



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

碩士學位論文

말산업 진흥을 위한 승마 면허 제도 도입 방안

Study on the Development of the Horse Industry and
the introduction of the Horse-riding License Program

濟州大學校 産業大學院

馬産業學科

金 奇 炫

2016年 8月

말산업 진흥을 위한 승마 면허 제도 도입 방안

指導教授 류 연 철

金 奇 炫

이 論文을 理學 石獅學位 論文으로 提出함

2016年 8月

金奇炫의 理學 碩士學位論文을 認准함

審査委員長 정 동 기



委 員 류 연 철



委 員 이 왕 식



濟州大學校 産業大學院

2016年 8月



목 차

국문요지	v
I. 서론	
1. 연구의 목적과 배경	1
2. 이론적 배경과 선행연구 검토	2
1) 여가활동의 변화와 법제적 접근	2
2) 새로운 소비양식과 정책적 접근	5
3) 말산업 관련 선행연구 검토	7
3. 연구방법과 논문의 구성	10
II. 말산업육성과 제주지역의 말산업	
1. 말산업육성법의 목적	13
2. 말산업 특구지정과 제주지역 말산업 육성전략	16
3. 말산업 진흥을 위한 수요 창출	18
III. 국민여가활성화기본법과 제주지역의 승마산업	
1. 여가활동 트렌드의 변화	21
2. 승마 인구의 증가	23

3. 국민여가활성화기본법의 의의	26
IV. 제주특별자치도 마로사업 정책과 승마 면허 제도	
1. 제주지역 마로 조성 사업과 승마 면허 제도의 필요성	29
2. 자격 제도와 승마 면허 제도의 입법 가능성	33
3. 승마 면허 제도의 구축 방안	38
V. 결론	43
【참고문헌】	45
ABSTRACT	49

【 표 차 례 】

<표 1> 말산업육성법의 승마시설 관련조항	15
<표 2> 경마와 승마의 수요 특징 및 공급 자원 비교	19
<표 3> 국외 승마 기승능력 인증제도 비교	37
<표 4> 승마 면허를 위한 이론 및 실기 교육과정안	39
<표 5> 승마 면허 발급 방안 예시	41

【 그림 차례 】

<그림 1> 에코힐링 마로 예정지 위치도	29
------------------------------	----

국문요지

본 논문의 목적은 말산업 진흥을 위한 방법을 모색하는 것이다. 제주의 말산업은 경마 산업과 승마 산업을 주축으로 발전되어 왔다. 제주특별자치도는 말산업육성법에 의해 국내 최초의 말산업특구로 지정되면서, 한라산 둘레길을 따라 에코힐링 관광마로를 조성하고 있다. 말산업 발전을 위한 하드웨어의 구축과 대조적으로 소비자의 욕구를 충족할 수 있는 소프트웨어의 개발은 미흡한 실정이라는 것이 본 논문의 문제의식이다.

연구방법으로는 문헌연구를 택하였다. 선행연구들과 말산업육성법 그리고 국민여가 활성화기본법을 주된 자료로 사용하였다. 또한 승마 면허 제도와 관련된 해외의 사례들도 일정 부분 검토하였다.

국내에서 여가활동의 트렌드는 자아실현이 가능한 활동으로 변화하고 있다. 차별화를 통해 개인의 성취감을 증진시킬 수 있는 고급 레저 스포츠를 선호하는 경향을 띠고 있는 것이다. 승마인구의 증가는 그러한 여가활동 트렌드 변화에 따른 것이다. 그럼에도 불구하고, 승마인구의 수요를 창출할 수 있는 새로운 방법은 아직 개발되지 못하고 있다. 승마 면허 제도의 도입이 새로운 수요 창출은 물론 제주특별자치도가 조성한 관광 마로의 활용도를 높일 수 있을 것으로 기대된다.

주제어: 승마 면허, 말산업, 여가활동, 트렌드

I. 서론

1. 연구의 목적과 배경

국민여가활성화기본법이 2015년 4월 30일에 국회 본회의에서 통과되고, 동년 5월 15일에 제정·공포되었다. 여가활성화에 대한 정책의 수립 및 시행 등에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 자유로운 여가활동 기반을 조성하고 국민들이 다양한 여가활동을 통하여 삶의 질을 향상할 수 있도록 하는 것이 법 제정의 목적이다¹⁾. 여가활성화법 3조에서는, 생활체육이 여가활동에 속하며, 여가 활동 상품 및 서비스의 개발이 여가산업에 속한다고 명시되어 있다.

여가활성화법의 제정은 국민 생활 소득의 향상이라는 배경에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 소득 증가와 함께 여가 활동의 다양화 현상이 일반적 추세로 나타나고 있기 때문이다(김한호·김재경, 2008; 한국마사회·한국축산경제연구원, 2008). 소득 증가와 함께 다양해진 여가 활동으로 승마를 들 수 있다. 전윤수(2011)는 선진국에서 승마운동이 부각되었던 시점이 국민소득 2만달러 수준이었던 전례에 비추어 국내 승마운동의 활성화가 나타나리라고 전망하기도 하였다. 국민소득 2만달러가 2008년 이후 담보상태이지만, 승마인구는 꾸준히 확산되었다는 점이 근거로 제시되었다.

이수진·이정훈·지우석(2011)은 우리나라 레저시장 규모가 2001년 28조원에서 2010년 45조원으로 증가되었지만, 다양한 여가서비스 공급이 부족하여 관광수지적자를 야기하고 레저소비지출을 촉진시키지 못하고 있음을 지적한 바 있다. 1인당 국민소득 2만달러 시대에 차별화된 소비를 원하는 계층의 새로운 소비양식으로 여가활동시장은 커졌으나, 서비스 공급이 이에 부응하지 못하고 있다는 것이다. 이수진·이정훈·지우석(2011)은 다양해진 여가활동으로 요트, 경비행기, 자동차경주, 승마를 예로 들었다. 2011년 3월에 농어촌 경제 활성화와 국민의 삶의 질 향상을 목적으로

1) 국민여가활성화기본법 제1조(목적). 여가활성화법은 17조로 이루어져있으며, 2015년 11월 19일을 시행일로 정하였다.

말산업육성법이 제정된 것도 승마인구의 증가와 무관하지 않다고 말할 수 있다.

말산업육성법을 통해 말사업자 인증 및 말조련사, 장제사, 재활승마지도사 등의 자격제도가 생기게 되었다. 그러나 이는 모두 서비스공급자를 준비하기 위한 것이고, 실제 승마라는 여가활동을 즐기는 대중을 위한 것은 아니었다. 기승하여 말 등에 자신의 몸을 맡기고 승마를 즐기는 승마인에게 안전을 위해 준비된 것은 고작 헬멧 하나밖에 없다. 다른 놀이기구나 자동차처럼 안전벨트가 있는 것도 아니다. 기존의 관광승마처럼 말을 통제할 수 있는 능력을 갖춘 이가 말 고삐를 잡고 10여미터 도는 것은 승마를 즐기려는 욕구를 만족시킬 수 없다. 승마교실에서의 통제 이외에 다른 수단은 사실상 없는 실정임에도, 승마를 여가활동으로 즐기고 싶어하는 이들은 말을 타고 외승을 나가고 싶어한다. 어느 정도 실력을 갖추었다고 하더라도 그 실력은 순전히 자의적인 것으로 사고의 위험성에 그대로 노출되어있다.

본 논문은 이러한 사회적 변화라는 배경과 승마 인구 증가와 관련된 승마 운동의 안전 문제 등에 대한 해답을 찾고자 하는 연구자의 문제의식에서 출발한다. 말산업의 발전과 승마인구의 증가는 상호 관련되어 있는 현상이다. 말산업 진흥과 국민여가의 활성화에 대한 법령 제정의 의미를 살펴보고, 확산되는 승마 인구의 안전한 여가활동을 위한 제도적 장치를 탐구하려는 것이 연구의 배경이다. 아직까지 우리나라에서는 승용마를 운용할 수 있는 자격이 서비스공급자에게만 부여되고 있다. 승마를 즐기는 승마인들을 위해 승용마 운용과 관련된 자격이 필요하다는 문제의식을 가지고 승마 면허 제도를 제안하려는 것이 본 논문의 목적이다.

2. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1) 여가활동의 변화와 법제적 접근

국민 여가 활성화 기본법이 2015년 5월 15일에 제정되었다. 법 제정은 경제 및 사회 활동의 내용을 반영하는 것이다. 1997년의 IMF 사태가 어느정도 진정국면에

접어들고 새로운 경제적 도약이 기대되는 2002년 올림픽에 즈음하여, 여가활동에 대한 국민적 관심이 높아지기 시작했다. 이러한 국민적 관심에 부응하여 2002년 7월 한국여가문화학회가 창립되기도 하였다.

한국여가문화학회는 21세기 한국문화의 정체성과 방향성을 모색하면서, 여가의 학문적 체계화와 과학화를 추구한다는 것을 학회 창립 이념으로 내세우고 있다.²⁾ 모든 학문적 연구가 그러하듯이 한국여가문화학회는 여가 문화에 대한 한국인의 욕구를 이론화하고 이를 정책에 반영하도록 촉구하는 역할을 하고 있다. 이러한 맥락에서 김정운·최석호·윤소영·김영선(2006)의 “여가진흥법 제정을 위한 연구”가 <여가학 연구>를 통해 발표되었다.

김정운·최석호·윤소영·김영선(2006)은 여가 문화의 올바른 방향성 정립을 위해 법적 근거가 마련되어야 한다고 제안하였다. 법제화를 통해 여가시설이 확충되고 여가전문인력이 양성되어야 국민들의 여가만족도가 향상되어 여가활동 참여율이 높아질 것이라는 분석이었다. 여가문화 활동은 국민들의 경제적 수준이 높아지고 노동시간 대비 여가시간 비율의 증가추세에서 비롯된다. 하지만, 여가시간은 사회의 건전성을 약화시키는 유흥 및 사행 행위로 채워질 가능성이 있기에 여가시간의 건전한 활용을 위해 공공영역에서의 서비스 공급정책이 필요하다. 종합적인 여가정책 추진을 위한 심포지움을 통해 최석호(2008)는 선행되어야 할 추진과제로 여가진흥법이라는 법적 근거와 제도적 기반을 마련해야한다고 강조하였다. 문화·예술, 체육·스포츠, 게임, 출판·인쇄 등의 관련 법률 등으로 개별화되어 흩어져있는 여가관련 법률들이 체계적으로 통합되어야 한다는 지적도 제기된 바 있다(조광익, 2010).

여가와 관련된 법률들은 대개 게임 관련 법률의 경우와 같이 사행성을 우려한 규제 차원에서 제정된 측면이 크다. 그러나 변화하는 생활패턴에 의해 여가시간이 많아짐에 따라 여가활동에 대한 법률이 규제가 아닌 건전한 활동으로 장려되는 상황에서, 새로운 법제적 접근이 필요하다는 인식이 대두되었다. 이것이 여러 가지 형태로 흩어져 있는 여가관련 법조항들을 통합할 수 있는 상위법으로 여가진흥법 제정의 필요성이 제기되고 있는 배경

2) <http://www.lculture.net/> 한국여가문화학회는 2002년 창립 이후 학술지 <여가학 연구>를 해마다 발행하고 있다.

이다(김정운·최석호·윤소영·김영선, 2006; 최석호, 2008; 조광익, 2010; 김지영·성기덕·김수현, 2011).

여가활동은 문화, 관광, 스포츠의 형태로 하위항목을 구성할 수 있다. 물론, 카지노, 경마, 경륜·경정과 같이 사행산업으로 분류되는 것도 넓은 의미에서 여가활동에 포함된다. 여가스포츠의 경우를 살펴보면, 체육 활동 및 교육, 경기, 레크리에이션 등에 모두 포함될 수 있다. 체육분야로 국민체육진흥법이 있고, 경기와 관련해서는 각종 국제경기대회 지원법이 마련되어있고, 레크리에이션과 관련하여 수상레저안전법과 경륜·경정법 등이 있다. 하지만 여가스포츠의 종류는 다양하다. 어떤 여가스포츠를 즐기느냐에 따라 법 적용이 달라질 수 있으며, 동일한 여가스포츠를 즐기는 경우에도 목적에 따라 체육 활동 및 교육의 측면과 경기 및 레크리에이션의 측면으로 분리될 수도 있다. 따라서 증가된 여가시간과 다양해진 여가활동들의 개념을 규정하고 여가활동 프로그램을 개발하거나 지원할 수 있는 법률들을 통합할 수 있는 상위법으로서의 여가진흥법 제정이 요구되는 것이다.

김지영·성기덕·김수현(2011)에 따르면, 여가스포츠와 관련된 개별법들이 여가진흥을 위한 직접적인 규정을 명시하고 있지 못하다. 여가스포츠와 관련된 대표적인 개별법인 국민체육진흥법과 체육시설의 설치·이용에 관한 법률이 가지고 있는 구조적인 문제점으로 지적된 것은 크게 두 가지이다. 첫째, 국민체육의 진흥을 위한 법률임에도 불구하고 그 목적에 비하여 그 내용이 너무 광의적이라는 것과, 둘째, 여가스포츠와 관련된 세부규정들, 즉 대통령령으로 제정된 규정, 그리고 문화체육관광부령으로 제정할 법률 규정에서 직접적이고 상세한 법 규정의 내용과 범위들이 재정비될 필요가 있다는 것이다. 제안된 법제화 과제는 여가활동으로 참여되는 여가스포츠 관련 법적 용어의 정리, 여가스포츠 활동 참여의 기본권 보장, 사회적 약자 및 일반 국민들의 여가스포츠 참여에 대한 공적인 지원과 운영, 여가스포츠 교육의 의무화 등 다섯 가지이다.

여가문화활동에 대한 선행연구들의 지속적인 문제제기로 얻을 수 있었던 성과가 국민여가활성화기본법이다. 국민여가활성화기본법은 앞에서 살핀 선행연구들에서 제안한 내용들을 대체로 반영하고 있다. 특히, 제5조에서 ‘국민은 일과 여가의 조화를 이룰 수 있도록 적절한 수준의 여가를 보장받아야 한다’며 여가활동을 기본권적 권리로 규정하였고, 제9조에서 ‘국가와 지방자치단체는 국민들의 여가수요를 고려한 다양한 여가프로그램을 지속적

으로 개발·보급하여야 한다’는 것을 의무로 명시해놓았다.

