

韓國의 資金洗濯防止制度: 法律에 대한 檢討*

金 弘 範**

논문 초록

자금세탁방지 관행 등 관련 인프라가 존재하지 않는 한국의 현실에서 자금세탁방지 법률은 방지활동의 실제 수준에 영향을 미치는 유일한 기준이다. 현행 세탁방지 법률(범죄수익규제법과 특정금융거래보고법)은 내용상 여러 허점으로 인해 사회적 최적 수준으로까지 자금세탁방지활동을 촉진하는데는 미흡하다는 점을 보이는 것이 이 글의 목적이다.

이 글에서는 우선 자금세탁에 대한 지난 10여 년간의 국제적 대응과 한국의 상황을 개관하고 각국 자금세탁방지 법률의 일반적 도입 근거를 비용편익분석을 통해 논의한 후, 한국의 현행 자금세탁방지 법률이 안고 있는 여러 문제점들 - 이를테면 자금세탁 정의의 추상성이나, 법률적용상의 예외 인정 등 - 을 검토한다. 또한 FATF의 실행권고 28개에 비추어 볼 때, 고객신원확인 및 혐의거래보고에 관한 현행 법률규정이 특히 취약하다는 점도 밝힌다. 이 모든 문제점들은 결과적으로 현행 세탁방지 법률을 “느슨한” 기준으로 만드는데 기여한다. 따라서 현행 법률 하에서 생성될 것으로 기대되는 자금세탁방지활동은 사회적 최적수준에 미치지 못한다.

핵심 주제어: 자금세탁방지 법률, FATF의 40개 권고

경제학문헌목록 주제분류: K4, G2, E5

* 이 글의 초고는 2002년 경제학 공동학술대회(한국금융학회, 2002. 2. 21)와 경상대학교 사회과학연구원 월례세미나(2002. 3. 12) 및 대외경제정책연구원(KIEP) 대외전문가포럼의 부패·자금세탁 분과 세미나(2002. 6. 20)에서 각각 발표되었다. 각 세미나에서 논평해주신 참석자들, 법학적 관점에서 저자에게 조언해주신 경상대학교 이종갑 교수, 그리고 익명의 심사자들에게 감사드린다.

** 경상대학교 교수, e-mail: hbkim@gsnu.ac.kr

I. 서론

오늘날 자금세탁은 범세계적 관심사이다. 어느 나라에서나 자금세탁의 경제적·사회적 폐해는 심각할 수 있기 때문이다. 예를 들어, 자금세탁으로 인한 경제통계상의 측정오차는 통화정책에 혼란을 초래하고, 자금세탁 관련 국내외적 자금이동은 세계 각 지역 및 개별 국가 경제의 안정성과 효율성을 해칠 수 있다. 또한 자금세탁으로 자산가격 및 재화가격이 왜곡되어 자원배분효율이 손상된다. 자금세탁은 시장에 대한 신뢰 훼손과 법률경시풍조를 조장함으로써 합법거래를 저지하는 오염효과도 갖는다. 나아가 자금세탁은 사회 전체의 윤리수준을 약화시키고 범죄활동의 영속화에 기여한다(Quirk(1996), 김홍범(2000), FATF(2002a)).

불과 30여 년 전까지만 해도 자금세탁은 몇몇 국가의 국내적 관심사에 불과했었다. 1970년 「은행비밀법(The Bank Secrecy Act)」을 통해 자금세탁을 최초로 규제한 미국을 필두로, 일부 영미법계 국가들이 국내적으로 법률적 규제를 실시했을 뿐이다. 하지만, 1970년대부터 서서히 진행되기 시작한 세계 금융경제의 자유화·통합화 현상은 정보통신기술의 가속적 발전과 맞물리면서 1980년대부터는 팔목할만한 진전을 이루게 되었다. 그 결과, 광범한 지역에 걸친 자금세탁의 국제적 속성이 두드러지게 되어 1980년대 말에는 국제적 공동대응의 필요성이 대두되었다. 구체적으로, 1988년 12월에는 국제연합(United Nations)과 바젤은행감독위원회(Basel Committee on Banking Supervision)가 각기 자금세탁방지에 관한 협약과 원칙을 채택하면서 자금세탁방지를 위한 세계 각국의 국내외적 노력이 본격화되기 시작하였다(김홍범(2000)).

이러한 맥락에서 1989년 7월에는 G-7 결의로 자금세탁에 관한 금융조치전담반(FATF: Financial Action Task Force on Money Laundering)이 설치되었다. FATF가 1990년 제정했던 자금세탁방지에 관한 40개 권고(FATF 40)는 1996년 개정되었고, 이 권고가 현재까지 유효하다.¹⁾ FATF 40은 “자금세탁에 대항하는 기본체제”로서 각국이 자신의 법률 및 금융제도에 맞추어 신축적으로 적용할 수 있도록 고안된 일

1) 1996년 개정의 초점과, 개정 권고의 쉼문 및 그 내용 분석에 대해서는 김홍범(2000)을 참조하기 바란다. FATF는 제2차 개정작업을 진행 중이며, 새로운 개정 권고안의 내용에 관한 협의문서(consultation paper)를 2002년 5월 말 공표한 후 석달간 여기에 대한 의견을 전세계로부터 접수한 바 있다. 여기에 대해서는 김홍범(2002a) 및 FATF(2002c)을 참조하기 바란다.

종의 “행동원리(principles for action)”에 해당한다(FATF(2002b)). FATF 40은 주로 법률집행(law enforcement) 관련 권고들과 금융부문규제(financial sector regulation) 관련 권고들로 구성된다. 법률집행관련 권고는 자금세탁의 범죄화, 세탁수익의 압류·몰수, 혐의거래보고, 그리고 수사·기소·범죄용의자 인도에 있어서의 국제협력력을 다루며, 금융부문규제 관련 권고는 고객신원확인 및 기록유지의무에 관한 내용이다(IMF(2001a)).

FATF는 권고의 이행을 전세계적으로 촉구하는 등 지금까지 자금세탁에 관한 국제 활동을 주도해오고 있다. FATF는 회원국에²⁾ 대해서는 연차 자기평가와 정기 상호평가를 통해 FATF 40의 이행을 점검한다. 한편, 비회원국 가운데 비협조국(NCCT: Non-Cooperative Countries or Territories)을 가려내기 위해 지난 2000년 2월 FATF는 25개 기준(NCCT 25)을 개발하였고, 이를 잣대로 매년 NCCT를 공표하고 있다. 2003년 1월 현재, 비협조국 명단에는 나우루와 필리핀 등 11개 국가가 포함되어 있다(FATF(2003)). 최근 금융안정성포럼(Financial Stability Forum)과 IMF 집행이사회는 각기 FATF 40을 자금세탁분야의 국제표준으로 인정했으며, 현재 IMF는 FATF와 함께 FATF 40의 이행상황 평가와 관련된 후속 보완작업을 진행 중이다.³⁾

한편 1990년대에는 FATF의 다양한 활동에 힘입어 자금세탁방지의 중요성에 대한 인식이 국제적으로 급속히 확산되면서 독일과 스위스 등 대륙법계 국가 및 개발도상국들도 자금세탁방지법률을 속속 제정하는 등 제도를 정비하였다(김홍범(2000)). 각국의 법률 제정에 있어 FATF 40이 중요한 내용상의 준거가 되었음은 물론이다. 특히 1990년대 후반에는 금융분야의 국제표준 준수상황에 대한 평가가 국제사회의 관심사로 부상하면서 각국의 자금세탁방지제도 도입은 더욱 가속화되었다. 그리하여, 2001년 현재 전세계적으로 100여 개 국가들이 자금세탁방지법을 제정·시행하게 되었으며, 금융정보분석기구(FIU: Financial Intelligence Unit)를 갖춘

2) 2002년 5월 현재, FATF는 모두 29개국(아르헨티나, 호주, 오스트리아, 벨기에, 브라질, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 홍콩, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드왕국, 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 싱가포르, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국, 미국)과 2개 지역조직(European Commission, Gulf Cooperation Council)으로 구성된다. FATF(2001a)를 참조하기 바란다.

3) 자금세탁방지활동을 전개하고 있는 FATF와 IMF 및 World Bank 등 국제기구의 활동 및 정책에 대한 상세한 분석으로는 김홍범(2002a)을 참조하기 바란다.

국가도 69개국에 달하고 있다(IMF and World Bank(2001), Egmont Group(2002)).⁴⁾

지난 십여 년간의 발빠른 국제적 움직임과는 대조적으로 한국은 바로 얼마 전까지도 자금세탁방지를 위한 법률적·제도적 장치를 전혀 갖추고 있지 못했었다. 그러다가 지난 2001년 9월 초에 “범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률안” 및 “특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률안”이 비로소 국회를 통과하였고, 2001년 11월 말 자금세탁방지법⁵⁾의 시행과 함께 금융정보분석원(KoFIU)이 가동하기 시작하였다. 이로써 우리나라에도 뒤늦게나마 자금세탁방지제도의 기본 골격이 마련되었다. 이러한 과정에 FATF 40이 영향을 미쳤음은 물론이다.⁶⁾

우리나라에서 자금세탁방지제도 도입의 필요성은 1990년대 후반부터 시민단체나 언론 등에 의해 간간이 제기되어 왔었다. 그러나 그 논의가 주로 제도 도입의 당위성을 강조하는 수준의 시사적 관심사에 머물고 있었을 뿐이다.⁷⁾ 그러다보니 자금세탁방지에 대한 일반적 이해수준이 매우 낮은 것이 우리의 현실이다. 일부 정치권도 정작 법률(안) 검토시에는 일상적 경제활동의 위축 가능성을⁸⁾ 들어 상당히 소

4) 전 세계적으로 볼 때 FIU는 일국의 자금세탁방지제도를 구성하는 핵심요소 중 하나로 널리 인정되고 있으며, 2002년 6월에는 한국의 금융정보분석원도 에그몽그룹의 회원기구로 가입하였다. FIU의 정의와 성격에 관해서는 이 글의 제III장 제3절을 참조하기 바란다.

5) 기존 「마약류불법거래방지에 관한 특별법」이 마약류불법거래와 관련된 자금세탁의 문제를 다루고 있고, 이밖에 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」, 「국제형사사법공조법」, 「범죄인인도법」 등도 자금세탁방지와 일부 관련되는 측면이 있다. 그러나 특별한 단서가 없는 한, 이 글에서 「자금세탁방지법」이란 2001년 11월 신규 제정된 두 법률 - 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」 및 「특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」 - 을 지칭한다.

