



미국의 경마 관련 법제에 대한 일고찰

- 신청일 : 2013년 8월 4일
- 신청기관 : 한국마사회 법무지원단

I. 들어가며

한 연구에 의하면, 야생말이 인간에 의해서 길러지기 시작한 것은 기원전 5000년경에 카자흐스탄 등지에서 시작되었고, 기원전 3500년경부터는 이동수단으로 사용되기 시작한 것으로 알려져 있다. 기원전 2000년 전부터는 마차를 끄는 수단으로 사용되기 시작한 것으로 알려져 있다.¹⁾ 말을 타고 서로 경주하는 경마는 오랜 역사를 가진 스포츠에 해당한다. 기록상으로는 기원전 1200년경에도 이미 성행하였고 영국을 비롯한 서양 국가들에서는 이미 300년 전부터 우리나라에서는 약 90년 전부터 현대식 경마가 도입되었다. 경마는 경주마의 소유자와 경주마 생산자 등 경마산업으로서의 특성을 가지고 있고 세계 120여개 국가들에서 시행되고 있고 우리나라에서도 이미 연간 1,900만 명 이상이 즐기는 레저형 관람스포츠에 해당한다. 2000년 경마의 총매출액은 약 4조 6천억 원에서 2010년에는 약 7조 5천억 원으로 증가하는 추세를 보이고 있고, 앞으로 많은 증가를 할 것으로 예상되고 있다. 경마는 경마산업으로서의 특성에도 불구하고 경정, 경륜, 로또, 카지노 등과 같이 사행 산업으로 분류되어 도박성 및 중독성이 있는 사회적 비용이 발생하는 산업으로 분류

1) Eryn Maria Pearson, Horse Slaughter: A Conflict of Ethics, Economics, & Welfare, 4 J. Animal L. & Ethics 205, 206 (2011).

되고 있고, 2009년 미국 발 금융위기 이후 세계적 경기침체에도 불구하고 사행산업의 매출은 오히려 증가하여 2010년에는 총매출이 16조 6천억 원에 달하는 것으로 분류되고 있다.²⁾

특히 경마는 말과 인간의 조화로 승부를 가르는 스포츠로 경마선진국의 산업의 한축으로 성장하였고 현대식 경마의 근간이 되는 경주마인 서러브레드(throughbred)형 경주마는 인간이 만들어낸 최고의 예술품이라는 평가를 받기도 하며 경주마와 관련된 마필산업을 통해 농촌경제에 연간 2,000억 원 이상을 기여하고 있다.³⁾

경마는 우수한 경주마의 확보 없이는 불가능한 산업이다. 경주마를 생산하고 육성하는 농민들의 땀과 노력이 없이는 성립하지 못하는 산업으로 축산업적 측면을 강조하다보면 1차 산업적 특성을 가진다. 경마장 건설, 목장건설 등의 2차산업적 요소를 강조하다보면 건설업으로 분류될 수 있고, 마권매매라는 측면을 강조하다보면 3차 산업의 특성을 가지는 종합 산업의 측면을 가진다고 할 것이다. 그럼에도 불구하고 마권매매부분과 관련한 중독성과 사행성만이 강조되어 사행산업으로 분류되어 있는 것이 우리나라 법제의 현실이다.⁴⁾ 경마는 경륜, 경정, 복권, 로토 등과 함께 사행산업으로 분류되어 2007년부터 사행산업통합감독위원회법의 적용을 받고 있다.⁵⁾

경마와 관련된 규제에서 유의해야 할 점은 많이 있겠지만 그 중에서 주요한 것을 들여보면 첫째, 지하에서 세금 한 푼 내지 않고 높은 배당을 미끼로 움직여지는 사설 경마를 효과적으로 줄이는 방안을 강구해야 할 것이다. 둘째, 우수한 경주마의 확보방안일 것이다. 셋째, 인터넷, 모바일 환경 구축 등과 같은 새로운 시대의 변화를 어떻게 능동적이고 적극적으로 수용할 것인가라는 문제가 될 것이다.

최근 인터넷 등 정보통신기술의 발달로 세상의 모든 일이 손쉽게 기록되고 전송되는 시대에 살

2) 최성은, “경마, 경륜, 경정 등 사행산업 재정정책과 복지재원조달”, 「보건복지포럼」, Vol. 164(2010), 76면 참조.
 3) 김문영, “경마를 사행산업으로 잘못 인식하고 있는 사회의 부정적인 편견에 관한 고찰”, 「동서언론」 제12집 (2009. 2.), 61면 참조: “경마시행을 통하여 레저세 및 지방세, 축산발전기금, 농어촌사회복지기금 등 매년 1조1천억 원 이상 국가재정과 농어촌발전에 직접적으로 기여하고 있으며, 그 밖에 지역사회의 공공복지를 위해 각 사업장별로 기부금 등으로 연간 1백억 원 이상을 지원하고 있다.”
 4) 김문영, 앞의 논문, 66면 참조.
 5) 사행산업통합감독위원회법[시행 2013.12.12.] [법률 제11530호, 2012.12.11., 타법개정]제2조 “사행산업”이라 함은 다음 각 목의 규정에 따른 것을 말한다.
 가. 카지노업: 「관광진흥법」과 「폐광지역개발 지원에 관한 특별법」의 규정에 따른 카지노업
 나. 경마: 「한국마사회법」의 규정에 따른 경마
 다. 경륜 경정: 「경륜 경정법」의 규정에 따른 경륜과 경정
 라. 복권: 「복권 및 복권기금법」의 규정에 따른 복권
 마. 체육진흥투표권: 「국민체육진흥법」의 규정에 따른 체육진흥투표권
 바. 소싸움경기: 「전통 소싸움경기에 관한 법률」에 따른 소싸움경기

