



# 마카오의 카지노 관련 제도

■ 신청기관 : 제주특별자치도 특별자치제도추진단

## I. 서언

마카오는 1999년 12월 20일 중국 반환 이후 ‘일국양제’(一国两制)와 ‘마카오인에 의한 마카오 통치원칙’ 유지(50년간)를 약속하였다. 현 마카오는 카지노산업을 통해 급속한 경제성장을 이룩하고 재정흑자 등을 실현하고 있다.<sup>1)</sup> 마카오는 중국에서 유일하게 도박이 허용된 도시이며, 도박 산업을 주력으로 세계에서 가장 빠르게 성장하는 도시이기도 한다.

마카오는 현재 네바다주의 매출액을 추월하면서 세계 카지노대국으로 부상함에 따라 아시아 카지노의 위상에 변화를 가져왔으며, 특히 비행거리 2시간대로 중국 시장과 우리나라 시장에 상당한 영향을 주고 있다. 마카오를 방문하는 방문객의 52.2%는 당일 관광객 47.8%는 숙박관광객이며, 방문객의 약 73%가 카지노가 목적인 것으로 나타났다. 마카오 관광객의 총 소비액 중 게임링이 차지하는 비율은 약 88.3%로 매우 높으며, 중국 정부는 기존 VIP영업 위주에서 벗어나 가족 동반객을 포함한 대중 관광객을 유치하기 위한 대규모 투자로 카지노 시설 이외에도 쇼핑센터와 곤돌라 탑승 등 가족들이 즐길 수 있는 시설과 엔터테인먼트 요소를 개발함과 동시에 역사 유적에 대한 홍보도 강화하고 있다.

1) 마카오 정부 세수의 약80%를 카지노 산업에서 조달.

아시아 지역 최대 카지노 시장을 보유한 마카오는 2002년 STDM사의 40년간 독점계약이 종료됨에 따라 미국 라스베가스 등의 대규모 자본을 유치하여 복합리조트 형태의 카지노 개발을 추진하고 있다. 이러한 정책으로 중국 마카오는 8년째 '세계 최대 도박 왕국'의 명성을 지켜가고 있다. 마카오는 카지노 수입면에서 2006년부터 미국 라스베이거스를 앞서기 시작해 세계 최고의 도박 시장으로 떠올랐고 매년 매출 격차를 벌리고 있다.<sup>2)</sup>

마카오는 2016년 완공을 목표로 하는 마카오, 홍콩, 주하이 등 3개 도시를 연결하는 대교(강주아오(港珠))를 건설 중이며 이 대교는 총 6차선, 전체 길이 49.968km인 해상 대교이다. 또한 여객선터미널과 국제공항확장으로 카지노산업 또한 성장할 것으로 예상되며 대륙에서 넘어오는 중국관광객이 더욱 증가하게 될 것으로 앞으로 마카오 카지노산업은 지속적으로 성장할 것으로 예상된다. 이에 세계 최대 카지노 도시인 마카오의 카지노산업의 전반적인 관련 제도를 대략적으로 설명하고자 한다.

## 2. 카지노산업이 마카오 사회에 미치는 영향

마카오는 주로 카지노산업의 활황을 통해 창출된 부로 최근 수년간 급속한 경제성장과 재정흑자등의 이익이 발생되었지만, 도박업과 관광업에 편중된 취약한 경제구조·사회계층간 소득격차의 확대·외국인 노동자 수입문제 등의 문제가 대두되고 있다. 또한 2007년 前 운수공무장관의 거액 뇌물수수 사건 등 '권력형부패'까지 발생하여 사회적으로 많은 부정적 영향을 주었다.

하지만 1990년대부터 카지노산업으로 인한 세수는 마카오 정부 재정수입의 50%이상을 충당하였으며, 2007년에도 카지노산업이 재정수입이 70%이상을 차지하였다. 카지노에서 거둬들인 세금으로 제조업이나 무역분야에 낮은 세금정책을 유지함으로써 이들 산업을 육성하는데 기여하고 있으며, 마카오의 문화유산을 보전하고 지역주민의 소득을 향상시키는 데에도 기여하고 있다.