6) 정책당국의 자금세탁방지법 입안과정에는 FATF 40 및 NCCT 25가 다같이 고려되었다(재정경제부·법무부(2001a)). NCCT 25는 FATF 40보다 더 포괄적이고 상세한 측면이 있다고 평가된다(IMF and World Bank(2001)). 그럼에도 불구하고, 제정된 자금세탁방지법률은 FATF 40에 크게 미달하는 수준이다. 이는 정책당국의 자금세탁방지제도의 도입에 대한 기본 자세가 그리 적극적이지 못했던 점에 주로 기인한다. 이 글의 제III장을 참조하기 바란다.

7) 자금세탁방지제도가 담아야 할 내용에 대한 본격적 정책분석이나, FATF 등 국제기구의 자금세탁방지활동에 대한 구체적 이해, 또는 주요 선진국의 제도 운용경험에 대한 상세한 분석은 국내적으로 별로 이루어진 바 없다. 몇몇 예외로는, 이병기·이경재(1994), 조영제(1996), 이강연(1998), 김홍범(2000, 2002a, 2002b), 안형도(2000)와, 최근 법률안을 검토한 김희선(2000) 및 임인규(2000) 등이 있다. 한편, 외국의 경우 보고서 수준의 문헌은 다수 존재하지만, 이론적인 경제모형분석은 저자가 알고 있는 한 전혀 없다. 실증적으로는 일국의 자금세탁 규모에 대한 개략적 추정이 간간히 이루어지고 있으나 자금세탁의 성격상 만족스런 수준은 아니다.

극적인 자세를 보였으며, 지금도 금융권에는 자금세탁방지법률을 또 하나의 골치 아픈 규제로만 받아들이는 분위기가 존재한다. 이와 같이 우리나라의 전반적 문제 인식수준은 자금세탁에 관한 국제기준을 마지못해 따라가는 정도에 머물고 있다. 이런 상황에서는 자금세탁방지제도의 성공적 정착과 발전이 어렵다.

자금세탁방지에 대한 사회적 인식 등 관련 인프라가 거의 존재하지 않는 한국의 현실에서 세탁방지법률은 방지활동의 실제 수준을 결정하는 유일한 기준이 된다. 이 글은 현행 자금세탁방지법률(범죄수익규제법과 특정금융거래보고법)이 내용상 여러 허점(loopholes)으로 인해 사회적 최적수준으로까지 자금세탁방지활동을 촉진하는데는 미흡하다는 점을 보이고자 한다. 이를 위해 제II장에서는 한 나라가 자금세탁방지법률을 도입하게 되는 일반적 근거를 비용편익모형을 통해 논의한 후, 한국의 현행 법률에 의해 형성될 것으로 기대되는 방지활동은 모형이 제시하는 자금세탁방지활동의 사회적 최적수준에는 미치지 못한다는 주장을 제기한다. 현행 법률이 바람직한 수준의 자금세탁방지활동을 가져오기에는 “느슨한” 기준이라는 점이 그 주장의 근거이다. 이를 밝히기 위해 제III장은 한국의 현행 자금세탁방지법률이 안고 있는 여러 문제점들 - 이를테면 자금세탁 정의의 추상성이나, 법률적용상의 예외 인정 등 - 을 FATF의 간행물에 나타난 FATF의 공식견해 및 그 회원국들의 경험을 기초로⁹⁾ 검토한다. 또한 FATF의 실행권고 28개를 기준으로 볼 때, 고객신원

8) 상거래에 있어서 현금선호사상이 강하고 조세회피관행이 만연한 한국에서는 엄격한 자금세탁방지법률의 시행이 자칫 국민경제생활의 위축을 가져올 것이라는 견해가 있다. 그러나 이러한 부류의 견해는 대체로 지나치게 과장되는 경향이 있다. 약 10년 전 금융실명제 시행 여부를 둘러싸고 벌어졌던 논쟁에서도 주가폭락설 및 금융위기설에 기초한 시기상조론이 공공연히 거론되었지만, 결과적으로는 근거 없는 우려였거나 지나친 과장이었던 것으로 드러났었다. 이는 우리나라의 금융이 합리적 제도의 수용 능력을 이미 어느 정도 갖추고 있음을 시사한다. 한국 금융이 세계 금융에 상당한 정도로 개방되어 있는 지금, 우리나라 금융제도 및 법률제도의 테두리 내에서 FATF 40을 적극 수용하는 쪽이 금융부문의 공정성 및 투명성을 제고하고 잘못된 금융관행의 교정을 통해 범죄를 미연에 방지함으로써 사회후생을 증대시킨다는 점은 분명하다. 그리고 우리나라의 금융부문은 개방화가 이미 상당히 진행되어 있으므로 실명제이건 자금세탁방지시스템이건 합리적 제도의 도입과 시행이 금융에 주는 충격은 심각하지 않으며 오래 가지도 않는다. 사실, 선진 제도의 도입에 반대하는 시기상조론의 상당 부분은 불합리한 기존 질서 아래 기득이권을 계속 누리려는 일부 경제주체의 의도가 그럴듯하게 포장된 것에 불과하다는 점에 유념해야 한다.

9) OECD의 30개 회원국 가운데 FATF 미가입국은 체코공화국, 슬로바키아공화국, 헝가리, 폴란드, 그리고 한국의 다섯 나라뿐이다(김홍범(2002b)). 게다가 2001년 4월 IMF 집행위원회가 FATF 40을 국제표준으로 인정함에 따라 IMF는 자금세탁방지 관련 평가를 금융부문평가프로

확인 및 협의거래보고에 관한 현행 법률규정이 특히 취약하다는 점도 논의한다. 이 모든 문제점들이 궁극적으로 현행 세탁방지법률의 내용을 느슨하게 하는데 기여함으로써 방지활동은 사회적 최적수준에 미치지 못하게 되는 것이다. 제IV장은 요약 및 결론이다.

II. 자금세탁방지법률의 도입 근거: 비용편익분석

한 사회 또는 국가가 어느 정도로까지 자금세탁을 방지해야 할 것인가? 비용편익 분석은 이러한 문제를 위해 유용한 분석틀이 된다(Cooter and Ulen(1988), Sharp, et al. (1996)).

자금세탁을 방지하기 위해서는 비용이 든다. 금융규제비용에 관한 Goodhart, et al. (1998)의 이론을 자금세탁방지활동에 적용하면, 방지활동의 비용은 FIU 등 관련 규제기관의 가동에 드는 운영비용 및 감시비용을 포함하는 기관비용(institutional cost), 금융기관이 자금세탁방지에 관한 규제를 준수하기 위해 부담하는 준수비용(compliance cost), 자금세탁방지규제로 인해 초래될 수도 있는 초과부담이나 금융 혁신지해 등의 구조비용(structural cost)으로 구성된다. 자금세탁방지활동의 사회적 한계비용(SMC)이란 세탁방지활동을 추가적으로 한 단위 늘리기 위해 새로 투입되는 재화 및 서비스의 기회비용으로 정의된다. 그리고 세탁방지활동수준이 높아질수록 사회적 한계비용은 체증하는 것으로 가정할 수 있다. 세탁방지활동을 계속 늘려면 다른 유용한 용도로부터 자원이 점차 더 많이 빠져 나와 동 활동에 추가적으로 투입되어야 하기 때문이다.

한편 자금세탁방지활동은 금융부문의 공정경쟁 및 투명성 제고를 통해 잘못된 금융관행이나 범죄를 미연에 방지함으로써 금융고객을 보호하고 금융안정에 기여하는 등 사회적 후생을 증대시킨다. 자금세탁방지활동으로부터의 사회적 한계편익(SMB)이란 세탁방지활동을 추가적으로 한 단위 늘림으로써 그렇게 하지 않는 경우

그림(FSAP)의 일부로 포함하고 각 회원국의 자금세탁방지제도 및 표준이행상황을 정기 점검할 예정으로 있다(김홍범(2002a)). 이러한 맥락에서 볼 때, 국내 여건이 아닌 FATF의 경험 및 시각을 기준으로 한국의 현행 자금세탁방지법률을 검토·평가하려는 이 글의 시도는 중요한 의미를 갖는다. 어떤 나라에서건 금융은 실물에 비해 합리성으로의 제도 진화가 크게 두드러진다는 점과 우리나라가 개방경제를 지향하는한 국내의 금융시장의 연계 내지 통합이 급속히 이루어지고 있다는 점을 감안하면 더욱 그러하다.

입었을 피해로부터 그 사회가 추가적으로 안전해진 만큼의 가치로 정의된다. 그리고 세탁방지활동수준이 증가할수록 사회적 한계편익은 체감한다고 가정할 수 있다. 세탁방지활동수준이 높아질수록 점차 중요도가 떨어지는 세탁범죄의 예방 및 적발을 위해 추가적 활동이 이루어지게 될 것이기 때문이다.¹⁰⁾

〈그림 1〉은 우상향하는 한계비용곡선(SMC_1)과 우하향하는 한계편익곡선(SMB_1)을 보여준다. 이 때, 가로축은 자금세탁방지활동의 수준(Q)을, 세로축은 자금세탁방지활동의 사회적 한계비용(SMC) 및 한계편익(SMB)을 각각 나타낸다. SMC_1 과 SMB_1 의 두 곡선이 교차하는 균형점 E_1 은 한 사회가 제공해야 할 자금세탁방지활동의 사회적 최적수준을 결정한다. 그런데 이 최적수준은 SMC_1 과 SMB_1 이 이동함에 따라 바뀌게 된다.

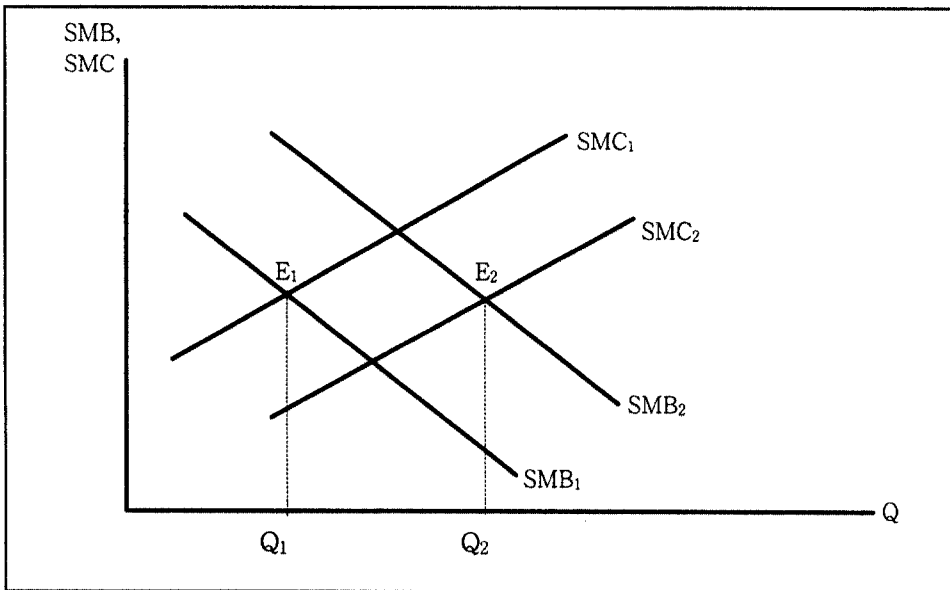
우선 FATF 40의 준수가 세계적으로 확산되면서 동 권고가 자금세탁방지를 위한 국제표준으로 일반화되는 동시에 다수 국가에서 자금세탁방지법률과 FIU 등 자금세탁방지제도가 정착되었다. 이에 따라, 자금세탁방지를 위한 국제사회의 정보교환 등 각종 형태의 국제공조가 조직화·효율화되면서 각국에게는 이것이 외부효과로 작용하여 자금세탁방지활동의 사회적 한계비용이 낮아지게 되었다. 또한 1990년대 정보통신기술의 눈부신 발전도 궁극적으로는 정보활동의 성격이 강한 자금세탁방지활동의 사회적 한계비용을 낮추었다. 이러한 요인들 덕분에 1990년대 이후 각국 자금세탁방지활동의 사회적 한계비용곡선은 일반적으로 하방이동해 왔다.

