

# 말 산업특구 지정에 따른 제주도 레저승마 활성화 방안

최철영<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup>제주한라대학교 레저스포츠과

## Leisure Riding Activation Plan of the Jeju Horse designated industrial zones

Cheol-Young Choi<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup>Department of Leisure sports, Chejuhalla University

**요약** 2014년 제주도가 말 산업특구 1호로 지정된 후, 2015년에는 경기도 이천, 용인과 함께 경상북도가 말 산업특구로 추가 지정되면서 제주도는 이제 더 이상 말의 고장이라는 수식어는 사라지게 되었다. 또한, 환경 및 접근성으로 인해 타 지자체와의 경쟁력에서도 뒤쳐질 수도 있으며, 과거에 회자되었던 “사람이 태어나면 서울로 보내고, 말이 태어나면 제주도로 보내라”라는 말은 머나먼 속담 같은 옛말이 되어버렸다. 하지만, 제주도는 말 산업특구 1호로 지정되면서 제주도가 우리나라 말 산업육성의 선도지역으로 역할을 수행할 것을 기대하고 있으며, 말 산업을 6차 산업으로 육성한 모범적 사례를 창출해야 하는 과제를 안게 되었다. 또한 말 산업특구 진흥계획에 의해 2017년 까지 엘리트 국산 경주마 공급, 승마 수요기반 확충, 마육 산업 육성 등 9개 분야 35개 사업에 1142억 원을 투자해 나갈 계획이다. 그러나 시설확충과 승마 저변 확대에 나서고 있지만, 현장에서는 정책 지원이 피부에 와 닿지 않고 사업 집행의 효율성이 떨어진다는 의견이 제기되었고, 과도한 규제에 의한 승마시설의 공급부족과 승마 수요확대의 한계 등 많은 문제점들의 노출로 인하여 말 산업 성장의 제약요인으로 작용하고 있으며, 말 산업이 발전되기 위해서 말의 사육, 승마시설의 설치 등 각종 말 산업 관련 투자에 대한 규제가 완화되어야 하는데, 발전을 저해하는 가장 큰 규제로는 농어촌 승마시설의 농지설치 규제 개선과 함께 이를 통해 무허가로 운영 중인 승마시설들을 양성화하여 승마산업의 질적 성장을 도모해야 한다. 아울러 단순히 체험하는 관광형승마가 아닌 정기적으로 안전하고 건전한 레저승마를 즐길 수 있도록 정책과 안전관리가 필요하며, 승마자격을 갖춘 지도사양성과 배치에 노력을 기울여야 할 것으로 사료된다.

• 주제어 : 말산업특구, 말산업육성법, 말, 승마, 레저승마, 승마관광, 제주도

**Abstract** Jeju-do was designated as the ‘first horse industry special zone’ in 2014, followed by additional designation of horse industry special zones in Icheon, Yongin of Gyeonggi-do and Gyeongsangbuk-do in 2015. As a result, horses have become no more synonymous with Jeju-do. Jeju-do may see its competitive edge becoming blunt, compared to other local governments, due to its environmental characteristics and accessibility. The Korean proverb, “Send people to Seoul and horses to Jeju-do”, has become an old saying that does not match reality. However, Jeju-do, designated as the first horse industry special zone, is expected to play a leading role in cultivation of domestic horse industry and faces a challenge of creating exemplary cases of success in transforming horse industry into the senary (6th) industry. In addition, KRW 114.2 billion is planned to be invested into 35 projects covering 9 sectors, including supply of elite domestic racing horses, expansion of demand basis for horse-riding, cultivation of horse meat industry, etc., by 2017 as envisioned by the horse industry special zone promotion plan. Despite expansion of facilities and demand base for horse-riding, those at the sites point out that government support at policy level has not come home to their hearts and criticism has been mounting that project efficiency remains low. Factors hindering the growth of horse industry, which have come to the fore, include inadequate supply of horse-riding facilities, limitation to expansion of demand for horse-riding, etc., due to excessive regulation. Advancement of horse industry requires wide-ranging deregulation on investment related to horse industry, including horse breeding and horse-riding facility installation, etc. Regulation which is deemed to be the biggest stumbling block to advancement of horse industry is related to the regulation requiring formation of farmland at horse-riding facilities in farming and fishery villages. Along with improvement in such regulations, horse-riding facilities without license should be legalized to promote qualitative growth of horse-riding industry. Moreover, efforts should be made to develop and deploy instructors with horse-riding license in order to develop horse-riding into a full-fledged leisure beyond simple experience auxiliary to tourism, thus ensuring that people can enjoy leisure style horse-riding regularly in safe and healthy manners. It would be necessary to add fresh momentum into efforts to turn Jeju-do into the hub of well-being leisure horse-riding by pooling our wisdom.

• Key Words : Horse industry special zone, Horse Industry Promotion Act, horses, horse-riding, leisure horse-riding, horse-riding tourism, Jeju-do

\*Corresponding Author : 최철영(ccy@chu.ac.kr)

Received June 2, 2017

Accepted August 20, 2017

Revised August 8, 2017

Published August 28, 2017

## 1. 서론

승마는 인류역사상 유일하게 인간이 살아있는 동물인 말을 매개로 신체활동을 경험하는 특화된 형태의 스포츠이며, 자연친화적인 공간을 배경으로 행해지는 종목이라는 특징을 내포하고 있는데, 현대사회에서 승마가 각광받고 있는 주된 이유 가운데 하나는, 여가선용을 위한 개인의 가치 지향이 자연이나 동물과의 교감을 전제로 휴식이나 치유 목적의 스포츠 활동을 영위하고자 하는 형태로 전환되고 있기 때문이다[1].