고 있다. 정보통신기술의 발달에 의해서 일어나는 현상 중에 하나가 방송과 통신의 융합이라고 할 수 있다. 기존에는 방송과 통신은 그 적용분야가 완전히 다른 것으로 인식되어 왔던 것이 사실이나, 정보통신기술의 발달로 인터넷을 통한 방송이라는 영역이 발달함과 동시에 이제는 방송과 통신이 융합되는 시대에 살고 있다. 이렇게 방송과 통신이 융합되는 시대에 살고 있지만 우리나라에서는 동시 방송을 통한 경마는 합법으로 인정되고 있는 반면에 인터넷을 통한 경마사이트의 운영은 불법으로 경찰의 단속대상이 되고 있다.⁶⁾

이러한 경마를 둘러싼 우리 법제의 문제점들의 고려사항에 대한 비교를 위하여 간략하게 미국의 경마와 관련된 규제를 알아보고자 하는 것이 본고의 주요 내용이다.

II. 미국 경마의 역사

미국에서 경마가 공식적으로 실시된 것은 미국이 영국 식민지에서 독립하기 훨씬 이전으로 알려져 있다. 1665년 미국 뉴욕 주 셀리스베리(Salisbury)에 있는 뉴마켓 코스(Newmarket course)⁷⁾에서 처음 실시되었다. 미국 대륙에서 있었던 첫 번째 경마는 뉴욕 주 식민지사였던 리처드 리콜트(Richard Nicolls)의 감독 하에 거행되었다. 미국의 종마혈통대장(Stud Book)은 1869년부터 시작되었고 이것이 미국에서 경마활성화에 결정적 기여를 하였다. 1890년까지 미국에서 314개의 경마장이 성행하게 되었고, 1894년에 미국 기수협회(American Jockey Club)가 만들어졌다. 20세기 초기에는 사행산업금지의 법감정이 지배적이어서 대부분의 주들에서 사설 마권업(bookmaking)을 금지하는 법률들이 제정되었다. 이러한 사설 마권업의 엄격한 금지는 경마산업 자체를 위축되

6) 인천일보, “불법 사설경마장 적발. 광주경찰서는 불법 사설 사이트를 운영하면서 불특정 손님들을 대상으로 현금을 배팅하게 해 수개월에 걸쳐 불법 사설 경마장을 운영한 혐의(한국마사회법위반 및 도박 도박방조)로 K씨 등 5명을 입건했다고 9일 밝혔다. 경찰에 따르면 K씨 등은 지난해 10월부터 최근까지 광주시 오포읍 추자리 2층에 위치한 사무실에서 과천경마장 경마를 인터넷 불법 경마사이트로 실시간 중계하면서 불특정 다수의 손님들에게 현금을 받고 승마투표 행위를 하게 해 배팅금의 10%를 수수료로 받고 승패에 따라 배당금을 지급하는 사설경마장을 운영한 혐의를 받고 있다.”, 2014. 1. 10, <http://news.itimes.co.kr/news/articlePrint.html?idxno=509796>

YTN “인터넷 경마도박사이트 정보 제공...일당 9명 적발” “울산지방경찰청은 인터넷 불법 경마도박사이트에 정보를 제공해 주고, 100억 원대의 부당이득을 챙긴 혐의로 38살 서 모 씨를 구속하고, 나머지 8명은 불구속 입건했다. 서 씨 등은 지난 2천 6년부터 최근까지 9백여 개의 인터넷 불법 경마도박사이트와 경륜 경정도박사이트에 경기실황 정보를 제공해 주고, 한 달에 백만씩, 모두 100억 원 가량을 챙긴 혐의를 받고 있다. 이들은 그래픽으로 제작한 경기화면과 함께, 휴대전화로 마사회의 실제 경기중계음성과 경기결과를 실시간으로 제공했다. 경찰은 이들로부터 중계를 받아 운영한 경마도박 사이트와 또 다른 불법중계조직이 더 있을 것으로 보고 수사를 확대하고 있다.”, 2013. 12. 3.

7) 이 지역은 현재의 미국 뉴욕시 롱아일랜드의 헴스테드 프레인(the Hempstead Plains of Long Island)에 속하는 지역이다.

게 만들었다. 새로운 배팅방식인 parimutuel betting이 1908년 도입되면서 경마산업도 활기를 되찾았다. 경마는 제2차 세계대전 발발 전까지 번성하였다. 미국에서 경마는 트리플 더비를 획득하기 전까지는 옛 명성을 되찾지 못하였다. 트리플 더비는 켄터키 더비(kentucky derby), 프리크니스 스테이크(preakness stakes), 벨몬트 스테이크(belmont stakes)로 구성되어 있다.

