명시하고, 말관리사 상급 전액이 지급될 수 있도록 점검한다. 표준위탁관리비 내역은 노조에 별도로 제공한다.
3. 조교사는 말관리사 성과평가 기준을 마련하고, 동 기준에 따른 개인별 지급기준과 지급률 등을 매월 임금설명회에서 공개한다.
4. 조교사는 개인별 성과급 지급률이 직전 6개월 평균 성과급 지급률과 비교하여 3%P를 초과하지 않도록 한다. 단, 인력증감, 산재, 장기휴가 등의 특별한 사유가 발생한 경우는 예외로 한다.

[제3조 노조활동 보장]

1. 노동조합을 인정하고 활동보장을 위해 양정찬 위원장을 합의체결 후 30일 이내에 23조 말관리사로 채용한다.
2. 노사 간 효율적 교섭을 위해, 향후 노사 간의 교섭방법은 집단교섭으로 한다.
3. 노조와 조교사(교섭대표위원)는 단체교섭을 위한 기본합의서를 체결한다.
4. 마사회는 노조와 조교사 간 안정적 단협체결을 위해 집단교섭 틀이 유지되고, 교섭 진행을 위한 기본합의서가 체결되도록 적극 협력한다.

[제4조 복리후생]

1. 마사회와 조교사는 협의를 통해 말관리사 체력단련실 및 휴게실을 설치하며 설치시기는 합의 후 1개월 이내로 한다.
2. 마사회와 조교사는 협의하여 당직제도 변경 시까지, 현 마사 내 거주 말관리사에게 기숙소를 제공한다.
3. 조교사는 경주마 관리에 필요한 각종 안전장구를 말관리사에게 지급도록 한다. 구체적 지급방법 및 시기는 별도로 합의한다.
4. 마사회는 말관계자 복지관 설립을 2018년 중장기 계획에 반영한다.

[제5조 재발방지]

1. 주간경마 시, 1·2경주 시간대의 채혈업무, 조교사가 지정한 악벽마는 마방에서 채혈한다. 단, 마지막 경주와 그 앞 경주에 대하여서는 기존대로 마방에서 채혈한다.
2. 조교사는 2017년 말까지 임금저하 없이 말관리사 20명을 신규 채용하되, 말관리를 전담하지 않은 인력을 고려하여 추가로 총원인원에 포함한다. 단, 인력이 부족한 조부터 우선 배치한다.
3. 이후, 조교사는 2018년 말까지 임금저하 없이 반기별 15명을 신규 채용한다. 단, 직접고용 구조개선 협의체에서 적정인력의 기준과 총원계획이 나올 경우 이에 따른다.
4. 조교사는 말관리를 전담하지 않은 인력은 말관리사 현원에서 배제한다.

5. 마사회는 현재 말관리사가 수행하고 있는 출발보조업무를 자체 시행하는 것으로 한다.

[제6조 명예회복 및 위로금]

1. 마사회는 그동안 고인의 노고를 기려 공로패를 전달하고, 렛츠런파크 부산경남 내에 각기 추모 식수한다. 식수 표시석 문구는 고 박경근·이현준 말관리사 추모 식수로 한다.
2. 마사회는 합의를 작성함과 동시에 마사회장 명의로 담화문을 모든 사업장(렛츠런파크 (서울, 제주, 부산경남) 및 렛츠런 문화공감센터 입구)에 게시하고 문구는 노조와 협의한다.
3. 경마TV, 마사회 SNS 알맹, 렛츠런파크 및 렛츠런CCC 영상을 통해 일주일간 추모문구를 전면 광고 형식으로 게시한다.
4. 렛츠런파크 (서울, 제주, 부산경남)에 분향소를 설치하고, 장례식이 마무리될 때까지 운영한다.
5. 마사회와 고 박경근·이현준 말관리사의 사용자인 조교사는 고 박경근·이현준 말관리사가 산업재해로 인정받을 수 있도록 최대한 협조를 다한다. 협조내용은 산업재해 신청과 진행에 관련된 일체의 자료와 정보 제공 등을 포함한다.
6. 조교사와 유족은 위로금 및 장례비용을 별도로 합의하며. 이는 비공개로 한다.

[제7조 후속조치]

1. 마사회와 조교사(개인 및 협회), 공공운수노조, 부산경남경마공원 노조는 본 합의 체결 시까지 고 박경근·이현준 말관리사 사망사건과 관련하여 발생한 문제에 대하여 상호 간에 일체의 민·형사상 책임을 묻지 아니한다.
2. 마사회와 조교사(개인 및 협회)는 고 박경근·이현준 말관리사 사망사건과 관련하여, 고용, 임금 기타 일체의 불이익을 주지 않는다.
3. 마사회는 본 합의의 이행을 위해 필요한 경우 관련 규정을 개정한다.

부칙(합의)

을지로위원회는 상기의 사항(별도 합의된 유족 위로금 포함)을 보증한다.

2017. 8. 15.

전국공공운수노조 조상수 위원장을 대리하여 부산지역본부장 석병수 (인)

한국마사회 이양호 회장을 대리하여 부산경남지역본부장 고중환 (인)

부산경남경마공원노조 위원장 양정찬 (인)

렛츠런파크 부산경남조교사협회 협회장 오문식 (인)

더불어민주당 을지로위원회 위원장 이학영 (인)

참고 3) 말관리사 고용구조 개선 방안

말관리사 직접고용 구조개선 협의체는 말관리사의 고용안정 및 임금 안정성 확보를 위해 ‘조교사협회(가칭)의 말관리사 직접고용을 포함한 구조개선방안’에 합의한다.

제1조 [집단고용보장]

- ① 말관리사의 집단고용을 통한 고용안정을 보장하기 위해 경마장별로 조교사협회를 설립하도록

하고, 동 협회는 농림축산식품부 산하의 비영리 사단법인으로 한다. 단, 서울경마장은 현재와 같은 협회고용방식이 유지되도록 한다.

② 2018년 3월 중 농림축산식품부 승인을 득하여 협회 설립을 완료하고, 경마시행규정을 개정한다. 본조의 세부사항은 [부속합의서 1]에 따른다.

③ 조교사협회의 권한과 역할은 조교사협회 정관에 명시하되, 다음의 내용을 포함한다.

1. 협회에 가입한 조교사 소속의 말관리사 직접 고용 (소속 조교사가 탈퇴하더라도 고용관계 유지)

2. 조교사협회의 대표권

3. 말관리사의 채용 일반, 단체교섭, 단체협약체결, 이에 따른 예산편성 및 배분

4. 체계적인 말관리사의 인사관리를 위한 조교보 및 조교승인 자격 취득에 필요한 교육·훈련

5. 협회에 가입한 조교사에 대한 행정업무 지원

④ 경마시행규정에 조교사협회의 말관리사에 대한 고용주체성을 명시하고, 경마시행규정 및 관련 규정에 전항 제2호, 제4호 및 지원의 근거를 규정한다.

제2조 [조교사협회의 안정적 운영을 위한 지원]

① 마사회는 조교사협회의 운영과 안정적 유지를 위한 재원을 마련한다. 재원(서울경마장 조교사협회 부가순위상금) 확보에 수반하는 애로사항에 대해서는 국회가 국세청 등 유관기관과의 협의를 통해 해결하도록 한다. 단, 서울경마장 조교사협회의 부가순위상금은 현재 운영 중인 서울경마 제도개선 TF에서 논의한다.

② 마사회는 조교사협회 가입 촉진 및 안정적 유지를 위하여 가입 조교사에게 [부속합의서 2]와 같이 시행한다.

제3조 [말관계자 협의기구 운영]

① 마사회는 마사회 주최 각종 행사 및 의견수렴절차에 있어 조교사협회의 대표성을 인정한다.

② 마사회는 경마산업의 균형 발전을 위해 경마장별 마주협회·조교사협회·기수협회·말관리사(과반수)노조의 대표가 참여하는 협의기구를 구성하고, 분기별로 회의를 개최하여 경마 관련 실무를 협의한다.

③ 조교사협회의 안정적 운영을 저해하는 사안에 대해서는 협의기구에서 논의하여야 한다.

④ 마사회는 분개별 회의와 별도로 매년 경마계획 확정 전 모든 경마유관단체 및 고객이 참여하는 (가칭) 범 경마인 합동 워크숍을 개최한다.

⑤ 본 조의 세부사항은 [부속합의서 3]과 같이 시행한다.