국민여가활성화기본법 제5조와 제9조는 여가활동 수요자의 권리와 공급자의 의무를 분명히 제시한 것으로 여가활동과 관련된 사업이 국민의 권리에 봉사하는 국가 및 지방자치단체의 공공서비스임을 밝힌 것이다. 따라서 서비스 공급주체는 국가 및 지방자치단체가 되어야 한다. 하지만, 자본주의 국가는 서비스의 공급과 수요를 시장에 맡겨두는 자유주의 원칙을 따르게 되어있다. 그러므로 민간사업자가 국가의 공인을 획득하고 수요자에게 여가활동 서비스를 공급할 수 있게 된다. 동시에 서비스 수요자인 일반국민은 국가 및 지방자치단체와 서비스공급 민간사업자를 대상으로 여가활동의 안전성을 보장하고 서비스의 질을 높여줄 것을 당연히 요구할 수 있다. 본 논문의 주제인 말산업은 여가스포츠의 하나인 승마와 게임의 하나인 경마를 통해 여가활동 서비스를 공급하는 위치에 있다.

2) 새로운 소비양식과 정책적 접근

국민여가활성화기본법의 요구와 제정의 배경이 국민경제의 발전으로 인한 노동시간 대비 여가시간 비율의 증가임은 앞에서 밝힌 바이다. 국민여가활성화기본법은 국민경제의 발전으로 변화된 상황이 국가정책의 변화를 요구함으로써 이루어진 법제화인 것이다. 이러한 변화를 이수진·이정훈·지우석(2011)은 신레저시대가 도래하였다고 진단하고 이에 대한 정책대응을 주문하였다.

이수진·이정훈·지우석(2011)에 따르면, 1인당 국민소득 2만 달러 시대의 새로운 소비양식으로 특별한 장비가 수반되는 요트, 경비행기, 승마, 자동차경주 등의 신레저 활동이 등장하였다. 여가활동 서비스의 공급주체인 국가 및 지방자치단체와 서비스 전달자인 민간사업자들이 여가활동 서비스 소비자인 국민들에게 새로운 형태의 여가활동 서비스를 제공하지 못한다면 소비촉진에 실패하여 국가 성장 동력을 방해할 우려가 있다. 실제로 국내 레저산업의 미발전으로 인한 다양한 레저서비스의 부족이 야기한 관광수지 적자는 2011년 7월을 기준으로 28억 달러이며 이는 관광레저분야의 해외소비가 원인인 것으로 지적된다. 새로운 형태의 레저스포츠, 즉 여가활동 프로그램의 개발로 관광레저분야의 해외소비를 국내로 전환시켜야 한다는 것이다. 신레저산업은 21세기 국가경쟁력의 핵심분야이기

때문이다.

이창현(2008)은 산업사회와 지식정보사회에서 여가의 개념이 소극적 여가에서 적극적 여가로 달라졌음에 주목하였다. 한국사회에서 1970년대와 1980년대는 산업사회로 새마을 운동을 중심으로 근면, 자조, 협동을 핵심가치로 삼고 근면과 학습을 지향하였기에 여가의 개념이 소극적이었으나, 1990년대 이후는 지식정보사회로서 지식창조운동을 중심으로 창의성, 다양성, 효율성을 핵심가치로 삼아 행복과 창조를 지향하였기에 여가에 대한 적극적 자세가 나타났다는 것이다. 여기에서 적극적 여가란 여가활동 참여자가 단순히 제공되는 여가스포츠를 즐기는 차원이 아니라 여가활동 프로그램에 적극적으로 참여함으로써 자기 개발을 통해 자아실현의 욕구를 실현하고 만족감뿐만 아니라 성취감까지 얻어내는 것을 의미한다.

그렇다면, 구체적으로 어떠한 분야에서 새로운 형태의 레저스포츠, 삶의 만족도를 높여 줄 수 있는 진일보한 여가활동 프로그램을 개발할 것인가? 이수진·이정훈·지우석(2011)은 차별화된 소비를 강조하여 수상레저인 요트와 항공레저인 경비행기를 경기도의 신레저사업으로 제안한 바 있다. 하지만, 요트와 경비행기는 수요자의 소득격차가 심하여 차별화된 소비를 겨냥한 신레저산업이 사회적 차별로 인한 박탈감을 심화시키는 어리석은 결과로 이어질 우려가 있다.

사회적 박탈감을 최소화하면서 동시에 차별화된 소비양식을 반영할 수 있는 신레저활동은 오히려 승마이다. 차별화된 소비를 원하는 계층의 새로운 소비양식으로 제시된 요트, 경비행기, 승마, 자동차경주 중에서 가장 폭넓은 수요를 창출할 수 있는 것도 승마이다. 승마는 보편화된 대중소비와는 차별화된 여가선용을 원하는 계층들 중에서 요트나 경비행기에 비해 상대적으로 일반적인 신레저라고 할 수 있다.

승마는 여가활동 서비스 공급자의 측면에서 준비해야 할 하드웨어 구축 비용에 있어서도 효율적이다. 요트를 도구로 하는 수상레저나 경비행기를 도구로 하는 항공레저에 비해 상대적으로 훨씬 비용이 저렴한 말을 도구로 하기 때문이다. 게다가 신레저산업의 도구를 공급하는 연결산업을 고려하더라도, 요트 제작이나 경비행기 제작 산업과 비교할 때 말산업은 이미 구축되어 있어 신레저산업의 전제조건을 충족하고 있다고 판단된다. 요트나 경비행기를 구입하는 것보다 사육하고 관리한 말을 직접 여가활동인 승마에 활용할 수 있다

는 점에서도 효율적이다. 채성주(2012)는 농어촌의 신소득원으로 말산업 육성의 필요성을 제기하기도 하였다. 국민소득 증가가 신레저산업의 배경이라고 한다면, 국민소득 증가와 함께 FTA 등 농촌 환경변화로 인한 농촌 경제의 위기라는 상황이 말산업을 농촌의 새로운 소득원으로 제시하는 배경이다.

3) 말산업 관련 선행연구 검토

채성주(2012)에 따르면, 말산업은 국민소득 증가와 연계된 성장 잠재력과 부가가치가 높은 복합산업으로 농어촌 경제 활성화에 기여할 것으로 전망하였다. 말을 활용한 농촌관광이 도농교류의 콘텐츠로 유용하게 활용될 수 있다는 점과, 관광객들은 말을 단순히 보고 즐기는 대상에서 직접 체험하는 대상으로 활용할 수 있다는 점, 그리고 운동, 장애인 재활치료, 청소년 심신단련 등 다양한 분야로 확산가능하다는 점이 말산업 성공의 가능성으로 제시되었다. 무엇보다 말산업은 기후변화에 큰 영향을 미치는 메탄가스를 배출하지 않으며 분뇨배출량이 적고 분의 경도가 높아 환경오염 문제로부터도 상대적으로 유리하다는 점에서 기계동력을 이용한 요트나 경비행기, 자동차보다 훨씬 성장동력이 높다고 볼 수 있다.

채성주(2012)는 말산업 육성의 추진과제를 말산업 기반확충, 승마인구 저변 확대, 말산업 지원체계 확립이라는 세 부문으로 나누어 제시하였다. 우선, 말산업 기반 확충을 위한 과제 두 가지로 승마시설 확충 등을 통한 말산업 기반 조성, 승용마 및 마육 전문 생산농장 육성이 제시되었다. 다음으로 승마인구 저변 확대를 위한 과제 세 가지는 청소년 승마교실 운영, 찾아가는 승마체험 프로그램 개설, 특화된 소규모 승마대회 개최가 꼽혔으며, 마지막 말산업 지원체계 확립을 위해서는 말산업 육성을 위한 전문인력 양성과 말산업 지원기관 설립, 말산업 민관협의체 조직, 말산업 육성 전략 수립 및 지원체계 구축 등 세 가지 과제가 제시되었다.

채성주(2012)의 제안에서 의미있게 포착되는 것은 말산업 육성이 승마인구 확대와 밀접한 관련이 있음에 집중하고 있다는 점이다. 물론 말산업의 범위는 강민수(2005)가 말의 다양한 활용분야를 제시했던 것처럼 그 폭이 넓다. 강민수(2012)는 FTA시대에 제주특별

자치도는 교육연수, 문화, 스포츠 레크리에이션, 산업, 복지 고령화대책 부문에서 제주 말을 다양하게 활용할 수 있음을 말산업 성공전략으로 제시한 바 있다.

2010년을 기준으로 전국의 말 사육농가 1917호의 66%인 1,256호가 제주지역의 말 사육농가였으며, 말 사육마리수 역시 30,402마리의 74%인 22,348마리가 제주지역에서 보유하고 있는 것으로 나타났다(농림수산식품통계연보, 2010). 그러나 2011년에 신고된 전국의 승마장 116개소 중 제주지역의 승마장은 29개소로 25%에 불과하였다. 2015년도 기준으로 제주지역의 승마장은 체시범승마장 36개소, 농어촌형 승마시설 17개소, 미신고승마시설 14개소로 총 67개소가 운영되고 있다(한국마사회·한국리서치, 2015). 이는 전국의 승마시설 457개소의 14.6%에 해당된다. 2010년에 비해서 전국대비 시설비율이 하향되었음을 알 수 있다. 승마시설이 늘어났음에도 불구하고 전국의 승마시설과 비교하였을 때 낮은 비율을 보이고 있다는 것은 제주지역의 승마시설 이용자가 제주지역 주민으로 한정될 수 있는 우려를 낳는다. 제주지역 바깥에서 승마인구가 제주로 유입될 수 있게 하는 새로운 방안을 모색할 필요가 있음을 의미한다.

시설수의 한계에도 불구하고 제주지역의 승마산업은 하드웨어 측면에서 분명한 성과를 보이기도 하였다. 제주도의회가 제주 말산업 발전과 국내산 말의 육성 및 보전을 위해 ‘제주특별자치도 말산업 육성 및 지원 조례’를 제정하고 제주도정이 2013년부터 2016년까지의 5년동안 말산업 5개년 종합진흥계획을 제시함으로써, 제주지역의 말산업과 특히 승마인구의 저변확대에 기여하였기 때문이다. 경마, 승마, 마육, 연관 산업의 4개 분야 10대 정책방향 및 50개 실천과제로 추진된 제주도정의 말산업 진흥정책은 승마산업 분야에서 브랜드 승용마 생산과 승마 수요기반 확충에서 괄목할만한 성과를 나타내기도 하였다. 사단법인한라마협회가 중국과 협력관계를 구축한 것은 제주 말을 브랜드화하는데 기여한 것이라고 할 수 있다. 승마체험 관광길인 마로가 조성되기도 하였고, 청소년 승마교실, 가족사랑 승마교실 등이 마사회와 승마협회 등을 통해 꾸준히 확대되고 있다.

승마와 관련된 말산업은 김갑수(2001)가 자폐아동 승마치료의 가능성을 제안한 이후 현재의 청소년 승마교실까지 발전한 상태이고, 전운수(2011)가 생활체육으로서의 승마운동 활성화를 위한 정책 대안을 제시한 것처럼, 새로운 여가활동을 승마운동과 연결시키고자 하는 노력이 계속되었다. 김갑수(2001)는 21세기 들어서 세계적인 축산업의 한계라는

현실 속에서 축산업이 1차산업에 국한되지 않고 관광 레저와 연관된 3차산업, 인간복지와 상호 관련된 4차산업으로 연계되는 고부가가치 산업으로의 발전을 꾀해야 한다고 전제한다. 특히 자폐아동의 승마치료가 치료승마 영역 중 임상결과를 통해 확증받았음을 지적하면서, 자폐아동의 승마치료에 이용될 수 있는 말이 균형적으로 발달되고 인내심이 강하면서 성장과정 중 인간과의 관계에서 가능한 나쁜 경험을 갖지 않아야 한다는 조건을 제시하였다. 치료승마를 위한 말을 사육함으로써 축산농가의 부가가치를 높일 수 있다는 김갑수(2001)의 제안은 승용마 인증의 필요성으로 이어진다.

승용마의 조건과 관련하여 전윤수(2011)는 고가의 말이 생활체육에 부적격하다는 점을 지적하기도 하였다. 경기를 위한 경주마와 생활체육을 위한 승용마가 구분되어야 한다고 주장한 것이다. 물론 이러한 주장이 경주마의 승용마 전환을 반대하는 것이라고 보이지만, 승용마는 경주마와 다른 기준으로 적합성 기준이 마련되어야 한다는 의미로 받아들일 수 있다.

전윤수(2011)는 정부의 마필육성대책과 지방자치단체들의 승마산업에 대한 관심을 높이 평가하면서도 승마운동 활성화 정책에 몇 가지 문제점이 있음을 지적하였다. 승마운동에 대해 제기되어왔던 문제들을 네 가지로 정리하면, 경제적으로 부담이 가는 스포츠라는 점과, 운동이라기보다는 위험한 스포츠라는 인식, 하고 싶다고 하더라도 장소와 시간적인 입장에서 접근하기 어렵다는 현실, 그리고 승마에 대한 정책이 체계적이지 못하다는 점이다. 이 중에서 가장 문제가 되는 것이 정책적 문제인데, 전윤수(2011)는 승마정책대안으로 일곱 가지를 제시하였다. 첫째, 말의 확보와 시설 및 장비의 문제에 대해 1년에 300두 가량 수입되는 외국 말이 아닌 평균 140cm 체고를 가지고 있는 향토마인 제주 말이 한국인과 아시아인은 물론 서양인들에게도 승용마로 적합하다. 둘째, 승마동호회 위주의 엘리트스포츠가 아닌 일반인들에게 대중적으로 개방된 생활체육으로서의 승마가 될 수 있도록 행정적 장치가 마련되어야 한다. 셋째, 전문가 양성과 전문기관의 설치와 관련하여, 언제든지 말을 타고 달릴 수 있는 지역인 제주도에 전문연구소와 학교 등의 전문기관이 설치될 필요가 있다. 넷째, 승마 동호인과 일반인들이 비싼 말을 선호하는 인식개선이 필요하다. 다섯째, 여성과 유아동에게 승마운동이 적합한 운동이라는 인식이 부각되어야 한다. 여섯째, 노인, 환자, 장애인의 건강관리와 재활치료 및 예방을 위해 말을 타고 숲 속으로

걷는 것은 자연과 함께 하여 정신과 신체 모두 좋은 효과를 가져올 수 있다. 일곱째, 국민소득 2만불 시대에 골프 다음단계가 승마운동으로서 지방자치단체의 사업으로 적합하다.