또한 최근 금융시장의 범세계적 통합화가 진행되면서 세탁자금규모의 지속적 대형화와 빈번한 국제이동으로 일국 거시경제 및 금융부문 불안정성의 잠재적 가능성이 더욱 커지게 되었다. 이는 자금세탁방지활동에 의해 세탁범죄를 억제함으로써 그렇게 하지 않을 경우에 초래될지도 모르는 금융불안정을 미연에 방지하는 효과가 과거에 비해 더욱 커지게 되었음을 시사한다. 따라서 사회적 한계편익곡선은 상방으로 이동한다. 그리고 한 나라의 법률 및 제도가 자금세탁방지를 위한 세계적 흐름에 따라가지 못하는 경우에는 자금세탁범죄의 온상으로 전락할 가능성이 커진다. 이 경우 그 나라는 외국인직접투자(FDI)의 감소와 금융불안정이라는 경제적 대가를 감수해야 하는 동시에 자금세탁국이라는 오명에서 자유로울 수 없게 될 것이다. 예를 들어, 최근 수년간 FATF가 NCCT 25의 적용을 통해 자금세탁방지에 대한 비

10) 일반적 범죄방지활동의 비용 및 편익에 관해서는 Cooter and Ulen(1988), Friedman(2000), 그리고 Sharp, et al. (1996)을 참조하기 바란다.

협조적인 비협조국에 대해 조치를 강화한 것도 세탁방지제도가 미비된 나라가 치러야 할 비용을 과거보다 그만큼 높이는 또 하나의 여건이 된다.¹¹⁾ 이것은 결국 사회적 한계편익을 증가시킨다. 한 나라가 자금세탁방지활동 수준을 추가적으로 증가시킴으로써, 자금세탁에 미온적으로 대처하는 경우 FATF에 의해 NCCT로

〈그림 1〉 자금세탁방지활동의 최적 수준



지정될 가능성에서 그만큼 안전해질 수 있기 때문이다. 결국 1990년대 이후 전개되어온 자금세탁방지의 국제협력 및 제재 활동의 강화와 자금세탁규모의 대형화는 각국 자금세탁방지활동의 사회적 한계편익곡선이 일반적으로 상방이동하는데 기여하였다.

요컨대, 각국의 사회적 한계비용곡선은 지난 10여 년간 〈그림 1〉에서와 같이 하방이동해왔으며($SMC_1 \rightarrow SMC_2$) 한계편익곡선은 상방이동해 왔다($SMB_1 \rightarrow SMB_2$). 그 결과, 균형점이 E_1 에서 E_2 로 이동하면서 각국 자금세탁방지활동의 사회

11) FATF에 의한 비협조국 명단 공표는 “거명하여 창피 주는(name and shame)” 접근이다(IMF and World Bank (2001)). 어떤 국가가 일단 비협조국으로 낙인찍히면 유·무형의 손실을 입게 됨은 물론이다.

적 최적수준도 Q_1 에서 Q_2 로 증가하였다.¹²⁾

이와 같은 사회적 최적 수준이 실제 수준과 자동적으로 일치하는 것은 물론 아니다. 자금세탁방지의 실제 활동수준은 범률(FIU 등 소관당국의 법적 책무 및 역할의 범위와 고객신원확인·기록유지·협의거래보고를 위한 금융기관의 법적 역할 및 책임의 범위)과 사회적 인식(자금세탁을 방지해야 할 필요성에 대한 일반의 理解度와 자금세탁을 방지하려는 사회적 의지 및 분위기)에 의해서 결정되기 때문이다. 일반적으로, 실제 활동수준을 증대된 사회적 최적수준과 일치시키기 위해서는 자금세탁방지에 관한 범률 및 사회적 인식의 배합(combination)을 적절하게 조정하려는 노력이 요구된다. 1990년대에 관련 국제기구가 활동을 강화해왔고 다수 국가가 자금세탁방지 범률을 신규 도입하거나 기존 범률을 강화한 것도 모두 이러한 노력의 일환으로 해석할 수 있다.

특히 지난 몇 년간, 자금세탁방지에 대한 국내적 인식이 미미한 상태에서 자금세탁방지법을 신규 도입한 국가들이 다수 존재한다. 자금세탁방지에 대한 사회적 인식 등 관련 인프라가 거의 존재하지 않는 이들 국가의 현실에서 세탁방지법률은 방지활동의 실제 수준을 결정하는 유일한 기준이 된다. 이러한 점은 한국에도 그대로 적용된다. 우리나라는 아직 사회적으로 자금세탁에 대한 올바른 인식이 자리 잡지 않은 상태이며, 지난 2001년 11월 말에야 자금세탁방지법률을 신규 도입하였다. 범률의 도입은 1990년대를 통해 한계비용곡선 및 한계편익곡선이 누적적으로 이동함에 따라 우리 사회의 자금세탁방지활동 최적 수준이 과거에 비해 대폭적으로 높아진 현실을 반영하는 것이다. 그러나 현행 법률은 내용상 자금세탁방지문제에 지나치게 소극적으로 접근하고 있으므로 실제의 자금세탁방지활동수준을 증대된 최적 방지활동수준(〈그림 1〉의 Q_2)으로 끌어올리는데는 실패하고 있다. 다음 제III장에서는 현행 법률이 안고 있는 다양한 문제들을 검토하기로 한다.

12) 최근에는 FATF 이외에도 IMF와 World Bank 등 국제금융기구가 자금세탁방지노력을 눈에 띄게 강화해오고 있으며 9·11 테러사태 이후 더욱 두드러진다. 이러한 현상은 금융시장의 범세계적 통합화가 진전되면서 자금세탁이 갖는 외부성(externality)도 더욱 커졌기 때문이다. 향후 상당 기간 동안 자금세탁방지를 위한 국제적 노력이 가속적으로 결집·강화될 것이 확실한 이상, 각국 자금세탁방지활동의 사회적 한계편익곡선과 사회적 한계비용곡선은 각각 상방과 하방으로 지속적으로 이동하게 될 것이고, 이에 따라 세탁방지활동의 최적 수준도 계속 증가할 것으로 전망된다.

III. 한국의 자금세탁방지법률에 대한 검토

1. 자금세탁방지법률의 도입 경과와 특징

얼마 전까지 우리나라에서는 1995년 12월에 제정된 「마약류불법거래방지에 관한 특별법」(마약류불법거래방지법)이 자금세탁방지에 관련된 유일한 법률이었다. 그러나 마약의 불법거래와 관련된 자금세탁만이 범죄로 규정되어 있었고 금융기관 종사자가 직접 수사기관에 신고하게 되어 있는 등, 자금세탁방지를 위한 법률적·제도적 기반은 대단히 미흡한 상태였다(재정경제부·법무부(2001a)). 그러던 중, 2000년 4월에는 국무총리훈령으로 재경부에 FIU구축기획단이 설치되었고, 곧이어 2000년 11월 재경부가 입안한 “범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률안”과 재경부 및 법무부가 입안한 “특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률안”이 2001년 9월 국회 본회의를 통과하였다. 이에 따라 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」(범죄수익규제법)과 「특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」(특정금융거래보고법)이 지난 2001년 11월 말부터 시행되고 있다. 정부는 특정금융거래보고법에 대해서 시행령도 제정·시행 중이다(재정경제부·법무부(2001a·b)).¹³⁾

두 법률에 반영되어 있는 우리나라 자금세탁방지제도의 특징은 한마디로 “국제기준(FATF 40개 권고사항) 및 국내 여건〔의〕 조화”다(〔 〕 안은 저자 첨기). 재정경제부·법무부(2001a)는, 대외적으로 전제범죄 확대·협의거래보고제도 도입·금융정보분석기구(FIU) 설치를 요구하고 있는 국제기준에 부응할 필요가 있고 대내적으로는 2001년 1월 1일 이후부터 시행되고 있는 제2단계 외환자유화가 재산의 해외도피 및 불법자금 유출입의 증가를 가져올 가능성에 대비하여 종합금융정보체계를 수

13) 우리나라의 자금세탁방지법률은 범죄수익규제법과 특정금융거래보고법으로 이원화되어 있다. 이는, 기존의 마약류불법거래방지법과 최근 새로 제정된 범죄수익규제법 및 특정금융거래보고법이 내용상 깊은 상호연관성을 갖고는 있으나, 각 법률이 다루는 특성의 고유 영역이 일부 존재하도록 자금세탁방지제도가 고안되었기 때문이다. 예를 들면, 금융기관을 이용하지 않는 자금세탁은 특정금융거래보고법이 아닌 범죄수익규제법이 다루고 있다. 반면 탈세 등을 목적으로 하는 외화도피는 범죄수익규제법이 아닌 특정금융거래보고법에서, 마약류불법거래와 관련된 자금세탁행위는 범죄수익규제법이 아닌 마약류불법거래방지법에서, 각각 별도로 다루어지고 있다. 상세한 내용은 임인규(2000)와 재정경제부·법무부(2001a)를 참조하기 바란다.

립할 필요가 있다고 파악한다. 이에 따라, 기존 마약류불법거래방지법상의 마약류 범죄 2종 이외에 범죄수익규제법을 통해 36종의 범죄를 중대범죄로 신규 지정함으로써 자금세탁처벌의 대상이 되는 전제범죄의 범위를 확대했다. 그리고 특정금융거래보고법을 통해 금융기관의 혐의거래보고제도를 도입하고 금융정보분석원을 설치함으로써 자금세탁방지를 위한 금융기관의 역할을 강화하였다.