제4조 [기타]

① 우선조치사항 합의에 따른 경마장별 적정 인력기준은 말관리사 1인당 서울 3두, 부경 3.16두, 제주 5두로 하되, 총원 계획은 중장기적으로 검토하여 추진한다.

② 협의사항의 추진상황을 점검하기 위하여 협의위원 6인과 농림축산식품부 및 을지로위원회 각 1인으로 추진점검단을 구성한다. 추진점검단은 본 협의체 종료 후 3개월간 매월 1회 추진상황을 점검한다.

③ 위 추진점검단은 근로계약 기간의 만료로 계약해지 예정인 말관리사를 포함하며, 조교사협회

고용전환 시까지 말 관리사의 고용이 유지될 수 있도록 노력한다.④ 말관리사 직접고용 구조개선 협의체는 고용구조 개선안에 대한 합의내용을 상호 확인하고, 각 노조에 의견수렴절차를 거쳐 '17.12.00.에 협약식을 한다.

2017. 12. 6.

협의 위원 이치선 농림축산식품부 중재위원 김혜진
을지로위원회 이원정 김영훈 이석재 권태록 오지영

[부속 합의서 1]

준비단계 (~ '18. 2.)

- 가. 예산편성 등 마사회 내부 절차 경로
 - 나. 공청회 및 세부사항에 대한 조교사와의 협의절차
 - 다. 발기인 모집 및 정관 작성 등 법인설립 준비절차
2. 법인등기 및 규정 개정 (~ '18. 3.)
- 가. 각 지역 단체 법인설립등기 경로
 - 나. 각 지역 단체 농림축산식품부 산하 비영리사단법인 등록
 - 다. 설립근거 및 지원근거를 명시하도록 경마시행규정 개정
 - 라. 목표 가입률 80%
3. 사무국 구성 및 시범운영 개시 (~ '18. 6.)
- 가. 사무국 상근인력 채용 및 관련 용역 발주
 - 나. 미가입 조교사 가입 독려 추진 등
 - 다. 조교사단체 공식 출범 및 사무국 운영 개시
 - 라. 목표 가입률 100%

[부속 합의서 2]

마사대부 가점 부여 : 2019년 마사대부 평가 시 가입 시기를 고려한 마사대부점수 차등부여

- 가. '18.3월 말까지 가입 : 5점 부여
 - 나. '18.4월 말까지 가입 : 4점 부여
 - 다. '18.5월 말까지 가입 : 3점 부여
 - 라. '18.6월 말까지 가입 : 2점 부여
 - 마. '18.7월부터 12월 말까지 가입 : 1점 부여
- * 20018년 이후 탈퇴 조교사 및 2019년 이후 미가입 조교사에 대하여 5점의 감점 부여
2. 말관리사 직무자격 취득 교육 관련 권한 부여
- 가. 1단계 : 조교보 및 조교승인 교육대상자 추천의 우선권 부여
 - 나. 2단계 : 조교보 및 조교승인 자격승인 관련 교육권한 이양
- * 서울경마장 조교사협회의 경우 2018년 상반기 내에 2단계 도입을 위한 논의를 개시함
3. 마사회 주최 행사 및 의견개진에 관한 대표성 인정 : 관련 마사회 규정 개정

[부속 합의서 3]

1. 재해대책위원회 확대개편 및 마사회 관련 규정 마련

- 가. 현재의 재해대책위원회를 (가칭)경마실무위원회로 개편
- 나. 각 지역별로 마주, 조교사, 기수 및 말관리사 등 경주마 관계자가 참여하여 경마와 관련한 실무 현안 협의 * 1/4분기, 3/4분기
- 다. 중앙 실무협의회 개최 * 2/4분기
- 라. 범경마인 합동워크숍 개최 * 4/4분기

2) 합의서의 이행 상황

말관리사 직접고용 구조개선 협의체가 ‘말관리사 고용구조 개선방안’에 합의한 내용은 이미 살펴보았다. 하지만 현실을 들여다보면 껍데기만 있을 뿐, 속 빈 강정처럼 마사회는 개선의 의지가 없고 변화의 뜻이 없음을 알 수 있다. 늦장을 피우며 등 떠밀려 마지못해 걸모양새만 갖추되 그 취지는 호지부지되도록 마사회가 방기하고 방치하고 방조하고 있는 것이다.

조교사협회를 통해 집단고용을 하기로 했으니, 농림축산식품부 산하의 비영리 사단법인으로 조교사협회 설립은 했다. 그렇지만 조교사협회가 2019년 1월 1일부터 활동을 시작하고 1년이 지났는데도 아직 조교사협회에 가입하지 않은 조교사가 3명이나 있다. 또한 집단고용 보장이 안 된 관리사가 80명에 이른다.

마사회가 조교사협회의 운영과 안정적 유지를 위한 재원을 보장하지 않고 있는 것이 합의안을 유명무실하게 만드는 결정적인 요인이라 할 수 있다. 조교사협회와 말관리사 노조의 단체협약을 무력화시키며 “둘이 알아서 하라.”고 책임을 전가하는 구조만 공고히 하는 것이다.

말 관계자 협의기구 운영은 어떻게 하고 있을까. 재해대책위원회를 확대 개편한 상생발전위원회에서 경주마 관계자가 참여하는 논의를 진행하고 있다. 이야기는 나누되 한 귀로 듣고 한 귀로 흘려서 아무런 반영도 하지 않는 것을 논의라고 할 수 있다면 말이다.

물론 무늬만 그럴듯한, 범 경마인 합동워크숍도 개최한다. 마사회가 하고 싶은 브리핑만 하는 자리다. 마사회가 하고 싶은 방향으로만 진행하는, 역시 일방적이되 보여주기식으로 듣는 척만 하는 자리다.

마사회는 ‘고용구조 제도개선이 완료되기 전까지 우선조치사항에 관한 합의서’를 체결한 것도 제대로 지키지 않았다.

조교사의 귀책 사유로 말관리사가 해고되거나 조 이동 될 때는 고용 승계를 조건으로 마사를 추가 대부하기로 했다. 하나 5명이 일을 하지 못하고 있는 상황

이다. 고용 승계 시 가점부여도 나오지 않고 있으며, 마사회는 고용 중재의 의무마저 다하지 않고 발뺌하고 있다.

말관리사의 최소 생활이 가능한 임금확보를 위해 노력조차 기울이지 않아 노조가 말관리사 기금으로 메꾸는 형편이다. 이런 상황에 기존 말관리사의 임금 저하 없는 신규 채용의 약속은 먼 나라 이야기가 됐다. 합의한 내용대로라면 말관리사는 316명이어야 하지만 295명이다.

2017년 고용노동부가 8월 17일부터 9월 2일까지 한국마사회 부산경남본부를 특별감독 했다. 말관리사와 기수 등 경마에 종사하는 노동자들의 직무스트레스가 고용 및 임금구조의 불안정성으로 직무 불안정 부분에서 높은 수준으로 나왔다.

협약체의 합의를 제대로 이행하는 마사회였다면, 시늉만 하지 않고 약속을 지키는 마사회만 됐어도 문중원 기수의 죽음은 막을 수 있는 것이었다. 박경근 말관리사의 유서에는 ‘좃같은 마사회’라고 적혀 있었다. 박경근 말관리사의 어머니 주춘옥 여사는 아들이 늘 고민하며 ‘씩어빠진 마사회’라고 되뇌었다고 기억한다. 다른 말관리사도 마사회는 ‘쓰레기 집단’이라고 말한다. 문중원 기수 역시 “마사회 놈들을 믿을 수가 없다.”면서 유서를 복사까지 해놓으며 세상을 떠나갔다. 모두의 눈을 가려 호도하고, 여론이 주목하는 순간만 넘기려 해온, 진정성 없는 마사회. 성찰이 없으니 당연히 개선도 없는, 검은 마사회를 말관리사와 기수들이 죽음으로 고발하고 있다.

4장 마사회에 공공성을 묻는다

“마사회는 선진경마를 외치는데, 도대체가 뭐가 선진경마일까?”

- 고 문중원 기수 유언 중

1. ‘경마=도박’을 지우기 위한 말산업?