여성, 유아동, 노인, 환자, 장애인 모두의 건강관리를 위해 적합한 운동이라는 전운수(2011)의 진단에서 말을 타고 숲 속을 걸으며 자연과 함께 할 수 있다는 주장은 가볍게 넘길 수 있는 게 아니다. 전운수(2011)가 잘 지적하였듯이, 승마운동을 지방자치단체의 사업으로 활성화하기 위해서 승마운동이 철저히 분석되고 틀을 잘 짠 행정으로 정책과정이 수립되어야 한다. 승마입문자가 외승을 나가는 데까지 필요한 과정이 꼼꼼하게 점검되어야 하기에 더욱 그러하다. 제주지역에 외승을 위한 마로가 조성되었지만, 아직 활성화되고 있지 못하고 있는 것도 이와 관련이 있다. 이를 위한 대안이 필요하고 그 대안에 대한 탐구가 이 논문의 목적이기도 하다.

3. 연구방법과 논문의 구성

본 논문에서는 말산업 진흥을 위해 승마 면허 제도가 도입될 필요가 있음을 주장하려고 한다. 말산업육성법이 2011년에 제정되었고, 대학들에도 말산업학과가 개설되기 시작하였으며, 지방자치단체들에서도 말산업 진흥을 위한 정책들을 제시하고 있는 실정이다. 말산업의 다양한 부문 중에서 가장 폭넓은 수요를 창출할 수 있는 분야가 승마를 여가활동으로 활용하는 것이다. 2015년에 국민여가활성화기본법이 제정된 것을 기회로 새로운 여가산업들의 진화가 시도되고 있으며, 이러한 배경을 토대로 승마운동도 발전을 위한 전환이 모색되어야 할 필요가 있다.

선행연구들은 정책을 추동하는 역할을 했다는 점에서 큰 의미가 있다. 본 논문은 문헌자료 분석을 연구방법으로 선택하여, 선행연구들을 분석함으로써 현재의 정책들이 가지고 있는 문제점을 도출하고 새로운 정책변화를 요구하려고 한다. 법제적 접근과 정책적 접근으로 분류하여 선행연구들을 살핀 이유도 여기에 있다. 본 논문이 겨냥하는 목표는 승마운동을 안전한 여가활동으로 재정립하는 데에 있다. 이는 제주지역에서 관광승마가 기존의 형태에서 보다 진일보한 형태로 발전되어야 한다는 문제의식에서 비롯된 목표이다.

논문의 연구 목적을 위해 말산업과 승마운동 및 자격제도들에 대한 법과 정책들을 분석하게 될 것이다. 구체적으로는 말산업의 하나로 추진된 제주특별자치도의 마로사업을 국민여가활성화기본법의 취지에 따라 관광승마의 발전방향을 따져보고, 승마 면허 제도의 필요성을 도출해내는 작업이 이루어질 것이다. 승마 면허 제도란 승용마에 기승한 승마인에게 조성된 마로로 외승을 나갈 수 있는 자격을 부여하는 것을 의미한다. 승마 면허 제도는 면허를 위한 교육, 면허 시험의 실시, 면허 시험의 인증 등이 내용으로 구성된다.

2장에서는 말산업육성법과 제주지역의 말산업에 대하여 살펴볼 것이다. 말산업의 발전을 위해 제정된 말산업육성법에 근거하여, 제주지역은 최초의 말산업특구로 지정된다. 사실상 말산업특구 지정 계획 공고의 조건을 충족하여 지원할 수 있는 지방자치단체는 제주특별자치도뿐이었고, 말산업특구 지정을 신청한 지방자치단체 역시 제주특별자치도가 유일하였다. 말산업특구로 지정되면서, 제주지역은 말산업진흥을 위한 하드웨어를 구축할 수 있었다. 하지만 말산업 진흥을 위해서는 수요자의 소비 욕구와 트렌드를 확인하고 그에 따라 수요를 창출할 수 있는 소프트웨어가 준비되어야 한다. 말산업의 주축인 경마와 승마의 수요와 공급을 비교하였을 때, 경마의 수요는 제한적이지만 승마의 수요는 개방적이고, 경마의 공급 재원은 수요자 부담으로 창출된 수익으로 마련되지만 승마의 경우는 지원금에 의존해야 하는 실정이다. 수요자의 소비욕구와 트렌드는 3장에서 논의하게 된다.

3장에서는 국민여가활성화기본법과 제주지역의 승마산업에 대하여 살펴볼 것이다. 국민여가 활성화 기본법은 여가 산업의 확장에 따른 것으로 여가 산업 관련 단체 및 학회를 통해 10년여에 걸쳐 꾸준히 요구되었던 결과로 제정되었다. 국민 소득이 증가하면서 여가 활동의 트렌드가 변화하였고, 그에 따라 달라진 수요자 욕구를 충족할 수 있는 정책적 법적 지원 통로가 마련된 것이다. 여가 활동의 트렌드 변화는 자아 실현과 삶의 만족도를 높이려 하는 수요자의 욕구에서 비롯된 것이다. 승마 활동은 여가 활동 트렌드의 변화에 부응하는 것으로 확인되고 있다(전윤수, 2011; 김학준·박주영, 2012; 김종호·황선환, 2013). 승마 인구의 저변이 확대되고 있다는 사실도 새로운 여가 활동의 트렌드로서 승마 활동이 자리잡고 있음을 지지하는 근거가 된다. 제주지역의 승마산업이 새로운 전기를 맞게 되는 기회인 것이다.

4장에서는 제주특별자치도의 마로사업 정책을 진단하고 마로사업의 활성화를 위해서 승

마 면허 제도가 필요하다는 점을 살펴볼 것이다. 제주특별자치도가 말산업 특구로 지정되면서 구축한 하드웨어 중 승마 산업의 기반이 되는 것이 마로사업 정책이다. 제주특별자치도가 계획한 관광마로는 한라산 둘레길을 따라 조성되고 있으며, 승마인들의 외승 코스로 기대를 모으고 있다. 하지만, 안전 문제와 외승을 나가는 승마인들의 기승 실력을 담보할 만한 장치가 아직 마련되어 있지 못하다는 점에서 승마 면허 제도의 필요성이 제기된다. 외국의 사례를 근거로 승마 면허 제도의 도입 방안도 제시될 것이다.

5장은 결론이다. 본 논문의 내용을 요약하고 한계 및 의의를 짚어볼 것이다.

II. 말산업육성법과 제주지역의 말산업

1. 말산업육성법의 목적

말산업육성법 제2조에서는 ‘말산업이란 말의 생산·사육·조련·유통·이용 등에 관한 사업으로 대통령령으로 정하는 산업을 말한다’고 규정되어 있다. 말산업 관련법이 따로 정해져있지 않더라도 말산업에 대한 개념은 규정될 수 있다. 서명천(2013)이 살폈던 바와 같이, 영국에서처럼 말을 중심으로 한 핵심활동과 연관된 일정 규모 이상의 산업활동으로 이해되기도 하고, 프랑스에서처럼 말 및 승마와 관련하여 이익을 목적으로 수행되는 제반활동으로 이해되기도 하며, 캐나다에서처럼, 말의 생산·육성을 비롯하여 상업적이거나 레크리에이션 목적으로 이루어지는 거래 및 소비행위로 이해되기도 한다. 호주의 경우에는 말이 관련된 어떤 경제활동이든지 말산업으로 이해된다.

차재만(2012: 57-58)은 전통적인 산업분류군에 따라 1차 산업, 2차 산업, 3차 산업으로 구분한 바 있다. 1차 산업에 해당되는 말산업은 말 사료 재배, 사료 재배와 경주마 사육 경영, 말 사육업(경주마, 승용마 사육), 품종 개량, 혈통 검사, 인공 수정, 진료 서비스 등이다. 2차 산업으로는 말 도축, 말먹이 제조, 말 채찍·안장·마구 제조, 말 치료용 의약품 제조, 경마, 승마장 건설, 말사료·약품·용품 중개가 해당된다. 3차 산업은 말 수송차량 운영, 경마전문지 발행, 경마·승마 방송, 말 보험업, 수의학 연구개발 및 수의업, 말 전문인력 양성, 경마·승마·승용마 훈련, 갬블링 및 베틱업(장외 운영), 말 관련 협회 및 단체 등이 포함된다.

서명천(2013)에 따르면, 국내 말산업은 기반 산업, 소비 산업, 연관 산업으로 분류할 수 있다. 기반 산업은 말의 생산·육성·유통 부문에 속하는 산업 활동으로 말 사육법, 말 교배법, 말 조련업, 말 경매업, 말 도소매업 등을 포함한다. 소비 산업은 말을 이용한 산업 활동으로 경마장업, 장외발매소, 승마장업, 농어촌형 승마 시설업, 승마 동호회, 말고기 전문 음식점, 말 부산물 이용 제조업 등을 포함한다. 연관 산업

은 기반 산업과 소비 산업을 지원하는 산업 활동으로 말사료 제조업, 마구류 제조업, 경기용품 제조업, 장제업, 수의업, 말의약품 제조업, 말 도축업, 말 관련 건설업, 말 운송차량 제조업, 마차 제조업, 말 관련 교육기관 등을 포함한다(이병욱·강경균·이주옥·이인경, 2014: 148).

차재만(2012)의 분류에서 포함되지 않았던 것으로 서명천(2013)이 분류에 포함시킨 부문이 있는데, 말고기 전문음식점 및 말 부산물 이용 제조업이 그것이다. 소비가 없이는 생산의 의미가 없다는 점에서, 말산업을 이해하기 위해 1차, 2차, 3차 산업으로 분류한 것 보다 기반 산업, 소비 산업, 지원 산업으로 분류한 것이 말산업 진흥을 위해 진일보한 방식이라고 할 수 있다. 말산업의 진흥은 소비를 창출하는 것이다. 소비가 창출되면, 소비 욕구를 채워주기 위해 기반 산업과 지원 산업이 발전하게 됨으로써 말산업이 발전하게 될 것이다.

말산업의 발전을 위해 제정된 말산업육성법은 말산업 육성 기반을 조성하기 위한 몇 가지 사항을 명시하고 있다. 종합계획이 수립되어야 하고(제5조), 말산업 통계 및 실태 조사가 통계법의 관련규정을 준용하여 실시되어야 한다(제6조)는 것은 필수 사항이다. 선택가능한 사항으로는 말의 등록(제7조), 말산업 종합정보시스템 구축 및 운영(제8조), 그리고 말산업육성전담기관(제9조), 전문인력 양성(제10조) 등을 지정하거나 지원할 수 있게 하였다. 말산업 관련 자격 제도로 말조련사, 장제사 및 재활승마지도사의 자격제도를 운영하는 것(제11조)은 선택사항이지만, 자격시험 및 자격부여는 농림축산식품부장관이 실시하는 자격시험에 합격하여야 한다(제12조)고 필수 사항으로 지정해놓았다.

말산업육성법은 말산업의 기반 산업, 소비 산업, 지원 산업 중에서 기반 산업과 지원 산업을 조성하는 것을 주 내용으로 담고 있다. 소비 산업이 시장에서 창출되면, 그에 따라 기반 산업과 지원 산업의 내용이 변화할 수 있다. 변화된 내용은 말산업육성법의 개정을 통해 법적 근거를 마련하게 될 것이다. 법의 제정과 개정은 사실상 후속적 조치일 수밖에 없다. 말산업 진흥을 위한 모색이 법적 테두리 안에 국한된다면 말산업의 발전은 기대할 수 없다.

말산업육성법에서 소비 산업이라고 할 수 있는 부문을 뽑아보면, 승마시설에 대한

항목이 유일하다. 말의 수급과 가격 안정 및 유통 활성화(제14조), 해외진출 지원(제18조), 국내산 말의 육성(제19조)이 말산업육성법 제3장 말산업의 육성에 포함되어 있으나, 15조와 16조, 17조는 승마시설에 대한 내용이다. 내용을 구체적으로 살펴보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 말산업육성법의 승마시설 관련조항

조목	내용
제15조 승마시설의 신고 등	<p>① 승마시설을 운영하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)에게 신고하여야 한다. 신고한 사항을 변경(대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경은 제외한다)하려는 때에도 같다.</p> <p>② 승마시설의 운영자는 이용자의 쾌적한 이용과 안전 확보를 위하여 농림축산식품부령으로 정하는 시설 및 안전 기준을 지켜야 한다.<개정 2013.3.23.></p> <p>③ 승마시설의 운영자는 승마시설의 운영과 관련되거나 승마시설에서 발생한 피해를 보상하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보험에 가입하여야 한다.</p> <p>④ 특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장은 승마시설을 운영하는 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 영업을 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 그 영업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 정당한 사유 없이 6개월 이상 영업을 하지 아니하는 경우 2. 제2항에 따른 시설 및 안전 기준을 위반한 경우 3. 「가축전염병예방법」 제22조를 위반하여 죽거나 병든 말을 투기(投棄)하거나 매몰(埋沒)한 경우 <p>⑤ 제4항에 따른 영업취소 및 영업정지에 관한 세부기준은 그 처분의 사유와 위반 정도 등을 고려하여 농림축산식품부령으로 정한다.<개정 2013.3.23.></p>
제16조 적용배제	제15조제1항에 따라 설치된 승마시설에 관하여는 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」을 적용하지 아니한다.
제17조 승마시설에 대한 지원	<p>① 농림축산식품부장관은 말의 이용을 장려하기 위하여 이 법에 따른 승마시설의 설치나 개수·보수 사업 등을 지원할 수 있다. <개정 2013.3.23.></p> <p>② 농림축산식품부장관은 말산업 관련 재해보험의 가입을 촉진하기 위하여 대통령령으로 정하는 말사업자에 대하여 관련 교육·홍보 사업을 지원하거나 보험료의 일부를 지원할 수 있다. <개정 2013.3.23.></p>

<표 1>에서 살펴 본, 말산업육성법의 승마시설 관련조항에는 승마시설에 대한 지원이 가능하도록 되어있다. 하지만, 승마시설의 구체적인 내용들 즉, 소비 창출 부문에 대해서는 따로 언급되어 있지 않다. 말산업을 육성하고 발전시키기 위해 말산업육성법으로 할 수 있는 범위의 한계는 소비창출을 통해서만 극복이 가능하다. 다행히도 말산업육성법은 제4장에서 말산업특구에 관한 사항을 명시해 놓았다. 말산업특구에서 소비창출과 관련된 사업이 수립되고 지원받을 수 있도록 한 것이다. 그리고 제주도는 2014년 1월 첫 번째로 말산업특구에 지정되었다.