III. 미국의 경마 관련 법제의 구조

1. 주 정부가 경마 관련 규제의 주체

18세기 말 미국이 영국으로부터 독립을 쟁취하여 연방 헌법이 처음으로 제정되었을 때에는 연방 정부는 외교에 관한 권한, 군사에 관한 권한, 화폐에 관한 권한 등 제한적인 권한들을 가지고 있는 것으로 규정되었고 일반규제권한(general police power)은 미국의 각 주 정부(States)가 가지는 것으로 되어 있었다. 영국 식민지 상태에 있었을 때 이미 13개의 개별식민주로 구성되어 있었고 개별식민주들의 연합체로서 대영제국과 독립전쟁을 수행하여 독립을 쟁취하였기 때문에 독립 후에도 개별주들은 여전히 일반규제권한을 가지고 있고 다만, 연방 전체의 통일을 위한 외교, 군사, 화폐, 우편, 주간통상 등 제한된 권한만을 연방 정부가 가지는 것으로 규정되어 있었다. 주 정부들은 주 정부 차원에서 주지사, 주 의회, 주 법원 등으로 구성된 삼권분립의 체제를 가지고 있고 이에 따라 주 정부권한에 의해 확립된 규제권을 행사하여 공공의 안전(public safety), 건강(health)과 도덕(morality) 그리고 일반 공공복리의 증진(general public welfare)을 위한 정책을 수행하였던 것이다.⁸⁾

미국에서는 워싱턴 D.C를 포함한 47개 주에서 복권, 상업카지노, 경마 등을 허용하고 있다. 알래스카 주는 기부성 사행산업과 사회적 사행산업만 인정하고, 하와이 주는 사회적 사행산업만 인정하고, 유타 주는 어떠한 사행 산업도 인정하고 있지 않다. 이러한 사행산업에 대한 각각 다른 정책을 개별 주정부들이 채택하고 있지만, 개별 주 정부는 주의 헌법이나 특별법에서 명시적으로 허용한 경우가 아니면 사행산업의 운영을 강력하게 금지하고 있다.⁹⁾

8) Village of Euclid v. Ambler Realty Co, 272 U.S. 365, 387 (1926).

9) Charles P. Ciaccio, Jr. IV. Cyberlaw: A NOTE: Internet Gambling: Recent Developments and State of the Law, 25 Berkely Tech. L. J. 529, 547 (2010).

경마와 관련해서는 앞에서 본 것과 같이 경마는 미국이 영국으로부터 독립하기 이전부터 미국 현지에서 행하여졌지만, 경마에 대한 규제권한은 연방 헌법의 그 어느 규정에 의해서도 연방 정부의 권한에 속한다는 규제대상으로 정하여지지 않았고 따라서 경마장이 소재하는 주정부의 규제대상이 되는 것으로 파악되고 있다. 경마장의 소유권과 경마장 운영권은 분리해서 다루어야 할 것이다.

미국에서 오늘날 운영되고 있는 경마장의 대부분은 개인이나 기업이 운영하고 있는 사유재산에 속한다. 다만, 경마장의 운영을 위해서는 주 정부로부터 운영허가(license or permit)를 받아서 운영하고 있다. 주 정부가 국민의 보건, 위생, 공익 등과 관련한 광범한 규제권을 행사하고 있는데 경마업 허가권 역시 주 정부가 가지고 있다. 주 정부에서 허가를 얻어야 경마장의 운영이 가능하다고 할 것이다. 경마장의 소유는 개인이나 민간기업이 할 수 있지만, 경마장의 운영은 주 정부로부터 운영허가(license or permit)를 취득한 경우에만 가능한 구조를 취하고 있다. 경마장을 나타내는 법률용어도 개별 주 정부의 규정에 따라서 차이를 보이고 있다. 경마장이라는 표현이 가장 많이 사용되고 있는 법률용어이다.¹⁰⁾ 경마단체(racing association)이라는 표현을 사용하는 경우도 있다.¹¹⁾ 일반적으로 이러한 법적 용어의 차이는 있지만, 실질적 내용에는 차이가 발견되지 않는다. 즉 경마를 실시하는 장소를 나타내는 법적 용어에는 그 장소를 위치하는 주에 따라서 경마장 또는 경마단체로 법적 용어는 달리하고 있지만, 실제에 있어서는 경마가 이루어지는 장소를 나타내는 것이라는 점에서 동일하다는 것이다. 미국에서 스토티드 경마(thoroughbred horse racing)는 전통이 있는 스포츠이다. 경마는 내기(gambling), 스포츠(sport), 휴식(recreation), 오락(entertainment) 등을 포함하고 말의 육종(breeding)과 훈련이라는 농업적 기반 위에서 이루어지는 것이다.¹²⁾

2. 주 정부 산하 경마위원회(Racing Commission) 및 경마협회(Racing Board)의 구체적인 규제권 행사

미국에서 성행하고 있는 경마 중에 하나인 스토티드 경마는 주 법률에서 규정하고 있는 경마

10) PENNSYLVANIA RULES OF RACING § 163.310 (1985)(“race track”).

11) SOUTH DAKOTA RULES AND REGULATIONS GOVERNING HORSE RACING AND HORSE RACING MEETINGS, R. 20.04:19 (1985)(“racing associations”).

12) M. Shannon Bishop, And They're Off: The Legality of Interstate Pari-Mutuel Wagering and Its Impact on the Thoroughbred Horse Industry, 89 Ky. L. J. 711, 712 (2001).

위원회나 경마협회에 의해서 규제되고 있다. 일리노이 주를 예로 든다면 주 법률에 의해서 일리노이 경마협회(Illinois Racing Board)가 설립되어서 일리노이 주의 경마장에서 이루지고 있는 스토티브레드 경마에 대한 감독권을 행사하고 있다.¹³⁾ 켄터키 주를 예로 든다면 켄터키주 경마위원회(Kentucky State Racing Commission)가 주 법률에 의해서 설립되어서 스토티브레드 경마에 대한 감독권을 행사하고 있다.¹⁴⁾ 스토티브레드 경마와 다른 종류의 경마에 대해서는 다른 경마단체를 설립하여 규정하는 경우도 있다. 단거리경마위원회(Kentucky Quarter Horse and Appaloosa Commission)가 만들어져서 규제권을 행사하고¹⁵⁾ 마차경마는 켄터키 마차경마위원회(Kentucky Harness Racing Commission)가 설립되어 감독권을 행사하고 있다.¹⁶⁾

캘리포니아에서는 캘리포니아 경마협회(California Racing Board)에서 경마에 관련한 규제를 하고 있고 경마협회는 캘리포니아 주 정부기관(Business, Consumer Services, and Housing Agency)의 소속으로 알려져 있다.