승마를 분류하자면, 협의의 승마관광을 “일상 생활권을 떠나 승마시설에서 말을 타는 활동과 자연을 즐기며 말을 타는 활동을 위한 서비스와 상품의 종합체”로 정의하는 반면, 광의의 승마관광을 “일상 생활권을 떠나 직접 말을 타는 활동과 승마경기를 관람하는 활동, 그리고 다른 방식으로 승마문화를 체험하는 활동”으로 정의하고 있다. 또한 승마관광상품은 크게 체험형 승마관광(실내의 승마장, 외승)과 문화·이벤트형(승마대회, 축제이벤트) 승마관광으로 구분 될 수 있다[2].

또한 최근에 들어서는 생활체육으로서의 승마, 전문체육으로서의 승마, 교육(학교 및 방과 후)으로서의 승마, 재활로서의 승마로 구분하고 더 세분화하여 활성화하는데 노력하고 있다.

이처럼 과거 특정 계층들의 전유물이었던 “레포츠의 왕 승마”는 국민소득 3만 달러를 앞두고 있는 우리나라에서 이제 누구나 즐길 수 있는 새로운 웰빙스포츠로 각광을 받기 시작하고 있으며, 2011년 「말산업 육성법」 시행과 함께 주 5일제 정착 및 건강에 대한 관심과 육구 증대로 인하여 여가활동으로서 레저승마활동에 참여하는 사람들이 증가추세에 있다[3].

아울러 김동건[4]은 전국적으로 스포츠관광에 참여하고 있는 성인들을 대상으로 한 연구에서 지상스포츠 중, 승마가 인기를 받으며 가장 선호하는 스포츠종목이라고 하였다.

「말산업 육성법」과 이에 따른 정부의 적극적인 지원정책으로 말산업은 그동안 많은 성과를 내고 있는데, 2014년 말산업 경제규모는 3조 2,094억 원으로 「말산업 육성법」 시행 이전인 2011년 대비 11.7%가 증가하였으며, 말산업 종사자 수는 33.3% 증가한 16,091명, 승마장은 65.3% 증가한 395개, 정기승마인구는 62.3% 증가한 40,596명, 승용마는 86.0% 증가한 9,146마리에 이르고 있다[5].

한편, 농림축산식품부는 2012년 “말산업 육성 5개년 종합계획”을 수립하고, 말산업 육성 전담기관으로 마사회를 지정하여 사업을 추진하고 있으며, 2015년에는 “말산업 육성 5개년 종합계획”의 일환으로 말산업을 대표적 6차산업인 신성장 동력산업으로 육성한다는 목표로 전년의 373억 원보다 14억 증액된 387억 원을 말산업 육성 정책에 투입하면서 「말산업 육성법」 “제4장 제20조 제1항 및 제2항” 따라 2014년 제주도를 “말산업 특구 1호”로 지정하였다[6].

또한 2015년에는 “말산업 특구”로 경기도 이천, 용인과 함께 경상북도가 추가로 지정되어 제주도는 이에 더 이상 말의 고장이라는 수식어는 사라지게 되었고, 환경 및 접근성으로 인해 타 지자체와의 경쟁력에서도 뒤쳐질 수도 있으며, 과거에 회자되었던 “사람이 태어나면 서울로 보내고, 말이 태어나면 제주도로 보내라”라는 말은 이제는 머나먼 속담 같은 옛말이 되어버렸다.

“말산업 특구”는 법제처에 고시된 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」을 토대로 제주도의 말산업과 관련하여 ‘지역특화발전특구의 지정 및 운영을 통하여 지역특성에 맞게 선택적으로 규제특례를 적용함으로써 지역의 특화발전을 제도적으로 뒷받침하고 나아가 지역경제의 활성화와 국민경제의 발전을 도모함을 목적으로 한다.’고 명시되어있다.

실제로 농림축산식품부[7]는 2016년도 정책방향으로 말을 통한 도시민 삶의 질 향상과 농촌개발로 농가소득 증대를 위해 인프라구축 및 수요확충 등에 중점 지원하고, 안전한 말산업을 위해 인력양성, 승마·조련시설, 승용마 구입 지원과 지역경쟁력강화를 위하여 관광승마, 체험승마, 유소년승마단을 활성화 한다고 하였다.

그리고 전문인력에 대해 고용촉진을 시키고, 선진기술 연수와 승마인식개선을 위한 홍보를 강화한다고 하여, 말산업 특구 및 전문인력양성기관의 기능강화와 전담기관 역할 강화, 그리고 관련부처와의 협업 강화 등을 통해 말산업의 기반을 확충하며, 농촌관광 승마 활성화를 위해 외승 참여비를 지원하고, 승마대회를 공모제로 전환하여 다양한 형태의 승마대회를 유도하며, 학생승마체험 지원규모를 대폭 확대하는 등 승마 활성화에 노력하겠다고 하였다.