2. 말산업 특구지정과 제주지역 말산업 육성전략

말산업 특구 지정의 필요성은 말산업육성법이 발효되면서부터 꾸준히 제기되어왔다(김문영, 2011; 강민수, 2012; 이영수·권순국, 2013). 제주지역이 말산업 특구로 지정된 것은 농림축산식품부의 지원신청공고에 의한 것이지만, 지정 계획 공고와 지정 신청 그리고 지정 공고에 이르는 과정에서 선행적 연구작업들이 있었던 것이다.

강민수(2012: 34)에 따르면, 제주도는 1991년에서 2006년에 이르는 15년 동안 경주마 생산 중장기 사업을 통해 경주마 자급률 75%라는 양적 성장을 달성하였다. 하지만, 말에 대한 욕구가 ‘단순히 보고 즐기는 대상’에서 벗어난 ‘직접 타고 즐기는 대상’으로 바뀌고 있는 상황에서 말산업 역시 경마를 위한 경주마 생산에서 승마를 위한 승용마 생산으로 전환되어야 할 필요성이 제기된다. 경마에 치우친 말산업의 부정적 인식을 전환하기 위해서도 승마의 활성화와 공익적 기능 확대가 이루어져야 한다. 승마는 생산 및 육성, 유통, 소비(레저, 관광)에 이르는 전 과정이 농촌 중심으로 이루어져 침체된 농어촌 지역 경제 활성화에 기여할 수 있기 때문에, 말산업의 공익적 기능이 확대될 수 있다.

이러한 이유로, 말산업특구가 지정되어 시범적으로 전향적인 말산업의 새로운 도약이 이루어져야 한다. 강민수(2012)는 말산업특구지정의 필요성을 제기하며 특히 제주가 말산업특구의 적지임을 주장하였다. 이유로 밝힌 것은 첫째, 제주는 우리나라

라 말의 고장이며, 둘째, 제주 말이 유전자원과 관광자원으로서의 가치가 뛰어나며, 셋째, 10소장 등 마 생산 역사유적이 남아있는 곳이라는 점이다.

2013년 7월 농림축산식품부는 말산업육성법 20조에 의거 말산업 성장여건을 조성할 필요가 있는 곳에서 말산업이 체계적으로 육성되도록 하기 위한 특구 지정을 공시하고 신청을 받는다는 “말산업특구지정계획”을 공고하였다(농림축산식품부 공고 제 2013-162호). 신청 접수 결과 제주도가 단독으로 신청하였고, 2014년 1월 제주특별자치도가 말산업특구 1호로 지정되었다. 공고에서 밝힌 바와 같이 이후 5개소까지 특구 지정을 확대한다는 방침이어서 말산업 특구 1호는 시범의 성격을 겸하고 있다.

2014년 1월 말산업특구로 지정된 후, 제주도는 말산업육성을 위한 전략 수립에 박차를 가하게 된다. 김우남(2014)에 따르면, 제주도는 2000년 가까운 말 생산 역사를 자랑하며 전국 말 사육 두수의 70%에 육박하는 실적을 기록하고 있는 대표적인 말의 고장이다. 제주도는 말산업특구 유치를 위해, 말산업육성 전담조직을 신설하고, 말산업 육성 발전 위원회를 구성하였으며, 말산업 특성화대학 선정, 말산업 육성 및 지원 조례 제정 등의 준비를 하였다. 2013년 9월 25일 중앙정부에 지정신청을 할 당시 특구지정요건에 해당되는 지방자치단체는 제주도가 유일하였고, 따라서 제주도는 단독 신청으로 말산업특구에 지정되었다. 말산업특구지정에 따라, 제주도는 2017년까지 말 거점 조련센터구축(사업비 99억원), 엘리트 국산경주마 공급(사업비 181억원), 승마 수요기반 확충(사업비 426억원), 마육산업육성(사업비 103억원) 등 9개 분야 35개 사업에 국비지원 462억 3천 5백만원을 포함하여 1,142억원이 투자된다.

단독으로 지정된 말산업특구의 선점효과를 잘 살렸는지에 대하여 제주지역 언론은 우려를 표명하기도 하였다. 투자계획이 차질을 빚고 있다는 것이다. 제민일보(2015. 6. 15)에 따르면, 2014년 22개 사업에 186억 7900만원을 투자할 계획이었으나 실제 투자는 20개 사업 121억 8300만원에 그쳤고, 2015년 사업을 위해 농식품부에 요청한 특구예산 117억원 중에 41.6%인 48억 7000만원밖에 확보를 못했다는 것이다. 말산업 특구 지정이 제주에 대한 정부 정책지원의 지속성을 담보하지는 않는 것

임을 지적하며 제주도정이 치밀하게 ‘제주 말산업 종합진흥계획’을 다듬어야 한다고 주문하였다.

안정적 재원 확보의 필요성은 말산업 특구 지정시부터 예견된 것이었다. 말산업 진흥을 위해 정책을 세우고 추진한다고 하더라도 재원이 없으면 사실상 불가능하다. 그러나 말산업 특구 지정이 재정적 지원까지 담보하고 있는 것이 아니라면, 재원 확보계획은 반드시 필요한 것이다. 말산업 특구임을 내세워 재정적 지원을 요청할 수 있는 건 다른 지역에 생기는 말산업 특구도 마찬가지이기 때문이다. 김우남(2014)은 안정적 재원확보를 위한 제도화 방안을 제시한 바 있다. 한국마사회법과 축산법의 시행령을 개정하여 축산발전기금의 일정비율을 말산업에 투자하는 방안과, 말산업육성법의 개정을 통해 말산업진흥기금을 설치하는 방안이 그것이다. 가능할 수도 있고 힘들 수도 있는 방안이다.

말산업 진흥이 지원자금에 의존한다면 결과적으로 진흥이 될 수 없다. 수요자에게서 자금이 공급자에게 지원되는 산업구조가 안정적이다. 공급자가 산업을 발전시키기 위해 외부의 지원에 의존하여 수요자로부터 적정 비용을 받지 않게 되면, 수요자의 소비욕구는 그 선에서 머무르게 된다. 외부의 지원이 사라질 때 수요도 사라지게 되며 결국 말산업 진흥은 사상누각처럼 무너지게 될 것이다. 수요를 확대하는 방안과 수요자의 욕구를 겨냥한 말산업 정책이 필요한 이유가 여기에 있다.

3. 말산업 진흥을 위한 수요 창출

말산업의 수요자는 생마와 사마에 대한 것으로 구분될 수 있다. 생마는 경마와 승마를 통해서 수요자의 욕구를 충족하며, 사마는 화장품이나 식료품으로 수요자의 욕구를 충족한다. 화장품과 식료품 수요의 문제는 차치하고, 경마와 승마의 수요만 비교해보는 것으로 말산업 진흥을 위해 필요한 것이 무엇인지 방향을 잡을 수 있을 것이다. 단순한 비교를 제시하면, <표 2>와 같다.

<표 2> 경마와 승마의 수요 특징 및 공급 자원 비교

구 분	경 마	승 마
수요 확대 가능성	제한적	개방적
첫 수요자의 특징	도박	재활 치료
즐거움의 특징	강렬한 순간의 쾌감	지속적인 발전의 성취감
수요자 부담	배팅	수강료, 이용료
공급 자원	경마 운영 수익	지원기금 50%이상

<표 2>에서 보는 바와 같이, 경마의 수요는 한정적이고 승마의 수요는 개방적이다. 경마를 보고 즐기기 위해 찾아가는 수요자를 확장시키기 위한 노력을 하기 힘든 상황이기도 하다. 수요자의 특징이 도박이기 때문이다. 경마의 수요를 확대하기 위한 노력은 자칫 사행 행위를 부추기는 것으로 인식될 수 있다. 하지만 승마를 체험하고 즐기기 위해 찾아오는 수요자는 얼마든지 확장이 가능하다. 승마 수요의 확대를 위해 처음 시도되었던 것이 재활치료이고, 다음 장에서 살펴보겠지만, 자아 실현의 욕구 충족을 위한 여가 활동으로 계속 장려될 수 있다.

수요 확대의 제한성에도 불구하고, 경마 산업은 수요자의 배팅을 통해 운영 수익이 창출되고 경마 산업 발전뿐만 아니라 공익적 재정에도 기여할 수 있으나, 승마는 지원기금에 의존하여 사업이 운영되고 있다. 물론 승마활성화를 위해 불가피한 조치이긴 하지만, 수요자가 수강료와 이용료의 적정선을 현재의 자기 부담금 정도로 인식하게 되면, 지원이 줄어들었을 때 승마인구도 줄어들게 된다. 승마 수강료와 이용료의 현실화가 필요하다. 모든 수강생에게 일정한 수준을 지원하는 것이 아니라, 건강보험료 등의 증빙서류에 의한 차별화된 수강료 지원이 이루어지는 형식으로 전환하는 것도 고민해 볼 일이다.

문제는 승마사업이 말산업 진흥에서 지원금에 의존하는 형식이 아니라 경마처럼 운영 수익을 남기고 오히려 말산업의 다른 분야를 육성하기 위한 기금을 창출할 수 있어야 하는데 그 방안이 무엇이냐는 것이다. 말산업육성법 제정과 말산업진흥을 위

한 특구 지정 및 재정적 지원 등이 가능하도록 했던 바탕은 경마수익에 있음을 부인할 수 없다. 경마수익에 온전히 의존하는 기생형 말산업 육성이 아니라 오히려 수익을 창출하고 기금조성을 위한 비용을 부담할 수 있는 말산업 진흥을 목적으로 승마사업을 전환하려면 수요자 지출비용이 확대되어야 한다. 기꺼이 비용을 지출하는 승마 사업이 가능하도록 정책을 개발하고 지원해야한다. 수요자가 승마를 위해 여가 활동 비용을 지출할 준비는 이미 마련되었다고 볼 수 있다. 국민여가활성화기본법 제정은 이러한 환경변화가 반영된 결과이기 때문이다.

Ⅲ. 국민여가활성화기본법과 제주지역의 승마산업

1. 여가활동 트렌드의 변화

여가는 일을 하지 않고 남는 시간을 의미하지만, 동시에 일을 위한 재충전 시간을 의미한다. 노동과 여가를 간단하게 대비시켜보면 다음과 같이 말할 수 있을 것이다. 현대사회에서 노동이 체력을 소모하는 것이라면, 여가는 소모가 아닌 충전이 되어야 한다. 현대사회에서 노동은 자아실현을 위한 것이라기보다는 자아를 희생하는 측면이 더 크다. 그러므로 여가활동은 자아를 실현하고 삶의 만족도를 높이는 것이어야 한다. 국민여가활성화기본법은 여가시간을 활용하여 자아를 실현하고 삶의 만족도를 높이는 것이 국민의 권리라는 점과 정부는 이 권리를 충족시켜야 할 의무가 있다는 점을 밝히고 있다.

김종호·황선환(2013)에 따르면, 여가시간을 활용하며 즐길 수 있는 스포츠가 레저 스포츠이며, 이는 생활체육과는 구별되는 개념이다. 생활체육은 배드민턴, 축구, 야구 등 일상생활 주변에서 손쉽게 접근할 수 있는 스포츠 활동이 주를 이루지만, 레저스포츠는 주말이나 휴일 등의 시간에 일상생활을 벗어나 즐길 수 있는 스포츠 활동이 주를 이룬다. 생활체육은 자신의 건강 증진, 기술 향상 등의 어떠한 목적을 위해 생활필수시간을 줄여서라도 참여할 수 있는 목적 지향성이 강한 스포츠인 반면, 레저스포츠는 그런 의무적인 목적이 배제된 자유재량적인 여가시간을 이용하여 신체적 활동 그 자체를 즐기는 순수한 스포츠 활동으로 설명되어왔다. 하지만, 레저스포츠는 지속적으로 변화해가는 유동적인 성격을 내포하고 있기 때문에 생활체육과 레저스포츠를 서로 상반되는 개념으로 보는 데에는 무리가 따른다.

레저스포츠의 가장 큰 특징은 자연친화적인 활동이라는 점을 들 수 있다. 산과 들, 바다와 하늘에서 자연과 더불어 정신적 신체적 활동을 함으로써 삶의 질을 증진하고 삶의 만족을 높이는 활동을 레저스포츠라고 할 때, 승마야말로 레저스포츠의 정수라고 할 수 있다. 장소뿐만 아니라 이용도구 역시 자연물이기 때문이다.

김종호·황선환(2013)은 국내 레저스포츠의 트렌드 변화를 개인 중심의 활동 증가, 계층화 현상 심화, 자연친화 활동의 증가, 인구 구성 변화로 인한 참여 형태 다양화 등 다섯 가지로 나누어 분석한 바 있다. 먼저, 개인중심의 활동 증가라는 특징은 행복의 조건으로 성취감이 중요한 요인으로 등장했음에서 비롯된다. 과거에는 성공을 목표로 앞만 보고 달려갔지만, 현재와 미래에 있어서 점차 개인의 만족이 중요해졌다는 것이다. 그동안의 여가가 TV 시청, 인터넷 게임, 독서 등과 같은 소극적인 활동에 머물렀다면, 패러글라이딩, MTB, 등산, 승마 등의 레저스포츠 참가자가 최근 10년간 눈에 띄게 늘어나 적극적인 레저 활동을 즐기는 것으로 변화해가고 있다.

김민주(2009)에 따르면, 자전거, 인라인 스케이트, 등산 등 아웃도어 스포츠 산업이 놀랍게 발전하고 있다. 인터넷에서도 레저스포츠와 관련된 동호회간의 활동이 왕성하게 나타난다. 여가활동을 즐기는 개인을 지칭하는 신조어가 탄생되고 있는데, 예를 들자면, 프로 이상의 실력을 갖춘 아마추어를 일컫는 ‘프로추어’, 스포츠 활동에 적극적인 소비자인 ‘프로슈머’, 1-2년 돈을 모으면 휴직해 여행이나 취미활동을 즐기다가 자금이 바닥나면 다시 생업으로 복귀하는 ‘프리커’ 등이다.

둘째로, 기든스(Antony Giddens, 2009)가 지적했던 계층화 현상 심화를 들 수 있다. 경제적, 직업적 요인보다는 문화적 취향이나 레저 활동에 기초하여 자신을 다른 사람과 구분지으며 나타나고 있으며, 고급 레저 활동이 증가하고 있다는 점에서 확인된다. 1980년대 스키가 부유층의 전유물이었다가 1990년대 들어 스키의 대중화가 이루어지자 스키를 독점하던 부유층들이 골프로 자신의 계층적 차별화를 이루었고, 다시 스크린 골프, 퍼블릭 골프장 등으로 골프의 대중화가 이루어지자 요트나 초경량 비행기와 같은 프리미엄 레저스포츠로 옮겨가고 있다(김종호·황선환, 2013: 32). 부유층이 자신의 부를 소비할 수 있는 차별화된 레저스포츠를 원한다는 사실은 변화하는 여가활동 트렌드에 맞추어 승마교실이 저변확대 이외의 다른 무언가를 준비해야 한다는 점을 시사한다. 승마 면허 제도에 대한 연구자의 관심이 여기에서 시작된다.