3. 켄터키 및 캘리포니아 주 규제의 구조

1) 켄터키 주 경마 규정

켄터키 주 경마관련 법률의 구조를 살펴보면 일반 규정(general provisions)¹⁷⁾, 베팅(pari-mutuel wagering)¹⁸⁾, 마차경마에서의 베팅(pari-mutuel wagering for harness racing)¹⁹⁾, 스토티브레드 발전기금(Thoroughbred Development Fund)²⁰⁾, 단거리경마(quarter horse and appaloosa racing)²¹⁾, 켄터키 경마협회((Kentucky Horse Council)²²⁾, 속보와 마차경마(trotting and harness racing)²³⁾, 켄터키

13) ILL. ANN. STAT. ch. 8, § 37-2 (Smith-Hurd 1985) (the Illinois Racing Board).

14) KY. REV. STAT. ANN. § 230.220 (Bobbs-Merrill 1982).

15) KRS § 230.413 (1982).

16) KRS § 230.620 (1982).

17) KRS §§ 230.070-.090 (1982).

18) KRS §§ 230.361-.374 (1982).

19) KRS §§ 230.385-.398 (1982).

20) KRS § 230.400 (1982).

21) KRS §§ 230.410-.447 (1982).

22) KRS §§ 230.510-.520 (1982).

23) KRS §§ 230.610-.770 (1982).



경마행정규정(KY. ADMIN. REGS.)²⁴⁾ 등으로 규정되어 있다.

2) 캘리포니아 주 경마 규정

캘리포니아주는 캘리포니아 경마위원회에서 경마에 관련한 규제를 하고 있고 경마협회는 캘리포니아 주 정부기관(Business, Consumer Services, and Housing Agency)의 소속으로 알려져 있다. 캘리포니아 경마위원회의 규정을 살펴보는 것이 경마에 대한 구체적인 규제사항이라고 할 수 있을 것이다.

캘리포니아 경마위원회는 28장으로 구성되어 있는 방대한 규정을 가지고 있다.

〈캘리포니아 주 경마 위원회 규정체계〉

제1장(Article 1) 경마위원회의 권한(Racing Board Powers and Jurisdiction)

- 1401조 경마위원회의 권한(Jurisdiction)
- 1405조 위원회에 의한 처벌(Punishment by the Board)
- 1414조 심판의 임명(Appointment of Referee)

제2장(Article 2) 정의규정

제3장(Article 3) 경마협회(Racing Association)

- 1430조 경마주와 경마일의 배분(Allocation of Racing Weeks and Dates)
- 1433조 경마허가신청(Application for License to Conduct a Horse Racing Meeting)
- 1434조 경마허가의 거절(Denial of License)
- 1437조 경마의 조건(Conditions of a Race Meeting)
- 1441조 영상장비(Photographic Device)
- 1445조 공식기록의 보존(Preservation of Official Recordings)
- 1447조 필수통신체계(Communication System Required)
- 1448조 필수게시판(Bulletin Board Required)
- 1460조 승인을 요하는 장비(Equipment and Apparatus Subject to Approval)
- 1462조 경마기록보존의무(Duty to Maintain Record of Races)

24) 810 KY. ADMIN. REGS. § 1:001-:021 (1985).

- 1469조 경마코스의 안전(Safety of Race Course)
- 1470조 회계업무와 책임(Accounting Practices and Responsibility)

제3.5장(Article 3.5) 경주트랙의 안전과 기준(Track Safety and Standards)

- 1471조 일반규정(General Provisions and Conditions)
- 1472조 레일건설과 트랙의 특정(Rail Construction and Track Specification)
- 1473조 흙트랙의 개조(Renovation of Dirt Racetrack)
- 1474조 흙트랙의 유지(Maintenance of Dirt Racetrack)
- 1475조 경마장내의 골프장(Golf Course in the Infield of the Racetrack)

제4장(Article 4) 직종허가(Occupational Licenses)

- 1481조 직종허가와 비용(Occupational License and Fees)
- 1482조 비허가자의 고용(Employment of Unlicensed Person)
- 1483조 허가신청(Application for License)
- 1486조 허가조건(Term of License)
- 1489조 허가거절의 근거(Grounds for Denial or Refusal of License)
- 1491조 시험(Examination)
- 1495조 허가거절후 재청문(Re-Hearing After Denial of License)
- 1496조 지원자의 경제적 책임(Financial Responsibility of Applicants)
- 1498조 신체검사(Physical Examination)
- 1499조 기수의 요건(Qualifications for Jockey)
- 1500.1조 약물검사(Random Drug Testing)

제5장(Article 5) 경마요원(Racing Officials)

- 1521조 경마요원의 책임(Responsibility to the board)
- 1523조 승인의 대상이 되는 경마요원(Racing Officials Subject to Approval)
- 1525조 위원회에서 임명된 경마요원(Racing Officials Appointed by the Board)
- 1528조 출전정지나 벌금권한(Jurisdiction of Stewards to Suspend or Fine)
- 1529조 위원회보고(1529 Referral to the Board)
- 1532조 벌금의 지급(1532 Payment of Fines)
- 1537조 청문의 기록과 사본(Record and Transcript of Hearing)
- 1538조 공개의무(Duty of Disclosure)
- 1539조 청문회의 대표(Representation at Hearing)
- 1542조 경주마검사명령권한(Power to Order Examination of Horse)