IMF 위기 이후 수많은 공공부문이 민영화되었거나, 끊임없이 민영화와 구조조정에 대한 공격을 받고 있는 와중에도 한국마사회가 유지될 수 있었던 이유는 무엇일까? 시장에 매각된 공기업들이 공공적이지 않아서 퇴출된 것이 아니듯이, 마사회가 공기업으로 유지되고 있는 이유가 공공성을 실현하고 있기 때문이라고 단정할 수 없을 것이다.

2019년 공공부문 경영평가와 감사평가에서 한국마사회는 최하위등급인 D등급(‘미흡’)을 받았다. 2017년 받은 C등급보다 낮은 등급이고, 최하위등급이다. 이번 평가는 1983년 경영평가제도가 도입된 이후 30여 년 만에 ‘사회적 가치’, ‘공공성 중심’의 평가 기준이 강화된 것으로 처음 실시되었다. 평가지표에서 안전, 윤리경영, 일자리, 상생협력 등 사회적 가치 관련 평가배점을 종전보다 50% 이상 확대되었고, 경영 혁신, 혁신성장 지원 등 혁신성도 비중도 높였다. 공기업 경영평가단에 따르면 한국마사회는 전 부문에 걸쳐 낮은 평가를 받았고, 특히 사회적 가치 측면에서도 두드러지지 않았다고 설명했다. 한국마사회는 지속적으로 매출이 감소하는 등 “여러 사업성이 약해지는 상태에서 사회적 가치 측면에서도 소홀히 했다”는 평가를 받았다.³⁰⁾

연간 7~8조원에 육박하는 매출규모를 유지하는 거대공기업 마사회가 최하위등급을 받은 구체적인 원인들은 마사회의 구조적인 모순과 맞닿아있다. 그리고 이러한 마사회의 구조적 모순은 스스로 공공성을 무엇으로 정의하는지, 즉 ‘어떤 공공성의 추구를 목표로 하는가’ ‘고유한 공공성의 실현을 위하여 어떤 사업을 주도하는가’라는 문제에 대한 마사회의 오래된 무능력과 관련된다.

30) <http://www.horsebiz.co.kr/news/articleView.html?idxno=34959>

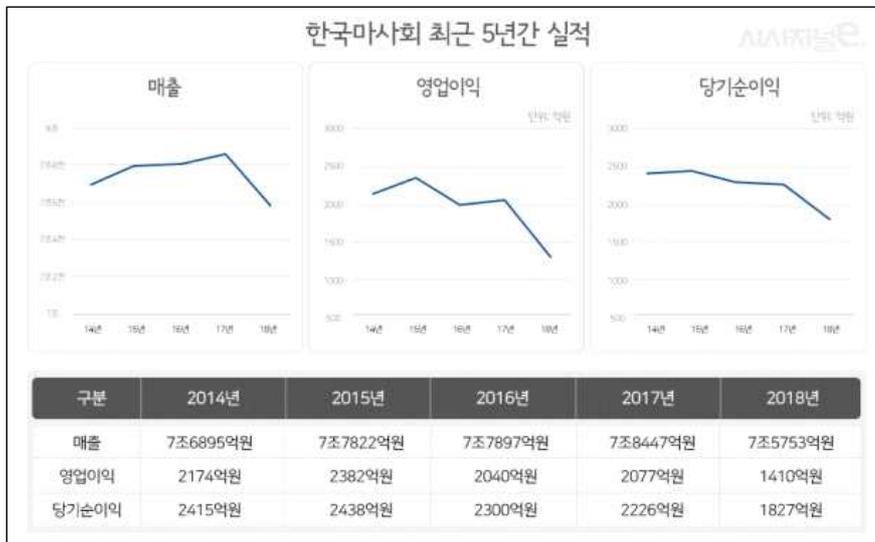
1) 연간 2조여 원의 세금 내는 마사회, 왜 D등급 받았나

“(마사회가) 국민경제에 기여하는 것이 3조4천억이다. 연간 마사회에서 세금으로 2조원을 납부하고 축산발전기금을 2천억을 납부하고 있고 사회공헌 자금을 200억을 쓰고 있다. 경마를 통해 번 수익금을 통해 국가경제에 기여하는 것이다.”

(YTN 김낙순 회장 인터뷰 중, 2019.6.19.)

연간 7~8조원의 매출, 영업이익 2,200억원, 16%에 달하는 높은 세율. 마사회가 지금껏 공기업으로 유지될 수 있었던 이유 중에는 ‘마사회가 낸 세금’의 몫이 크다. 마사회가 내고 있는 세금은 삼성전자, 현대그룹에 이어 3위를 차지하고 있고, 공공부문 중에서는 지방세 납부 1위, 지자체 재정기여도 1위를 차지하고 있다. 단지 높은 세금납부로 국가경제에 기여하는 것이 과연 공기업이 추구해야할 공공성인지는 논할 주제도 못된다. 정부의 경영평가 기준조차 ‘사회적 가치’ 부분 지표를 강화하는 것에서도 알 수 있듯이, 오늘날 한국사회에서 공공성에 대한 요구는 공공기관이 올리는 수익성으로 환원되지 않는다. 더구나 마사회가 내는 세금은 사업의 독점권을 국가가 보장해 주었기 때문에 가능한 고수익에 따른 것이므로 마사회가 국가경제에 ‘기여’하는 것이 아니라, 독점적 사업권 보장에 따른 ‘대가’에 불과하다. 이것을 두고 마사회의 공공성과 공익성을 이야기하는 것은 맞지 않다.

그럼에도 불구하고 수익성을 중시하는 공공부문 경영평가에서 조차 최하위 등급을 받은 이유는 무엇일까? 우선 지속적으로 하락하는 수익성이다. 아래 <그림>에서 보여주듯이 마사회는 지난해 매출과 영업이익, 당기순이익 등 실적이 최근 5년 이래 가장 저조했다. 지난해 영업이익은 1,410억원, 당기순이익은 1,827억원으로 2017년 영업이익 2,077억원, 당기순이익 2,226억원보다 각각 32%, 18% 떨어졌다. 누적 관람객 수도 지난해 1,268만명을 기록, 2017년 1,293명보다 25만명 줄었다. 이러한 하락세는 경마산업의 하락세와 궤를 같이한다. 전세계적인 추세 또한 홍콩을 제외하고는 경마산업은 지속적으로 하락하고 있다. 그나마 마사회의 강점이라고 볼 수 있는 사업성이 약화되고 있으며, 이에 대한 혁신방안을 제출하지 못하고 있는 실정이다.



*시사저널e 2019.8.23. 재인용.

언론 보도에 따르면 최하위 평가를 받은 이유들로, 한국마사회 직원들의 도덕적 해이, 불법경마에 대한 안이한 대처, 장외발매소 등 사행성 위주의 사업, 사회공헌사업 등 공공성 실현의 부족 등을 꼽고 있다.³¹⁾ 이는 감사원 감사 등에서 매년 반복되어 지적되는 문제이기도 하다. 그럼에도 불구하고 제대로 해결되지 않고 있는데, 이러한 지적의 근간에는 사행성을 강화하는 방식으로 경마산업을 운영하고 있는 문제와, 이러한 사행성이 단지 경마시행만이 아니라 마사회의 부정과 비리 등 도덕적 해이를 불러일으키는 조직문화로 확산, 지속되고 있다는 점,

31) 안치호, “영평가D등급마사회, 국감서 못매”, 미디어피아, 2019.10.17. <http://www.mediapia.co.kr/news/articleView.html?idxno=30865> “정운천 의원은 작년 국감에서 지적했던 불법 경마에 대해 올해도 다시 언급했다. 정운천 의원은 “불법 시장이 대폭 증가하면서 합법은 정체된 상태로 불법의 규모가 합법의 2배 이상이다. 불법을 억제하면 합법으로 올 텐데 작년에 말한 특별사법경찰제도를 왜 아직도 도입하지 않는지 모르겠다. 신고 포상금이 5만 원에서 9월 1일부터 10만 원으로 올랐고 신고 건수는 개선 후 155건으로 많이 증가한 것을 보면 불법 경마를 잡기 위한 노력이 필요하다”고 했다.

박주현 의원은 “장외발매소가 한국마사회의 매출 70%를 차지하는 데 사행산업으로 국민들의 인식이 안 좋고 지역 갈등의 요인이 되고 있다. 기마 민족의 후예인 우리나라가 정서 발달과 자세교정에 좋은 승마를 활성화해 인식을 바꿔야 하고 모두가 즐길 수 있는 렛츠런파크 중심으로 이뤄져야 한다. 한국마사회는 매출 감소 문제 해결을 위해 신규 경마공원을 재정 형편이 좋은 곳이나 동쪽 지역이 아닌 경제적 자립도가 낮거나 서쪽 지역에도 건설해야 한다. 그렇게 되면 세수입으로 지역 재정과 균형 발전에 도움이 될 것이다”고 설명했다.