카지노 및 관련서비스(요식업, 환전 등) 수입이 3,627.5억 원(파티카)으로 매년 18%가 늘었으며, 그 중 요식업서비스가 5.6억 원(파티카)이다. 카지노 산업지출 1,530.9억 원(파티카)으로 매년 14%가 늘었다. 물품구입, 중개수수료 및 고객리베이트에 1,157.4억 원(파티카)을 지출하였으며, 카지노산업이 마카오경제에 공헌증가액은 2,258.7억 원(파티카)으로 매년 21% 증가하였으며, 동시

2) 마카오는 2012년 카지노 수입으로 380억 달러(약 40조 1736억 원), 라스베이거스는 2012년 61억 달러(약 6조 4464억 8000만 원)를 벌였으며, 약 6배가 넘는 차이를 보임. <http://android2.news1.kr/articles/?1432511>, news1뉴스 참조.

에 고정자본 형성총액은 43.5억 원으로 매년 36% 증가를 보이고 있다.<sup>3)</sup> 다음과 같은 수치가 이미 마카오 카지노산업이 마카오 사회경제에 미치는 영향이 적지 않음을 나타낸다.

마카오에서 카지노 및 관광산업을 제외한 대표적인 산업으로 제조업을 들 수 있다. 마카오의 제조업은 노동집약적이고 수출 지향적인 섬유 및 의류 업종이 주류를 이루고 있으나, 이 또한 수출 70%이상을 차지하던 미국과 유럽의 경기침체, 임금증대 및 기타 개도국과의 가격경쟁에 직면하며 규모가 축소되고 있어 카지노 및 여행업 위주의 경제구조로 발달 할 수밖에 없는 이유이다. 카지노 산업에만 치중된 마카오의 경제구조는 세계 경기 사이클과 투자분위기 등에 매우 민감하게 반응할 수밖에 없다.

〈표 1〉 게임(사행)산업 주요 수치<sup>4)</sup>

단위: 백만파티카(Million MOP)

주요 통계 수치	2013	2012	변동 Change (%)
기업 수	10	10	0
고용자 소득	16,177	14,325	12.9
경영비용	21,173	17,561	20.6
구매, 중개수수료 및 고객리베이크	115,737	102,516	12.9
게임 및 관련 서비스 수익	362,750	306,487	18.4
부가가치 총액	225,868	186,432	21.2
고정자본형성 총액	4,346	3,188	36.3

주: 게임 및 관련 서비스 수익에 이자 수익과 보험배상은 포함 되지 않는다.

3) 마카오 정부통계 조사국, 게임(사행)산업조사, 2013년.

4) 위의 자료.



〈표 2〉 게임(사행)산업 연간 수치<sup>5)</sup>

단위: 백만파티카(Million MOP)

	2008	2009	2010	2011	2012
기업 수	10	10	10	10	10
게임 및 관련 서비스 수익	111,012	121,360	190,621	270,113	306,487
고용자 소득	10,742	10,266	10,706	12,403	14,325
경영비용	10,338	10,361	11,886	14,203	17,561
구매, 중개수수료 및 고객 리베이크	33,482	39,337	65,436	94,757	102,516
부가가치 총액	67,193	71,697	113,336	161,128	186,432
고정자본형성 총액	922	2,948	1,099	2,241	3,188

### 3. 마카오 카지노산업의 관리체계: 게임감찰협조국

게임감찰협조국은 ‘게임감찰협조국의 조직 및 운영’ 규정을 행정법규에 두어 체계적인 관리를 하고 있다. 이 규정은 총 4장으로 구성, 게임감찰협조국의 법률적 성질 및 직책 규정(제1장 법률 성질 및 직권), 각 조직의 구성도<sup>6)</sup>와 각 직책의 직권(제2,3장 기관 및 소속기관)을 규정하고 있다.<sup>7)</sup>

게임감독협조국은 행정장관에 보조 및 협조를 제공하는 국급부서로 게임(카지노)산업의 경영으로 대중의 게임활동영역의 경제정책 제정 및 집행분야를 제공하며,<sup>8)</sup> 게임감찰협조국은 1930년 마카오 중앙정부 소속으로 카지노, 경견, 경마, 복권 등 분야에 감독권한을 가지고, 200명의 인

5) 마카오 정부통계 조사국, ‘게임(사행)산업조사, 2013년.