이를 토대로 제주도는 농림축산식품부의 전폭적인 지원을 받아 시설확충과 승마 저변 확대에 나서고 있지만, 현장에서는 정책 지원이 피부에 와 닿지 않고 사업 집행

의 효율성이 떨어진다는 의견이 제기되었고, 과도한 규제에 의한 승마시설의 공급부족과 승마 수요확대의 한계 등 많은 문제점들의 노출로 인하여 말산업 성장의 제약 요인으로 작용하고 있으며, 말산업이 발전되기 위해서 말의 사육, 승마시설의 설치 등 각종 말산업 관련 투자에 대한 규제가 완화되어야 하는데, 발전을 저해하는 가장 큰 규제로는 농어촌 승마시설의 농지설치 규제로 개선과 함께 이를 통해 무허가로 운영 중인 승마시설들을 양성화하여 승마산업의 질적 성장을 도모해야 한다고 하였다[3].

이에 본 연구는 제주도의 “말산업 특구”가 지역특화사업으로서 원활하게 운영이 되기 위함과 동시에 건전하고 안전한 레저승마 활성화를 위해 시대적 요구를 보다 적극적으로 합리적인 방안을 제시하고자 한다.

## 2. 연구방법

본 연구는 제주도 말 산업특구 지정에 따른 레저승마 활성화 방안을 위해 첫째, 레저승마와 관련된 학술연구를 고찰하였다. 둘째, 마사회, 신문기사, 보고자료 등의 매체에서 시사성 있는 내용을 고찰하였다. 셋째, 국가법령정보센터의 「말산업 육성법」에서 말 산업특구의 조항들을 분석하여 배치되는 법령을 분석하였고, 농림축산식품부, 지자체의 사이트를 방문하여 말 산업특구와 관련된 지원사업을 조사하였다. 마지막으로 승마장 현장에서 제기되고 있는 규제 및 문제점들을 분석하여 개선 및 활성화 방안을 제시하였다.

## 3. 말 산업특구의 이해

### 3.1 말 산업특구 목적

말 산업특구는 농림축산식품부의 주관으로 말산업의 육성과 지원에 관한 사항을 정함으로써 말산업의 발전 기반을 조성하고 경쟁력을 강화하여 농어촌의 경제 활성화와 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 2011년 3월 9일 「말산업 육성법」과 함께 제정이 되었는데, 농림축산식품부의 2014년 말산업 특구 지정계획 공고에 따르면, 말산업 특구의 요건으로 첫째, 승마시설·승마장 및 말 생산·사육 농가가 20개소 이상일 것, 둘째, 말을 500마리 이상 생산·사육·이용할 수 있는 시설을 갖추고 있을 것, 셋째, 말산업을 통한 매출규모가 20

억 원 이상일 것, 넷째, 말산업 진흥을 위한 승마·조련·교육 시설 등을 갖추고 있을 것, 다섯째, 위의 요건을 갖춘 지역이 서로 지리적으로 분리되어 있지 아니할 것, 여섯째, 해당 지자체 말산업 진흥계획서를 수립하여야 말산업 특구로 지정이 될 수 있다.

법제체[8]의 「말산업 육성법」 법령을 보면 말산업 특구로 지정이 되면 국가 및 지방자치단체는 말산업 특구에 사업장을 둔 말사업자가 사업에 사용되는 자금의 지원을 요청하는 경우에는 예산의 범위에서 지원할 수 있으며, 국가 또는 지방자치단체는 말산업 특구의 진흥을 위한 사업에 행정적·재정적 지원을 할 수 있다. 또한 「조세특례제한법」에 따라 법인세나 소득세 등의 감면과 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품관리법」에도 불구하고 국유재산·공유재산을 수의계약으로 말 산업특구의 말사업자에게 대부·사용·수익하게 하거나 매각할 수 있다.

동법의 법률적 근거를 토대로 말의 생산, 사육, 조련, 유통, 이용 등 승마레저 활동의 안전과 질서를 확보하여 말산업의 발전을 도모하는데 있고, 레저승마 대중화를 위해 보다 체계적이고 효율적인 제도와 정책을 마련하는데 있으며, 이러한 관점에서 정부와 지자체는 말 산업 활성화와 관련 산업 진흥을 위하여 중장기 적으로 “말 산업 특구지정”과 “말 산업육성 5개년 종합계획” 등 인프라 구축 사업과 함께 다양한 육성방안을 추진하고 있다[9].

이와 같은 정책을 기반으로 2014년 1월 제주도가 ‘말 산업 특구 1호’로 지정이 되었으며, 2015년도에는 경상북도와 경기도 용인시·이천시·화성시가 연대하여 추가로 지정이 되었다.

### 3.2 말 산업특구 현황

제주도는 말 산업특구로 지정되면서 제주도가 우리나라 말산업 육성의 선도지역으로 역할을 수행할 것을 기대하고 있으며, 말 산업을 6차 산업으로 육성한 모범적 사례를 창출해야 하는 과제를 안게 되었다. 또한 말산업 특구 진흥계획에 의해 2017년까지 엘리트 국산 경주마 공급, 승마 수요기반 확충, 마육 산업 육성 등 9개 분야 35개 사업에 1142억 원을 투자해 나갈 계획이다.

그러나 시설확충과 승마 저변 확대에 나서고 있지만, 현장에서는 정책 지원이 피부에 와 닿지 않고 사업 집행의 효율성이 떨어진다는 의견이 제기되었고, 과도한 규제에 의한 승마시설의 공급부족과 승마 수요확대의 한계

등 많은 문제점들의 노출로 인하여 말 산업성장의 제약 요인으로 작용하고 있으며[10], 말 산업이 발전되기 위해서 말의 사육, 승마시설의 설치 등 각종 말 산업관련 투자에 대한 규제가 완화되어야 하는데, 발전을 저해하는 가장 큰 규제로는 농어촌 승마시설의 농지설치 규제 개선과 함께 이를 통해 무허가로 운영 중인 승마시설들을 양성화하여 승마산업의 질적 성장을 도모해야 한다고 하였다[11].