서삼석 의원은 한국마사회가 없는 규정을 만들어서라도 도덕적, 사회적 책무를 다해야 한다고 주장했다. 서삼석 의원은 한국마사회의 예방치유 활동과 촉발기금적립액, 공익성 기부금에 대해 문제를 지적했다. 서삼석 의원은 “한국마사회 유권센터에 들어가는 연간 예산은 16억 1,000만 원으로 순매출 대비 0.08%에 그치고 예방 교육 대상자 수는 2017년에 비해 2018년 60.5%, 치유 활동 대상자 수는 2017년에 비해 2018년 9.7% 떨어졌다. 촉발기금적립액은 2014년 대비 적립 비율이 떨어졌고 5년간 순매출 대비 공익성 기부금 비율은 132억을 지출해 0.7%에 불과하다. 한국마사회는 없는 규정을 만들어서라도 도덕적, 사회적 책무를 다해야 한다”고 주장했다.“

이러한 부정적인 효과를 제어하고 공공성을 추구하기 위한 마사회의 경영쇄신이 이루어지고 있지 않다는 문제를 관통한다.

2) 말산업을 위해 존재한다는 마사회

“한국 마사회의 본연의 임무는 경마라고 알고 계시는데, 한국마사회의 본연의 임무는 말산업 육성입니다.” (YTN 김낙순 회장 인터뷰 중)

위의 김낙순 회장의 발언은 지속적으로 수익이 하락하는 경마산업의 문제와 ‘경마=도박’라는 인식 둘 다를 염두에 둔 것이다. 마사회는 2011년 제정된 <말산업육성법>에 따라 <마사회법>을 개정하여, “경마의 공정한 시행과 말산업의 육성에 관한 사업”을 목적으로 하는 것으로 그 목적을 개정했다. 즉 <말산업육성법> 이전에 마사회의 주된 사업은 경마사행이었는데, <말산업육성법> 이후 농림부가 한국마사회를 ‘말산업육성 전담기관’으로 지정하면서 마사회의 목적은 ‘경마’와 ‘말산업’이 된 것이다.³²⁾

<마사회법>

제1조(목적) 이 법은 한국마사회를 설립하여 경마(競馬)의 공정한 시행과 말산업의 육성에 관한 사업을 효율적으로 수행하게 함으로써 축산의 발전에 이바지하고 국민의 복지 증진과 여가선용을 도모함을 목적으로 한다. <개정 2011. 3. 9. 2015. 1. 20.>

이에 더해 김낙순 회장의 발언은 경마산업을 위한 말산업이 아니라, 말산업의 일부로 경마산업을 배치한다는 것을 이야기하고 있다. 1차, 2차, 3차 산업을 아우르는 이른바 ‘6차 산업’으로서의 말산업의 비전에서 핵심은 경마가 아니라 승

32) [시행 2015. 7. 21.] [법률 제13031호, 2015. 1. 20., 일부개정]

[제정·개정이유]

• [일부개정]

◇ 개정이유 및 주요내용

FTA 등 시장개방 가속화에 따라 새로운 고부가가치 창출이 가능한 농산업 분야로서 말산업을 적극적으로 발굴하고 육성하기 위하여 「말산업 육성법」이 제정·시행되었으며, 농림축산식품부는 한국마사회를 말산업육성전담기관으로 지정하였음.

반면, 현행법에 따르면 한국마사회의 주된 사업은 경마시행이며, 그 수입은 경마시행에 따른 경비 등에 사용하도록 하는 등 한국마사회가 말산업육성전담기관으로서의 역할을 수행하는데 한계가 있음.

이에 「말산업 육성법」에 따른 말산업육성전담기관으로서 한국마사회의 역할을 보다 충실히 수행할 수 있도록 하고 말산업 육성에 필요한 재원을 안정적으로 마련하기 위하여 한국마사회의 설립 목적과 사업범위 등을 정비하려는 것임.

그 밖에 경마발전위원회를 말산업발전위원회로의 명칭변경과 함께 운영상 나타난 미비점을 보완하고자 함.

마에 있다. <말산업육성법>의 핵심은 승마를 중심으로 한 축산업과 서비스산업의 발전이다. 이에 따르면 마사회는 경마중심에서 탈피해 승마중심으로의 복합적인 말산업으로의 개편을 추진해야한다. 이는 미국이나 유럽중심의 말산업 선진국의 사례를 참조한 것으로, ‘경마=도박’이라는 마사회의 오래된 프레임 감옥에서 탈출할 수 있는 유효한 방향이기도 하다. 아래 <표>에서 보면 일본, 호주, 그리고 홍콩의 경우를 제외하면 대부분의 경마선진국이라고 알려진 미국과 유럽의 경우 실상 경마보다는 승마가 더 주요한 사업임을 알 수 있다.

<표4-1> 해외 말산업 현황

	주무 행정부서	주요 대표조직	특이사항
미국	농림부(USDA) 각 주별 경마위원회	미국말위원회(AHC) 미국승마연맹(USEF) 자키클럽 (The Jockey Club)	· 주 정부에서 말산업 관리 · 경마, 승마, 스포츠(쇼) 발달 · 관련 단체 조직화 활발 · 정책방향 : 보건과 농촌개발
영국	환경식품농촌부 (DEFRA) 문화미디어스포츠 부(DCM&S)	영국말협회(BHS) 영국말산업연합(BHIC) 영국경마위원회(BHA) 영국승마연맹(BEF)	· 관련 조직의 네트워크 활발 · 경마와 승마 균형 발달 · 승마 인프라 조성 양호 · 정책방향 : 보건, 무역, 핏과 국토관리(유기마), 승마 활성화
프랑스	농림부(생산), 체육청소년부(스포츠)	프랑스 마사회(IFCE) 전국경마협회(FNCF) Le TROT, France Galop 프랑스 승마협회(FFE) 지역별 말위원회 (Conseils régionaux des chevaux)	· 마필산업 육성을 위한 민간거버넌스 체계화 · 마필 생산에서부터 이용, 상업화는 물론 전후 방 연관산업이 균형있게 발전함 · 승마인구 꾸준히 증가, 여성스포츠분야 1위 · 승마관광과 함께 농촌관광 활성화
독일	연방농식품부 (BMEL) 각 주별 농림부 각 주별 종마목장	독일승마연맹(FN) 독일레저승마단체 (VFD) 서러브레드 생산·경마관리국 (DVR) 속보경마·생산연맹 (HVT)	· 독일승마연맹(FN)이 관련 조직과 연계해 승 마관련 입법, 교육, 인종, 수의 등 모든 부분을 주도적으로 관리하고 있음 · 어린이와 청소년, 스포츠 및 관광승마 매우 활발
일본	농림수산성	일본경종마협회 JAIRS 일본마술연맹 전국승마구락부진흥협회 일본마사협회	· 경마가 승마에 비해 크게 발달 · 경주마 육성에 주력 · 최근 승마인구 증가추세 뚜렷 · 정책방향 : 말산업 진흥 정책 적극화, 승마활성 화
호주	농업수자원부 (DAWR)	호주말산업평의회(AHIC) 호주승마센터(AHRC) 호주승마협회(EA) 호주경마유한회사(RAPL)	· 경마가 가장 발달 · 말산업 규모 세계 4위 · 주정부, 지역별 조직화 운영 · 정책방향 : 기수 관리, 말 복지, 경마 및 승마 활성화

*해외 말산업 현황조사연구(2015, 한국마사회) 재인용.

그렇다면 왜 <말산업육성법>은 승마 중심의 말산업을 목적하고 있을까?
 오로지 말이라는 단일한 축종을 육성하겠다는 <말산업육성법>은 세계적으로 유일하다. 이 법이 제정된 이유는 ‘경마=도박’이라는 부정적 프레임을 극복하려는 마사회와 마사회 주변의 이해당사자들, 정치세력들의 의지와 더불어, 당시 FTA 체결로 인한 축산농가의 위기와 불만을 해소하기 위해 새로운 고부가가치 산업으로서 말산업 육성이라는 화두가 맞물려 제정되었다.