6) 행운게임감찰청, 상호게임감찰청, 회계감사청, 연구조사청, 행정재정처, 게임감찰협조국의 조직 및 운영(订定博彩监察协调局的组织及运作), 제34/2003호 행정법규, 제3조 제2항 참조.

7) 게임감찰협조국의 조직 및 운영(订定博彩监察协调局的组织及运作), 제34/2003호 행정법규, 2003년 11월 3일 공포.

8) 상계 규정 제1장 제1조 참조.

원으로 게임(사행)산업의 경제 정책에 관한 조정 및 실행 책임, 마카오 특별행정구역 내에서 자문 역할을 수행하며, 운영을 위한 장소 승인, 운영에 사용되는 모든 설비 및 기구 인·허가, 정킷<sup>9)</sup> 인·허가권 발급 권한을 가진다.<sup>10)</sup>

게임감찰협조국은 게임감찰협조국법에 의거하여 인·허가권자, 정킷 및 그의 파트너들, 핵심 고용인 활동(특히, 재정적)에 대한 조사 감독 모니터링을 실시하고 위반 사항에 대하여 징계 및 벌금을 징수한다. 마카오의 카지노산업은 게임감찰협조국의 인·허가를 받지 않은 카지노산업은 불법으로 간주하고 있다. 마카오 합법적인 사행산업<sup>11)</sup>으로 카지노 테이블게임인 블랙잭, 바카렛, 파이카오, 룰렛, 슬롯머신 등과 경마, 경견, 복권, 스포츠 베팅 등을 허락하고 있으며, 현재 6개의 사업자가 인·허가권을 발급받아 35개의 카지노를 운영하고 있다.<sup>12)</sup>

중국 마카오의 합법시 사행산업 규모는 이미 235억 달러 이상으로 추정되며, 불법도박 규모는 합법사행산업 규모의 10배가 넘는 것으로 추정되고, 매년 불법 스포츠 베팅 규모는 수천만 달러로 추정된다. 또한 마카오는 중국과 지리적으로 가까워 국제 돈세탁과 테러리스트 자금원이 될 가능성이 높아 경계가 필요하다는 여론이 크며, 특히 VIP고객들을 유치하고 수수료를 받는 마카오 정킷운영방식은 돈세탁의 위험이 크다고 한다.<sup>13)</sup>

#### 4. 마카오 카지노산업의 법률체계

마카오 사행산업 관련 법률은 독립적인 사행산업 관련법이 부재하여, 헌법, 행정법, 세법, 회사법, 계약법 및 형법 등 다양한 법률에서 사행산업을 다루고 있다.

마카오 정부는 ‘카지노 게임장 경영관리 조례’, ‘카지노 주변 개경주 경영 금지 조례’, ‘관광 및 동급업종 규장’, ‘불법 게임 및 카지노 고리대금 금지 조례’, ‘행운게임법률제도’, ‘게임감독협의

9) 정킷(Junket)이란 사행산업 운영자가 제공하는 단체 갬블링 여행임.

10) 상계 규정 제1장 제2조 참조.

11) 배팅의 결과에 따라 직접적으로 재산상의 이익과 손실을 주는 업종으로 적은 돈으로 배팅을 해서 큰 돈을 벌 수 있는 사행심 또는 하나의 놀이수단으로 유희를 추구하는 대중에게 시설 운영에 관련된 일체의 서비스를 통해 쾌적함을 제공하고 범규에 의해 보장받는 합법적인 사업 일반을 지칭한다. 서원석, 도박중독과 국내 카지노의 선진화 전략, 2012년, p. 9 참조.

12) 카지노 사업자는 S.J.M(Sociedade de Jogos de Macau)의 5개 사업자가 있으며 S.J.M은 20개의 카지노 사업장을 보유하고 있고, Galaxy Casino, S.A는 6개 보유, Venetian Macau, S.A는 4개, Wynn Resort는 1개의 카지노 사업장을 보유하고 있다. 2013년 세계 주요국 사행산업 정책 및 제도 비교연구, 한양대학교 산학협력단, 2013년, P. 217 참조.