한편 경상북도는 농림축산식품부의 말 산업 2차 5개년 계획과 도 사업 방향과 연관성 강화를 통해 도내 5개시·군(구미시, 영천시, 상주시, 군위군, 의성군)에 ‘호스월드(Horse World)’ 구축을 목표로 2015년부터 2019년까지 총 1천 180억 원(국비 50%, 지방비 30%, 자부담 20%)을 투입하여 역할분담을 하여 특색 있고 확실한 사업으로 추진하며, 승마활성화를 위해 유소년 체험과 여성승마인구를 확대하겠다고 하였다. 그리고 전문 승용마의 생산과 중요성을 강조하여 제주도에서 생산하고 경상북도에서 보급하며, 서울에서 소비할 수 있는 시스템 구축과 함께, ‘화랑승마단’ 운영계획을 밝혔다. 또한 승마장 시설안전관리 분야, 군위 가온누리 연계 승마장 설치, 승용마 전문 생산 농가 육성 등에 예산을 우선 지원하기로 하였고, 낙동강 외승코스를 구미에서 상주까지 연장하며, ‘렛츠런파크’ 영천과 연계하여 휴양시설과 승용마 거점 조련시설 등을 설치·운영한다고 하였다[12, 13].

경기도는 용인·화성·이천 3개시 1987km<sup>2</sup>(용인 591km<sup>2</sup>, 화성 851km<sup>2</sup>, 이천 461km<sup>2</sup>)가 말산업 특구로 지정 되었는데, ‘에코팜랜드’ 조성을 위해 올해까지 총 5609억원(국비 1417억원, 도비 713억 원, 기타 3479억 원)을 투입하여 경기도가 축산 R&D단지과 승용마 단지를, 한국마사회가 말 조련 단지를, 화성시가 유리 온실 및 경관 농업 단지를 조성하기로 하였으며, 특히 경기도가 조성하는 승용마 단지는 72ha에 사업비 321억 원을 투입하여 인공 수정센터와 번식·승마·조련시설, 경연·경매장, 동물병원, 승마대회장, 외승코스 17.8km를 만들어 승용마 870두 도입을 밝혔다. 이는 서울·인천 등 수도권에서 접근성이 양호한데다 서해안과 인접해 있는 지리적 여건과 주변경관도 훌륭하다는 평가와 함께, ‘에코팜랜드’의 조성으로 FTA시대 농촌의 신 소득 발굴과 일자리 창출을 위한 말산업, 관광·경관 농업 등 지속 가능한 신성장 산업 육성 단지로 자리매김할 것이라고 하였으며, 전국 최초로 농업용 간척지에 농업과 축산, 관광복합단지 조성으

로 간척지 활용의 새로운 패러다임을 제시하였다[11].

## 4. 승마시설 현황 및 문제점

### 4.1 국내 승마 시설현황

우리나라의 승마장은 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 의해 관리되어 왔지만, 「말산업 육성법」의 제정으로 인해 승마장 개설조건이 완화되었으며, 현재 관리 및 개발되고 있는 승마장 시설은 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 의한 “체육형 시설”과 「말산업 육성법」에 의한 “농어촌형 시설” 두 가지 유형으로 구분된다.

한편 한국마사회의 2015년 말산업 실태조사[5]를 보면 전국의 승마시설 수는 2013년 대비 62개소(15.7%) 증가한 457개소로 경기도(서울, 인천 포함)가 123개소로 가장 많고, 제주도 67개소, 경상북도 60개소, 경상남도 50개소 순으로 나타났으며, 2014년 395개소 대비 약 15.7%인 62개소가 증가하였는데, 주로 증가한 지역으로는 경기도, 제주도, 충청남도, 전라남도 등으로 이들 지역에서 증가한 승마시설은 전체 증가분의 약 80% 이상을 차지하고 있다.

이중 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 의한 승마장이 184개소(40.3%)로 가장 많고, 농어촌형 승마시설이 124개소(27.1%), 미신고 시설이 149개소(32.6%)를 차지하고 있는데, 이중 미신고 승마시설 수는 전년대비 53개소(55.2%)로 크게 증가하였다. 또한 2016년 6월 현재 말 등록원에 등록된 말은 승용마가 16,299두, 번식마 2,818두, 육성마 3,227두, 승용번식마 126두, 경주마 2,771두, 기타마 5,016두로 총 30,257두가 등록되어 있다.

그리고 승마시설에 종사하는 전문인력이 보유하고 있는 자격증을 보면 생활체육 3급 자격증을 보유한 인력이 63.5%로 가장 많았고, 그 다음으로는 재활승마지도사가 27.1%, 안전요원 22.3%, 경기지도사 2급 21.4%등의 순으로 나타났다.

<표 2>에 나타나 바와 같이 국내 주요 승마시설의 요금체계[13]를 살펴보면, 일회성 체험비는 평균 3만원 가량이었고, 쿠폰 10매 요금은 43만 5천 원 가량이었으며, 월 회비는 56만 3천원, 자마회원비는 75만 5천원 정도였다. 지역별로는 수도권 요금이 비수도권에 비해 높게 형성되어있고, 승마시설 규모가 클수록 요금체계가 비싼 것으로 나타났다.