고질적인 경마에 대한 부정적 이미지가 여전히 일반 국민들에게 뿌리깊게 잔존하고, 사행산업 통합감독위원회 출범으로 경마산업에 대한 과도한 규제는 경마산업은 물론 국내 말산업 전반에 대한 강력한 위협으로 부각되고 있는 이때, 단일축종인 말을 대상으로 한 말산업 육성법 제정은 경마를 포함한 말산업이 농촌경제의 최고 대체산업으로 떠오르고, 열악한 국내승마가 일반 국민에게 더욱 효율적이고 최고의 레저·여가 스포츠로 성장할 수 있는 기회를 만들면서, 본격적인 말산업 시대의 개막을 알리는 신호탄이 되고 있다.
 - 2011.3.9 말산업 육성법 공포

‘승마’ 중심의 말산업 발전은 축산농가에서 말관련 상품의 개발 및 서비스 산업까지 연계하기 위해서는 경마보다는 승마가 경제적 파급효과가 월등히 크기 때문이다. 경마에 비해 승마가 각 산업의 발전을 촉진할 수 있는 요소들이 더 많으며, 승마를 공급하는 과정이 말산업의 타 부분들과 가장 밀접하게 연관되기 때문에, ‘복합산업’으로서 말산업은 경마가 아니라 승마의 육성을 통해 발전할 가능성이 더 높다.³³⁾ 이는 영국이나 독일 등에서 알 수 있듯이 말생산농가와 대중적인 스포츠로서 승마가 함께 발전되어 있는 경우에서도 알 수 있다.

그렇다면 세계유일의 <말산업육성법>을 제정한 이후 마사회의 말산업 발전을 위한 노력은 어떻게?

33) 유웅·남준우, 「말산업의 경제적 파급효과에 관한 산업연관분석」, 농촌경제(제39권제1호), 74.

II 말산업 육성 기본방향 및 세부과제	
<< 기본방향 >>	
비전	말산업 육성을 통한 농어촌경제 활성화, 국민 삶의 질 향상 = 말산업을 FTA 시대, 농어촌의 새로운 농가 소득원으로 발전 =
달성 목표	<ul style="list-style-type: none"> • 사육마리수 : ('11) 3만마리 → ('16) 5 • 승용마 : ('11) 6천마리 → ('16) 10 • 사육농가 : ('11) 1,900호 → ('16) 3,000 • 승마장수 : ('11) 300개소 → ('16) 500 • 승마인구(정기회원) : ('11) 2.5만명 → ('16) 5 <ul style="list-style-type: none"> • 관광·체험승마 : ('11) 63만명 → ('16) 150 • 일자리 창출 : ('11) 2만명 → ('16) 3

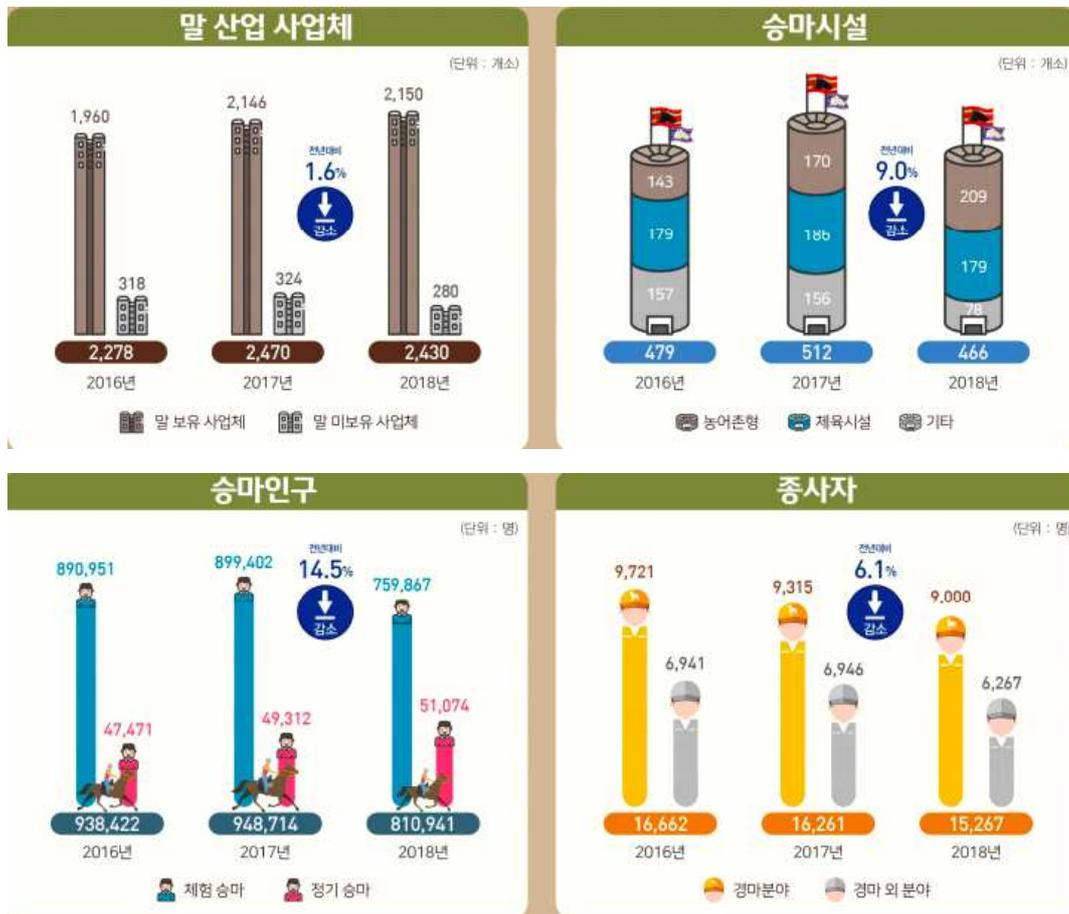
*말산업육성 5개년 계획(2012, 농식품부)

우선, 말산업이 얼마나 육성되었는지 파악할 수 있는 지표 중 사육마리수가 중요하다. 승마에 필요한 승용마를 말농가에서 더 많이 생산한다는 것은 이와 관련된 승마산업의 확장을 전제하기 때문이다.

<말산업육성법> 제정 이후 농식품부는 2012년 '말산업육성 5개년계획'을 통해 2016년까지 5만마리 규모를 목표로 설정했다. 하지만 2018년 농식품부의 <말산업실태조사> 결과에 따르면 27,243 마리에 불과한 것으로 나타났다. 뿐만 아니라 말산업규모, 말산업사업체, 승마시설, 승마인구, 종사자 등 관련 주요지표들이 최근 3년간 정체되는 중에 하락하고 있어 이제 시작단계인 승마산업의 성장이 멈췄거나 되레 뒷걸음질 치고 있다는 우려가 나오고 있는 실정이다.

<그림> 말산업 실태 주요 현황





*농식품부, '2018 말산업 실태조사'(2019)

이러한 승용마 생산사업은 정부지원금과 마사회 지원금을 기본으로 마사회가 운영하고 있는데, 아래 안내 글에서 보듯이 “부업이나 취미사업”으로 승용마 생산을 권장하고 있는 무책임한 사업제안이 벌어지기도 했다.

◇ 사업신청 시 유의사항 ◇

『승용마 생산 사업은 현재 국내 수요기반 미비로 생산 시작 후 단기간 이내에 안정적 수익 확보에 어려움이 예상됩니다. 따라서 본 사업은 애마(愛馬) 정신이 높은 분으로서 전업이 아닌 부업 또는 취미사업으로서의 승용마 생산에 대한 철학을 지니신 분들에 한해 참여하시길 권장합니다.』

2014년 4월
한국마사회장 현명관

*한국마사회 홈페이지

이러한 결과로 2017년 기준 말산업 전체 규모는 3조 4,226억원으로, 이중 경마 부분이 2조 6,842억원, 승마부분은 1,090억원을 차지하고 있다. 경마부분이 승마부분을 26:1의 비율로 여전히 규모면에서 압도하고 있는 실정이다. 승마가 2011년 이후 본격화된다는 점을 고려하면 이러한 격차는 문제가 아닐 수 있다.

3) 말산업을 망치는 마사회의 말산업

앞서 YTN 과의 인터뷰에서 김낙순 회장은 경마산업의 동물학대 관련 비판 여론에 대한 질문에 대해 아래와 같이 답변했다.