13) 2013년 세계 주요국 사행산업 정책 및 제도 비교연구, 한양대학교 산학협력단, 2013년, p. 205 참조.



국 법령개정본’, ‘관광업 법률제도 및 규장’, 행정면허 발부제도’등을 규정하였다.

### 1) 조세규정

마카오 게임(카지노)세 세율은 1983년 이래 점점 상승했다. 현행 마카오 카지노 행운게임경영법률제도 제27조 제2항 “게임특별세는 세율 35%로 한다.”로 규정하고 있다.

〈표 3〉 마카오 게임(카지노)세 연도 별 변동률<sup>14)</sup>

연도	변동률
1983 ~ 1986	25%
1986 ~ 1995	30%
1997 ~ 2001	31.8%
2001년 8월 30일 ~ 현재	35%

게임세는 연간 총수입의 35%를 세금으로 징수하며, VIP 및 일반 테이블게임과 슬롯머신에 대하여 세금을 징수한다. 게임 총매출액 1.6%는 마카오 재단 기금으로 사회, 문화, 경제, 과학 교육 발전을 위해 사용되고, 총매출액의 1.4%~1.6%는 기반 시설, 관광 사회 안전을 위한 재원으로 활용되며, 이월되는 재정에 대하여는 별도의 규정을 두어 관리하고 있다.

마카오 세금의 80%를 차지하고 있는 게임세 이월분에 대하여 2012년에 ‘재정저축법률제도’를 입법하여 재정저축 제도를 제정하였다. 이 제도는 게임세 수입이 매년 큰 폭의 증가로 인한 세수의 여유분을 정부 재정으로 저축하는 방식으로 재정을 기본저축과 초과금액 저축 두 가지 방식으로 나누고 있다. 기본저축 방식은 주로 마카오 치안에 사용되며, 초과저축은 마카오 한 해 재정 적자 또는 자연재해 및 전염병 발생으로 인한 자금수요 시 재정을 지출하는 목적으로 사용된다. 법안 규정에서 기본저축 금액은 “마카오 정부가 매년 지출하는 총당금 총액의 1.5보다 적을 수 없으며, 마카오 정부의 1년반 지출을 유지하기 충분해야 한다”고 규정하였으며, 초과저축의 금액은 “기본저축이 만족할 수 있는 금액을 저축하고 남은 금액으로 결산한다.”로 규정하고 있다. 기본저축금액이 목표금액에 달성하지 못하였을 경우 마카오 정부는 초과저축 총당금에서 차액만큼 보충한다. 반대로, 기본저축 금액규정 금액보다 초과하였을 경우 정부는 초과한 금액만큼 초

14) 苏育楷외3명, ‘澳门博彩税与财政储备制度’, 暨南大学经济学院国际税收, 2014年3期, p46.

과저축한다.<sup>15)</sup>

재정저축제도 설립 전, 정부의 누적된 재정 이익의 이월분에대한 재정운영 및 사용보고를 공개할 필요가 없어 사회적 자금수요에 따른 고정수입으로 적립하기가 쉽지 않았다. 이번 재정저축제도 입법으로서 재정관리에 관한 규정 제8/2011호 법률 제9조는 마카오 금융관리국에 재정저축의 투자 및 관리의 직권책임을 부여하고 있다. 이 규정으로 인하여 재정에 대하여 투명성 및 체계적 관리를 할 수 있게 되었다.

하지만, 이러한 노력에도 불구하고 마카오 게임(카지노)세의 세수 근원에 따른 리스크를 가지고 있어 재정저축제도를 유지하기란 쉽지 않을 것으로 예상된다. 왜냐하면 마카오 게임(카지노)세의 세수입은 자국 내 소비자의 소비에 의하여 형성되는 것이 아니라, 외국인에 의해 걷는 수입이라 세계 경기 사이클과 투자 분위기 등에 매우 민감하게 반응할 수밖에 없기 때문이다.