한편 재정경제부·법무부(2001a)는, 자금세탁방지제도가 국내에는 처음 도입되는 제도이므로 우리나라의 전통적 현금거래 선호 성향과 금융비밀보장 요구 등 국내 여건과 국민정서를 감안할 필요도 있다고 본다. 예를 들어 재정경제부·FIU구축기획단(2001)은 “국내여건이 허락하는 범위 내에서 국제기준인 FATF 40개 권고사항을 반영”하여 특정금융거래보고법 시행령(안)을 마련했다고 밝히고 있다. 이와 같이 법률 도입에 있어 정책당국의 기본자세는 소극적이었다. 우리나라의 자금세탁방지법률 및 제도는 국민의 오해와 우려에 대해 지나치게 신경을 쓴 내용이어서, FATF 및 그 회원국의 권고이행 및 평가 경험을 기준으로 본다면 제도의 실효성이 떨어진다. 두 법률의 내용 및 문제점을 각기 세부적으로 검토하기로 한다.

2. 범죄수익규제법

(1) 주요 내용

범죄수익규제법은 “특정범죄와 관련된 범죄수익의 취득 ... 사실을 가장하거나 적법하게 취득한 재산으로 가장 ... 하는 행위를 규제하고, 특정범죄와 관련된 범죄수익의 몰수 및 추징에 관한 특례를 규정함으로써 특정범죄를 조장하는 경제적 요인을 근원적으로 제거”하기 위해 제정되었다(법률 제1조). 동 법률은 자금세탁의 전제범죄로 인정되는 특정범죄의 범위, 범죄수익 등의¹⁴⁾ 은닉·가장 및 수수행위에 대한 처벌, 금융기관의 신고 의무, 범죄수익 등의 몰수 또는 추징 요건, 그리고 국제공조 등을 다룬다.

14) “범죄수익 등”에는 다음이 포함된다(법률 제2조 제4호):

- (i) 특정범죄와 관련된 범죄수익
- (ii) 위 (i)의 범죄수익에서 유래한 재산(범죄수익의 과실로 얻은 재산; 범죄수익의 대가로 얻은 재산; 범죄수익의 과실이나 대가로 얻은 재산을 대가로 얻은 재산; 범죄수익의 보유 또는 처분에 의해 얻은 재산)
- (iii) 위 (i) 및 (ii)의 재산과 이들 재산 이외의 재산이 혼합된 재산.

구체적으로, “자금세탁범죄의 법정형(5년 이하 징역)을 기준으로 장기 5년 이상의 징역형에 해당하는 범죄 중에서” 범죄의 중대성·거액 범죄수익의 발생 가능성·경제활동에 미치는 영향·외국의 입법례·국제협력의 필요성 등을 고려하여 24개 법률에 걸쳐 선정된 36종의 범죄가 특정범죄에 포함된다(재정경제부·법무부(2001b)).¹⁵⁾ 법률에 따르면, 범죄수익 등의 취득·처분 사실을 가장하거나 범죄수익 등을 은닉한 자는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금으로 처벌하고(제3조), 범죄수익 등임을 알면서 이를 수수한 자는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금으로 처벌하도록(제4조) 되어 있다. 또한 범죄수익규제법은 금융기관 등 종사자가 범죄수익 등의 은닉·가장행위를 알게 된 때에는 관할 수사기관에 신고하도록 규정하고, 이를 위반하는 경우에는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하고 있다(제5조). 법률에는 법인 또는 개인의 업무에 관하여 위반행위를 한 자에 대한 처벌 이외에 그 법인 또는 개인에 대해서도 벌금형을 부과하는 양벌규정(제7조), 범죄수익과 이로부터 유래한 재산 등에 대한 몰수 및 추징규정(제8·9·10조), 그리고 외국의 사법공조요청시 공조의 범위에 관한 규정(제11조)이 포함되어 있다.

15) 특정범죄란 “재산상의 부정한 이익을 취할 목적으로 범한 죄”로 다음을 포함한다(법률 제2조):

- (i) 범죄수익규제법 별표에 규정된 36종의 중대범죄
- (ii) 범죄수익규제법 제2조 제2호 나목에 규정된 「윤락행위등 방지법」·「폭력행위등 처벌에 관한 법률」·「국제상거래에 있어서 외국공무원에 대한 뇌물방지법」·「특정경제가중처벌 등에 관한 법률」과 관련된 일부 죄
- (iii) 위 (i)의 중대범죄 및 위 (ii)의 범죄와 다른 죄가 형법 제40조의 관계에 있는 경우 그 다른 죄
- (iv) 외국인이 대한민국 외에서 범한 어떤 행위가 만약 국내에서 이루어졌다면 위 (i) 또는 (ii)의 범죄에 해당할텐데 실제로는 국외에서 이루어져 그 행위지의 법령에 의하여 죄에 해당하는 경우, 그 행위.

여기서 위의 (i)에 해당하는 특정범죄는 범죄수익규제법 별표에 열거되어 있으며, 대체로 다섯 가지 유형 - 조직범죄(범죄조직이 직업적·반복적으로 행하는 범죄), 거액 경제범죄, 공무원 부패범죄, 해외 재산도피범죄, 그리고 「정치자금에 관한 법률」 위반죄 - 으로 구분된다(재정경제부·법무부(2001b)). 한편, 위의 (iv)는 국제범죄조직이 국내 금융기관 등을 자금세탁의 경유지로 이용하는 것을 처벌하기 위한 것이다(재정경제부·법무부(2001a)). 이로써 우리나라의 자금세탁의 처벌대상이 되는 전제범죄에는 「마약류불법거래에 관한 특별법」이 규정하고 있는 기존 마약류범죄 2종 이외에, 위의 특정범죄(즉 (i), (ii), (iii), (iv)의 범죄)가 추가되었다(재정경제부·법무부(2001b), 금융정보분석원(2002)).

(2) 문제점

FATF 회원국들의 권고이행경험과 이에 대한 FATF의 평가는 FATF의 각종 간행물을 통해 공표된다. 그 내용을 기준으로 볼 때, 현행 범죄수익규제법의 내용은 크게 두 가지 측면 - 자금세탁 개념의 구체성 결여와, 자금세탁범죄의 고의성 추정원칙의 부재 - 에서 문제가 있다.¹⁶⁾

자금세탁행위가 추상적·제한적으로만 규정되면 방지의 대상이 되는 세탁행위의 범주가 한정될 수밖에 없고, 고의성 추정원칙이 법률에 명시되어 있지 않으면 자금세탁행위에 대한 법률의 실제적 적용이 곤란해진다. 현행 법률의 이와 같은 측면은 자금세탁방지활동이 사회적 최적수준으로까지 증대되는 것을 오히려 저해한다.

① 자금세탁 개념의 구체성 결여

자금세탁의 개념은 마약불법거래와 관련하여 1988년 12월 19일 UN에 의해 체결된 비엔나협약에 의해 처음으로 체계화되었다(United Nations(1988)). 1990년 2월 FATF는 비엔나협약에 명시된 자금세탁 개념을 마약 불법거래뿐만 아니라 여타 중대범죄와 관련된 자금에도 확장시킨 후 구체적 행위유형에 초점을 맞춘 자금세탁의 실용적 정의(working definition)를 채택하였다(FATF(1990)). 이후 1990년 11월 유럽 23개국에 의해 체결된 “범죄수익의 세탁, 수색, 압류와 몰수에 관한 1990년 유럽이사회협약”에서도 이 실용적 정의가 그대로 받아들여지는 등(Council of Europe(1990)), FATF의 자금세탁 정의는 전세계적으로 통용되어오고 있다. 그 내용은 다음과 같다(FATF(1990)):

- (i) 어떤 재산이 범죄에서 파생된 것임을 알면서도, 그 재산의 불법적 원천을 은닉 또는 가장할 목적으로 또는 범죄(들) 행위에 연루된 어떤 자로 하여금 그의 행동이 가져올 법률적 결과를 회피하도록 도와줄

16) 이 두 가지 문제 이외에, 전제범죄 범위의 확대 필요성을 지적할 수 있다. 전제범죄의 범위가 한정적인 경우에는 세탁된 재산이 범죄수익이거나 일반적인 불법원천에서 나온 수익임을 증명하는 것만으로는 부족하며, 특정 전제범죄와의 관련성이 입증되어야만 자금세탁범죄가 성립되기 때문이다. 이것은 한국과 FATF의 일부 회원국들(호주·핀란드·아이슬란드·포르투갈·터키 등)이 다같이 경험하고 있는 문제다. 어떤 전제범죄도 입증되면 받아들이는 특별규정이 필요하다는 것이 FATF의 공식 견해다(FATF(2001b)). 자세한 내용은 김홍범(2002b)을 참조하기 바란다.

목적으로 그 재산을 전환하거나 이체하는 행위.

- (ii) 어떤 재산이 범죄에서 파생된 것임을 알면서도, 그 재산의 진정한 성격, 원천, 위치, 처분, 이동, 그 재산과 관련된 권리 또는 그 소유권을 은닉 또는 위장하는 행위.
- (iii) 어떤 재산의 수령시 그 재산이 범죄 또는 그런 범죄에 가담하는 행위로부터 파생된 것임을 알면서도 이 재산을 취득, 점유, 사용하는 행위.

이와 같이, 국제적으로 통용되는 자금세탁의 개념은 범죄관련 재산을 은닉하거나 가장할 목적으로 이루어지는 다양한 행위유형에 초점을 맞추고 있어서 상당히 구체적이다.

한편 한국의 현행 특정금융거래보고법은¹⁷⁾ 자금세탁을 다음과 같이 규정한다:¹⁸⁾

- (i) 범죄수익규제법 제3조(범죄수익 등의 은닉·가장)의 규정에 의한 범죄행위.
- (ii) 마약류불법거래방지법 제7조(불법수익 등의 은닉·가장)의 규정에 의한 범죄행위.
- (iii) 「외국환거래법」이 정하는 외국환거래에 따른 거래 등을 이용하여, 조세범처벌법 제9조, 관세법 제269조·제270조 또는 특정범죄가중처벌 등에 관한 법률 제6조·제8조의 죄를 범할 목적으로 재산의 취득·처분 또는 발생원인에 관한 사실을 가장하거나 그 재산을 은닉하는 행위.