“말 평균수명이 25년이다. 보통 말이 2살 때 경마장에 온다. 그리고 2-3년이면 퇴출된다. 선수로서의 생명이 끝나는 것이다. 말의 생존권을 보장하려면 나머지 20년을 케어해 줘야 한다. 그런데 밥값을 해야 케어해 줄 거 아니냐. 퇴역 말을 가지고 승용마로 순치시킨다. 힐링승마나 ... 승마 인구를 늘려야 말들을 순치시켜 보낼 수 있다. 승마인구를 활성화시켜서 말들을 여기에 보내려고 한다.”

마사회가 참조하는 경마선진국에서 말산업 관련 법, 제도의 기본 원칙은 ‘말의 복지’와 ‘안전’이 매우 핵심적인 원칙으로 정립되어 있다. 즉 경마와 승마인구 뿐만 아니라 동물복지 차원에서의 법, 제도적인 규제와 관리와 더불어 ‘산업’으로서, 그리고 ‘스포츠’로서 경마, 승마 산업이 존재할 수 있다는 대전제가 있는 것이다. 이러한 기준에서 볼 때, 경주퇴역마의 ‘밥값’은 이미 선수생활을 통해 수행한 것이므로 퇴역 후 말의 복지와 새로운 역할을 위해 경마를 통해 이익을 본 산업주체가 이러한 부담을 수행하는 것은 ‘선진경마’의 기본 방향이다.

동물복지 차원의 문제 외에도 이와 관련해 두 가지 문제가 있다.

첫째, 경주퇴역마를 체계적으로 관리하는 방안이 미흡하면서 발생하는 안전의 문제이다. 이로부터 연간 1200~1300마리가 경마장에서 퇴출되는데, 이중 순치조련을 통해 연간 650~700마리가 승용마로 공급되고 있다. 더러브렛 경주마는 질주 본능이 있고, 질주에 적합하게 훈련되어 왔기 때문에, 이를 순치하는 것은 오랜 시간과 체계적인 프로그램이 필요하다. 만약 그렇지 않을 경우 경주마를 승용마로 전환할 때 안전사고의 우려가 높다. 2018년 언론보도에 따르면 실제

퇴역경주마로 인한 승마장 안전사고가 농식품부에 접수된 사례가 있다. 하지만 실제 현장에서 발생하는 사고는 이보다 더 많을 것으로 판단하고 있다.³⁴⁾ 승마장 운영에서 안전문제는 가장 어려운 문제이다. 주로 학생들이 주요 사용자인데, 승마장들은 보험회사들이 안전사고를 이유로 가입을 꺼리고 있는데다, 승용마보다 값싼 경주퇴역마를 사용하면서 안전에 대한 문제가 증대되고 있는 실정이다.

둘째는 경주퇴역마가 무분별하게 승용마시장에 풀리면서 승용마의 가격이 바닥을 치는데다가 거래마저 끊긴 실정이다. 일반 가축과는 달리 승용마는 사육에 더해 훈련을 시켜야 하기 때문에 기본 비용이 많이 드는데, 경주퇴역마가 승용마 시장에 두당 100만원 내외에 나오고 있는 실정이다. 이러한 문제에 대해 농식품부는 승용마 시장 진입을 제한하겠다고 밝혔지만, 여전히 많은 퇴역경주마들이 시장에 나오고 있다.³⁵⁾

경주퇴역마가 승용마로 이용되는 과정에서 말의 안전성이 확보되지 않은 문제, 포니 등의 전문 승용마 생산체계가 구축되지 못해 전문승용마의 생산원가가 높고 훈련도가 낮아, 가격이 싼 경주퇴역마나 외국말을 수입하는 악순환이 반복되고 있다. 이는 경주퇴역마를 승용마에 사용하느냐 아니냐의 문제를 넘어 경주마주도로 진행되는 승마산업 발전전략의 문제점과 한계가 드러난 것이라고 볼 수 있다. 따라서 경마와 승마를 분리해서 발전전략을 수립해야할 필요성도 제기되고 있다.³⁶⁾

‘경마=도박’에서 ‘경마=말산업’이라는 전환을 위해 세계 유일의 <말산업육성법>까지 제정하면서 인식의 전환을 꾀하고 있지만 현재로서는 말산업이 경마산업에 끌려다니면서 승마산업을 통한 말산업 진흥과 이를 통한 부정적 인식의 극복이 어려움에 처해있다. 정부의 통계발표상 양적지표는 점차 확대되고 있지만 산업의 기본 인프라와 근간의 불안정성이 드러나고 있는데다, 이러한 승마산업의 양적 확대에도 불구하고 경마=도박이라는 부정적 인식은 여전하다.

이는 어찌면 당연한 귀결일지도 모른다. 말산업이 발전한다고 하더라도, 승마인

34) <http://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=158289>

35) <http://www.ikpnews.net/news/articleView.html?idxno=38042>

36) 지인배·김현중·서강철, 「말산업 육성 현황과 발전방안」, 2015.8. 한국농촌경제연구원.

구가 늘어난다고 하더라도 그것이 반드시 경마=도박이라는 부정적 인식을 바꿀 것이라는 인과관계는 성립되지 않는다. 그렇다면 말산업의 발전이라는 마사회의 공공성의 추구는 잘못된 방향일 것일까? 문제는 말산업의 발전이라는 방향이 아니라, 정부가 말산업 육성을 마사회에 전담시킨 것에 있다. 마사회의 경마산업은 도박성을 강화하는 방식으로 발전해왔기 때문에, 이러한 구조적 문제를 해결하지 않은 채 말산업의 육성을 내맡겨버린, 그래서 결과적으로 마사회의 무소불위의 권한이 더 막강해지게 된 결과에 대한 농림부의 관리와 책임의 문제를 이야기하지 않을 수 없다. 뿐만 아니라, ‘경마=도박’이라는 부정적 인식의 책임을 대중들의 선입견과 무지 탓으로 돌려버리는 마사회의 일관된 태도는 자신들이 시행하고 있는 경마산업의 구조적 문제를 묵과하는 것을 넘어 오히려 정당화하고 있어 공공성에 대한 근본 인식이 부재한 것이 아닐까 생각된다.

2. ‘경마=도박’이 아닌 ‘경마=공공성’은 가능한가?

1) 홍콩 경마와 한국 경마의 차이³⁷⁾

‘달리는 말에 베팅’하는 경마에 대한 본질적인 속성은 홍콩과 대동소이 하지만, 홍콩의 경마는 우리나라와 달리 시민들로부터 환영받는 스포츠이다. ‘중국인들은 전세계 다른 민족들 보다 중에 가장 도박을 좋아하는 민족’이라는 속설에 기대는 해석이 아니라면, 이러한 인식의 차이는 어디서 오는 것일까?³⁸⁾

그 원인으로 홍콩 경마시행체인 HKJC(The Hong Kong Jockey Club)의 명확한 비전과 목적에 있다. HKJC는 ‘경마, 스포츠, 베팅엔터테인먼트에 있어서 세계 최고가 되고 홍콩 최고의 자선단체 및 지역사회 후원자가 된다’는 명확한 비전을 통해 왜 경마를 통해 수익을 높여야 하는지를 명확히 하고 있다. 또한 ‘모

37) 황규환. "한국경마의 부정적 이미지 개선을 위한 한국마사회의 전략적 사회공헌활동 제고 방안 연구" VOL.- NO.- (2015).

38) 홍콩경마의 특징은 서구 유럽과 달리 말산업의 복합적인 발전에 있지 않다. 우리나라와 마찬가지로 영국의 식민지령 시절에 이식되었다. 다만 홍콩의 영토가 매우 적어 경주마를 생산할 수 있는 영토적 환경이 취약하기 때문에 현재까지 경주마 전체를 외국에서 수입하고 있다. 즉 말산업이 아니라 경마 그 자체가 발전한 경우이다. 인구가 700만명에 불과하지만 연간 총 마권 매출액은 한국의 1.5배로, 인구가 3억1천만명(홍콩인구의 45.6배)에 이르는 미국과 비슷할 정도로 높다. 경주마 및 경주 수준 역시 세계최고 수준의 국제경주를 시행하고 있다. 홍콩의 마권매출액은 2013년 기준 12조 7천억원 규모이다. 홍콩인구의 약 50%가 경마를 즐기고 있다. 더욱 중요한 것은 세계적으로 경마가 사양화가 되고 있는 상황에서 거의 유일하게 지속적인 성장세를 유지하고 있다. 이러한 지속적인 성장과 전국민적인 지지를 받는 스포츠로 자리매김된 이유로는 단지, 산업적 측면의 성공만으로 이야기 할 수 없다.