<Table 1> Comparison on types of domestic riding facilities

|  |  |  |
|--|--|--|
| Relevant legislation   | 「Horse Industry Development Act」   | 「Installation and Utilization of Sports Facilities Act」  |
| Responsible agency   | Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs  | Ministry of Culture, Sports and Tourism  |
| Category   | Article 2 Paragraph 7 Agricultural and fishing village type riding facility  | Sports type riding facility  |
| Purpose  | Article 1 (Purpose) The purpose of this Act is to contribute to revitalizing the economy of agricultural and fishing villages and improving the quality of citizens' life by prescribing matters concerning the fostering and support of the horse industry, thereby creating a foundation for the growth of the horse industry and strengthening the competitiveness thereof. | Article 1 (Purpose) The purpose of this Act is to contribute to improving the people's health and helping them make good use of their leisure hours by encouraging the installation and utilization of sports facilities and ensuring sound development of the sports facility business. |
| Area for installation of riding facility                       | Article 16 (Excludes application of 「Installation and Utilization of Sports Facilities Act」), limited to "rural community" in 「Framework Act on Agriculture, Rural Community, and Food Industry」 Article 3 Paragraph 5 and "fishing village" in 「Framework Act on Fisheries and Fishing Villages Development」 Article 3 Paragraph 6  | Installation limited in accordance with 「Enforcement Decree of the National Land Planning and Utilization Act」   |
| Criteria of facility   | Building is not classified (agricultural and fishing village type riding facility is not defined as a building)  | Complies with Article 11 (Facility Standards, etc.) Sports facility (Sports field)   |
| Number of horses owned   | 3 or more (common)   |  |
| Industry   | Provides services using horse, such as horse rental, horse trekking, and riding experience   | Article 10 Paragraph 2 Sports facility business  |
| Mandatory placement of professional workforce and safety guard | Article 11, Article 12<br>1. Horse trainer or rehabilitation riding instructor<br>2. Sports instructor<br>3. Person who has completed a course from professional workforce development institution<br>(1-2 people per horse for 10 horses or more, 1-3 people per horse for 10 horses or less)   | Article 23 (Placement of Sports Instructors) (1 person for 20 horses or below, 2 people for 20 horses or more)   |

<Table 2> Fee for horse riding facilities

(Unit : KRW)

| Category                |   | One-time fee | 10-time coupon | Monthly expense | Membership fee for horse owners |
|-------------------------|---|--------------|----------------|-----------------|---------------------------------|
|                         | Total   | 24,817       | 435,579        | 563,463         | 755,041                         |
| Region                  | Capital area                                  | 32,892       | 557,032        | 806,658         | 1,010,253                       |
|                         | Non-capital area                              | 21,642       | 381,765        | 467,577         | 635,491                         |
| Type                    | Maritime horse riding facility                | 24,785       | 406,718        | 544,418         | 764,087                         |
|                         | Riding facility in connection with field trip | 25,550       | 488,769        | 610,706         | 733,333                         |
|                         | Riding facility for local tourism (leisure)   | 20,362       | 813,043        | 600,000         | 745,455                         |
| Size of riding facility | 5 horses or less                              | 16,694       | 318,692        | 415,642         | 600,719                         |
|                         | 6~19 horses                                   | 26,485       | 436,330        | 592,682         | 753,767                         |
|                         | 20 horses or more                             | 28,611       | 472,567        | 576,734         | 848,946                         |

#### 4.2 국내승마시설 문제점

2015년 한국농촌경제연구원에서 조사한 말산업 육성 현황과 발전방안에 대한 자료를 보면 승마시설 운영 시 가장 큰 애로사항 1순위로 '농지전용 등 인허가 문제'와 '승마고객 확보의 어려움'이 높게 나타났으며, 2순위로는 '초기시설 투자비 과다'와 '승마시설 운영비 과다'가 높게 나타났다. 승마시설을 운영에 있어 초기 인허가 문제가 가장 시급히 해결해야 할 문제인 것으로 나타났으며, 승마고객 확보, 운영비 과다, 초기 시설투자비 과다에 대한

문제점도 해결해야 할 중요한 문제로 나타났다[11].

또한 제주도를 비롯한 2곳의 말 산업특구에 사업비 지원과 함께 각종 규제완화혜택 등 다양한 정책과 함께 여러 방면으로 노력하고 있지만, 현장에서는 법률을 위반하는 부작용과 운영난에 대한 사례가 많은 것으로 나타났다.

앞에서 전술한 바와 같이 농어촌형 승마시설을 운영함에 있어서 우선 「농지법」의 용도구역에서의 행위 제한에 따라 기존의 승마시설을 지자체로부터 농지원 원상

회복명령을 통보받은 사례가 빈번한 것으로 나타났는데, 이러한 이유는 일반적으로 농지를 승마장으로 활용하기 위해서는 체육용지로 변경해야 하고, 이럴 경우 농지전용부담금과 토지가격상승에 따른 개발 부담금이 수반되기 때문이며, 현행 「축산법」에 의하면 농업진흥구역 안에서 말사육은 가능하나, 말사육시설을 이용한 농어촌형 승마시설의 운영은 불법에 해당되어 이러한 부분에 있어 규제완화가 필요한 것으로 나타났다.

또한 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」, 「건축법」 등 여러 관련법과 배치됨에 따라 탁상행정 차원의 말산업 특구가 아닌 실질적으로 현장에 도움이 되는 활성화를 위한 정책이 필요한 것으로 나타났다.