- 1545조 기사나 조련사의 대체(Substitution of Jockey or Trainer)
- 1546조 경마요원에 대한 항의(Complaints Against Officials)
- 1547조 결장(Failure to Appear)
- 1552조 출발요원의 의무(Duties of the Starter)
- 1555조 말굽검사자의 의무(Duties of Horseshoe Inspector)
- 1560조 공식수의사요원의 권한(Duties of the Official Veterinarian)
- 1562조 부심판의 권한(Duties of Associate Judges)

제6장(Article 6) 출전과 선언(Entries and Declarations)

- 1581.1조 출전(Entries.)
- 1581.2조 임신마의 출전금지(Prohibition on Entering of Pregnant mare Beyond 120 Days Gestation)
- 1592조 경주실격마(Ineligible Horse to be Disqualified)
- 1593조 경주마이름변경(Change of Name of Horse)
- 1595조 등록증의 변경과 위조(Alternation or Forgery of Certificate of Registration)
- 1607조 경주마의 분류(Classification of Horses)
- 1616조 최소중량(Minimum Weights to Be Carried.)
- 1621조 우승(Winnings)
- 1624조 외국 수입마의 기록(Records of Foreign and Imported Horses)

제7장(Article 7) 경주관련분쟁(Claiming Races)

제8장(Article 8) 경마실시(Running the Race)

제9장(Article 9) 마차경주규칙(Harness Racing Rules)

제10장(Article 10) 단거리경마(Quarter Horse Racing Rules)

제10.5장(Article 10.5) 노쇠경마(Mule Racing)

제11장(Article 11) 이의신청과 청원(Objections and Protests; Appeals)

제12장(Article 12) 깃발, 마굿간이름, 대리인(Colors, Stable Names, Agents)

제13장(Article 13) 순수혈종마 대리인(Bloodstock Agents)

제13.5(Article 13.5) 장에서는 경주마매매의 승인(Authorized Horse Sales)

제14장(Article 14) 캘리포니아 육종상(California-Bred Awards)

제15장(Article 15) 수의학행위(Veterinary Practices)

제16장(Article 16) 일반행위(General Conduct)

제17장(Article 17) 화재예방과 안전확보(Fire Prevention and Security)

제18장(Article 18) 내기(Pari-mutual Wagering)

- 제19장(Article 19) 경마장관리(Policing the Public Inclosure)
- 제20장(Article 20) 이해의 충돌(Conflict of Interest)
- 제21장(Article 21) 표준종마현상금프로그램(The Standardbred Sires Stakes Program)
- 제22장(Article 22) 승마인단체와 협약(Horsemen's Organization and Agreements)
- 제23장(Article 23) 자선재단과 복지기금(Charity Foundations and Welfare Funds)
- 제24장(Article 24) 주내동시방송내기(Intrastate Simulcast Wagering)
- 제25장(Article 25) 주간동시방송내기(Interstate Simulcast Wagering)
- 제25.5장 (Article 25.5) 소형위성내기(Mini-satellite Wagering)
- 제26장(Article 26) 선수예치금내기(Advance Deposit Wagering)
- 제28장(Article 28) 백스트레치근로자숙소(Backstretch Worker Housing)

IV. 경마에 관한 연방 법률

경마에 대한 연방 법률의 제정은 일반적으로 연방헌법의 규정과 배치되는 측면이 있어서 사실상 거의 찾아보기 힘든 측면이 있다. 미국에서 전보, 전화 등 새로운 통신산업이 발전함에 따라 1932년 통신법(Communication Act of 1934)이 제정되어 연방통신위원회(Federal Communication Commission)가 만들어져서 당시 전화통신산업에 대한 연방 규제권을 행사하기 시작하였다. 연방통신위원회의 설립목적은 “주간 혹은 국제적 교육에서의 통신을 규제하는 목적은 인종, 피부색, 종교, 국적이나 성별에 근거한 차별 없이 미국의 모든 시민들에게 신속하고 효율적인 미국 전역이나 세계전역에 미치는 유·무선통신에 상당한 비용으로 제공하도록 하기 위해서 연방통신위원회(FCC)라는 위원회를 설립한다.”라고 밝히고 있다. 연방통신위원회는 한 개의 주 정부의 경계를 벗어나서 다른 주 혹은 국제적 통신이 이루어지는 경우에 그에 대한 규제권한을 행사할 수 있게 된다. 어떤 특정 주에 있는 경마장에서 경마가 행하여지고 그곳에서 마권이 발행되고 승수에 따라 배팅과 배당이 이루어진다면, 이러한 경마의 규제는 당연히 경마장이 소재하는 주의 주정부가 행사하고 연방정부는 그에 대한 규제권을 가지지 않는 것이 될 것이다. 하지만 경마가 실행되는 경마장의 상황을 통신수단을 통하여 다른 장소에 실시간 중계가 되고 그에 따른 다른 장소에서 배팅을 할 수 있는 장외 배팅(off-track wager)이 행해지고 그런 장외 배팅이 주의 경계선을 벗어나서 다른 주에서도 할 수 있게 되면 그 때에는 연방통신위원회의 규제를 받게 된다. 1934년 통신법이 제정되고 연방통신위원회가 설립된 때에는 인터넷은 존재하지도 않았고 당연히 규제대상