셋째로, 자연친화 활동의 증가이다. 1990년대 이후 세계적 이슈인 친환경 녹색성장은 여가활동에도 영향을 미치고 있다. 환경친화적인 여가활동 수요와 저탄소형 여

가산업의 역할이 확대되고 있는 것이다. 이른바 에코 레저스포츠는 자연을 벗 삼아 즐기는 MTB, 등산, 승마, 클라이밍 등의 종목에서 괄목할 만한 변화로 나타나고 있다. 넷째로 정보 기반 활동의 증가이다. 자신의 여가활동을 SNS를 통해 실시간으로 증계하는 경향이 확산되고 있다는 점은 별도의 광고가 없이도 참여자의 만족으로 광고를 대신할 수 있음을 의미한다(김중호·황선환, 2013: 33-34). 참여자의 만족도를 높이는 것이 가장 중요한 여가산업의 성공전략이 되고 있는 것이다. 일단 SNS를 통해 누군가가 자신의 여가활동이 만족스럽고 차별화되었음을 알리는 순간, 설사 만족도가 떨어진다고 하더라도 자신도 참여했다는 일종의 과시가 만족도를 보완하는 경향까지 나타나고 있다.

마지막으로 다섯째는 인구 구성 변화로 인한 참여 형태의 다양화이다. 1948년의 평균수명은 46.8세였으나, 1970년 61.9세, 1999년 75.6세, 2009년 80.5세로 계속 늘어가고 있다. Ministry of Culture, Sports and Tourism(2008)에 따르면, 노인들이 여가활동에 참여하는 목적 중 ‘건강’이 31.2%로 가장 높게 나타났으며 ‘개인의 즐거움’이 19.2%로 그 뒤를 이었다(김중호·황선환, 2013: 35). 남녀노소 모두의 건강과 즐거움을 위해 공통으로 참여할 수 있는 여가활동으로 승마만한 게 없을 것이다. 승마는 여가활동 트렌드 변화에 부응하는 최적의 산업이 될 것이다. 문제는 승마가 스키나 골프처럼 차별화된 레저스포츠로 시작되어 점차 대중화되어야 한다는 점이다. 차별화시킬 수 있는 장치가 필요하며, 승마면허가 그 해답이 될 수 있다고 기대된다.

2. 승마인구의 증가

한국마사회가 의뢰하여 한국 리서치가 조사한 2015년 말산업통계 및 실태조사에 따르면, 승마시설수는 2015년 현재 457개소이며 이중 제주에 67개소가 위치해 있다. 2013년 승마장 331개소, 2014년 승마장 395개소와 비교할 때 해마다 60개소 이상 증가하고 있음을 알 수 있다. 체시범 승마장과 농어촌형 승마시설, 미신고 승

마시설을 모두 포함한 숫자이다. 제주지역에서는 매년 10개소 이상 증가하였다. 2010년 조사에서 293개소(김학준·박주영, 2012)였던 것에 비하면 5년동안 거의 두 배 가까이 증가한 셈이다.

정기적으로 승마활동을 하는 정기승마인구도 2013년 38,867명, 40,596명, 2015년 42,974명으로 해마다 2,000명 전후로 증가하였는데, 2010년 25,380명(김학준·박주영, 2012)에 비하여 마찬가지로 두 배 가까운 증가폭이다. 체험승마 인구수도 2013년 739,449명에서 2014년 771,076명, 2015년 830,406명으로 5만명 전후의 증가폭을 보이고 있다.

체험프로그램으로 승마를 즐기는 수요는 사실상 정확한 통계가 잡히지 않는다는 점에서 조사된 통계수치보다 훨씬 많은 인원이 체험승마를 즐겼다고 추정된다. 김학준·박주영(2012)에 따르면, 2010년 승마장에서 체험프로그램으로 승마를 경험한 사람들의 숫자는 630,890명이고 제주도를 제외한 내륙에 입지한 승마장의 체험객 수는 372,894명으로 조사되었다고 한다. 제주도내 승마장에서 관광객들을 대상으로 실시하는 일명 관광승마를 통한 승마체험프로그램 인원은 2011년 120만명으로 추산되기도 하였다. 연간 약 160만명이 승마체험을 경험한 것으로 추정된다.

본인 소유의 말을 갖고 있지 않은 경우도 중급 이상의 수준이 되면 외승을 선호하는 것으로 조사되었는데, 자마회원의 경우 1,072명, 월 회원의 경우 2,323명이 평균적으로 연간 10회 이상 명소로 불리는 곳으로 외승투어를 떠나는 것으로 나타났다. 이로 보건대, 승마체험프로그램을 통한 승마인구 저변확대가 이루어지고 있음을 판단할 수 있다. 승마를 지속적으로 즐기는 인구가 늘어나면서 외승 투어를 떠나는 수요도 증가할 것으로 예측된다(김학준·박주영, 2012).

김학준·박주영(2012)이 정리한 바에 따르면, 승마동호인들의 승마 참여 동기는 자기과시와 우월감, 호기심, 새로운 스포츠에 대한 욕구가 가장 컸던 것으로 나타난다(이원일·김지태·김영준, 2006). 전반적으로 학력 및 소득 수준이 높을수록, 말을 본적이 있거나 말에 대한 호감도가 높을수록, 인지하고 있는 승마장의 수가 많을수록 승마를 목적으로 승마장에 방문하고자 하는 의향의 정도가 강하였고 연평균 1% 내외의 성장으로 추산하여도 2030년에는 대략 280만명에서 325만명의 잠재수요가 나

타나라고 전망된다(김한호·김재경, 2008). 안전과 관련하여 승마 동호인들이 꼽는 가장 큰 문제는 내재적 두려움, 전문지식의 부족, 자기 수준 이상의 승마, 어려움을 느끼는 기술 등이었다(이원일, 2009). 무료승마강습 프로그램 참여자들의 경우 87%가 승마체험에 긍정적인 반응을 보였고, 94%가 재참여 의사를 표명하였다(이은형·이철원, 2010).

대부분의 연구결과들에서 확인되듯이, 승마인구는 분명히 증가하고 있으며, 승마산업의 잠재수요가 점차 확대되고 있음을 알 수 있다. 특징적인 것은 여가 트렌드의 변화에서 살펴보았던 것처럼, 자기과시와 우월감 등으로 나타나는 차별화된 여가로서 승마활동을 하는 측면이 강하다는 점과 학력과 소득 수준이 높을수록 승마장을 찾을 확률이 높아진다는 점이다. 전문지식에 대한 욕구와 수준 이상의 승마에 대한 두려움이 잠재수요가 실제수요로 이어지는 데에 장애요소로 자리잡고 있음도 확인된다.

승마인구의 증가는 국민여가활성화기본법 제정의 배경이 되는 여가 트렌드의 변화가 보여주는 양상이며, 말산업육성법 제정에 기여한 실제적 원인으로 판단되기도 한다. 박수연·김남식·이원일(2014)은 말산업육성법의 정책결정과정을 킹돈(1984)의 다중흐름모형을 이용하여 말산업육성법이 제정된 원인을 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름으로 분석한 바 있다. 문제의 흐름으로 분석된 원인은 첫째 승마산업의 확산이며, 둘째 축산업의 붕괴, 그리고 셋째 FTA로 인한 대체 축산업의 필요성이었다. 정치의 흐름은 첫째 마사회의 변화, 둘째 말산업 육성에 관한 공청회, 셋째 지방자치단체들의 관심이었고, 정책대안의 흐름은 첫째 정부 주도, 둘째 말산업 육성에 관한 쟁점들이었다.

박수연·김남식·이원일(2014)의 분석에서도 확인되는 것처럼, 승마산업의 확산이 말산업진흥법이 제정되도록 추동하였고, 승마산업의 확산은 승마인구의 증가라는 여가 트렌드의 변화에서 비롯된 것임을 알 수 있다. 여가트렌드의 변화와 승마인구의 증가로 인해 승용마의 수요가 증가하게 된 것도 말산업의 주요현상임에 틀림없다. 경주마 위주의 말 사육에서 승용마로의 전환은 승용마에 대한 평가 및 승용마 관리에 대한 필요성을 제기하게 된다. 승용마 관리 및 승용마 운용에 대한 문제는 본 연

구의 범위를 벗어나는 것이어서 다루지 않기로 한다. 다만, 승용마 운용 자격에 대해서는 다음 장에서 승마면허제도의 필요성을 따지는 자리에서 일정 부분 다루게 될 것이다.

3. 국민여가활성화기본법의 의의

앞에서 살펴본 말산업육성법은 농림축산식품부 소관이며, 여기에서 살펴볼 국민여가활성화기본법은 문화체육관광부 소관이다. 법령에서는 제정이유를 ‘국민소득의 증가에도 불구하고 OECD 국가 중 최장 노동시간의 유지 및 국민 전체의 행복수준 저하 등의 문제가 나타나면서 일과 여가의 균형을 통한 개인의 삶의 질 향상과 국가 전체의 사회적 생산성을 높여야 할 필요성이 제기되고 있으며, 특히 기대수명의 연장, 고령사회로의 진입 및 베이비부머의 은퇴 등 한국의 사회적 현실 속에서 건강하고 활력 있는 노후생활을 위한 여가활동의 중요성이 부각되고 있’기 때문이라고 밝히고 있다. 아울러 ‘국민들은 여가시간의 증가와 수요에도 불구하고, 여가에 대한 인식과 경험이 미흡하고, 여가 정보, 시설 및 프로그램 등이 부족하여, 여가시간 대부분을 휴식과 같은 수동적, 소극적 활동을 보내고 있어 자기개발이나 사회참여 등 생산적 여가 활동을 활용하지 못하고 있’기 때문이라는 이유도 덧붙이고 있다. ‘따라서 한국사회의 일과 여가에 대한 균형 요구, 다양한 계층의 여가활동 활성화를 위한 인식을 확산시키고 체계적이고 효과적인 여가정책을 수립·추진할 필요가 있’어서, ‘이에 여가 활성화 기본계획 및 시행계획을 수립·추진하고, 여가프로그램 및 여가정보를 개발·수집·보급하며, 장애인·노인·저소득층 등 사회적 약자의 여가활동을 지원하도록 하고, 국민들의 여가 활성화를 위하여 노력하는 단체 또는 개인에 대하여 경비 지원 등을 할 수 있도록 하는 등 국민의 여가 활성화를 위한 법적·제도적 체계를 구축함으로써, 일과 여가가 균형을 이루어 개인의 삶의 질을 개선하고 국가 전체의 행복수준과 경쟁력을 높이려는 것’이라고 명시되어 있다.

제정 이유에서 알 수 있듯이, 국민여가활성화기본법은 여가활동을 누리지 못하던

장애인·노인·저소득층 등 사회적 약자들이 여가 시간을 확보하고 재정적 지원을 받을 수 있는 법적 근거가 된다. 국민여가활성화기본법은 여가교육을 지원하는 데에 적극적인 법령이다. 제11조에서 국가와 지방단체는 여가 활성화를 위하여 여가교육을 학교 및 관련 시설 등에서 실시하거나 지원하여야 한다고 밝히고 있다. 여가교육을 위한 관련시설을 명시한 대통령령의 시행령 제4조에서는 법 제11조 제1항에 따른 여가교육에 여가활동과 관련된 지식·기능·태도·가치관의 함양에 관한 사항과 여가 전문인력의 양성과 자질 향상에 필요한 사항 그리고 그 밖에 여가 활성화를 위하여 필요한 사항이 포함되어야 한다고 밝히면서, 국가와 지방자치단체가 여가교육을 실시하거나 지원하여야 할 시설로 초·중등교육법 제2조에 따른 학교, 고등교육법 제2조에 따른 학교, 문화예술진흥법 제2조제1항제3호에 따른 문화시설, 평생교육법 제21조 및 제21조의2에 따른 평생학습관 및 평생학습센터, 사회복지사업법 제2조제5호에 따른 사회복지관, 그 밖에 국민들의 여가활동이 지속적으로 이루어지는 시설로서 문화체육관광부장관이 정하여 고시하거나 지방단체의 조례로 정하는 시설이 해당한다고 명시하고 있다. 말산업육성법의 제9조 말산업육성전담기관이나 제10조 전문인력양성 등에 관한 시행규칙 제3조 전문인력양성기관 지정 등에 대한 내용과 비교하였을 때, 말산업육성법이 서비스공급자에 대한 지원이 중심이라면 국민여가활성화기본법은 서비스수요자에 대한 지원이 중심이라는 점이 특징이다.

일반적으로 지원사업의 경우 하나의 사업이 각기 다른 두 개의 부처에서 지원을 받기란 쉽지 않은 일이다. 중복지원의 문제가 발생하기 때문이다. 하지만 승마교육의 경우 중복지원의 문제를 피할 수 있다. 승마시설과 승마교육담당자 등 승마교육 공급자에 관한 지원은 말산업육성법에 따라 농림축산식품부의 지원이 가능하며, 승마교육 수요자에 관한 지원은 국민여가활성화기본법에 따라 문화체육관광부의 지원을 받을 수 있기 때문이다.

이런 이유로, 국민여가활성화기본법은 말산업육성법에 의해 준비된 승마교실을 통해 승마수요자의 여가교육 욕구를 충족시키기 위해 지원하는 법적 근거가 될 수 있다. 말산업 진흥과 승마산업을 연결할 때 승마교육 수요자에 대한 정책과 지원이 누락되었던 문제가 국민여가활성화법으로 해결가능하게 된 것이다. 승마인구의 확대는

승마교육이 여가교육으로서 자리잡을 때 더욱 촉진될 것이며, 수강료 등의 비용을 승마인구가 자발적으로 부담할 때, 승마교실을 통한 말산업 진흥이 가능하게 될 것이다. 그리고 수강료 등의 비용 부담이 어려운 사회적 약자를 위해서 국민여가활성화기본법에 의해 지원이 가능함으로써, 천편일률적인 지원에서 벗어나 차별화된 지원으로 말산업 육성을 위한 재원을 다른 부문에 사용할 수 있는 여유를 가져올 수 있다.