아울러 승마시설이 대부분 영세함과 운영난에 따라 승마교육을 할 수 있는 전문인력(자격증 소지자)이 매우 부족한 실정이고, 안전장비와 안전시설의 미흡으로 인해 안전사고에 대비가 부족하였으며, 기승자가 승마시설에서 안전사고가 발생할 경우 보험에 가입되어 있지 않아 사고 시 문제가 심각한 것으로 나타났다.

### 4.3 제주도 승마시설 문제점

2016년 6월 제주도에 운영 중인 승마시설은 67곳이며, 승마시설 신고여부가 불분명한 시설도 12곳이나 되는데[14], 승마시설의 증가와 함께 승마인구도 증가로 승마장 외의 말 이용업 시설 또한 증가추세에 있지만 행정적으로 체계적인 관리가 매우 미흡한 실정이다.

또한 대부분의 승마장은 시설이 열악하고 질 좋은 서비스가 이루어지지 않고 있으며, 단순한 체험객 위주의 승마장으로서 승마의 매력을 느낄 수 있는 시스템을 갖추지 못하고 있다.

<Table 3> Number of annual average riding accidents and accident-related compensations for 3 years

| Category  | Nationwide     | Gyeonggi-do    | Jeju-do       |
|---|----------------|----------------|---------------|
| Number of annual average riding accidents (for 3 years) | Average        | Average        | Average       |
|   | 2.11 times     | 2.50 times     | 1.80 times    |
| Category  | Nationwide     | Gyeonggi-do    | Jeju-do       |
| Riding accident-related compensations (for 3 years)     | Average        | Average        | Average       |
|   | KRW 10,471,739 | KRW 12,875,000 | KRW 1,742,500 |

2014년 제주대학교 산학협력단에서 ‘승마시설 사고발생 예방 개선방안 및 보험활성화 연구’에 대한 조사[15]에서 연평균 2회의 사고가 발생하는 것으로 나타났고, 사고발생 주요 원인으로 안전수칙 미 준수(44.4%)와 기승자 능력 및 태도(33.3%), 그리고 말상태(14.8%), 기타(7.4%)에서 높게 나타났으며, 사고발생시 재무적 영향이나 사업 확장 의지에 대한 재고, 고객유지 등 승마산업 발전의 저해요인으로 나타났지만, 반면 안전시설을 강화하고 전문인력을 확보한다면, 승마에 참여하는 정기적인 고객이 늘어날 것이라는 전망이 높은 것으로 나타났다. 아울러 승마시설에 종사하는 승마교관 및 장제사 등 전문인력이 턱없이 부족한 실정이며, 말 관련 자격제도는 1년에 각 1차례 실시하는 「국민체육진흥법」 제11조에 따라 문화체육관광부에서 주관하는 승마지도자 자격증과 「말산업 육성법」 제11조에 의해 한국마사회에서 주관하는 자격시험이 있는데, 그나마 문화체육관광부에서 실시하는 자격시험은 제주도에 응시할 수 있지만, 한국마사회에서 주관하는 자격시험은 과천에서 실시하기에 시간과 비용면에서 다소 어려움이 있다.

그리고 제주도에는 승마와 관련된 체험프로그램의 경우 승마장에서 기승하는 것 이외에 특별한 프로그램이 없는 상황이며, 4면의 바다와 함께 368여개의 오름이 있지만, 타 지자체처럼 외승코스가 없다.

이에 일부 제주도민들이 위험한 도로 옆에서 기승하는 행위들이 간혹 있지만, 교통사고 등 안전사고에 위험이 크기에 관광객들에게 추천할 수 없는 상황이며, 제주도의 자연환경과 제주도의 말과 어울리는 스포츠이벤트도 없는 실정이다.

## 5. 레저승마 활성화를 위한 개선방안

### 5.1 프로그램 개발

제주도는 신들의 이야기가 살아있는 섬이라 불리울 만큼 청정적인 천혜의 자연환경을 가지고 있어 스포츠관광 휴양지로 더 없는 매력을 지니고 있으며, 가까운 거리에 있는 중국, 일본, 홍콩, 대만 등 아시아 주요도시들을 연계할 수 있는 위치해 있을 뿐만 아니라 사회간접시설(SOC)도 비교적 잘 갖추어져 있어 아시아 관광허브도시의 메카로 발돋움 할 가능성이 높다[16].

과거 말의 전유물로 인식되었던 제주도가 「말산업 육성법」 및 타 지자체의 말 산업특구 지정으로 인하여

균형적인 발전을 기대할 수도 있지만 반면, 접근성과 장기적으로 보았을 때 승마의 메카로서 매력적인 요소가 경쟁력에서 떨어질 수도 있다. 따라서 제주도의 독특한 자연환경을 통해 승마를 위한 환경을 활용한 다양한 승마체험프로그램을 개발할 필요가 있다. 물론 제주도의 환경을 배경으로 삼아 말과 잘 어울린다고 하는 제주마 축제나 지구력승마대회가 개최된 경우가 있지만, 체계적이지 못한 운영미숙과 다양한 프로그램의 부재로 인해 많은 아쉬움을 남기고 있어 이를 보완하여 발전시켜 나가야 할 것이며, 승마에 대해 소수 일부계층만의 전유물로 인식하는 사회적 분위기로 인하여 승마인구 확산에 걸림돌로 작용할 수 있음에 따라 공무원들의 연수교육 프로그램 개발을 비롯해, 남녀노소 일반인들이 쉽게 접근할 수 있게 할 뿐만 아니라, 직장인들이 동아리모임 등 다양한 활동을 구성하여 퇴근 이후에도 교육을 받을 수 있는 교육시스템을 구축해 나가야 할 것이다.

