



발행일 2020년 10월 27일

발행처 국회입법조사처

발행인 오명호 국회입법조사처장 직무대리

www.nars.go.kr

이슈와 논점

온라인 마권(馬券) 발매제 도입의 쟁점과 향후 과제

유 제 범*

최근 경마산업에 온라인 마권 발매제 도입 필요성이 제기되고 있다. 코로나 19에 따른 경마산업 위기극복과 향후 코로나 19와 같은 비상 상황에 대응하기 위해 비대면 경마 서비스 구축에 대한 논의가 필요한 측면이 있다. 그러나 제도 도입을 둘러싸고 다양한 긍정적인 효과와 함께 사행성 조장 등 부작용도 우려되고 있으므로 부작용 해소를 위한 온라인 시스템 구축과 말산업 서비스의 다각화 노력이 필요하다.

1 들어가며

코로나 19의 여파로 국내 경마가 올해 2월 23일 이후 중단되고 지난 6월 19일부터 무관중 경기가 시행되고 있는 가운데 경마산업의 피해가 날로 늘어나고 있다. 한국마사회에 따르면 경마 중단에 따른 매출 손실액은 3월에만 8천억 원에 달하며, 2014년 이후 매년 반기 기준 3조 8천억 원의 매출 규모를 고려하면 경마 중단 사태가 지속될 경우 그 피해규모는 계속 증가할 것으로 전망된다.¹⁾

이와 같은 국내 경마산업의 어려움을 타결하기 위해 온라인 경마 제도, 즉 온라인 마권(馬券) 발매제 도입이 필요하다는 주장이 제기되고 있다. 이와 관련하여 7월 29일 국회농림축산식품해양수산위원회의 한국마사회 업무현황보고에서 제도 도입의 필요성에 대하여 언급되었고,²⁾ 제21대 국회에 들어 온라인

1) 한국마사회 보도자료, 「코로나로 멈춰 선 경마...말 산업에 드리운 “코로나 블루”」, 2020.4.5.; 김지호, 「마사회 코로나19 적자경영 걱정, 온라인 마권 발매 허용 간절히 원해」, BUSINESSPOST, 2020.3.20.

마권 발매제 도입과 관련한 3건의 「한국마사회법 일부개정법률안」이 발의되어 있다. 반면, 온라인 마권 발매제 도입에 대하여 시민사회단체를 중심으로 도박중독 확산, 사행성 조장 등 부작용에 따른 사회적 문제도 지적되고 있다.

따라서 국내 경마산업 현황과 마권 발매 제도, 코로나 19에 따른 경마산업의 피해 현황과 연관 분야의 영향을 분석하고, 온라인 마권 발매제 도입과 관련한 주요 쟁점사항과 향후 과제를 살펴보고자 한다.

2 국내 경마산업 현황과 제도

(1) 경마산업 현황³⁾

국내 경마산업의 규모는 2019년 총매출액 기준 7조

2) 국회사무처, 「제380회 국회(임시회) 농림축산식품해양수산위원회 회의록(임시회의록)」 제3호, 2020.7.29.

3) 사행산업(射倖産業)은 「사행산업통합감독위원회법」에 따라 카지노업, 경마, 경륜·경정, 복권, 체육진흥투표권, 소싸움경기로 분류됨. 매출액 비중은 경마 32.5%, 체육진흥투표권 22.6%, 복권 21.2%, 카지노 12.95, 경륜 8.1%, 경정 2.6%, 소싸움경기 0.1%임(사행산업통합감독위원회, 「사행산업 관련 통계」, 각년도)



3,572억 원으로 국내 전체 사행산업 총매출액 22조 6,507억 원의 32.5%를 차지해 가장 비중이 높다. 다만, 순매출액(실 고객지출액=총매출액-환급금) 기준으로 살펴보면, 경마는 약 1조 9,724억 원으로 전체 사행산업 순매출액의 약 20%를 차지하고 있고, 카지노가 29.7%로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 경마산업 총매출액 규모는 2006년 약 5조 3천억 원의 수준에서 2017년 약 7조 8천억 원 수준으로 증가하였다가 2018년 약 7조 5천억 원, 2019년 약 7조 4천억 원으로 감소추세이다. 경마 이용객 수는 2006년 약 1,940만 명에서 2019년 약 1,270만 명 수준으로 감소하였다.