사업목표 중 승마산업과 관련된 대목은 청소년, 장애인, 재활승마, 레저, 여가활동 등 유형별로 승마프로그램을 개발하여 이용자에게 최고의 만족도를 제공한다는 부분이다. 추진주체인 제주시는 사업을 총괄 조정 지원하면서, 유형별 승마프로그램과 스토리텔링을 개발하고, 말 비누, 말 화장품, 제조용품 등의 전시 및 판매를 연계하며, 공동추진주체인 서귀포시와 함께 구간별 마로 및 숲속의 쉼터를 조성하는 것을 사업내용으로 잡아 총연장 143km를 예정하고 있다.

세부사업 내용은 하드웨어 부문과 소프트웨어 부문으로 구분된다. 에코힐링 관광마로 조성 및 숲속의 쉼터 조성이 하드웨어 구축에 해당되며, 승마 프로그램 개발 및 운영과 한라산 둘레길 마로 스토리텔링 발굴 홍보 및 소득과 연계가 소프트웨어 개발에 해당된다. 하지만, 승마 프로그램 개발 및 운영은 소요예산 5억원의 산출근거가 소프트웨어라기보다는 하드웨어에 가깝다. 산출근거는 승마 프로그램 개발 및 매뉴얼화(1식), 승마전용 마필구입(20두), 관광마차 제작(2대), 승마안전장비 구입(20세트)이다. 하드웨어만 조성해놓고 자칫 찾는 이가 없이 방치될 우려에 대한 보완책이 필요하다.

이용자를 기다리는 것이 아니라 이용자를 생산해낼 수 있어야 경제적 효과를 극대화할 수 있다. 자칫하면, 수십억원을 투자하여 조성한 마로가 애물단지로 전락할 수 있기 때문이다. 뒤이어 말산업특구로 지정된 지방자치단체에서도 제주의 에코힐링마로를 벤치마킹하여 동일한 사업을 구상하고 있기에 우려는 더욱 커지게 된다. 에코힐링 관광마로 조성은 말산업육성법에 의하여 지정된 말산업특구의 사업이다. 앞에서 살펴본 것처럼, 승마산업의 입장에서 볼 때 말산업육성법은 대체로 공급자의 원활한 서비스공급을 준비시키는 데에 의미가 있다. 여가활동으로 승마를 즐기는 승마인구의 입장에서 마로를 자유롭게 이용할 수 있는 장치가 마련되지 않는다면, 단순한 관광승마 이상의 효과를 볼 수 없게 된다. 마로를 자유롭게 이용한다는 것은 외승수준의 승마실력이 갖춰져야 가능한 일이다. 외승수준의 승마실력을 갖추었다는 것은 공인된 승마 면허로 입증될 수 있다.

2015년 말산업 통계 및 실태조사에서 한국 리서치(2015)는 세 가지 부문에서 시사점을 짚어낸 바 있다. 각각의 경우에 정책적 제언도 덧붙였다. 첫째는 말 사육 및

공급에 관한 것이고, 둘째는 승마시설 확충에 관한 것이며, 마지막 셋째가 승마 수요 확대에 관한 것이다.

첫째로, 말 사육 및 공급은 승용마 육성 체계 구축 및 경쟁력 있는 말 번식농가 육성에 관한 것이다. 승용으로 이용되고 있는 품종의 대부분이 더러브렛(41.5%), 제주산마(46.3%) 비중이 높고 전문승용마인 임블러드 계열(6.7%), 포니 계열(2.1%), 미니어처(1.5%) 비중이 낮은 현황분석을 제시하면서, 경마산업 중심으로 말산업이 발달하여 전문승용마가 부족한 실정이고 경주퇴역마가 승마순치 후 승용으로 이용되고 있는 까닭에 경주마의 습성이 있어 낙마 사고의 가능성이 높다는 문제점을 제시하였다. 따라서, 전문승용마 도입사업의 확대 및 내실화가 필요하고 퇴역마 및 육성 전문승용마 조련을 위한 전문조련센터 확대 설치 및 퇴역마의 전문조련센터 의무경유제를 도입할 필요가 있다고 제안하였다. 또한 국내 번식용 말의 92.0%가 제주도에 위치해있고 말 번식농가의 73.8%의 연매출규모가 1억원 미만의 사업체이기에 사육 시설의 규모가 작고 열악할 경우 우수한 말을 생산하는데 한계가 있고 자본력이 충분하지 않은 농가는 우수 씨암말 확보와 우수 자마 생산에 한계가 있으므로, 우수마 생산을 위해서 충분한 규모의 시설과 자본력이 뒷받침되도록 말 생산농가 육성사업이 필요하고 전문번식농가 육성시 선택과 집중의 원칙을 적용하여 적정규모의 우수한 전문번식농가가 선정되어 육성되도록 할 필요가 있다고 제안하였다.

둘째로, 승마시설 확충은 승마시설에 대한 규제완화 및 승마수요에 맞춘 승마시설 확대를 내용으로 하고 있다. 승마시설에 대한 규제완화에 대한 진단은 다음과 같다. 일반국민의 승마 참여 의향은 2014년과 2015년을 단순비교하더라도 34.1%에서 36.0%로 증가하고 있으며 이러한 승마에 대한 수요는 지속적으로 증가할 것이라고 예측된다. 승마시설의 개수 또한 2014년 395개소에서 2015년 457개소로 지속적인 증가를 보이고 있다. 이로 인한 문제점은 전체 승마시설 중 미신고 승마시설의 비중이 증가하고 있다는 점이다. 2014년의 미신고 승마시설은 96개소였고, 2015년의 미신고 승마시설은 149개소였다. 미신고 사유는 법적 시설기준을 충족하지 못해서이거나 승마시설을 설치할 수 없는 지역이라는 이유가 상대적으로 높은 비중을 차지하

였다. 그러므로 농지법 규제에 의해 신고를 못하는 경우는 농지법이나, 농지법 시행령, 축산법, 말산업 육성법 등의 개정을 통해 해결될 필요가 있고, 비용 부담으로 토지의 용도변경을 꺼리는 경우 계도를 통해 토지의 용도변경을 유도, 부담금의 분할 납부 등 부담금에 대한 경감 대책이 필요하다는 것이다.

승마수요에 맞춘 승마시설 확대에 관한 진단은 다음과 같다. 승마시설의 실내 마장 보유율이 38.2%에 불과하고 승마시설의 외승코스 보유 비율은 55.6%라는 현황에서 학생승마의 많은 수요가 여름방학과 겨울방학에 발생하는데, 여름철은 비가 자주 오고 날씨가 무더우며, 겨울철은 날씨가 추워 야외활동에 제약이 있어 승마수요 확대에 큰 제약요인이 되고 있음이 지적되었다. 따라서 유소년 승마활성화를 위해 기후 조건을 고려한 실내 승마장 설치 지원사업이 필요하고, 승마 상급자들의 수요를 높이고 정기승마인구의 지속적인 참여 유도를 위해 산악, 초원, 해변 등의 다양한 외승코스 개발이 필요하다고 제안되었다.

마지막 셋째로 승마 수요 확대는 정부지원사업의 확대 및 국민 인식 개선과 말산업 보험체계 개선에 관한 것이었다. 정부지원사업의 확대 및 국민 인식 개선과 관련하여 정기승마인구의 지속적인 증가추세와 말산업에 대한 국민의 인식이 경마에서 승마로 점차 변화하는 현황이 부각되었다. 정기승마인구는 2014년 40,596명에서 2015년 42,974명으로 증가하였고, 2015년 조사에서 말산업하면 떠오르는 것으로 승마가 36.1%, 경마가 35.0%로 나타났다. 말산업이 발전하기 위해서는 우선적으로 말과 말의 이용에 대한 수요확대가 필요한데, 경마에 대한 수요는 어느 정도 확보된 상황이나, 승마산업은 아직 선진국에 비해 초보단계이고, 말산업에 대한 인지도가 전년대비 하락할 정도로 낮다는 문제점이 지적되었다. 따라서 승마수요 확대를 위해 승마선진국과 같이 유소년 승마활성화를 위한 정부지원사업의 확대가 필요하며 사업 성과가 높은 사업을 중심으로 사업을 확대할 필요가 있고 승마 수요 증대를 위해 일반국민을 대상으로 말산업 및 승마산업에 대한 이미지 개선 노력이 필요하다고 제안되었다.

말산업 보험체계 개선과 관련해서는, 승마시설의 53.4%만 영업배상 보험 등에 가입하고 있고, 일반 국민의 51.4%가 승마를 다치기 쉬운 활동으로 인식하고 있음이

지적되었다. 국내 승용마의 상당수가 경주퇴역마이기 때문에 사고발생 가능성이 높고, 승마장에서 기승자의 사고가 발생할 경우 기승자 뿐만 아니라 승마장에도 큰 경제적 피해가 발생하게 된다. 그러나 국내 보험사들의 시장규모가 작고 사건 당 보험 지급규모가 커서 말보험을 꺼리는 상황이라는 것이 문제로 지적되었다. 따라서 말생산 농가 및 승마시설의 보험가입 활성화가 필요하다. 보험중개사 제도, 재보험 가입 유도 등을 통해 보험 활성화를 꾀하고 공제조합 등 공공조직의 유사보험제도 도입 등을 통해 말에 대한 보험체계 확립이 필요하다고 제안되었다.

한국 리서치(2015)의 제안에서 놓치고 있는 한 가지가 있다면, 본 연구에서 주장하고 있는 승마 면허 제도이다. 위에서 살펴본, 한국 리서치(2015)의 제안에서 본 연구와 관련하여 의미있는 부분은 승마 수요가 지속적으로 증가하고 있다는 점과, 승마 상급자들의 수요를 높이고 정기승마인구의 지속적인 참여 유도를 위해 외승코스 개발이 필요하다는 점이다. 하지만 지속적인 승마 인구 확대를 위해 필요한 것은 외승코스 개발이나 안전한 승용마, 그리고 보험체계라기 보다는 단계별로 공인된 자격이다. 외승코스 개발은 제주의 경우 마로로 준비되어있다. 안전한 승용마는 공인된 상태가 필요하긴 하지만, 경주퇴역마의 경우에도 승마장별로 순치훈련이 되어있으며, 보험체계의 장벽은 낙마사고에 대한 불확실성에서 오는 것이다. 그러므로 기승자에 대한 공인된 승마 면허야말로 보험체계 확립의 선결조건이 될 수 있다.

2. 자격 제도와 승마 면허 제도의 입법 가능성

이동찬(2013)에 따르면, 우리 나라의 면허제도 내지 자격인정제도는 1960년대 초 경제개발이 본격적으로 진행되면서 개별 법령에서 각종 자격을 신설하는 등의 양적 성장 단계에 들어섰다. 당시 10개 부처에서 기술사법, 건설업법 등 19개의 다른 법령이 존재하였는데, 이들 법령에 따라 26개 각각의 부처들이 독립적으로 기술자격제도를 제정하거나 외국의 자격제도를 모방하여 실시하였고, 그 결과 자격종목이나 등급간에 혼란이 발생하는 경우가 있었으며, 자격기준이 서로 일치하지 않거나 유사한

종목들이 중복되기도 하였다. 결국 국가기술자격 이외의 국가자격분야를 통합하기 위하여 1997년 3월 27일 법률 5314호로 자격기본법이 제정되었다.

자격기본법(2조)에서는 ‘자격이란 직무수행에 필요한 지식·기술·소양 등의 습득 정도가 일정한 기준과 절차에 따라 평가 또는 인정된 것’이라고 밝히고 있다. 이는 국내의 면허 제도가 직업 중심의 자격 인정 성격을 띠면서 발전되었음을 의미한다. 국내의 자격 인정 제도는 국제자격과 민간자격으로 분류되며, 국가자격은 다시 국가기술자격법 상의 국가자격과 개별법상의 국가자격으로 분류된다.

국가자격은 중앙행정기관의 장이 맡게 되어있고, 민간자격은 국가 외의 자가 신설하여 관리·운영할 수 있게 되어있다(자격기본법, 제2조). 자격기본법(17조)에 따르면, 다른 법령에서 금지하는 행위와 관련된 분야, 국민의 생명·건강·안전 및 국방에 직결되는 분야, 선량한 풍속을 해하거나 사회질서에 반하는 행위와 관련되는 분야, 그 밖에 민간자격으로 운영되는 것이 적합하지 아니하다고 심의회의 심의를 거쳐 대통령령으로 정하는 분야를 제외하고는 국가 외의 법인·단체 또는 개인은 누구든지 민간자격을 신설하여 관리·운영할 수 있도록 규정되어있다.

말조련사, 장제사, 재활승마지도사는 말산업육성법에 따른 국가자격에 해당된다. 1급·2급·3급의 단계를 정하여 각각 승급할 수 있도록 운영하고 있다. 국민체육진흥법에 따라 승마를 포함한 42개 종목에 대한 생활체육지도자도 국가자격에 해당된다(이동찬, 2013: 128-129). 운전 및 조종과 관련된 자격으로는, 화물자동차운수사업법에 따른 화물운송종사자, 여객자동차운수사업법에 따른 택시운전자격, 철도안전법에 따른 철도차량운전면허, 항공법에 따른 경량항공기조종사·경량항공기부조종사·사업용조종사·운송용조종사·자가용조종사, 선박직원법에 따른 항해사·수면비행선박조종사·조형선박조종사, 선원법에 따른 구명정 조종사, 도로교통법에 따른 자동차운전면허·자동차운전 전문학원 강사, 수상레저안전법에 따른 동력수상레저기구 조종면허 등이 있다(이동찬, 2013: 132-135).

한국마사회법에 근거하여 주어지는 기수 자격 역시 운전 및 조종에 관련된 자격이라고 할 수 있다. 경주마에 기승하여 경마 경주를 통해 수입을 얻는 기수는 자유직업군에 속하며, 승마지도사와 함께 마사회에서 면허를 발급하는 민간자격이다. 승마

지도사도 민간자격이다. 지상, 수상, 항공에 따라 각각의 운전 및 조종에 관한 자격 제도가 시행되고 있지만, 승마와 관련한 면허는 기수 자격 면허 외에 시행되고 있는 바가 없다.