## 5.2 정책 및 안전관리

제주도가 2007년 세계보건기구 지역사회 안전증진협력센터로부터 세계에서 117번째로 국제안전도시로 인정받아 국내 광역자치단체로서는 첫 번째로 인증을 받았으며, 2012년 재 공인에 성공한 이후 2017년 3차 공인을 앞두고 있는데, 안전도시는 말 그대로 재해재난과 각종 범죄 및 교통사고, 학교폭력, 낙상사로부터 안전한 도시를 말한다.

이는 국제안전도시의 공인을 받았다는 사실이 중요한 것이 아니라 안전도시를 계속 유지해나가는 일이 훨씬 더 중요하고, 그에 걸맞게 안전한 승마활동을 위한 시스템이 필요하기에 도내에 있는 '체육형 승마시설'이나 '농어촌형 승마시설'을 통합적으로 운영관리 할 승마와 관련된 전문 담당부서를 신설해야 한다.

남기연[17]은 승마장에서 이용자에게 손해가 발생한 경우 승마장 업주, 강사 또는 이용자 사이에 책임에 따른 법리관계가 어떻게 형성되는지가 분쟁해결을 위한 기준이 될 수 있고, 이를 위해서는 동물의 점유자라 할 수 있는 승마장 업주와 그 피용자 또는 이행보조자라 할 수 있는 강사 등에게 어떠한 내용의 주의의무를 어느 정도로 요구할 것인지에 대한 판단이 요구된다고 하였으며, 말을 이용하는 자가 자신의 이익을 위해 그에 따른 말의 위험을 인식하면서 말에 대한 지배를 인수받은 경우 또는, 누가 봐도 중잡할 수 없는 상태의 말을 인수하는 것처럼

일반적인 동물위험을 넘어서는 위험을 스스로 내맡겨진 경우 등에서는 동물 보유자의 면책이 문제될 수 있다고 하였다.

또한 각종 운동 및 레저활동으로 심심치 않게 발생하는 사고 중 하나가 승마 낙상 사고인데, 레저승마 활동을 하다가 사고가 나는 경우도 있지만, 학생들을 대상으로 하는 방과 후 승마교실 등 승마를 배우는 과정에서도 낙상사고가 발생하고 있으나 대부분의 사고 시 보험을 통해 제대로 된 보상혜택을 받지 못하고 있으며, 더 열악한 부분은 미신고시설의 승마장에서 사고 발생 시 치료비 등을 전적으로 승마자 스스로 해결하고 있는 실정으로 많은 마찰이 발생하고 있다[5].

이러한 사례가 빈번히 발생하고 승마장의 열악한 운영환경을 극복하기 위하여 경상북도는 2016년부터 도내 민간승마장에서 말을 타다 사고를 당해도 보험혜택을 받게 된다고 11일 밝혔는데, 신고 된 도내 민간승마장 34곳에 보유한 전체 승용마 340여 마리를 상해보험에 가입하기로 하였다. 이를 위해 도는 시·군과 함께 1마리당 보험 가입비 51만원씩(자부담 9만 원 별도), 모두 1억 7340만원을 지원하기로 하였다[18].

따라서 안전이 미흡한 승마시설이나 보험 미가입 시설을 파악하고, 안전시설 및 안전사고와 관련된 규제는 강화하는 방안을 수립하여 안전한 승마활동 위해 전반적인 노력을 해야 할 것이며, 운영난을 겪고 있는 승마시설의 경우 도 차원에서 보험료를 차등 지원하는 방안도 고려해야 할 것이다.

## 5.3 전문인력 양성

아울러 올바른 승마교육을 위해 자격증 소지한 승마지도자를 반드시 배치하게하고, 도 차원에서 시설 운영에 필요한 전문인력을 확보하여 영세한 승마시설 순환근무제도 고려해야 할 것이며, 이를 위해 제주도나 한국마사회에서 국가자격증 시험을 대행하고 있기 때문에 한국마사회 제주지역본부 등에서 전문인력을 양성하는 방안도 모색할 필요가 있음에 따라 마필 육성과 관련한 교육뿐만이 아니라 내부 인력들을 활용하여 승마관련 교육시스템을 구축하는 방안도 있다.

이를 위해 한국마사회 제주지부를 필두로 하여 제주대학교, 제주한라대학교, 서귀포산업과학고등학교 등 마산업과 관련된 교육기관을 비롯해 제주도 및 정부산하단체 등과 긴밀한 협력을 해야 할 것이다.

## 6. 결론 및 제언

### 6.1 결론

지금까지 말 산업특구 지정에 따른 제주도의 승마산업의 실태를 분석하고 문제점을 파악하여 향후 개선방안을 제시하였다.

말 산업은 이제 국가차원의 핵심사업이며, 「말산업 육성법」과 동법을 토대로 한 말 산업특구 지정은 아직 기초단계에 있기에 대응적 차원에서 시설안전에 대한 법규는 강화하거나 동법과 배치되는 시설관련법규를 완화하는 방안이 요구된다.

경영난과 영세로 인한 경비절감을 위해 다수의 미신고 승마장과 전문인력 미배치, 보험 미가입 등, 불법·탈법 영업행위를 하는 불법승마장의 경우 대부분 안전장구 미착용 등으로 안전수칙마저 준수하지 않는 것으로 드러나 문제의 심각성을 더하고 있어 안전사고에 대한 경각심을 갖고, 선결해야할 과제이다.