이 아니었다. 인터넷이 처음으로 등장하기 시작한 것은 1969년 미국 국방성에서 ARPANET을 개발보급하면서부터이고 이것이 발전하여 인터넷으로 민간에 보급되고 세계적으로 사용하기 시작한 것은 1980년대 말부터라고 할 것이다.²⁵⁾

연방 법률인 1961년 유선통신법(Wire Communications Act of 1961)은 명시적으로 주간 전화선을 이용한 사행행위를 엄격히 금지하고 있다.²⁶⁾ 이 법률이 인터넷상 사행행위를 금지하는 법률에 해당한다고 여겨졌다. 이 법률에서는 스포츠 이벤트나 경기(sporting events or contests)에 도박이나 내기를 하는 것을 엄금하고 있다. 하지만, 인터넷의 보급으로 인터넷을 이용한 사이버공간에서의 내기에 대해서 유선통신법을 그대로 적용할 수 있는가에 대해서는 많은 의문을 가지게 되었다.²⁷⁾

인터넷이 보급되면서 인터넷을 이용한 사행산업의 허용문제가 대두되었다. 하지만 미국에서는 인터넷 사행산업은 거의 금지되어 있다고 해도 과언이 아니다. 경마장 이외의 장소에서 생중계되는 경주를 보면서 배팅(betting)을 하는 경마장의 배팅(off-track betting)은 이 부분에 연방 정부의 규제가 이루어지기 전에도 이미 인정되고 있었다. 예를 든다면 뉴욕주의 뉴욕 경마장의 배팅회사는 이미 1970년에 설립되었다.²⁸⁾ 하지만 미국 연방 의회는 주간경마법(Interstate Horseracing Act)을 1978년에 제정하여 주 정부 산하의 경마협회(State Racing Association)나 경마위원회(Racing Commissions)의 동의를 획득한 이후에만 경마장의 배팅회사가 배팅을 받을 수 있도록 규정하였다.²⁹⁾ 이 경우 내기의 정확한 정의에 대한 다툼이 있었고 연방 의회는 2000년 장외 wager(off-track wager)에 대한 정의를 다음과 같이 개정하였다.³⁰⁾ 이 개정 법률에 의해서 미국에서는 새천년을 맞이하면서 인터넷과 전화를 통한 경마가 합법화되었다.³¹⁾ 이러한 법률을 연방주간경마법이라고 한

25) 줄고, “미국 연방통신위원회(FCC)의 인터넷서비스 규제현황”, 「인터넷법률」 제42호(2008. 4.), 3-4면 참조.

26) 18 U.S.C. 1084(a).

27) A. Gregory Gibbs, Anchorage: Gaming Capital Of the Pacific Rim, 17 Alaska L. Rev. 343, 349 (2000).

28) Charles P. Ciaccio, Jr. IV. Cyberlaw: A NOTE: Internet Gambling: Recent Developments and State of the Law, 25 Berkely Tech. L. J. 529, 539 (2010).

29) Interstate Horseracing Act of 1978, Pub. L. No. 95-515, 92 Stat. 1181 (15 U.S.C. §§3001-3007 (2006)로 법전화).

30) Interstate off-track wager means a legal wager placed or accepted in one State with respect to the outcome of a horserace taking place in another State and includes pari-mutuel [horserace] wagers, where lawful in each State involved, placed or transmitted by an individual in one State via telephone or other electronic media accepted by an off-track betting system in the same or another State, as well as the combination of any pari-mutual wagering pools: 15 U.S.C. § 3002(3).

31) Charles P. Ciaccio, Jr. IV. Cyberlaw: A NOTE: Internet Gambling: Recent Developments and State of the Law, 25 Berkely Tech. L. J. 529, 541 (2010).

다.³²⁾ 이 법률에서 의하여 미국의 개별 주 의회에서 주 법률을 제정하여 주민들의 전화와 컴퓨터를 이용한 사행행위를 인정할 수 있는 권한을 명확히 연방 법률에 의해 인정받았다고 할 것이다.³³⁾ 이러한 개정입법의 해석에 관하여 논란이 있는 것도 사실이고 클린턴 대통령은 통신법(Wire Act)에서 통신을 통한 경마를 합법화한 것은 아니라는 입장을 취하였다고 보았다.³⁴⁾ 부시 대통령도 같은 입장을 취하였다. 주간경마법은 통신법 이후에 제정된 특별법으로 통신법에서 통신을 통한 일반 사행행위를 금지하고 있지만, 주간경마법은 경마에 대한 예외적 허용을 인정하고 있는 점을 고려하면, 일반사행행위와는 달리 통신에 의한 경마는 허용하고 있다고 보아야 할 것이다.

동시방송(Simulcasting)경마의 경우에 어떤 주의 경마장에서 이루어지고 있는 경마의 신호를 다른 주의 경마장 혹은 경마장외배팅시설(off-track betting facility)에서 받아서 배팅을 하는 경우에 이것이 주간경마법에 어긋나는 것인가가 문제된다. 예를 들면, 뉴욕(New York)주의 경마장 혹은 경마장외배팅시설에서 오레건 주(Oregon)의 경마장의 경마에 대해서 내기(wager)를 하는 것이 위법한 것인가 하는 문제에 대해서 뉴욕 주와 오레건 주 두 곳 모두에서 계좌내기(account wager)가 합법이기 때문에 주간경마법에 의하면 합법이라는 것이다.³⁵⁾

미국의 몇몇 주들에서는 명시적으로 인터넷 경마를 허용하고 있다.³⁶⁾ 최근에 미국에서는 약 25 개주 이상의 주 의회들에서 주 법률을 통과시켜서 인터넷경마를 합법화하였고 인터넷을 통한 배팅을 일컬어 진전된 배팅방법(Advanced Deposit Wagering)이라 하기도 한다.