## 2) 인·허가 규정

마카오 카지노산업 경영권은 공개 입찰, 총액 입찰, 수의계약 3가지로 한다.<sup>16)</sup> 마카오 게임(카지노)산업 인·허가권 발급은 ‘게임감독협조국의 조직 및 운영’을 행정부가 법적으로 규정<sup>17)</sup>하면서 게임(카지노)산업 사업자의 적합성과 재정 조건 또한 엄격한 요건을 규정하여 준수하게 하였으며, 그 규정을 엄수한 게임(카지노)산업 사업자에게 적용하고 있다.

그러면서 인·허가권자의 인·허가권을 중지 할 수 있는 요건을 규정하고 있다.<sup>18)</sup> 스포츠 관련 베팅 운영은 별도의 정부 승인이 필요하고, 카지노 내에서 운영 될 수 없으며, 온라인을 통해서도 운영할 수 없다.

인·허가 조건은 총 게임 매출의 35%를 세금으로 매월 10일 마카오 재정부에 지급해야 하고, 총 게임 매출 1.6%에 상응하는 금액은 공공재단에 기부하고, 매출 2.4%는 도시개발, 관광진흥과 사회보장을 위해 지급 해야한다. 모든 인·허가권자는 매년 4월 30일까지 해당 허가 년도 12월 30일까지 재정보고서를 마카오 행정부에 제출해야 한다.<sup>19)</sup>

15) 新华网, 澳门特区将于2012年建立财政储备制度, [http://news.xinhuanet.com/fortune/2011-08/13/c\\_121855338.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2011-08/13/c_121855338.htm).

16) 카지노행운게임경영법률제도 제8, 9, 10조.

17) 게임감독협조국의 조직 및 운영 제2조.

18) 갑작스런 영업중지 행위나 영업 방해, 운영에 있어서 결손 금액을 발생 할 경우 인·허가권이 중지 될 수 있다. ‘2013년 세계주요국 사행산업 정책 및 제도 비교연구’, 한양대학교 산업협력단, 2013년, p208 참조.

19) ‘2013년 세계주요국 사행산업 정책 및 제도 비교연구’, 한양대학교 산업협력단, 2013년, p208 참조.

### 3) 이용자 보호 규정

마카오 카지노산업은 이용자 보호를 위하여 ‘카지노행운게임경영법률제도’ 제24조는 카지노 출입에 관한 규정을 하고 있다. “내외국인 상관없이 만 18세이상으로 제한하며, 무능력자, 고의적 파산자, 금지산자, 만취상태 및 약물복용자 등의 출입을 제한하고 있다. 또한 마카오 특별행정 공무원, 보안부대 및 치안부서 인력을 제한하지만 출입허가 또는 업무집행자는 제외한다.”고 규정하고 있다.

별도로 마카오는 도박중독 예방치유를 위하여 문제도박 치료 및 마카오 예방센터를 두고 있으며, 전문 사회복지사가 전화로 문제 도박과 추천 서비스 관련 정보를 제공하고 있다. 그러면서 개인 또는 도박으로 인해 재정적인 어려움을 가진 가족에게 채무조정을 제공하여 지역 사회에 스마트 금융을 촉진하고, 청소년, 성인 및 이용자와 가족 구성원들에게 다양한 상담을 제공하고 있다.<sup>20)</sup>

## 5. 결론

지금까지 마카오 카지노 관련 제도를 간단히 살펴 보았다. 위에서 언급 한 것으로 볼때 마카오는 이미 아시아를 넘어 세계 1위의 카지노산업 국가로 발전하였으며, 이러한 발전에는 정부의 적극적인 투자가 뒤따른다고 볼 수 있겠다. 또한 마카오는 카지노 발전 방향을 확실히 알고 산업을 진행 하는 듯한 느낌을 떨쳐 버릴 수 없게 하고 있다. 그 이유는 다음과 같다.

첫 번째, 마카오는 복합 리조트형 카지노를 내국인만을 전략 대상으로 보지 않고 전 아시아 고객을 전략 대상으로 삼고있다.

두 번째, 과거 VIP위주의 마케팅 전략에서 탈피하여 가족형 리조트로의 발전을 목표로 하고 있다.

세 번째, 시장 확대를 위해 투자를 아끼지 않고 있다. 예컨대, 홍콩, 주하이, 마카오 등 3개 도시를 연결하는 대교 건설 및 여객선 터미널과 국제공항 확장 등을 들 수 있다.