든 이해관계자 특히 홍콩주민을 만족시키는 홍콩에서 최고로 존경받는 기구가 된다'는 미션을 내걸고 실질적으로 수행할 뿐만 아니라, 홍콩 시민들이 이러한 HKJC의 비전과 미션을 공유하고 인정한다는 데 있다.

이는 '경마=도박'이라는 핵심문제는 남겨둔 채, 높은 세금, 사회공헌사업, 말산업육성이라는 것으로 '경마=도박'의 구조를 덮으려는 행위와는 근본적으로 구별된다. 즉 특정한 공공성을 수행하기 위해서는 경마의 시행과정 역시도 그러한 비전과 미션을 관통해야한다는 것이다. 그렇다면 홍콩 경마는 어떠한가 이러한 비전과 미션을 수행했을까?

첫째는 경영구조의 일관성이다. 정치적 이해관계가 없는 회장 및 이사진으로 구성된 이사회와 전문성 있는 경영진으로 분리된 경영의 일관성은 홍콩경마 정책의 지속성을 보장하고 있다. 또한 홍콩경마는 세계 최고수준의 경마시행인력을 보유하고 있다. 홍콩에서 경마시행의 선진화 즉 '선진경마'란 '미국출신의 경마이사, 호주 출신의 재결(심판)수석, 영국출신의 핸디캡 수석 및 수의수석' 등 최고 수준의 전문경영인의 확보를 의미한다.

또한 경주에서 기수가 아니라 마주를 중심으로 부각시키고, 경주 수준에 대한 마주의 책임감을 증대시키기 위해 기수의 복장을 기수별이 아니라 마주별로 구별하고 있다. 이러한 선진경마와 마주의 책임성 강조는 우리나라와 대조된다. 우리나라의 경우 기수별로 복장을 달리하고 경주에 있어서도 기수가 부각되도록 경주를 운영하고 있다. 마사회에서는 기수를 '경마의 꽃'이라고 하지만 이는 역으로 경주수준에 대한 책임이 기수로 집중된다는 것을 의미하기도 한다. 또한 선진경마가 마사회-마주-조교사의 중층적인 구조하에서 기수와 말관리사를 개별화시켜, '기수, 말관리사의 취약성'을 기반으로하는 경쟁을 의미하는 것이라면 홍콩의 경우 전문적인 경영진의 책임과 권한을 동시에 보장하고 부여하는 것으로 나타난다.

둘째는 사회공헌 활동에 있다. 사회공헌 활동은 단지 기부금을 지원하는 것이 아니라, 사회의 공공성을 증진시키기 위한 대규모 인프라의 구축과 구축된 인프라를 기반으로 운영에 대한 지원을 함으로써 일반 시민의 참여를 높이고, 각 프로젝트 과정에 대한 모니터링을 통해 목표를 달성할 수 있도록 지속적으로 관리

하는 것이 특징이다. 경마시행체인 홍콩자키클럽은 이를 위해 별도의 독립적인 ‘홍콩자키클럽 자선재단’을 설립하고 이에 대한 지속적이고 독자적인 사업을 펼치는데, 주요 영역으로는 ‘지역사회지원, 교육훈련지원, 의료 및 보건지원’ 등 4대 영역에 걸쳐 있으며, 거의 대부분의 사회서비스 영역을 망라한다고 볼 수 있다.

‘홍콩자키클럽 자선재단’에서 진행한 사업으로는 홍콩과학기술대학 건립비용 전액지원, 홍콩 최대 해양공원 건립비용 전액지원, 홍콩병원 건립비용 전액지원 등 사회적 이슈가 될만한 대규모 사업에 대한 기금지원과 운영을 하고 있으며, 재난안전센터 운영, 정신장애인을 위한 재활단지 건립 및 운영, 노인치매 치료센터 운영, 홍콩 문화예술 지원 등 광범위하다. HKJC 1,200명의 직원들은 스스로를 경마시행체가 아닌 자선회사의 직원으로 인식하는 경향이 강한데, 경마시행에 대한 캐치프레이즈는 Racing for charity’로써 경마를 시행하는 이유는 자선활동을 하기 위한 것으로 인식함으로써 ‘경마=사회공헌활동’이라는 등식이 성립되고 있다.

HKJC가 매년 약 1조4천억원의 세금납부와는 별도로 약 2,800억원에 달하는 금액을 이러한 공공사업에 사용하고 있는데 반해, 한국마사회의 경우 2019년 감사결과에서 지적되었던 바, “축산발전기금 적립액은 2014년 대비 적립 비율이 떨어지고 있고, 5년간 순 매출 대비 공익성 기부금 비율은 총 132억을 지출해 0.7%에 불과”(서삼석 의원)한 실정이다. 또한 도박중독과 예방에 막대한 예산(3억 6천만 홍콩달러)을 지원하는 홍콩 재키클럽에 비해, 한국마사회가 도박중독, 예방을 위한 예산은 16억1천만원으로 순매출의 0.08%에 불과한 것으로 조사됐다. 이에 비해 강원랜드는 순매출이 한국마사회보다 적은 1조4001억이지만 도박중독 예방 및 치유활동 예산은 53억8천만원(0.38%)으로 마사회보다 높다. 한국마사회의 도박중독 예방교육 인원은 오히려 대폭 줄어들었다. 2017년 9360명에서 2018년은 3699명으로 60.5% 감소한 수치다. 또한 도박중독 치유활동은 2017년 145명에서 2018년은 전년 대비 9.7% 감소한 131명에 그치고 있으며, 최근 3년간 중독자 추적관리는 해마다 1명에 그치는 등 전반적으로 한국마사회의 도박중독을 위한 투자와 노력은 민망한 수준에 이르고 있다.

이는 기금의 양적인 차이뿐만 아니라 ‘경마산업’의 공공성이 어떻게 가능한가의

실마리를 제공해준다. 즉 경마산업의 유지를 위해 사회공헌사업을 하는 것이 아니라, 사회 공공성의 확장을 위해 경마산업을 배치하는 것이며, 이에 따라 경마산업 자체의 윤리성과 사회적 책임의 문제를 재구성할 수 있을 것이다. 이는 홍콩 경마가 ‘도박’의 문제를 어떻게 접근하고 있는지와도 연결된다.

2) ‘자선’과 ‘수익’의 서로 다른 출발선, 도박은 어디서 서식하는가?

홍콩과 한국의 경마는 ‘왜 경마를 시행하는가’의 문제로부터 근본적 차이가 존재한다. 홍콩에 경마를 이식한 영국에서 경마는 귀족들이 결혼기념일과 같은 기념일에 서민들의 오락을 위해 비싼 말을 사고 큰 비용을 들여 경주하는 것으로부터 출발했는데, 이때 경마는 ‘봉사’ 혹은 ‘기부’의 의미를 갖는다. 이러한 전통이 홍콩자키클럽을 형성했고, 자발적인 비영리단체로 출발해 여전히 최소한의 운영 비용을 제외하고는 모두 사회 공공성을 위해 환원하고 있다.

반면 한국의 경우, 해방 후 정부가 국가 재정확충을 목적으로, 경마로 인한 도박 중독과 사회적 폐해는 묵인하면서 오로지 매출을 확대하는 것을 목적으로 했다. 즉 당시의 국가적 필요에 의해 수익의 반공공적인 창출에 동원된 것이 도박성을 강화시키면서 형성된 경마산업이었다. 이러한 전통(?)은 지금까지 한국마사회의 기억과 습속에 뿌리 깊게 내리고 있어, 많은 세금과 수익 창출이 곧 국가에 기여하는 것이며, 이것이 곧 공공성이라는 전근대적인 도식이 자리하고 있다. 하지만 국익이 곧 공공성이라는 등식은 성립되지 않는다. 과거 이명박 정부의 4대강 사업은 국익의 명분으로 추진된 것이지만 이는 공공성에 반하는 것과 마찬가지로, 경마의 세수확보가 국가재정에 보탬이 된다고 할지라도 자영업자와 노동자들을 주 대상으로 하는 경마산업의 도박성은 노동자 서민의 삶과 정신을 피폐하게 만드는 것을 담보로 한다.