V. 말과 말산업에 대한 연방 입법례

1. 말보호법

말보호법(Horse Protection Act)은 1970년에 처음으로 입법되었다가 2012년에 일부개정안이

32) the Interstate Horseracing Act (2000. 12. 21. 시행).

33) I. Nelson Rose, The DOJ Gives States a Gift, 4 UNLV Gaming L. J. 1, 8 (2013).

34) Jeffrey R. Rodefer, Internet Gambling in Nevada: Overview of Federal Law Affecting Assembly Bill 466, 6 Gaming L. Rev. 393, 410-11 (2004).

35) M. Shannon Bishop, And They're Off: The Legality of Interstate Pari-Mutuel Wagering and Its Impact on the Thoroughbred Horse Industry, 89 Ky. L. J. 711, 717-718 (2001).

36) Charles P. Ciaccio, Jr. IV. Cyberlaw: A NOTE: Internet Gambling: Recent Developments and State of the Law, 25 Berkely Tech. L. J. 529, 547 (2010).

제출되었다. 개정 입법에서는 경주에서 좋은 성적을 얻기 위해서 말을 조련하는 과정에서 고통을 주는 행위(soring)를 금지하고 있다. 고통을 주는 행위는 1970년에 말보호법이 처음 입법되었을 때부터 금지되었지만, 오랜 기간 동안 근절되지 못하여 2012년에 다시 법을 개정하고 벌칙과 규정을 더욱 강화하였다. 2011년 미국 농무성(U.D. Department of Agriculture)의 동·식물건강검사소(Animal and Plant Health Inspection Service(APHIS)의 표본감사에 의하면 97.6%가 금지된 약물을 사용하고 있는 것으로 나타났다. 미국 농무성(USDA)에서는 2012년 6월 7일에 말보호법을 위반하는 경우에는 통일적 최저 벌칙을 부과하도록 법령을 개정하였다.³⁷⁾

2. 말운송안전법(Horse Transportation Safety Act)

동물운송안전법(Animal Transportation Safety Act)³⁸⁾는 말뿐만 아니라 모든 동물을 주간운송에 대해서 규정하는 것으로 일정한 시간 내에 반드시 물과 먹이를 제공하도록 규정되어 있고 일정시간을 지난 장거리 운송을 금지하고 있다. 비교적 최근인 2012년 미국 의회에서 이 법률을 개정해서 말운송안전법을 만들어 말을 주간 운송할 때에는 반드시 2층이 아닌 1층 화물칸에 의해서만 운송하도록 규정하려고 하였다.³⁹⁾

3. 코롤라야생마보호법(Corolla Wild Horses Protection Act)

코롤라야생마보호법은 미국 노스캐롤라이나(North Carolina)에 소재하고 있는 큐리틱 야생동물 보호구역(Currituck National Wildlife Refuge)에서 성장하고 있는 야생마를 보호하기 위해서 2012년에 미국의 하원과 상원에 제출된 법안이다. 하원에서 통과하여 상원에 제안되었지만 상원을 통과하지 못해서 정식 연방 법률로 입법되지는 못했다. 이 법률안은 야생마를 보호하기 위한 단일 입법이라는 점에서 의미가 있고 다시 입법화될 가능성도 있는 법안이라고 하겠다. 종의 다양성을 확보하는 차원에서 인간의 개발행위가 진행됨에 따라 코롤라 야생마의 초지가 점점 야생

37) 77 Fed. Reg. 33607, 33607, 2012. 6. 7.

38) 49 U.S.C. § 80502 (2006).

39) Carolyn Greenshields/Kimberly White LaDuca, 19 Animal L. 457, 487 (2013).

동물 보호구역으로 축소되고 있는 현실적 어려움을 해결하기 위한 연방 법률안이라고 할 것이다.⁴⁰⁾

4. 말도축 관련 법

미국에서는 어떠한 연방법률에서도 식용을 위한 말의 도축을 금지하고 있지는 않다. 말도축(slaughter of horses)은 미국 농무성(U.S. DA)의 말도축시설에 대한 검사를 위한 예산이 삭감됨으로써 자연스럽게 2007년부터 2010년까지 말도축시설을 운영할 수 없게 되었고 따라서 식용을 위한 말도축도 금지되었다. 2012년 여름에 미국 농무성은 말도축시설 검사에 대한 예산을 확보하여 2013년에는 식용말 도축을 다시 실시하도록 하려는 견해를 2012년 밝혔다.⁴¹⁾

VI. 맺으며

이상에서 간략하게나마 미국의 경마 관련 법제에 대하여 살펴보았다. 미국이 영국이나 다른 경마 선진국에 비하여 비교적 늦게 경마산업이 시작된 것이 사실이지만, 특히 우수한 경주마의 확보라는 측면에서 보면 다른 어느 나라의 경마산업보다 국제적 경쟁력을 가지고 있고 세계적으로 보면 새로운 경마의 중심지로 부상했다는 평가를 받고 있는 실정이다. 이러한 눈부신 성과는 하루아침에 이루어진 것이 아닌 오랜 노력과 투자의 산물이라고 할 것이다. 물론 여기에 법제적 뒷받침도 있었다고 할 것이다.