국내 경마 매출은 한국마사회의 경마장(본장) 3개소⁴⁾와 전국의 장외발매소 30개소에서 발생하는데, 총매출액 기준으로 3개 경마장에서 2조 1,847억 원, 30개 장외발매소에서 5조 1,705억 원으로 장외발매소의 매출 비중이 약 70%를 차지하고 있다. 이용객수도 경마장 장외발매소가 약 800만 명으로 전체 대비 약 63.5%수준이다.

(2) 마권 발매 제도

현행 「한국마사회법」 제6조 등에 따라 마권 발매는 원칙적으로 경마장 안에서만 가능하고, 농림축산식품부장관의 승인을 받은 경우에는 예외적으로 경마장 외의 장소에 장외발매소(전국 30개소)를 설치하여 마권을 발매할 수 있도록 규정하고 있다.⁵⁾

또한 한국마사회의 「경마시행규정」 제126조(승마 투표권)에 따라 경마사업장(경마장, 장외발매소) 내에서만 스마트폰 모바일 발권 시스템을 운영하고 있다. 경마 모바일 마권 발매 시스템은 한국마사회 홈페이지에서 스마트폰 어플리케이션을 통해 영구계좌의 경우 실명인증, 일일계좌의 경우 비실명으로 베틱을 할 수 있고, 모바일 마권은 마이카드 회원을 대상으로 서비스를 제공하며, 위치식별 기술을 활용하여 사업장 내

에서만 마권발매를 허용하고 있다. 이와 같은 실명인증 절차로 인해 청소년 이용자 접근을 차단하고 있다. 2018년 기준, 경마 모바일 발권 시스템의 1일 모바일 베틱 이용인원은 평균 31,251명으로 총 입장인원의 37% 수준이고, 모바일 발권 일일 매출액은 평균 109.4억 원으로 전체 매출액의 약 21.8% 수준이다. 이용자 1회 평균 베틱금액은 8,071원으로 전체 평균 12,619원의 64%를 차지하고 있다.

한편 한국마사회는 1996년부터 전화 또는 PC를 통한 온라인 마권발매를 시행한 바 있었으나, 2006년 감사원의 문제제기와 법적 근거가 미비하다는 2008년 법제처의 유권해석에 따라 2009년 8월부터 온라인 발매를 중단한 적이 있다.⁶⁾

3 온라인 마권 발매제 도입 관련 쟁점

(1) 코로나 19에 따른 경마산업 위기극복 필요성

현재 코로나 19의 국내 확산에 따른 방역강화 조치로 인해 한국마사회는 금년 2월 23일 이후 마권 발매를 중단하고 있다.⁷⁾

2019년 총매출액 기준 약 7조 4천억 원의 경마산업 규모를 고려하면 향후 코로나 19의 국내 확산 정도와 방역조치 수준에 따라 달라지겠지만 매출감소 및 일자리 문제 등 피해규모는 계속 늘어날 것으로 전망된다. 특히 국내 전체 말산업에서 경마부문이 차지하는 비중이 전체 산출규모 기준으로 약 80%임을 고려할 때,⁸⁾ 경마 중단에 따라 전체 말산업이 입는 피해도 상당할 것으로 보인다.