한편, 도로에서 일어나는 교통상의 모든 위험과 장애를 방지하고 제거하여 안전하고 원활한 교통을 확보함을 목적으로 하는(제1조) 도로교통법에 따르면, ‘도로’란 현실적으로 불특정 다수의 사람 또는 ‘차마’가 통행할 수 있도록 공개된 장소(제2조 제1항 라호)이며, ‘차마’에는 사람 또는 가축의 힘이나 그 밖의 동력으로 도로에서 운전되는 것(제2조 제17항 가의 5호)을 포함한다. 그리고 ‘운전’이란 도로에서 차마를 그 본래의 사용방법에 따라 사용하는 것(조종을 포함한다)을 말하며(제2조 제26항), 자동차 등을 운전하려는 사람은 지방경찰청장으로부터 운전면허를 받아야 한다(제80조). 운전면허와 관련된 조항에서 ‘차마’라는 용어는 ‘자동차 등’이라는 말로 바뀌어, 사실상 차마에서 자동차를 제외한 우마의 경우 운전면허에 관한 조항이 마련되어있지 않다. 하지만, 해외의 사례를 보면 승마 단계별로 기승하여 말을 운행할 수 있는 자격이 부여되어 있다.

홍혜정(2012)에 따르면, 독일의 많은 청소년들은 스포츠클럽에서 취미생활을 하게 되는데 다른 스포츠종목과는 달리 승마의 경우에는 자격증이 있어야 한다. 승마 자격증은 얼마나 승마를 잘 하는지를 테스트하는 것이 아니라, 말 위에 바르게 앉는 법, 안장을 바로 매는 법 등과 같이 승마에 있어서 기본적인 실기 외에 말이 어떤 독초(풀)를 먹어서는 안되는지 등과 같이 말의 중요한 식습관이나 말을 다룰 때 특히 어떤 점을 주의해야 하는지 말을 청소하고 관리하는 방법 등의 이론을 테스트받는다. 승마기초자격증에 해당되는 이 자격증을 통해 독일의 청소년들은 승마시 생길 수 있는 사고를 예방할 뿐 아니라 동물을 사랑하며 승마를 제대로 즐길 수 있게 된다. 이처럼 독일에서는 취미생활에도 안전에 필요하고 중요하다고 생각할 경우 자격증을 따도록 하고 있다(교포신문, 2012. 2. 29).

영국과 프랑스의 경우 승마는 골프처럼 클럽을 통해 운영된다. 승마 클럽에서 승마를 하기 위해서 따로 승마 라이선스를 발급하고 있다. 일반적으로 교육비와 보험료가 포함된 유료 발급 승마 인증 제도이다.

서명천(2016)에 따르면, 영국에서는 영국 승마 자격 검정 센터(EQL, Equestrian Qualifications GB Limited)가 면허 발급 주체이다. 자격 및 시험 표준화 기관(Ofqual)과 스코틀랜드 자격검정회(SQA)의 승인과 통제 하에 이루어진다. 발급되는 자격증은 영국말협회 승마자격증, 직업기반 졸업증, 영국레슨자격증, 승마관광자격증 등이다.

정현일(2008)에 따르면, 프랑스 승마협회(FFE)가 승마 면허 발급 업무를 담당한다. 프랑스 승마 협회는 민간 기구로서 다양한 승마 대회를 조직하고 회원을 관리하는 통상적인 업무를 수행하는 곳이다. 승마학교에서 기초적인 훈련을 마친 사람들이나, 전문적인 승마 강습을 받은 사람들을 대상으로 승마 면허가 발급된다. 승마 면허에는 여러 가지의 등급이 있어서 등급에 따라 승마대회에 출전할 수 있는 자격이 부여된다(한국문화관광연구원, 2008. 12).

앵글로인포(Angloinfo)에 따르면, 영국에서는 승마 클럽마다 비용을 따로 지불하고 해당 클럽에서 승마를 즐길 수 있는 라이선스를 받는 반면, 프랑스에서는 프랑스 승마협회(FFE)에서 발급받은 라이선스로 프랑스 전역의 모든 승마시설에서 승마를 즐길 수 있도록 되어있으며, 승마 라이선스 단계 즉 승마교육 수준에 따라 외승지역이 구분되어 있다.(www.angloinfo.com/normandy/discussion/topic/950556). 영국의 경우 지역마다 라이선스 사용이 구분되어 있어서 지역에서 발급한 라이선스는 지역내에서만 통용된다(www.bhs.org.uk/enjoy-riding/learning-to-ride).

호주 교통안전국 자료(2010)에 따르면, 호주에서 승마는 도로교통법을 준수하도록 하고 있다. 기승자는 헬멧을 착용해야 하고 차량의 방향 지시등을 대신하여 손동작으로 방향 지시 신호를 해야 한다. 차량 운전자는 말이 도로에서 운행되고 있을 때 경적을 울리지 말아야 하며, 차량 운전자와 승마 기승자는 서로의 안전을 고려해야 한다(www.slp.wa.gov.au).

<표 3>은 해외 주요 국가의 승마 기승능력 인증제도를 비교한 것이다.

<표 3> 국외 승마 기승능력 인증제도 비교4)

구분	독일	프랑스	미국	일본
승마기승능력인증제	운영	운영	운영	운영
제도 명칭	Badge 시스템	Galops	Level 시스템	승마기능인정
인증 기관	독일승마협회	프랑스승마협회	미국포니클럽 미국승마협회	전국승마구락부 진흥협회
등급 체계	독일승마뱃지 (골드, I-IV) 웨스턴승마뱃지 (골드, II-IV) 독일주행뱃지 (골드, I-IV) 독일조마뱃지 (골드, I-IV)	Galops 1-7 (7개 등급) Degres 1-3 (3 단계)	D-1, D-2, D-3 C-1, C-2, C-3 B A (8개 등급) 상위 3개등급 종목 구분	5급 4급 3급 2급 1급 (5개 등급) 상위 2개등급 종목 구분
시행 승마경기 종목	마장 마술 종합 마술 장애물 비월 마차 경기 마상 체조 지구력 장애 마술 폴로 etc.	마장 마술 종합 마술 장애물 비월 헌터 마차 경기 지구력 외승 경기 etc.	마장 마술 종합 마술 장애물 비월 지구력 승마 게임 말 관리 퀴즈 플로크로스 4종 경기 D-렐리 C-렐리 렐리 픽 유어 라이드 etc.	마장 마술 종합 마술 장애물 비월 장애 마술 지구력 etc.
승마 클럽 수	7,700	8,000	600	879
승마 클럽 회원 수	737,000	870,000	12,000	81,500
응시/취득 인원	연간응시인원 60,000명			연간취득인원 10,000명

해외의 사례들에서 얻을 수 있는 중요한 시사점은 승마 교육 초기부터 단계별 면허가 주어지고 있다는 점이다. 특히 독일과 프랑스의 승마 교육은 청소년기 초기에 말의 특성을 배우는 것에서부터 시작하여 승마 기술을 익히는 단계로 진행되고 있

4) 한국마사회(2009)의 자료를 이병욱·강경균·이주욱·이인경(2014)에서 재인용.

다. 승마교육을 마친 단계별 라이선스에 따라 외승지역이 구분되어 있는 경우도 있다. 승마교육을 실시할 수 있는 자격은 여러 단계의 승마 라이선스 중에 하나로 이해된다.

우리 나라에서 승마교육을 실시할 수 있는 자격은 국가자격으로 주어지는 재활승마지도사 및 생활체육스포츠지도사와 민간자격으로 주어지는 승마지도사이다. 경마를 위해 일정 교육 수료자에게 기수 자격이 주어지고 있을 뿐, 승마인에게 주어지는 별도의 면허가 없는 실정이다. 일반 승마인들이 승마교육 단계에 따라 승마 면허가 주어진다면, 재활승마지도사와 생활체육지도사 그리고 기수가 되기 위해 교육을 받거나 시험을 볼 때, 일정 수준을 요하는 승마 면허 단계를 지원자격으로 요구할 수 있을 것이다. 제주 지역의 경우 유일하게 운영하고 있는 제주특별자치도 자치 경찰대원의 필수 자격 조건으로 활용할 수도 있다. 승마지도사나 기수처럼 민간자격으로 시작하여 도의회 조례 제정을 통해 자치경찰대에서 발급할 수도 있을 것이다.

3. 승마 면허 제도의 구축 방안

앞에서 살펴본 해외의 사례를 국내와 비교해 보았을 때, 해외의 승마장은 골프처럼 클럽 형태로 운영되고 있는 데에 반하여, 국내의 승마장은 교육장처럼 소규모 형태로 운영되고 있다는 점을 알 수 있다. 해외의 승마장은 클럽 내에서 레저스포츠로 승마를 즐기는 경우에도, 승마 기승 실력에 따라 단계별로 라이선스가 주어지고 그에 맞춘 승마 활동이 이루어지고 있었다. 하지만, 국내에서는 승마 기승 실력에 대한 평가가 이루어지고 있지 않다. 이로 인하여 승마동호회 회원들조차 승마 이론 교육에 대한 욕구를 채우고 있지 못한 채, 눈치를 보며 자신의 정확한 승마 기승 실력보다 높은 수준의 승마 활동으로 인한 스트레스를 받기도 한다(이원일, 2009).

제주에는 말산업 특구로 지정되면서 훌륭한 외승 코스인 마로를 조성해왔다. 조성된 관광마로가 단순히 관광마차 정도의 운행에 그친다면, 증가하는 승마인구의 욕구를 채우지 못하게 되는 결과로 이어질 것이다. 승마산업의 수요를 충분히 받아들일

준비가 필요하고 승마 면허 제도가 승마인구의 증가를 승마산업 발전의 계기로 삼는 기회가 될 수 있을 것이다. 승마 면허 제도는 단순히 면허시험을 보고 면허를 발급하는 정도에 그치는 것이 아니다. 면허시험 교육을 제공하는 부문의 사업을 함께 발전시키는 원동력이 될 것이기 때문이다. 무엇보다도 여가활동 트렌드의 변화로 포착된 자기개발을 위한 여가활동 욕구를 충족하는 수요자 맞춤형으로 공급자 위주의 말산업을 전환시키는 방법이 될 것이다.

독일의 사례에서 보듯이, 승마교육은 말에 대한 기본 이해와 안전의식 확립에서부터 시작되어야 한다. 따라서 승마 면허를 위한 교육의 첫 단계로 자연과 말의 관계, 말과 인간의 관계를 역사적으로 고찰하는 인문학적 기초교양 교육이 준비되어야 한다. 다음으로 말보건 관리 및 말관련 상식과 법규를 교육하고, 말보건 관리를 비롯한 마학에 대한 교육이 이루어지면, 승마 면허를 위한 기초 이론 교육을 다 마치는 셈이 된다. 실기 교육은 말과 인간의 관계를 안정적으로 유지하기 위한 안전교육에서 시작하여 평보, 방향전환, 속보 등의 단계별 승마술 교육으로 완성된다. 승마 면허 시험을 위한 교육과 시험과목 예시를 <표 4>와 같이 정리해 볼 수 있다.

<표 4> 승마 면허를 위한 이론 및 실기 교육과정안

	이론	실기
공통	자연과 말과 인간의 만남	말과의 소통 (대화 및 빗질)
승마 기초 면허	말의 이해 (말보건관리 포함)	기승, 자세, 평보 (기승시 안전확보)
기승 운행 2종	마학 기초 (말관련 법규 추가)	승마술 기초 (평보, 방향전환, 속보)
기승 운행 1종	마학 중급	승마술 중급

승마 기승 실력에 대한 공식 인증이 될 수 있는 단계별 승마 면허 제도는 승마에 갓 입문한 교육생들과 승마 동호회 회원은 물론 자기개발을 위해 새로운 레저스포츠를 찾는 레저관광객들 모두에게 승마에 대한 자신감과 성취감을 증진시켜 줄 수 있

다. 또한, 승마 보험 설계에 소극적인 보험사들이 보다 적극적으로 승마 보험을 설계할 수 있도록 기여하게 될 것이다. 무엇보다 말산업 특구 1호로 지정되어 제주특별자치도가 조성한 관광마로의 활용도를 높여 승마 산업의 새로운 장을 열게 될 것으로 기대된다.

관광마로는 외승이 가능하다는 점에서 승마 산업의 중요한 기반시설이 될 수 있다. 외승자격과 관련하여 프랑스의 사례를 좀 더 구체적으로 살펴보자. 서명천(2015)에 따르면, 프랑스 전역에는 총 27,000km에 달하는 외승 코스가 운영되고 있다. 대부분의 지역이 지트(gites)라는 2,000개 이상의 농가민박과 연계되어 있고, 승마고객들이 이용가능한 식당을 소개하면서 지역경제 활성화에 기여하고 있다. 외승 자격증 소지자는 약 55,000명이며, 외승체험인구는 약 1백만 명에 달한다. 외승에 따른 안전사고 예방을 위해 엄격한 평가를 통한 승마자격증이 발급된다. 외승 기승술 대회(TREC)는 외승만을 위한 자격시험이며, 시험과목은 4과목이다. 시속 20-50km로 속도를 유지하며 지도만 보고 코스를 순회하는 '방향 결정 및 규율 준수 평가'와 초급부터 고급까지 다양한 난이도가 섞인 '복합 코스 통과 평가' 및 동료의 기마 자세와 마구에 대한 관찰과 지식을 습득시켜 위험을 줄이기 위한 '동반 승마 평가' 그리고 자신이 기승한 말에 대한 통제 및 교감 능력을 보기 위한 '마장마술 평가' 등이다. 외승관련 보험가입도 의무화되어 있는데, 말과 승마자에 대한 보험뿐만 아니라, 외승 안내자, 외승 행위, 외승 코스까지도 별도 상품으로 개설되어 있다. 보험 관련 규정에는 승마자격증만 있고 외승자격증이 없는 사람이 외승 중에 사고를 당했을 때 지역협회에 가입된 외승자와 그렇지 않은 외승자, 자마의 사고와 대여마의 사고 등에 대한 세부사항까지 마련되어 있다.

프랑스의 경우에는 승마자격증 외에 외승자격증이 따로 주어지고 있지만, 아직 승마자격증 제도가 없는 우리 나라의 경우, 외승자격증을 포함하는 승마 면허 제도 정도로 그 도입 가능성을 살펴볼 수 있다. <표 5>는 승마 면허 발급까지의 과정을 따라 가능한 방안을 예시로 정리한 것이다.