미국에서 사행산업에 대한 규제가 개별 주에 따라서 다르다는 사실을 먼저 이해해야 할 것이다. 미국에서는 사행산업 자체에 대한 통일적 연방법은 존재하지 않는다고 할 것이다. 하지만 전통적으로 사행산업 분야는 그 어떤 산업분야보다 주 정부의 강력한 규제의 대상이 되어왔고 주 정부는 주민들의 건전한 생활과 공공복리의 증진을 위하여 여러 가지 권한들을 행사해 온 것이 사실이다. 한편, 규제의 정도는 개별 주마다 다르다고 할 것이다. 개별 주와 같이 몰몬교도들이 중심이 되어서 이루고 있는 유타 주에서는 사행산업 자체를 전면적으로 부인하고 있는 반면에, 라스베가스가 있는 네바다 주에서는 거의 모든 종류의 사행산업을 인정하고 있어서 사행산업에 대한 엄격

40) Carolyn Greenshields/Kimberly White LaDuca, 19 Animal L. 457, 490-493 (2013).

41) Carolyn Greenshields/Kimberly White LaDuca, 19 Animal L. 457, 494-495 (2013).

한 규제 법제를 취하고 있는 우리나라와는 완전히 다른 측면이 있다. 사행산업에 대한 규제 법제가 우리나라와는 완전히 다른 법체계를 가지고 있다고 할 것이다. 따라서 경마를 사행산업으로 볼 것인가 혹은 일반 산업으로 볼 것인가도 개별 주 정부에 따라 그 규정이 완전히 다르다고 할 것이다. 경마를 카지노 등 다른 사행산업과 다르게 규제하고 있는지에 대해서도 좀 더 깊이 있는 연구가 필요한 분야이기는 하지만 최근 플로리다 주 의회에서 경마(horse-races)와 경견(dog-races)을 슬로머신 산업과 분리하는 입법을 추진하고 있는 것으로 알려져 있다.⁴²⁾

2001년을 기준으로 미국의 모든 주에서 경주마의 육종과 조련 산업을 허용하고 있고, 43개주에서 경마에 대한 내기를 허용하고 있다. 2000년대 초를 기준으로 3백 4십억 달러(\$ 3.4 billion)라는 경제적 생산을 이루고 472,800개의 일자리를 제공하고 있다. 켄터키 주에서만 경마산업은 2000년에 34만 달러나 경제에 기여하였고 42,400개의 일자리를 제공한 것으로 집계되고 있다. 기부단체들도 경마산업으로부터 많은 혜택을 받고 있다. 2000년 12월에 켄터키주 렉싱턴(Lexington)에 위치하고 있는 케니랜드경마회(Keeneland Racing Association)는 755,181달러를 91개의 지역 자선단체에 기부하였다. 1999년에는 636,300달러는 77개의 자선단체에 기부한 것으로 알려져 있다. 켄터키 주 정부 등 지방자치단체들에서도 연간 5억달러 이상의 세수를 경마에서 확보하고 있는 것으로 또한 알려져 있다. 최근에 미국 연방정부는 주간 교역규제권(commerce power)에 근거하여 주간경마법을 제정하여 경마에 대한 규제를 하고 있지만, 경마의 주요규제는 여전히 개별 주 정부에 의해서 이루어지고 있다.⁴³⁾

앞에서 상세히 살펴본 바와 같이 캘리포니아주의 경마법 등을 참조해보면, 단순히 경마에 대해서만 규정하고 있지 않고 경주마의 품종을 유지하고 개선하기 위한 규정이나 소형위성에 의한 내기 새로운 과학 발전을 적극적으로 받아들이려는 규정들이 있음을 잘 알 수 있다고 할 것이다. 이러한 미국의 경마법은 경마를 하나의 사행산업이라는 시각에서 규제하고 있는 우리나라의 규제 정책과는 너무나 차이가 있다고 할 수 있고, 말산업이라는 시각에서 건전한 스포츠로 경마를 육성하기 위한 새로운 규제정책의 발전에 많은 시사점을 줄 것이다.

정 하 명

(경북대학교 법학전문대학원 교수)

42) <http://miami.cbslocal.com/2014/01/08/genting-gulfstream-horse-industry-strike-gambling-deal/>

43) M. Shannon Bishop, And They're Off: The Legality of Interstate Pari-Mutuel Wagering and Its Impact on the Thoroughbred Horse Industry, 89 Ky. L. J. 711, 736 (2001).

참고문헌

〈국내문헌〉

- 김문영, “경마를 사행산업으로 잘못 인식하고 있는 사회의 부정적인 편견에 관한 고찰”, 「동서언론」 제12집, 2009.
 정하명, “미국 연방통신위원회(FCC)의 인터넷서비스 규제현황”, 「인터넷법률」 제42호, 2008.
 최성은, “경마, 경륜, 경정 등 사행산업 재정정책과 복지지원조달”, 「보건복지포럼」 Vol. 164, 2010.

〈외국문헌〉

- Bishop, M. Shannon, And They're Off: The Legality of Interstate Pari-Mutuel Wagering and Its Impact on the Thoroughbred Horse Industry, 2001.
 Ciaccio, Charles P. Jr. IV. Cyberlaw: A NOTE: Internet Gambling: Recent Developments and State of the Law, 2010.
 Gibbs, A. Gregory, Anchorage: Gaming Capital Of the Pacific Rim, 2000.
 Greenshields, Carolyn/LaDuca, Kimberly White 2012 Federal Legislative Review, 19 Animal L. 457, 2013.
 Pearson, Eryn Maria, Horse Slaughter: A Conflict of Ethics, Economics, & Welfare, 4 J. Animal L. & Ethics, 2011.
 Rodefer, Jeffrey R. Internet Gambling in Nevada: Overview of Federal Law Affecting Assembly Bill 466, 2004.
 Rose, I. Nelson, The DOJ Gives States a Gift, 2013.