현행 법률은 범죄수익·불법수익을 은닉 또는 가장하려는 세탁자의 목적에 주된 초점을 맞추는 한편, 자금세탁의 구체적 행위를 명시하고 있지는 않다. 또한 범죄수익 등의 수수행위는 범죄수익규제법 제4조에 의한 처벌대상이지만, 특정금융거래보고법이 규정한 자금세탁행위에는 포함되지 않는다. 이렇게 본다면 우리나라의

17) 자금세탁행위의 정의는 범죄수익규제법이 아닌 특정금융거래보고법에 명시되어 있으나, 논의 전개상 범죄수익규제법에 관한 본 절에서 다루기로 한다.

18) 자금세탁행위 가운데 (iii)에서는 탈세범죄 가운데 외환거래를 이용한 탈세범죄만 자금세탁행위에 포함시키며, 일반적인 탈세목적의 자금세탁행위는 혐의거래보고대상범죄에서 사실상 제외된다. 이것은 금융거래의 위축 가능성과 금융기관의 보고부담을 감안한 조치다. 다만, 외국환거래 기타 대외거래를 이용한 탈세목적의 혐의거래는 제2단계 외환자유화에 따른 보완책으로서 보고대상에 포함되었다(재정경제부·법무부(2000), 임인규(2000)).

현행 자금세탁 개념은 세계적으로 통용되는 FATF의 자금세탁 개념에 비해 추상적이며 행위의 포괄범위도 제한적이다. 박상기(2000)도 “범죄수익 등의 출처, 이동, 위치 등을 은폐하는 행위 등을 추가”함으로써 “행위유형을 더욱 구체화”할 필요가 있다고 보고 있다. 한편 김희선(2000)이 지적하듯이, 법률(안) 제2조가 자금세탁 처벌의 대상이 되는 특정범죄를 “재산상의 부정한 이익을 취득할 목적으로 범한 죄”로 정의함으로써 목적범만 처벌할 수 있도록 한 것도 처벌범위를 지나치게 좁게 규정한다는 점에서 문제의 소지가 있다.

② 자금세탁범죄의 고의성 추정원칙의 부재

자금세탁범죄는 자금세탁임을 알면서 이루어진 행위에 대해 적용되어야 한다. 따라서 행위자가 자금세탁임을 알고 있었다는 점이 수사과정에서 입증되어야 한다. 이와 관련해서, 비엔나협약에서는 자금세탁범죄의 요건인 행위자의 인식(knowledge), 고의(intent), 또는 목적(purpose)은 객관적 정황(objective factual circumstances)을 근거로 범죄수익 認知 여부에 관한 추정이 가능하도록 규정하고 있다. FATF 40 가운데 권고 5에서도 범죄의 고의성(*scienter* 또는 *mens rea*)과 관련하여 이 점을 분명히 하고 있다.^{19) 20)}

자금세탁범죄에서 心中에 관한 요소(mental element)는 잠재적으로 문제가 된다. 행위자의 인식이나 고의성을 검사(prosecutor)가 입증해야 하는 경우에는 특히 그렇다. 예를 들어, 1997년 이후 FATF의 모든 회원국들은 권고 5를 충족하고 있지만, 그 세부적 내용은 FATF 회원국간에 다소 차이가 있다. FATF(2001a)에 따르

19) 비엔나협약 제2조 제3절에는, “이 條의 제1절에 설명된 범죄의 구성요건으로서 요구되는 인식, 고의, 또는 목적은 객관적 정황으로부터 추론될 수 있다”고 명시되어 있다. 자세한 내용은 United Nations(1988)를 참조하기 바란다. 한편, FATF 권고 5는 다음과 같다(FATF(2002b)): “비엔나협약에 규정되어 있는 대로, 자금세탁범죄는 적어도 자금세탁활동임을 알면서 이루어지는 자금세탁에 대해 적용되어야 한다. 이 때, 객관적 사실에 기초한 정황으로부터 세탁활동임을 알고 있었다는 점이 추론될 수 있는 경우에도 자금세탁범죄가 적용되어야 한다.”

20) 자금세탁범죄에서는 원칙적으로 舉證 책임이 檢事에게 있으므로 그가 고의성을 입증하지 못하면 피의자에게 유리한 방향으로 해석된다. 그러나 명시적 추정 조항이 존재하지 않는다 해도 자유심증주의에 의해 재판관이 재량적으로 판단할 수는 있다. 이러한 점은 이중갑 교수가 저자에게 알려 주었다. 한편, 비엔나협약 및 FATF 권고 등에서 세탁행위 인식 여부를 추정하도록 명시적으로 허용한 것은, 세탁행위 인식 여부를 직접적으로 입증하는데 현실적 어려움이 많다는 점으로 인해 세탁범죄에 대한 처벌이 위축되지 않도록 하기 위해서이다.

면, FATF의 11개 회원국에서는 인식(knowledge) 또는 고의(intent)를 요구하거나, 여기에 고의적 무지(*dolus eventualis*)와 같은 법률적 원칙이 혼합된 형태를 때때로 요구하기도 한다. 이렇게 하는 경우 입증의 여지가 더 커진다. 그러나 고의성 추정을 포함하여 행위자의 실제적 인식을 입증하기란 너무 어렵기 때문에, 재산이 범죄수익인지 여부를 피고가 심적으로 얼마나 알고 있었는지에 관하여 밝혀내야 하는 검사의 부담을 추가적으로 덜어주는 것이 바람직하다. 이에 따라, 다수의 FATF 회원국에서는 검사의 舉證 부담을 덜어주는 조치들을 강구하고 있다(FATF(2001b)). 예를 들면, 범죄에 객관적 요소를 도입하는 것이 한 가지 방법이 된다. 구체적으로, 스위스처럼 “[자금세탁과의 관련성을] 가정할만한 이유(reason to assume)”가 있었는지 여부 또는 네덜란드처럼 “의심을 가져보았음직(might reasonably have suspected)” 했는지 여부와 같은 요소를 도입하는 것이다([] 안은 저자 첨기). 고의성의 개념을 확대하는 것도 또 하나의 방법이다. 실제로, 대개의 불문법 국가(common law countries)에서는 범죄의 심리적 요소를 좀더 확대하여 고의성 개념에 “믿음(belief)”, “의심(suspicion)”, 또는 “근거 있는 의심(reasonable suspicion)”을 포함시키며, 일부 대륙법 국가(civil law countries)에서는 고의성 개념에 “무분별(recklessness)”, “중과실(gross negligence)” 또는 “과실(negligence)”을 포함시킨다. 이와 같이 낮은 수준의 고의성이 입증되는 경우 여기에 대한 형량은 상대적으로 낮아진다.²¹⁾ 호주 범죄수익법(Australian Proceeds of Crime Act) 제82조에 따르면, 자금세탁범죄는 재산이 범죄수익인 것으로 “의심을 가져 봄직하다(may reasonably be suspected)”는 증거만을 필요로 한다. 이와 아울러, “의심할만한 아무런 이유가 없다”는 피고의 항변도 고려하도록 규정되어 있다.

국제 규범 및 관행이 범죄수익의 인식에 대한 입증 부담을 경감시키는 방향으로 진전되어 있음에도 불구하고, 우리나라의 범죄수익규제법에는 범죄수익 認知 여부의 추정에 대한 명시적 규정조차 없다. 또한 법률 제4조는 “정을 알면서[범죄수익임을 알면서] 범죄수익 등을 수수한 자”를 처벌하도록 함으로써, 범죄수익이라는 인식을 가지고 행위를 한 자가 그럼에도 불구하고 인식 사실을 부인하는 경우 처벌

21) Cooter and Ulen(1988)은 危害確率(probability of harm)을 기준으로 다음과 같이 용어를 구분하고 있다:

$0 \leq$ 주의(carefulness) < 부주의(negligence) < 무분별(recklessness) < 고의성(intention) < 잔인성(cruelty) ≤ 1 .

되지 않을 수 있는 가능성을 열어두고 있다([] 안은 저자 첨기). 더욱이, 계약에 따른 채무 이행이 범죄수익 등에 의한 것임을 알지 못하고 이를 수수한 자는 처벌하지 않는다는 예외를 제4조에서 명시적으로 인정함으로써 이러한 가능성은 적극적으로 확인되고 있는 셈이다.²²⁾

금융기관등의 신고에 관한 현행 법률 제5조에서도 “... 금융기관등 ... 에 종사하는 자는 ... 금융거래와 관련하여 수수한 재산이 범죄수익 등이라는 사실을 알게 된 때 또는 금융거래의 상대방이 제3조의 죄[범죄수익의 은닉·가장]에 해당하는 행위를 하고 있다는 사실을 알게 된 때에는 ... 지체없이 관할수사기관에 신고하여야 한다”고 규정하고 있다([] 안은 저자 첨기). 그러므로, 금융기관 종사자가 인식을 하고 있었더라도 그 사실을 부인하는 경우 처벌되지 않을 수 있는 가능성이 분명히 존재한다.

결국, 현행 법률에는 범죄수익 認知 여부에 대한 추정 규정이 없고 고의성에 대한 실용적 정의도 나와 있지 않다. 따라서 자금세탁범죄의 실제적 적용이 곤란해질 소지가 크다. 그러므로 범죄의 고의성 추정 원칙은 법률에 명시적으로 규정되어야 한다.^{23) 24)}

22) “... 계약에 관련된 채무의 이행이 범죄수익 등에 의하여 행하여지는 것이라는 점을 알지 못하고 그 계약에 관련된 채무의 이행으로서 제공된 것을 수수한 자의 경우에는 그러하지 아니하다[처벌되지 아니한다].”(법률 제4조, [] 안은 저자 첨기)

23) 박상기(2000)도 현행 규정 하에서는 금융기관 종사자가 “인식사실을 부인할 경우 사실상 처벌 대상에서 제외되는 결과가 될 것”이라고 본다. 그러므로 금융기관 종사자에게 인식 추정 규정을 적용하되 이 경우 “너무 많은 형사처벌 가능성”이 있으므로 “반드시 신고하여야 할 의심스러운 금융거래의 각종 유형항목을 규정화하고 이 경우에 신고를 하지 않았다면 고의를 추정하여야 한다”고 박상기(2000)는 주장한다.

24) 익명의 한 심사자는 “법치주의가 확립되지 않고 공권력 남용이 행해지고 있는” 한국의 현실에서 고의성 추정원칙이 도입되면 “국민의 인권을 심각하게 침해할 우려가 있다”는 점을 저자에게 지적하였다. 이와 같은 우려에 대해 저자는, 고의성의 범위를 처음에는 충분히 보수적인 수준으로 제한하여 정의하되 점차 상황을 보아가며 고의성의 범위를 조금씩 확대해간다면 고의성 추정원칙 도입에 따른 인권침해 가능성의 상당 부분이 사전적으로 해소될 수 있을 것으로 판단한다.