시대와 국가를 막론하고 도박이 존재하지 않았거나, 말끔히 사라진 경우는 단 한순간도 없다. 그러나 도박을 국가차원에서 장려하고, 조장하며, 심지어 중독상태에 이른 국민들을 방치에 가까운 수준으로 두는 경우 역시도 자연스러운 것이라고 말할 수 있을까?

2018년 국가기관인 사행산업감독위원회 조사 결과 도박중독 유병율이 5.4%에

이른다. 이는 미국(3.2%)과 영국(2.5%)보다 훨씬 높은 수치며, 홍콩 1.4%의 4배에 이르는 수치다.

더욱 심각한 것은 실제 카지노와 경마 등 사행산업을 이용한 사람들을 대상으로 실시한 조사에서는 33.8%까지 치솟는다. 이중 경마는 41.4%로 카지노 다음으로 높은 중독률을 나타내고 있다.

3. '경마=도박' 못 끊는 마사회, 해결의 주체는 누구인가?

김낙순 회장은 2018년 1월 취임하면서 '공공성'과 '공익성'을 기치로 내걸었다. 하지만 매년 감소하고 있는 실적을 올리기 위한 도박성 경영방식은 지속되고 있다. 2019년에는 마권 구매한도를 10만원에서 30만원으로 늘리는 방안을 추진하는가 하면, '선진경마'의 일반적인 흐름이라며 인터넷 배팅을 도입하기 위해 대언론 홍보와 대정부 설득에 열을 올리고 있다. 온라인 마권 발매가 불법 사설경마에 대한 해법이라는 이유로 정치권은 지난해 12월 더불어민주당 강차일 의원을 비롯해 '한국마사회법 일부개정법률안'을 발의했다. 하지만 온라인 마권을 발매한다고 해서 불법사설경마가 축소되거나 해결되지는 않는다. 온라인 마권에 따른 편리성, 접근성이 불법 사설경마로 몰리는 핵심적인 이유가 아니기 때문이다.

2016년 한국형사정책연구원의 연구에 따르면 불법경마시장 규모는 최대 13조 9,330억원으로 추정된다. 마사회의 경마매출액 7조 5천억원의 2배의 규모이다. 불법경마는 마사회가 운영하는 경마장과 장외발매소 외에서 이루어진다고 생각하지만, 불법경마는 사업장 안과 밖에서 모두 이뤄진다. 사업장 내 불법경마를 이용하는 사람들은 이미 합법적인 경마를 하기 위해 경마장이나 장외발매소를 찾고 있는 사람들이다.

기본적으로 불법경마는 합법경마의 경주 장면에 대한 불법적 송출을 기본으로 하고 있기 때문에 불법경마는 합법경마의 존재하에서만, 합법경마와의 관계 하에서만 형성될 수 있다. 즉 불법경마로 재생산되는 도박성의 연결고리를 끊기 위해서는 불법 시장을 합법으로 흡수하기 위해 합법시장을 팽창시키는 것이 아니라, 합법시장에서 이러한 도박성이 규율되고, 억제되어야 한다. 다시말해 마사

회가 지금과 같은 경마산업을 확대하면 확대할수록 불법시장역시 팽창할 수밖에 없다. 소위 ‘기관차 효과’라고 명명하는 현상, 합법 도박산업을 미친 듯이 달려 가면 불법 영역역시 뒤따라 커진다.

<그림> 사행산업의 구조적 특징

<표 2>. 사행산업의 구조적 특징	
구분	내용
정책적 목적성	<ul style="list-style-type: none"> · 정책전반: 국민여가선용, 지방재정 재원 확충 · 카지노: 관광진흥(외국인), 폐광지역의 경제 진흥(내국인) · 경마: 마사의 진흥 및 축산발전 · 경륜: 청소년 건전육성, 국민체육진흥 도모 및 자전거 경기수준 향상 · 경정: 청소년 건전육성, 국민체육진흥 도모 및 모터보트 경기수준 향상 · 체육진흥 투표권: 월드컵경기장 건립지원, 체육진흥기금 조성 등
손실의 위험성	<ul style="list-style-type: none"> · 재산상의 이익을 획득하지 못하거나 손실을 입을 가능성 반드시 존재 즉, 궁극적으로 재산상의 이익을 얻을 수 없는 구조로 형성
승차 독식성	<ul style="list-style-type: none"> · 카지노의 미신제임을 제외하고 대부분의 사행산업은 이용자가 패팅을 하고 이 중 적중자 혹은 승자가 독식하는 구조 · 복권의 고액당첨, Racing 산업에서의 고배당 등은 이용자들의 수익에 대한 기대와 사행심을 자극하여 도박중독의 가능성을 높이는 요인으로 작용
지하 경제화 가능성	<ul style="list-style-type: none"> · 합법 사행산업은 도박의 여러 형태를 합법적으로 인정한 것이기 때문에 불법 도박산업 시장과 깊이 연계 · 불법 도박산업의 경우 배팅금액에 제한이 없으며, 환급률이 높은 등의 이유로 인해 지속적으로 확대 추세 · 합법 사행산업이 성장하면 사행성을 추구하는 사회적 현상이 증대되고, 자연적으로 불법 도박산업 시장도 성장하는 병리 현상이 심화되는 ‘기관차 효과’ 원상도 발생 · 김환연감에 의하면 2005년에는 불법도박 처리건수가 35,278건이었던 것이 2006년에는 63,216건으로 크게 증가하였으며, 이는 ‘기관차 효과’의 영향으로 해석됨

* 출처: 사행산업 건전발전 종합계획, 사행산업통합감독위원회, 2008

*황규환(2015) 재인용

그리고 이러한 억제제는 ‘단속’이라는 기술적인 접근이 아닌 공공성의 실현이라는 차원에서 경마산업 전반이 재구조화되어야 한다.

하지만 누가 어디서부터 이러한 실천을 시작할 수 있을까?

얼마 전 사망한 문중원 기수의 죽음과 이를 둘러싼 마사회와 정부의 대응은 해결의 주체가 과연 누구인지를 짐작하게 해준다.

‘마사회는 스스로 경마=도박의 고리를 끊고 공공성을 실현하기 위한 자발적 실천을 할 수 있을까?’ 라는 질문은 문중원 기수의 죽음까지 이르는 과정에서 여실히 드러났다. ‘도박성 경마로 거대한 수익을 창출하는 독점체’는 공기업에 강제되는 성과압박에 더해 다른 공기업과는 비교가 안 될 정도의 압도적인 매출실적을 유지하고 확대하기 위해 지금의 경마산업의 도박성을 중단할 생각이 없는 듯하다.

그렇다면 해법은 무엇일까. 해결의 주체는 누구여야 하는가.

마사회 내부가 아니라면 마사회의 바깥에서, 사회적인 역량을 통해 마사회의 독점 권력을 해체하고 재구성해야 한다. 그동안의 농식품부 역시 마사회의 관리감독을 제대로 수행하지 못한 책임을 져야한다. 농업과 스포츠, 서비스업을 포함하는 복합산업적 성격으로 인해 일부에서 마사회를 국무총리 산하기관으로 두어야 한다는 주장이 제기되는 이유이기도 하다. 농식품부의 관리감독, 마사회의 자체적인 쇄신의 노력이 담보되지 않는다면, 공공성을 확보하기 위한 노력은 노동자 시민, 그리고 범 정부차원의 새로운 협력을 통한 길만이 남아있다.

7명을 죽음에 이르게 한 마사회의 구조와 노동실태 조사 보고회



2020.2.5.(수) 오전10시
프란치스코교육회관 211호

사 회 정병욱 변호사(시민대책위진상조사팀장)

인 사 말 유족 오은주

조사보고 1부 노동실태와 문제점

- 기수의 중층적 노동계약과 노동조건: 조현주 (공공운수노조 법률원 변호사)
- 기수의 노동안전: 전지인 (건강한노동세상 활동가)
- 기수에 대한 인권침해: 명숙 (인권운동네트워크비람 상임활동가)

2부 제도 개선의 방향

- 연이은 기수의 죽음을 방지할 제도개선안: 천지선 (민번 노동위 변호사)
- 마사회에 공공성을 묻는다: 전주희 (서교인문사회연구실 연구활동가)

주최 한국마사회 故 문중원기수 죽음의 진상규명과 책임자 처벌을 위한 시민대책위, 정의당 이정미의원실, 정의당 노동본부