또한 제주도는 말의 고장이라는 단일함에서 벗어나야 하며, 특수성에 대한 이점을 더 이상 특권으로 생각하여서는 안 될 것이다. 순수하게 제주도로 승마를 즐기러 오기에는 접근성이 떨어지기에 오히려 긴장을 늦추지 말고 승마와 관련된 제주도만의 특색을 살린 다양한 콘텐츠 및 주변지역과 융합되는 환경친화형 외승코스 개발에 노력을 기울여야 하며, 말 산업특구 1호에 걸맞게 승마관련 부서를 신설하여 보다 체계적인 관리를 해야 할 것이다.

승마시설 현장에서 나타나는 애로사항 중 가장 핵심이 되는 부분이 「말산업 육성법」 따라 배치되는 관련법을 들인데, 동법에 의해 승마시설을 설치하고 운영하다 보면 관련법에 의해 벌금을 부과하거나 심지어 승마장을 원래상태로 복구명령 하는 사례가 있기에 「농지법」, 「건축법」, 「축산법」 등 관련법 규제를 완화하거나 저촉되는 조항들을 개정하는 방안도 추진해야 할 것이다. 아울러 단순히 체험하는 관광형승마가 아닌 정기적으로 안전하고 건전한 레저승마를 즐길 수 있도록 승마자격을 갖춘 지도자양성과 배치에 노력을 기울여야 하며, 지혜를 모아 제주도가 웰빙을 추구하는 레저승마의 천국이 될 수 있도록 박차를 가해야 할 것이다.

### 6.2 제언

본 연구는 2014년 제주도가 말 산업특구로 지정된 정책을 토대로 진행하였으며, 관련 자료들이 다소 미흡한

부분도 있었지만, 말 산업특구와 함께 제주도의 레저승마발전을 위해 관련된 전반적인 환경에 대한 문제점들을 점검해보고 그에 대한 개선방안을 제시하는데 연구의 의의가 있음을 시사한다.

## REFERENCES

- [1] K. H. Jung, H. M. Kang. "A Study on the Motive for Participating in Horse-Riding as a Leisure Activity" *Journal of leisure and recreation studies*, Vol. 38, No. 4, pp. 64-75, 2014.
- [2] hankookilbo, "Produce 7,000 jobs with special horses", 15 September report. 2011.
- [3] D. G. Kim, A study on development of research instruments for participation factors in sport tourism. Graduate School Hanyang University. Ph.D. thesis, 2014.
- [4] W. I. Lee, "A Serious Leisure Perspective of Horseback Riding Club Members", *Journal of leisure and recreation studies*. Vol. 37, No. 3, pp. 113-129, 2013.
- [5] D. G. Kim, "A Study on the Method to Activate Leisure Horse Riding by Considering 「Horse Industry Promotion Act」", *The Korean Association of Sports and Entertainment Law*, Vol. 19, No. 2, pp. 175-199, 2016.
- [6] <http://www.moleg.go.kr/Main.Tml>
- [7] J. K. Kim, H. H. Kim, "Input-Output Analysis on the Economic Impacts of Korean Equine Industry", *kjae*, Vol. 52, No. 4, pp. 49-78, 2011.
- [8] MAFRA, "Plan to implement industrial development comprehensive measures at the end of 2015"
- [9] MAFRA, "Plan to implement industrial development comprehensive measures at the end of 2016"
- [10] Jejumaeil. "Nurturing horse industry It important to improve unnecessary regulation", 14 April 2016 report.
- [11] horsebiz, Establishment of 'Eco Farm Land' designated as Gyeonggi-do and Horse Industrial Zone. 26 January 2014, report.



- [12] GyeongBuk. Report on Final Report for the Development of the Special Zone for the Horse Industry. SNU R&DB Foundation, 2015.
- [13] Daegunewspaper. Gyeongbuk Horse Industry Creation Rate. 3 January 2016, report.
- [14] C. K. Lee, N. H. Kim, S. K. Ko, Analysis of Strategic Factors and Priority for Equestrian Tourism Using AHP. The Korea Academic Society of, Vol. 27, No. 6, pp. 317-339. 2015.
- [15] JNU R&DB Foundation, A Study on the Improvement of Prevention of Accident at the Equestrian Facilities. report, 2014.
- [16] D. G. Kim, "The Study on the Development Plan of Sports Tourism in Jeju-do", 2003 Korean Society for the Sociology of Sport conference, pp197-211, 2003.
- [17] K. Y. Nam, "A study on the civil liability of Horse holder - Focusing on the horse riding accident ". The Korean Association of Sports and Entertainment Law, Vol. 19, No. 1, pp. 139-157, 2016.
- [18] Seoulnewspaper, Gyeongsangbuk-do "Private riding accident accident insurance benefits" - Accidents up to 100 million accidents such as falls - Help stabilize riding horse business, 11 January 2015, report.

저자소개

최 철 영(Cheol-Young Choi) [정회원]



- 1988년 2월 : 조선대학교 일반대학원 (체육학석사학위)
- 2004년 10월 : 몽골국방대학교 체육학 (명예박사학위)
- 2011년 8월 : 우석대학교 대학원 체육학 (체육학박사학위)

• 1994년 3월 ~ 현재 : 제주한라대학교 교수

<관심분야> : 태권도, 레저스포츠, 말 산업, 골프