3. 특정금융거래보고법

(1) 주요 내용

특정금융거래보고법은 “특정금융거래정보의²⁵⁾ 보고 및 이용 등에 관한 사항을 규정함으로써” “금융거래를²⁶⁾ 이용한 자금세탁행위를 규제”하여 “범죄행위를 예방하고 나아가 건전하고 투명한 금융거래질서를 확립하는데 이바지함을 목적으로 한다.”(법률 제1조). 이를 위해 동 법률은 금융정보분석원의 설치, 혐의거래보고제도의 도입, 금융기관 내부보고시스템의 구축, 금융기관의 혐의거래보고 및 내부보고 시스템에 대한 금융정보분석원의 감독·검사, 국내적·국제적 관련 기관간 정보교환, 금융거래 비밀보장원칙과의 조화 등을 다룬다. 구체적인 법률(및 시행령)의 내용은 다음과 같다.

첫째, 재정경제부장관 소속으로 금융정보분석원을 설치한다(법률 제3조). 동 기구는 최근 각국에서 자금세탁방지제도의 핵심적 요소로 자리잡고 있는 금융정보분석기구(FIU)에 해당한다.

국제적으로 통용되는 FIU의 공식 정의는 다음과 같다(Egmont Group(2001)):

범죄수익의 혐의에 관한 금융정보, 또는 자금세탁에 대항하기 위해 국법 혹은 규정에 의해 요구되는 금융정보 보고내역(disclosures of financial information)을, 접수·분석하고 이를 소관당국에게 보급하는 책무를 관장하는 중앙의 국가기구(a central, national agency).

25) 특정금융거래정보에는 다음 정보가 포함된다(법률 제7조 제①항):

- (i) 금융기관 등이 보고한 혐의거래정보
- (ii) 외국의 FIU로부터 제공받은 정보
- (iii) 한국은행총재·세관장·외환정보집중기관장으로부터 통보받은 외국환거래관련 정보
- (iv) 위 (i), (ii), (iii)의 정보를 정리·분석한 정보.

그러므로 일반적인 금융거래정보는 특정금융거래정보에 포함되지 않는다.

26) 자금세탁에 이용될 수 있는 금융거래를 의미한다. 여기에는 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」상 수신거래와 「신물거래법」상 신물거래 이외에, 대출·보증·보험·공제·팩토링·보호예수·금고대여·여신전문금융(신용카드, 직불카드, 선불카드, 시설대여, 연불판매, 할부금융, 신기술사업금융)·외국환 업무에 따른 거래가 포함된다(법률 제2조 제2호 및 시행령 제3조).

오늘날 FIU는 세계적으로 69개 국가에서 자금세탁방지프로그램의 핵심적 구성요소로서 국내적으로는 금융기관 및 정부부문(법률집행당국/기소당국) 간, 국제적으로는 관할권(jurisdiction) 간, 신속한 정보교환의 가능성을 제공하는 동시에 선량한 민간정보를 보호하는 역할을 수행한다. 그러나 FIU의 기관 편제나 구체적 권한 및 기능은 나라마다 각기 다르며, FIU의 일반모형은 없다(IMF(2001b)).

한국의 경우, 금융정보분석원의 주요 업무는 혐의거래정보의 수집·분석·제공과, 혐의거래보고 관련 금융기관 감독 및 검사, 그리고 외국 금융정보분석기구와의 협조 및 정보교환 등으로 규정되어 있다. 여기에 더하여, 자금세탁 동향 및 방지대책의 조사 및 연구, 금융기관등에 대한 자금세탁방지 교육훈련의 지원 및 상담, 그리고 자금세탁방지를 위한 국내외 협력증진 및 정보교류를 담당한다(시행령 제5조). 금융정보분석원의 정원·조직·운영에 관한 사항은 “업무의 독립성(과), 정치적 중립성 등을 고려하여” 대통령령으로 정하도록 되어 있고(법률 제3조), 수사권은 없다(재정경제부·법무부(2001b), [] 안은 저자 첨기).

둘째, 혐의거래보고제도를 도입한다(법률 제4조). 이 제도 하에서 은행 및 비은행금융기관을 포함하는 금융기관 등은,²⁷⁾ “금융거래와 관련하여 수수한 재산이 불법재산이라고²⁸⁾ 의심되는 합당한 근거가 있거나 금융거래의 상대방이 자금세탁행위를 하고 있다고 의심되는 합당한 근거가 있는 경우로서 당해 금융거래 금액이 대통령령이 정하는 금액 이상”이면 이를 금융정보분석원장에게 지체없이 보고할 의무가 있다. 이 때 금융기관 등은 “금융거래의 상대방이 ... 규정을 회피할 목적으로 금액을 분할하여 ... 거래한 금액의 합계액이 ... 대통령령으로 정하는 금액 이상인 경우”나 “범죄수익규제법 ... 의 규정에 의하여 [금융기관 등의 종사자가] 관할 수사기관에 신고한 경우”에도 이를 금융정보분석원장에게 보고할 의무를 진다([] 안은 저자 첨기).

27) 법률 제2조 제1호의 규정에 따라 대통령령이 정하는 환전영업자 등 비은행금융기관도 특정금융거래보고법의 적용을 받는다. 이 점에서 FATF의 권고 8은 일단 충족된다.

28) 여기서 불법재산이란 다음을 포함한다(법률 제2조 제3호):

- (i) 범죄수익규제법상의 범죄수익 등(‘범죄수익 등’의 내용에 대해서는 이 글의 각주 14)를 참조하기 바람)
- (ii) 마약류불법거래방지법상의 불법수익 등(마약류불법거래방지법상 2종의 관련 범죄로 생긴 불법수익, 불법수익에서 유래한 재산, 이들 재산과 그 외의 재산이 혼합된 재산을 포함).

셋째, 자금세탁방지를 위해 금융기관별 내부보고시스템을 구축한다(법률 제5조). 이것은 금융기관을 이용한 자금세탁행위를 예방하고 금융기관 종사자의 보고부담을 경감시키기 위한 조치이다. 동시에, 내부보고시스템은 금융기관 종사자에 의한 무고·명예훼손 문제가 발생하지 않도록 예방하기 위한 고객금융비밀의 보호장치라는 의미도 갖는다(재정경제부·법무부(2000)). 이에 따라 각 금융기관은 보고책임자를 임명하고 내부 보고체계를 수립해야 한다.

넷째, 금융정보분석원장은 금융기관의 보고의무 및 내부통제에 대해 감독·검사한다(법률 제11조 및 시행령 제15조). 금융정보분석원장은 법률 제4조(금융기관 등의 보고 등) 및 제5조(금융기관 등의 보고책임자 임명 등)의 규정에 의하여 금융기관 등에 대한 감독권·검사권·제재권(시정명령권 및 임직원징계요구권)을 보유한다.

다섯째, 금융정보분석원장은 한국은행 총재·세관장·외환정보집중기관장으로부터 외국환거래자료 등의 정보를 제공 받을 권한을 가지며(법률 제6조 및 시행령 제11조), 특정금융거래정보의 분석을 위해 필요한 경우 관련 행정기관장 및 신용정보집중기관장에게 자료제공을 요구할 수 있고(법률 제10조 및 시행령 제14조), 필요하다고 인정하는 경우 불법재산 또는 자금세탁행위와 관련된 정보를 검찰총장·경찰청장·국세청장·관세청장·금융감독위원회·중앙선거관리위원회에 제공할 수 있다(법률 제7조).

(2) 문제점

FATF 회원국들의 권고이행경험 및 이에 대한 FATF의 평가경험에 비추어 볼 때, 현행 특정금융거래보고법의 내용은 크게 네 가지 측면 - 고객신원확인의 법률적 근거가 불충분한 점, 표준적 혐의거래보고제도가 아닌 變種이 도입된 점, 혐의거래보고에 요구되는 의심의 수준이 너무 높게 설정된 점, 일부 금융기관에 대해 부분적으로 법 적용의 예외를 인정한 점 - 에서 문제가 있다.²⁹⁾ 이와 같은 문제들은 일부 자금세탁을 규제대상에서 원천적으로 제외하거나 세탁방지과정의 시작단계에서 방지활동을 느슨하게 만듦으로써, 우리 사회의 세탁방지활동이 최적수준에 미달하도록 하는데 기여한다.

29) 이 네 가지 문제 이외에도, 혐의거래보고시스템 내 피드백을 강화해야 할 필요성과 금융정보분석원이 정치적으로 오·남용될 가능성을 지적할 수 있다. 여기에 대한 상세한 내용은 김홍범(2002b)과 FATF(2001b)를 참조하기 바란다.

① 고객신원확인의 법률적 근거 미비

FATF 회원국 다수가 도입한 표준적 신원확인절차에 따르면 금융기관은 다음 경우에 고객의 신원에 대한 확인조치를 취해야 하는 것으로 되어 있다 (FATF (2001b)):

- (i) 금융기관이 계좌 또는 안전금고의 개설과 같은 새로운 상시적 거래관계에 들어가는 경우.
- (ii) 금융기관이 임시고객(non-permanent customer)과 고객의³⁰⁾ 단일거래 또는 수 개의 관련 거래를 수행하는 경우.
- (iii) 위 (i), (ii)의 유형에 해당하는 거래와 관련하여, 고객이 스스로를 위해 행동하지 않는 경우(즉 고객이 진정한 거래주체가 아닌 경우).³¹⁾
- (iv) 자금세탁의 시도로 이루어진 거래 또는 불법수익과 관련이 있는 거래라고 금융기관이 의심할만한 근거(reason to suspect)가 있는 경우.

우리나라에서는 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」(금융실명법)은 금융거래시 금융기관의 고객신원확인 의무를 규정하고 있으며, 동 시행령 및 시행규칙은 실명 확인을 위한 방법과 절차를 규정한다. 그러나 금융실명법은 실지명의를 확인만을 추구한다는 점에서 위의 표준적 고객신원확인절차에 비해 다루는 범위가 협소하다. 예를 들면, 표준적 절차 가운데 실제수익자(beneficial owners)의 확인에 관한 (iii)의 내용은 금융실명법에서 전혀 다루어지지 않고 있다. 게다가 금융실명법과 동 시행령 및 시행규칙에는 금융기관의 고객실명확인기록(실명확인증표 사본) 유지 및 관리에 대한 규정이 전혀 없다. 「금융실명거래 업무지침」에 기록관련 언급이 나오기는 하지만 그나마 기록의 보존기간은 명시되지 않고 있다. 다만, 「국세기본법」이 납세자에 대한 장부 및 증빙서류의 5년 보존 의무를, 「상법」이 상인에 대한 영업관련 전표 및 유사서류의 5년 보존 의무를, 각각 규정하고 있을 뿐이다.³²⁾ 실제로 각 금융기관은 내규에 의해 기록관리의 기간(최소 5년) 및 절차를 정하고 있

30) 여기서 '고객'이란 자국통화 현금거래기준금액(cash transaction threshold)을 초과하는 금액을 의미한다. 자세한 내용은 이 글의 <표 1> 및 각주 39)를 참조하기 바란다.