또한 축산발전기금 등 농어촌 관련 재정수입에 지장을 초래할 수 있다. 매년 한국마사회 경마수익금의

4) 서울(과천), 제주(애월), 부산경남(부산 강서)

5) 마권의 단위투표금액은 100원(동법 시행령 제6조)이고, 마권한도는 10만 원을 초과할 수 없음

6) 국회농림축산식품해양수산위원회, 「한국마사회법 일부개정법률안 검토보고서」, 2020.2., p.16.: 법제처 법령해석사례, 법제처-08-0328.

7) 마권발매는 중단되었지만, 경주마의 경기력 유지와 관리를 위해 경기는 주기적으로 실시되고 있음

8) 2018년 기준 말산업의 전체 직·간접 산출규모는 연간 약 3조 4천억 원, 직·간접 취업인원은 약 2만 5천 명이고, 경마부문의 전체 산출규모는 약 2조 6천억 원, 취업인원은 약 1만 2천 명임(농림축산식품부·한국마사회, 「2019 말산업실태조사 보고서」, 2020.2.)

일부인 특별적립금의 70%를 「축산법」 제43조의 축산발전기금으로 납입하여 국내 축산정책의 재원으로 사용하고 있다. 2020년 기준 축산발전기금에 납입하는 경마수익금은 약 1천 8백억 원으로 전체 축산발전기금 수입 약 1조 1천 억 원의 15.6%를 차지하고 있고, 축산발전기금의 다른 재원인 용자금 및 여유자금 회수, 이자 수입분 등을 제외하면 기금 재원의 약 70%를 한국마사회 경마수입금에 의존하고 있는 실정이다.⁹⁾ 그리고 경마매출액 중 16%는 레저세, 지방교육세, 농어촌특별세로 납부되어 지방재정과 농어촌재정으로 활용되고 있다. 아울러 「한국마사회법」 제36조(사업의 범위)에 따라 한국마사회는 농업인 자녀장학사업 등 농어촌사회복지증진사업, 사업장 인근 주민의 생활편익과 복지증진 사업도 실시하고 있다.

따라서 경마 중단이 지속될 경우 축산업 등 다른 분야로 부정적인 영향이 확산될 우려가 있다. 온라인 마권 발매제 도입 여부는 이와 같은 관련 재정수입 감소와 함께 경마산업의 산업적 파급효과¹⁰⁾를 고려하여 결정할 필요가 있다.

(2) 불법 사설경마 수요 억제 효과 측면

불법 사설경마 수요 억제의 수단으로써 온라인 마권 발매제 도입을 고려할 수 있다. 국내 불법도박 시장 매출 규모는 2019년 기준 약 82조 원으로 추정되는데,¹¹⁾ 이 중 불법 경마 매출은 약 6조 9천억 원으로 2019년 기준 합법 경마 매출액인 7조 4천억 원의 약 93% 수준이다. 불법 경마 매출 중 온라인 불법 경마가 약 6조 2천억 원으로 전체 불법 경마 매출액의 약 91%를 차지하고 있다. 그리고 불법 경마로 인한 조세 포탈규모는 2016년 기준 약 2조 2천억 원에 달한다.¹²⁾

9) 국회농림축산식품해양수산위원회, 「2020년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서」, 2019.11., p.264.

10) 전체 말산업의 생산유발계수는 1.34이며, 분야별로는 경마부문 1.28, 승마부문 1.65, 말 관련업 1.67, 말 생산업 2.06임(농림축산식품부·한국마사회, 『2019 말산업실태조사 보고서』, 2020.2.)

11) 사행산업통합감독위원회, 「제4차 불법도박 실태조사(최종보고서)」, 2019.12., p.231.