<표 5> 승마 면허 발급 방안 예시

면허 발급 과정	1안	2안	3안
교육장 개설허가	도지정 사단법인	말산업 지역본부	한국마사회
승마 면허 교육	이론-승마교육장 실기-승마교육장	이론-지정교육장 실기-승마교육장	이론-지정교육장 실기-지정교육장
승마 면허 시험 (발급기관감독)	이론-지정교육장 실기-지정교육장	이론-지정교육장 실기-지정시험장	이론-지정시험장 실기-지정시험장
승마 면허 발급 (기승실력단계별)	도지정 사단법인	자치경찰대	한국마사회
관광 마로 외승	마로입장시 면허확인	외승시 불시 점검	-
자유 승마 운행	외승시 불시 점검	-	-

<표 5>의 1안, 2안, 3안은 승마 면허 발급 과정 전체에 대한 예시가 아니고 승마 면허 발급 과정 각각의 단계에 대한 예시이다. 따라서 각각의 단계마다 선택가능하다. 시행초기에는 법인에서 면허를 발급하는 안이 선택되더라도, 면허의 공신력 확보와 제주특별자치도만의 특성을 살려서 최종적으로는 자치경찰대에서 면허증을 발급하는 것이 바람직하다. 구체적으로 살펴보면, 교육장 개설은 도지정 사단법인에 허가권을 줄 수도 있고, 도청내 말산업 육성 담당부서에 말산업 육성 지역본부를 두어 인허가할 수도 있으며, 한국마사회의 감독하에 둘 수도 있을 것이다. 승마 면허 교육은 승마교육장에서 이론과 실기를 모두 교육하는 방식이 있고, 이론은 지정 교육장에서 가르치고 실기교육은 승마교육장에서 실시하는 방안이 있을 수 있다. 이론과 실기를 모두 지정교육장에서 담당하게 할 수도 있을 것이다. 승마 면허 시험은 면허 발급 기관 감독하에 이론과 실기 시험 모두 지정교육장에서 실시하는 방안과 지정교육장에서는 이론 시험을 지정시험장에서는 실기시험을 실시하는 방안 그리고 이론과 실기 시험 모두 지정시험장에서 실시하는 방안이 있을 수 있다. 승마 면허 발급은 도지정 사단법인을 통해 발급할 수도 있고, 자치경찰대 단장의 이름으로 발급하는 방안과 한국마사회에서 민간자격으로 발급하는 방안을 취할 수도 있다. 승마 면허 발급자에 한하여 관광마로 외승을 가능하게 하되 관광마로 입장시 면허를 확인

하는 방안과 외승시 불시에 면허를 점검하는 방안이 있을 수 있다. 자유 승마 운행 면허를 받은 경우, 승마 운행이 가능한 모든 지역에서 외승을 할 수 있으나 불시에 면허를 확인하면 될 것이다.

앞에서 살펴본 <표 3>의 국외 승마 기승 능력 인증 제도에서는 인증 주체가 승마협회로 되어있었다. 그러나 <표 5>에서는 도지정 사단법인, 한국마사회, 자치경찰대를 면허 발급 주체로 제시하였다. <표 3>에서 살펴본 국가들처럼 승마 클럽이 발달되어 있지 못한 국내상황을 고려한 것이다. 외승이 주로 이루어질 곳도 <표 3>의 국가들의 승마클럽은 상당한 대지 위에 숲으로 조성되어 있는 반면, <표 5>의 방안을 제시하게 된 실제적 배경인 제주의 경우 제주특별자치도가 조성한 관광마로가 승마 클럽의 외승코스를 대신하기 때문에 더욱 그러하다.

V. 결론

제주는 말의 고장이다. 사람은 태어나면 서울로 보내고 말은 태어나면 제주로 보내라는 속담을 굳이 들지 않더라도 제주는 말의 고장이다. 말의 고장 제주에 최근 5년간 이주민과 관광객이 급증하여 거주인구 15만명이 늘었으며 관광객은 천만 목표가 2천만 목표로 바뀌었을 정도이다. 제주를 찾는 사람들의 목적은 자신의 여가시간을 제주의 자연환경 속에서 보내기 위한 것이다. 또한 최근의 여가활동 트렌드의 변화에 따르면, 여가시간을 자기개발활동으로 채우고자 하는 경향이 뚜렷해지고 있다.

제주는 말산업육성법에 따라 2014년에 국내 최초의 말산업 특구로 지정되어 말산업 진흥을 위한 다방면의 하드웨어를 구축하였고, 승마산업과 관련하여 한라산 허리를 도는 관광마로가 조성되고 있다. 하지만, 관광마로를 활용한 소프트웨어 개발은 미진한 상태이다. 관광마차 운영 사업이 관광마로를 활용하는 방안으로 거론되고 있지만, 확산되는 승마인구의 욕구에는 미치지 못하는 것으로 판단된다. 수동적인 여가활동이 아니라 적극적인 자기주도적 자기개발활동으로 여가활동의 트렌드가 이미 변화했기 때문이다. 말산업 진흥을 위해서는 승마인구의 증가에 따른 승마수요자의 욕구가 반영되어야 한다.

본 논문은 2장에서 말산업 육성법의 목적과 제주지역의 말산업 육성전략을 살펴면서, 말산업 진흥을 위한 새로운 수요창출이 필요하다는 점을 확인하였다. 3장에서는 여가활동의 트렌드가 변화하고 있음에 주목하여 승마인구의 증가를 수요자 욕구 측면에서 짚어보고 국민여가활성화기본법이 승마산업과 어떠한 관련이 있는지를 확인하였다. 그리고 4장에서는 제주특별자치도의 말산업 육성전략으로 추진된 관광마로 조성사업을 살펴면서, 관광마로 활용방안으로 승마 면허 제도가 필요하다는 점을 주장하였다. 해외의 승마클럽과 비교할 수 있는 제주 관광 마로에서 외승 투어를 통해 승마관광이 새로운 전기를 마련할 수 있다고 판단되기 때문이다.

승마 면허 제도의 틀을 제시하기 위해 해외의 승마 라이선스 제도를 참고하였으며, 단계별 승마 기승 실력을 인증하는 승마 면허를 통해 관광마로의 외승 투어를

허가하는 방식으로 승마면허제도가 활용될 수 있음을 제안하였다. 아울러 승마 면허 교육과 시험 그리고 발급 주체들에 대한 몇가지의 방안을 예시로 제시하였다.

아직 국내에서는 승마 면허 제도에 대한 연구가 진행된 바가 거의 없다. 따라서 본 연구에서 제안한 승마 면허 제도는 새로운 여가활동 트렌드에 비추어 승마산업의 새로운 수요를 창출하는 계기가 될 것으로 기대된다. 해외의 사례를 좀더 꼼꼼하고 면밀하게 살펴서 보다 구체적인 안을 제시하지 못한 것은 연구자의 한계이다. 승마 면허 제도의 필요성에 대한 공급자(승마교실 운영자) 및 수요자(승마교실 참여자 및 승마 체험자와 잠재 승마 고객)의 인식조사를 실시하지 못한 점 또한 본 논문의 한계이다. 후속 연구들을 통해 보강되기를 기대해야 하는 이러한 한계점에도 불구하고, 본 논문의 의의는, 승마 면허 제도에 대한 연구가 거의 이루어지지 않은 국내상황에서 말산업 진흥방안을 새로운 승마 수요 창출을 위한 승마 면허 제도와 관련하여 살핀 최초의 연구라는 점이다.

참고문헌

- 강민수. 2005. 제주마. 제주대학교 출판부.
- _____. 2012. 제주특별자치도 말산업 특구 지정. 제주발전포럼 43호: 32-37.
- 김갑수. 2001. 말을 이용한 기능성 관광농원의 개발-자폐아동의 치료승마 효과를 중심으로. 관광농지 8(1): 136-148.
- 김갑수, 김철영, 김윤삼. 2002. 말을 이용한 농가 소득증대 방안에 관한 연구-부업 및 전업형 농촌 승마장을 중심으로. 농어촌관광연구.
- 김민주. 2009. 2010 트렌드 키워드. 미래의창.
- 김우남. 2014. 제주 말산업 특구의 추진과정과 향후 과제. 제주시의정동우회 제8차 세미나 자료집. 말산업의 제6차산업과 육성전략 수립방안. 7-25.
- 김운영. 2008. 승마운동 참여자의 라이프스타일과 진지한 여가활동으로서 승마의 역할. 경희대학교 체육대학원 박사학위논문.
- 김재경, 김한호. 2011. 산업연관분석을 활용한 말산업의 경제적 파급효과분석. 농업경제연구.
- 김정운, 최석호, 윤소영, 김영선. 2006. 여가진흥법 제정을 위한 연구. 여가학연구 4(2): 13-38.
- 김종호, 황선환. 2013. 레저스포츠의 트렌드 변화와 안전. 한국시큐리티융합경영학회지. 2(2): 21-39.
- 김지영, 성기덕, 김수현. 여가진흥법 제정을 위한 여가스포츠 영역의 공법적 검토: 기존의 법률 분석 및 법제화 과제. 여가학연구 9(2): 17-37.
- 김학준, 박주영. 2012. 국내 승마관광 활성화 방안. 관광레저연구. 24(5): 379-398.
- 김한호, 김재경. 2008. 국내 승마활동 잠재 시장규모 추정. 농업경제연구. 49(4): 1-22.
- 남인수, 김명미. 2011. 승마참여자의 여가계약이 참여동기 및 지속의도에 미치는 영

- 향. 한국체육과학회지.
- 농림축산식품부. 2010. 농림수산물식품 통계연보.
- 박수연, 김남식, 이원일. 2014. 승마산업 확산을 위한 말산업 육성법의 정책결정과정 분석. 한국사회체육학회지.
- 박철호. 2011. 운동전문가사로 ‘운동사’의 제도 현황과 법적 개념의 정립. 법학연구.
- 서명천. 2013. 말산업 기반확립과 발전을 위한 연구. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- _____. 2015. 해외 승마 산업 현황. 한국마사회 말산업연구소. 말산업 동향 브리프 제17호: 1-4.
- _____. 2016. 해외 승마 산업 현황. 말산업저널. 2016. 6. 9.
- 유미진, 이천희. 2011. 청소년의 승마수업 경험 인식에 관한 질적 연구. 한국여가레크리에이션학회지.
- 윤재백, 유철수, 조은일, 이명준, 김봉현, 박병훈. 2010. 관광마로 건설 타당성 조사. 제주특별자치도.
- 이동찬. 2013. 우리나라 자격제도의 입법적 개선방안 -자격기본법을 중심으로. 법학연구 40: 119-142.
- 이병욱, 강경균, 이주옥, 이인경. 2014. 승마지도사에 관한 직무분석 연구. 직업교육연구. 33(3): 145-167.
- 이수진, 이정훈. 2011. 신레저시대의 도래와 정책대응. 이슈&진단.
- 이원일. 2009. 승마 동호인들의 제약과 적응에 관한 실행연구. 한국체육학회지-인문사회과학편 28(6): 415-428.
- 이원일, 김지태, 김영준. 2006. 승마 활성화를 위한 참여자들의 인식에 관한 질적 연구. 한국체육학회지 인문사회과학편 45(3):283-292.
- 이은형, 이철원. 2010. 승마 무료강습 프로그램 제공을 통한 승마 활성화 방안. 한국체육학회 학술대회발표회 282-282.
- 이종하, 김기훈. 2009. 재활스포츠로서 재활승마의 현황 및 가치기대 효과. 한국스포츠학회지.

- 이창현. 2008. 여가와 국가경쟁력. 여가정책 심포지엄 자료집.
- 이충기, 고성규, 김진욱. 2014. 승마체험 동기가 가치와 만족도 및 행동의도에 미치는 구조관계 분석. 관광연구.
- 제주시. 2013. 한라산 둘레길 에코힐링(eco-healing) 관광마로 사업계획서.
- 전운수. 2011. 생활체육으로서 승마운동 활성화를 위한 정책 대안. 한국체육정책학회지. 9(2): 61-74.
- 조광익. 2010. 여가관련 법률 현황 분석과 ‘여가진흥법’ 제정이 필요성 제론. 여가학연구 8(2): 1-31.
- 조길재. 2008. 경북 말산업 발전방향. 경북대학교 말산업 연구원 개원식 및 세미나 발표 자료.
- (주)아이알씨. 2010. 국내 승마산업 실태조사 결과보고서. 한국마사회.
- 차재만. 2012. 국내의 승마산업현황에 따른 한국레저승마활성화 방안. 순천향대학교 대학원 체육학과 박사학위논문.
- 채성주. 2012. 농촌 신소득원으로서 충북 말산업 육성 방향과 과제. 충북 Focus. 67: 1-37.
- 최석호. 2008. 한국인의 삶의 질과 여가문화의 실제. 2008 여가정책 심포지엄 발표 자료집 53-67.
- 표종현, 이근모, 장승현. 2011. 승마 참여자의 몰입이 여가정체성 및 심리적 웰빙에 미치는 영향. 한국체육학회지-인문사회과학.
- 한국리서치. 2015. 말산업 통계 및 실태조사 최종보고서. 한국마사회.
- 호주교통안전국. 2010. www.slp.wa.gov.au
- Anthony Giddens. 2009. 김미숙, 김용학, 박길성, 송호근, 신광영, 유흥준, 정성호 옮김. 현대사회학. 을유문화사.
- Park, Soo-Yeon · Kim, Nam-Sig · Lee, Weon-II. “Analyzing Policy Making Process of Horse Industry Promotion Act for Spread of Horse Riding Industry”. *Journal of Sport and Leisure Studies* 56: 515-528.

교포신문. 2012. 2. 29.

제민일보. 2015. 6. 15.

국가법령정보센터. www.law.go.kr

대한승마협회. www.kef.sports.or.kr

한국말산업학회. www.horsekorea.org

www.angloingo.com

www.bhs.org.uk

www.slp

ABSTRACT

Study on the Deveolpment of the Horse Industry and the introduction of the Horse-riding License Program

Gi-hyeon Kim

Department of Horse Industry

Graduate School of Industry

JeJu National University

Purpose: The purpose is to look for a way for the horse industry development. the Horse Industry in jeju has been deveoled by the horse-racing and the horse-riding. Jeju province is appointed as the first Horse Industry Special Area in Korea and making the eco-healing horse-riding course around Halla mountain. This sudy focus on the method to use that eco-healing horse-riding course.

Method: The subject of this thesis has been investigated through the review on the current studies and the Korean Law such as the law to develop the horse industry and the law to activate the leisure sports of the people and also abroad cases.

Conclusion: In Jeju, the horse industry has been deveoped especially in the groud of the hardware such as the setting of the eco-healing horse-riding course around Halla mountain. But the software to satisfy the need of horse rider for the self-actualisation through leisure has not been prepared yet. So the introduction of the horse-riding license program must be designed as a software to develop the horse industry.

Key words: horse-riding license, horse industry, leasure sports, trend