31) 이 경우 금융기관은 고객이 누구를 위해 대리인 역할을 하고 있는지 그 진정한 거래주체(beneficial owners)의 신원을 파악해야 할 의무가 있다.

32) 「국세기본법」의 관련 조항에 대해서는 씨티은행의 이경호 준법감시인이, 「상법」의 관련 조항에 대해서는 대외경제정책연구원(KIEP)의 안형도 박사가, 각각 저자에게 알려주었다.

다. 또한 금융실명법은 보험거래에 대해서는 실명거래 의무를 부과하지 않으며(법률 제2조 제2호 및 재정경제부 은행제도과(1999)), 환전영업자 등 일부 비은행금융기관은 금융실명법의 적용 대상이 아니다.

한편 특정금융거래보고법에는 고객신원확인절차를 확립해야 하는 금융기관의 의무를 직접적으로 명시한 규정이 나와 있지는 않지만, 각 금융기관이 자금세탁방지를 위한 업무지침을 작성하고 운용해야 하는 의무(법률 제5조 제2호)는 규정되어 있다. 이로써 고객신원확인절차가 각 금융기관의 업무지침 내용의 일부로 포함될 수 있도록 하는 간접적 효과가 기대될 수는 있을 것으로 보인다.³³⁾ 그러나 동 법률은 일부 금융기관에 대해서는 그러한 의무적용의 예외를 인정하고 있다.

결국 법률에 근거규정이 불충분한 상태에서 고객신원확인절차의 상당 부분이 금융기관의 자율에 맡겨져 있으므로 우리나라의 고객신원확인제도는 FATF 회원국들에 비해 취약할 수밖에 없다.

② 변형된 혐의거래보고제도의 도입

영국과 호주 등 대부분의 FATF 회원국에서는, 금융기관 직원이 위의 표준적 신원확인절차를 이행하는 과정에서 의심이 들면 금액과는 무관하게 그 의심을 보고해야 할 의무가 발생한다. 이것이 일반적인 혐의거래보고(suspicious transactions report) 제도로서 FATF 권고 15가 권장하는 수준에 부합한다.³⁴⁾

한편 우리나라에서는 기준금액을 초과하는 고액거래 가운데 금융기관 종사자의 수준에서 의심의 합당한 근거가 있는 거래만 의무적으로 보고하도록 되어 있으며 기준금액에 미달하는 혐의거래는 의무보고가 아닌 임의보고 사항으로 되어 있다.³⁵⁾ 이것은 혐의가 있는 모든 거래에 대해 신고 의무가 발생하는 진정한 의미의

33) 한편 시행령 제8조는 금융정보분석원장은 보고대상 금융거래의 참고유형을 금융기관에 제공하도록 명시하고 있다.

34) FATF의 권고 15는 다음과 같다(FATF(2002b)): “자금이 범죄활동에서 생겨난 것이 아닌가 하는 의심을 금융기관이 갖게 되는 경우에는, 그 의심을 신속하게 소관당국에게 보고하도록 의무화하여야 한다.”

35) 금액기준에 미달하는 경우에 대해 임의보고를 명시적으로 허용한 것은, 금액과 무관하게 혐의 거래에 대한 보고의무를 금융기관에 부과하도록 한 FATF 권고 15에 대한 명백한 위반을 피하기 위해서이다. 또한, 임의보고를 허용하지 않는 경우 소액 혐의거래 보고는 현행법상 금융실명법의 비밀준수규정에 저촉된다. 이 점에 대해서는 임인규(2000)를 참조하기 바란다.

협의거래보고제도와는 다르다. 엄밀히 말하자면 우리나라의 제도는 협의거래보고제도가 아니라 보고의무기준금액제도(threshold system)이다. 이와 같이 變種을 도입한 것은 “자금세탁방지제도의 입법취지를 달성하면서도 금융기관의 부담과 금융거래에 미칠 파장을 최소화”하기 위해서라고 한다(재정경제부·FIU구축기획단(2001)). 그러나, 금융실명제가 아직도 정착되지 않은 우리나라의 실정을 감안한다면,³⁶⁾ 이와 같이 보고의무기준금액이 설정됨으로써 기준금액 미만의 거래에 대해서는 금융기관의 입장에서 의심이 들더라도 무시될 소지가 크다. 실제 보고는 임의 사항이기 때문이다.

현행 보고의무기준금액제도는 외국의 협의거래보고제도와 비교할 때, 구체적으로 두 가지 문제를 안고 있다. 첫째, 선진국들에서 실제 운영되고 있는 보고제도에 크게 미달하는 수준이라는 점이다. 미국·호주 등 일부 국가는 협의거래보고제도 이외에도 일정 금액을 초과하는 현금거래를 모두 보고하도록 하는 고액현금거래보고제도도 병행하여 운영하고 있다.³⁷⁾ 이것은 협의거래보고제도에 내재하는 단점 - 동 제도가 금융기관 창구직원 및 보고책임자의 재량(discretion)에 의존하는 주관적 방식이라는 단점 - 을 경감시키기 위해 고액현금거래보고제도와 같은 객관적 기준

36) 우리나라 금융실명제의 경과 및 현황에 대해서는 임원혁(2001)을 참조하기 바란다.

37) 미국은 협의거래보고제도(SAR: suspicious activity report) 및 고액현금거래보고제도(CTR: currency transaction report) 외에, 현금반출입보고제도(CMIR: currency or monetary instrument report), 국외금융자산보고제도(FBAR: foreign bank and financial account report), 카지노의 고액현금거래보고제도(CTRC: currency transaction report by casinos), 1만 달러가 넘는 금액에 대한 기업의 수취거래보고(IRS Form 8300) 등 모두 여섯 종류의 보고제도를 운영하고 있다(다만, 미국의 협의거래보고제도(SAR)는 기준금액을 5,000달러로 설정하고 이 금액기준 이상의 협의거래에 대해 보고의무가 발생하며 그 미만의 협의거래에 대해서는 보고가 의무화되어 있지 않다. 따라서 SAR은 우리나라의 보고의무기준금액제도와 동일한 성격을 갖는다). 호주는 협의거래보고제도(STR: suspect transaction report) 및 고액현금거래보고제도(SCTR: significant cash transaction report) 외에, 현금반출입보고제도(ITR: international transfer report)와 국제자금이체보고제도(IFTIR: international funds transfer instruction report) 등 모두 네 종류의 보고제도를 운영하고 있다. 미국·호주 이외에 캐나다와 파나마도 협의거래보고제도에 객관적 유형의 보고제도를 병행하여 운영하고 있다. 여러 보고제도 가운데 협의거래보고제도만이 주관적으로 의심스런 금융거래에 대해 보고의무를 부과하는 주관적 모형(subjective model)이며, 고액현금거래보고제도 등 나머지 보고제도는 객관적 요건을 충족하는 모든 금융거래에 대해 보고의무를 부과하는 객관적 모형(objective model)이다. 자세한 내용은 Richards(1999), 임인규(2000), 그리고 재정경제부·법무부(2001a)를 참조하기 바란다.

에 의한 강제보고의무를 추가 부과함으로써 혐의거래보고가 포착하지 못한 정보를 얻기 위해서다. 이들 나라에서는 혐의거래보고제도를 통한 정보가 중추적 역할을 담당하며 여타 보고제도를 통한 정보는 혐의거래정보에 대한 사후 확인이나 재산의 소재지 파악 등 보조수단으로 이용되고 있다(재정경제부·법무부(2001a)). FATF도 혐의거래보고제도 이외에 여타 보고제도를 병행하여 운영하는 것을 지지한다(Richards(1999)). 이와 같은 일부 선진국의 보고제도는, 보고의무가 잠재적으로 발생할 수 있는 거래의 범위를 최저기준금액에 의해 일차적으로 축소·한정시키고 난 후 이차적으로 혐의거래보고의무를 부과하는 우리의 현행 보고의무기준금액제도와는 그 기본접근이 다르다.³⁸⁾ 따라서 우리나라의 현행 보고의무기준금액제도로는 국제사회에서 일반적으로 받아들여지는 자금세탁방지제도의 기본 취지를 유효하게 살릴 수 있다고 기대하기 어렵다.

현행 제도의 두 번째 문제는 혐의거래의 보고 의무가 발생하는 최저 기준금액이 너무 높게 설정되어 있다는 점이다. 현재 시행령 제7조는 외환거래의 기준금액을 미화 1만 달러로, 비외환거래(원화거래)의 기준금액은 5천 만원으로 각각 정하고 있다. 외국환거래의 기준금액은 금융거래에 미치는 영향이 상대적으로 작지만 자본 해외도피의 방지 목적으로 현행 국세청 및 관세청 통보금액수준과 동일하게 결정되어 있다. 그리고 원화거래의 기준금액은 국내 현금거래의 수준, 금융기관 이용실태, 경제에 미치는 영향, 금융기관의 부담, 다른 나라의 입법례 등을 고려하여 설정하였다고 한다(재정경제부·FIU구축기획단(2001)).

우리나라의 보고의무기준금액을 <표 1>에 나와 있는 FATF 회원국들의 자국통화 현금거래 기준금액(cash transaction threshold)과 비교해보면 매우 높은 수준

38) 임인규(2000)에 따르면, 제도의 도입과 운영에 장비 및 인력 비용이 많이 드는 점, 현금거래 정보의 노출에 따른 일반 국민의 불안감이 금융기관 이용 기피현상을 부를 수 있다는 점, 그리고 혐의거래보고제도가 고액현금거래보고제도에 비해 훨씬 효율적이며 국제적으로 일반화되어 있다는 점에서, 우리나라가 혐의거래보고제도(정확하게는 보고의무기준금액제도)만을 채택하게 되었다고 한다. 한편 법률 제6조 및 시행령 제11조에 의해 금융정보분석원은 외환 전산망 자료를 활용하여 고액외환거래정보를 수집할 수 있다. 그런 까닭에, 일부 선진국이 활용하고 있는 고액외환거래보고(Currency Transaction Report for Foreign Exchange), 국제자금이체보고(International Fund Transfer Instruction Report), 현금반출입보고(Currency or Moneatry Instrument Report) 등 여타 보고제도를 추가 도입할 필요성이 적다는 것이 재정경제부·법무부(2001a)의 기본 입장이다.