불법 경마의 원인은 여러 가지가 있겠지만, 특히 온라인 불법 경마의 비중이 높은 이유는 현재 「한국마사회법」에 따른 경마장(본장)과 장외발매소에서의 오프라인 구매 제도의 불편한 접근성이 주요한 원인으로 볼 수 있다. 한국형사정책연구원의 조사결과에서 불법 사설경마 이용자 중 약 70%가 합법 온라인 경마서비스가 제공될 경우 사설경마에 참여하지 않을 것이라는 답변이 있었다는 점도 이를 방증한다.¹³⁾

한편 프랑스, 영국 등 유럽 국가, 일본, 싱가포르 등 아시아 국가, 미국과 캐나다의 일부 주에서는 온라인 경마 베팅 제도를 도입·시행하고 있다.¹⁴⁾¹⁵⁾ 이들 국가들은 공통적으로 불법경마를 포함한 불법적인 온라인 도박 문제 해결방안의 하나로 합법적인 온라인 베팅제도를 도입하였다. 이를 통해 불법 베팅시장의 규모는 감소하고 합법적인 온라인 베팅시장의 규모는 상대적으로 증가하는 효과가 있었다는 점에 주목할 필요가 있다.

(3) 장외발매소 관련 부작용 해소 측면

장외발매소 입지와 관련한 다양한 민원과 부작용 해소의 측면에서 온라인 마권 발매제 도입을 고려할 수 있다. 현재 전국 30개소의 장외발매소는 대부분 수도권과 도시 지역에 위치하고 있고, 전체 경마 매출에서 장외발매소 매출이 차지하는 비중이 70%에 달할 정도로 경마 이용객이 집중되고 있다. 그런데 장외발매소는 사행심 조장, 도박중독 야기, 교통체증 야기, 소란행위 발생 등으로 혐오시설로 인식되고 있어 입지와 관련하여 소재 지역사회에서 많은 갈등을 야기하고 있다.¹⁶⁾ 일본의 경우 온라인 마권 발매

12) 2016년 기준 불법 도박 매출규모는 약 84조 원, 이 중 불법 경마 매출은 약 13조 5천억 원 수준으로 합법 경마 매출 7조 8천억 원의 약 1.7 배임(국회농림축산식품해양수산위원회, 위의 자료, p.18.)

13) 한국형사정책연구원, 「불법사설경마의 실태와 대응방안에 관한 연구」, 2016., p.72.

14) 한국생산성본부, 「실명기반 경마 온라인 발매에 대한 건전화 영향 분석」, 최종연구용역보고서, 한국마사회, 2014.6.

15) 프랑스는 2010년에, 일본은 1976년 전화 응답서비스(ARS) 형태로, 싱가포르는 2008년부터 시행하고 있으며, 영국과 홍콩도 경마를 포함한 스포츠 베팅에 있어 온라인 발매제도를 일찍부터 시행함.

허용 이후 장외발매소의 이용 수요의 상당 규모가 온라인 마권 발매로 흡수되었는데, 온라인과 장외발매소의 마권 발매 비중이 1998년 온라인 27%, 장외발매소 63%이었던 것이 2018년에는 온라인 68.8%, 장외발매소 26.3%로 역전되었다.¹⁷⁾ 일본의 사례를 볼 때, 온라인 마권 발매를 통해 현재 장외발매소의 경마 수요 대부분을 흡수할 수 있을 것으로 예상된다.

장기적으로는 장외발매소를 단계적으로 축소하여 장외발매소를 둘러싼 다양한 문제를 해소하는 방안도 고려할 필요가 있다. 다만, 장외발매소가 폐쇄될 경우 관할 지방자치단체의 세수(레저세) 감소로 이어지기 때문에 해당 지방자치단체의 의견 수렴과 협의가 필요한 측면이 있다.