이는 무엇보다 마카오에서 운영되고 있는 카지노 복합 리조트, 향후 카지노산업이 나아가야 할 방향에 대해서 제시하고 있으며, 한국 카지노산업 발전 방향점을 제시한다고 생각된다.

마카오는 카지노산업을 통해 관광산업의 활성화를 도모하고 있는 지역이므로 카지노에 대한

20) 문제 도박중독 예방치유센터, <http://iasweb.ias.gov.mo/cvf/index.jsp>.



규제가 완화되어 있다. 그러므로 카지노산업 규제를 위한 특별한 법률이 마련되어 있지 않고, 카지노의 효율적인 운영과 고객서비스에 부응하는 경쟁력 있는 카지노산업의 발전 및 카지노 주민에게 고용기회 등을 제고하기 위해 규제를 완화하고 있다. 또한 게임감찰협조국을 두고 게임감찰협조국의 조직 및 운영과 각 게임관련 규정은 게임산업의 경제정책에 관한 조정 및 실행책임, 마카오 특별행정구역 내에서 자문, 운영을 위한 장소 승인, 운영에 사용되는 모든 설비 및 기구의 인허가, 정킷 허가권 발급 권한 등을 갖는다고 할 수 있다. 현행 한국 카지노 관련 법률제도는 1994년 8월 ‘관광진흥법’의 개정으로 관광사업에 포함된 카지노산업 관련 법령을 포함하고 있어 내용의 범위와 구체성에서 미흡한 것으로 평가되고 있는 것에 비해 많은 차이점이 있다고 할 수 있다.

마카오 카지노산업의 법률체계에서 주목할 점은 마카오 세금의 80%를 차지하고 있는 카지노세 이월분에 대한 규정을 두어 사회에 환원할 수 있는 제도적 장치이다. 또한, 내국인 출입에 대한 별다른 제한이 없다는 것이며, 소액의 게임을 즐기는 현지인 또한 쉽게 접할 수 있다는 것이다. 그리고 각 카지노마다 특색있는 볼거리를 가지고 있어 게임을 즐기는 사람뿐만 아니라 이러한 볼거리를 즐기려는 사람들을 많이 볼 수 있다. 비단 카지노게임에 국한되어 있지 않고 가족단위 관광객들도 함께 할 수 있는 시설을 마련하여 다같이 즐길 수 있게 한 것이 마카오 카지노의 특이할 점이라고 할 수 있겠다.

하지만 관광삼아 왔다가 본국의 집과 차까지 모두 처분하고 본국으로 돌아가지도 못한 채 현지 카지노에서 노숙자처럼 지내는 외국인들도 자주 목격할 수 있다. 이는 한국인도 예외가 아니며 마카오는 화려한 발전 뒤에 숨은 어두운 모습도 많다. 그리하여 이용자 보호정책으로 도박중독 예방센터를 두어 사후 책임까지 지는 모습을 엿볼 수 있다.

**박 정 현**

(중국 대외경제무역대학교 박사과정)



## 참고문헌

서원석, 도박중독과 국내 카지노의 선진화 전략, 2012년.

이상직, 카지노산업의 발전방향, 산업연구원, 2003년.

한양대학교 산학협력단, 2013년 세계 주요국 사행산업 정책 및 제도 비교연구, 2013년.

苏育楷외 3인, 澳门博彩税与财政储备制度, 暨南大学经济学院国际税收, 2014年.

郑向敏, 王涛, 论澳门博彩业的娱乐休闲发展趋势, 华侨大学旅游学院, 2007年.

新华网, 澳门特区将于2012年建立财政储备制度, [http://news.xinhuanet.com/fortune/2011-08/13/c\\_121855338.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2011-08/13/c_121855338.htm).

문제도박중독 예방치유센터, <http://iasweb.ias.gov.mo/cvf/index.jsp>.

news1뉴스, <http://android2.news1.kr/articles/?1432511>.

마카오게임감독협조국, <http://www.dicj.gov.mo/web/cn/introduction/index.html>.

마카오 통계국, <http://www.dsec.gov.mo/default.aspx>.