(4) 온라인 마권 발매제 도입에 따른 부작용

온라인 마권 발매제 도입의 긍정적인 측면과 함께 그에 따른 부작용도 우려되고 있다. 사행산업통합감독위원회에서는 온라인 마권 발매제도를 도입할 경우 청소년 이용 등 이용자 식별이 어렵고, 구매상한제 등 건전화정책을 담보하기 어려우며, 불법 도박 사이트에 경주 실황 영상 유출 증가 등의 문제가 우려된다는 점에서 반대 입장이다.¹⁸⁾ 우리나라 일반국민들의 도박 중독 유병률이 최근 다소 감소하고 있으나, 다른 국가에 비해 여전히 높은 수준이다. 특히 경마중독 유병률의 경우 다른 사행산업에 비해 높은 수준임을 고려할 때,¹⁹⁾ 온라인 마권 발매제 도입으로 경마 이용이 용

이해지면 도박중독으로 인한 사회적 문제가 확산될 우려가 있는 것은 사실이다. 한편 최근 제주특별자치도 의회에서는 온라인 경마 도입과 관련한 ‘코로나 19 사태에 따른 말 산업 규제완화 건의안’이 부결되었는데, 이 과정에서 온라인 마권 발매제 도입으로 예상되는 사회적 문제에 대하여 시민사회단체들의 비판이 있었다.²⁰⁾

4 나가며

최근 코로나 19로 인한 어려움을 타개하기 위해 사회 전반에 걸쳐 비대면 서비스 도입이 확산되고 있는 추세임을 고려할 때, 지난 2월 이후 경마가 전면 중단되면서 어려움을 겪고 있는 말산업계의 온라인 마권 발매제 도입 요구는 당연한 측면이 있다. 현재의 코로나 19 사태가 언제 진정될지 예측하기 어렵고 향후 코로나 19와 같은 비상 상황에 대응하기 위해서라도 온라인 마권 발매와 같은 비대면 경마 서비스 구축에 대한 논의는 필요하다고 본다.

그러나 도박 중독 확산, 사행성 조장 등의 사회적 문제가 불거질 수 있다는 우려도 있기 때문에 제도 도입 여부를 경제논리로만 접근하는 것은 ‘경마는 도박’이라는 인식이 강하게 자리 잡고 있는 우리사회에서 국민적 동의를 받기는 쉽지 않을 것이다.

따라서 제도 도입에 앞서 이와 같은 부작용 방지를 위하여 IT 기술을 이용한 명의도용 및 과몰입 방지, 불법 온라인 발매 방지 기술을 개발하는 등 신뢰할 수 있는 온라인 마권 발매 시스템 구축이 요구된다. 아울러 현재 경마산업 중심의 말산업에서 탈피하여 승마, 재활 승마, 말체험 등으로 말산업을 다각화하는 정부와 업계의 노력이 필요하다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

16) 대표적인 장외발매소와 관련한 지역갈등 사례로는 2013~2017년에 있었던 용산장외발매소 사례가 있는데, 지역주민의 반발에 따라 장기간 갈등이 지속되다가 2017년을 끝으로 장외발매소가 폐쇄됨

17) 강기두, 「이용자보호 중심 마권 발매수단에 관한 고찰-경마 온라인 발매 왜 필요한가?」 『이용자보호 중심의 온라인 마권발매 도입을 위한 정책토론회 자료집』, 한국마사회, 2019.10.10., p. 43.

18) 국회농림축산식품해양수산위원회, 「한국마사회법 일부개정법률안 검토보고서」, 2020.2., p.16.

19) 일반국민의 전체 도박중독 유병률은 2012년 7.2%에서 2018년 5.3%로 감소하였으나, 영국 2.5%(2017년), 프랑스 1.3%(2011년), 호주 3.7%(2015년)에 비해 높음. 2018년 기준 경마 중독 유병률은 26.8%로 경륜 41.8%에 비해 낮으나, 카지노 5%, 경정 24.8%, 복권 6.9%, 체육진흥투표권 14.6%에 비해 높음(사행산업통합감독위원회, 「2018년 사행산업 이용실태조사」, 2018.10.; 사행산업통합감독위원회, 「사행산업 관련 통계」, 각년도)

20) 윤철수, 「호민 비판세례 제주도의회 ‘온라인 경마’ 건의안...결국 ‘부결」, 헤드라인제주, 2020.9.25.