〈표 1〉 FATF 회원국의 자국통화 현금거래 및 세관신고 기준금액 (단위: US\$)

FATF 회원국	현금거래 기준금액 ¹⁾	세관신고 관련	
		신고기준금액	신고대상항목
터키 ²⁾	4,000	5,000	현금/통화수단 (cash/monetary instruments)
		15,000	귀금속(jewels)
뉴질랜드	5,000	5,000	현금
호주	7,000	7,000	현금
		모든 거래내역	국제전신이체 (international wire transfers)
캐나다	7,000	10,000 ³⁾	현금/통화수단 ³⁾
프랑스	8,000	8,000	현금/증권
벨기에	10,000	n. a.	n. a.
이탈리아, 미국	10,000	10,000	현금/통화수단
네덜란드왕국	11,000	12,500 ⁴⁾	현금/통화수단
아일랜드, 싱가포르	12,000	n. a.	n. a.
노르웨이	12,000	3,500	현금/통화수단/귀금속/보석
		3,500/5,500	국제전신이체
포르투갈	12,000	12,500	현금/통화수단
룩셈부르크	13,000	n. a.	n. a.
스웨덴	13,000	6,000 ³⁾	현금/통화수단 ³⁾
오스트리아, 덴마크, 핀란드, 아이슬랜드, 스페인, 스위스, 영국	15,000	n. a.	n. a.
독일 ⁵⁾	15,000	15,000	현금/통화수단(세관요청시)
그리스	15,000	2,000(수출)	현금/통화수단
		10,000(수입)	
일본	300,000	n. a.	n. a.
홍콩(Hong Kong, China)	정하지 않음	n. a.	n. a.

n. a. = 자료 없음(not available)

1) 2000년 2월 환율 기준으로 근접 1,000 US 달러 단위로 概算.

2) 기준금액은 20억 터키 리라(Turkish Lira)지만 연동되어 있으므로 환율에 따라 변동함.

3) 안(案)으로 제시된 내용임.

4) 네덜란드왕국(네덜란드, 네덜란드 안틸레스, 아루바) 가운데 네덜란드에만 해당됨.

5) 독일의 경우, 외환의 환전 및 송금에 있어서는 자국통화 현금거래기준금액(15,000 달러 상당 금액)
보다 더 낮은 2,500 달러의 기준금액 적용이 권고되고 있음.

자료: FATF(2001b).

이다.³⁹⁾ 특히 현재 시행령이 정한 원화거래의 보고의무기준금액은 대략 미화 4만 달러 수준으로서 더욱 그러하다. 임시고객에 대한 신원확인이 필요한 자국통화 현금거래기준금액은 프랑스(미화 8천 달러)를 예외로 할 때 유럽지역 내 FATF 회원국의 경우 미화로 환산하여 1만 달러에서 1만 5천 달러 사이다. 유럽 이외 지역의 경우에는 예를 들어 뉴질랜드가 5천 달러이고 일본이 30만 달러로 나라마다 차이가 크다. FATF 회원국 중 유일하게 홍콩(Hong Kong, China)은 기준금액을 각 금융기관의 자율에 맡기고 있다. FATF(2001b)는 국제적으로 기준금액이 좀더 동일하게 조정될 필요가 있다고 본다. 즉 일본의 현금거래기준금액은 지나치게 높으며 홍콩의 경우 일관성을 위해 기준금액을 고정시켜야 한다는 것이다. 현재 FATF 회원국 가운데 자국통화 현금거래기준금액 수준이 한국의 보고의무기준금액보다 더 높게 설정된 국가는 일본뿐이다.

〈표 1〉은 FATF 회원국의 세관신고기준금액도 보여주고 있다. 터키·노르웨이·스웨덴·그리스를 예외로 하면, FATF 회원국의 현금거래기준금액은 대체로 그 나라의 세관신고기준금액과 크게 다르지 않다. 다수의 FATF 회원국들에 비해, 우리나라의 원화거래에 대한 보고의무기준금액(약 4만 달러)은 세관신고기준금액(미화 1만 달러)과 상대적으로 큰 괴리를 보인다는 사실에서도 원화거래에 대한 보고의무기준금액이 현재 지나치게 높게 설정되어 있음을 다시 한 번 확인할 수 있다.

③ 혐의거래보고에 요구되는 고도의 의심 수준

FATF의 모든 회원국은 혐의거래보고제도를 시행하고 있다(FATF(2001b)). 그러나 의무의 정확한 범위는 나라마다 다르다. 대부분 국가의 경우, 갖게 된 의심을 보고해야 할 의무를 부과하고 있다. 미국에서는 5,000 달러를 초과하는 거래에 대해, “[금융기관 직원 자신이] 혐의거래를 처리했다는 사실을 알게 되거나 그런 의

39) FATF 회원국들의 현금거래기준금액과 우리나라의 보고의무기준금액은 서로 다른 개념이다. ‘자국통화 현금거래기준금액(cash transaction threshold)’이란 임시고객과의 거래에서 금융기관에 의한 고객신원확인이 반드시 필요해지는 최저 기준금액을, 보고의무기준금액이란 일정 금액규모 이상의 거래 가운데 의심스러운 거래에 대해 신고의무가 발생하게 될 때 그 일정 금액을, 각각 의미한다. 그렇지만 대부분의 FATF 회원국에서는 금융기관에게 모든 혐의거래에 대해 보고해야 하는 의무가 부과되고 있으므로, 이들 국가의 현금거래기준금액은 실제로 우리나라의 보고의무기준금액과 일부 유사한 의미를 갖는 측면도 있다. 그런 의미에서, 〈표 1〉에 나타난 FATF 회원국의 현금거래기준금액은 우리나라에 시사하는 바가 있다.

심이 드는 경우 또는 그렇게 의심할만한 근거(reason to suspect)를 갖고 있는 경우에는 언제나” 혐의거래보고를 해야 할 의무가 있다(Richards(1999), [] 안은 저자 첨기). 일본에서는 “수수한 재산이 범죄수익이라는 의심이 있거나 거래상대방이 범죄수익은닉행위를 하고 있다는 의심이 드는 경우”, 호주에서는 “의심할만한 타당한 근거(reasonable grounds to suspect)가 있는 경우”, 각 금융기관에게 보고의무를 부과하고 있다(재정경제부·법무부(2001a)). 또한 뉴질랜드에서는 그 의심이 “타당한 의심(reasonable suspicion)”이어야 하며, 스위스에서는 “근거 있는 의심(founded suspicion)”이어야 하며, 노르웨이에서는 “처음 갖게 된 의심(initial suspicion)”이 그릇된 것이라는 점을 입증할 수 없는 경우에 보고하도록 하고 있다. 한편 네덜란드의 비정상거래보고제도(Dutch unusual transaction system) 하에서는 의심에 대해 이중의 판단과정을 거치게 된다. 즉 금융기관 차원에서 객관적 또는 주관적 판단에 의해 비정상이라 생각되는 거래는 모두 FIU에 보고하도록 한 후, FIU가 보고내용을 검토하여 혐의거래 여부 및 법률집행당국으로의 송부 여부를 결정하도록 하고 있다(FATF(2001b)). 이렇게 보면, 금융기관의 혐의거래보고시 의심의 근거를 특별히 강조하지 않고 있는 미국·일본·노르웨이·네덜란드에 비해 호주·뉴질랜드·스위스는 의심의 범위를 상대적으로 한정하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 우리나라의 경우 혐의거래보고시 금융기관의 의심에는 “합당한 근거”가 있어야 한다는 점을 명시하고 있으므로(법률 제4조) 현행 법률은 호주, 뉴질랜드나 스위스와 같이 고도의 의심을 규정한 것으로 해석된다. 그런데, 우리나라에서는 금융비밀의 보장이 유달리 강조되는 분위기다.⁴⁰⁾ 금융실명제가 전격 실시된지 만 10년이 다 된 이 시점에서 동 제도가 “미완의 개혁”(임원혁(2001))이라 불릴 정도이다. 이런 상황에서 일선 금융기관 종사자가 의심을 갖기란 쉬운 일이 아니다. 더욱이 “합당한 근거”까지 파악하여 혐의를 보고하기란 현실적으로 어려울 것이다. 따라서, 우리나라에서는 혐의거래보고에 요구되는 의심의 수준을 제도의 유효성을 살릴 수 있도록 적절하게 하향 조정하여야 한다.

40) 한국의 감독당국이나 수사당국은 계좌추적권을 무원칙하게 발동해온 것으로 종종 비난받아왔다(예를 들면, 조선일보(2001)). 우리나라에서 금융비밀은 경우에 따라 과도하게 침해받아온 측면이 있다. 그러나 이것과는 별개의 문제로, 우리나라에서는 금융거래에 대한 비밀이라면 그 거래의 합법성 여부와는 무관하게 무조건 지켜져야 하는 것으로 강조되어온 측면도 분명히 존재한다. 이 점은 비정상적 금융거래에 관한 비밀이 부당하게 보호되었을 가능성이 있음을 강하게 시사한다.

④ 일부 금융기관에 대한 법률적용 예외의 인정

현행 특정금융거래보고법은 금융기관 유형에 따라 일부 법률조항의 적용상 예외를 인정하고 있다. 법률 제5조(금융기관의 보고책임자 임명 등)에 명시된 예외인정규정에 따라 시행령에서 증권금융회사·금융지주회사 등에 대해 동 조에 규정된 조치의무⁴¹⁾ 전부를 면제하는 한편, 환전영업자·상호신용금고연합회·새마을금고 및 그 연합회 등에 대해서는 금융정보분석원장에게 조치의무 중 일부를 면제할 수 있도록 허용하고 있다. FIU구축기획단(2001)에 따르면, 법률 제5조의 조치의무 전부를 면제받는 금융기관들은 업무성격상 자금세탁에 이용될 가능성이 낮기 때문이며 일부 조치의무를 면제받을 수 있게 된 금융기관들은 그 규모 및 업무성격상 내부보고체계의 구축이 곤란하다고 인정되었기 때문이라 한다.

우리나라가 금융기관의 유형에 따라 법률조항 일부를 차등 적용하는 것과는 대조적으로, 이미 오래 전부터 FATF는 모든 금융기관에 대해 동일한 기준으로 권고이행을 평가해오고 있다. FATF 40에서 금융부문의 역할과 관련된 총 22개 권고 가운데 특히 금융기관의 구체적 이행이 기대되는 15개 권고에⁴²⁾ 대해 FATF는 은행뿐만 아니라 비은행금융기관에 대해서도 동일한 권고가 적용된다는 점을 권고 8과 자기평가과정 및 상호평가과정을 통해 강조해왔다(FATF(2001b·c)). 특히 환전영업자(bureaux de change)가 자금세탁에 이용되는 현상에 대한 우려가 일찍이 FATF(1993)에서 논의된 이래, FATF는 줄곧 환전영업자를 포함하는 모든 비은행 금융기관에 대한 권고의 적용을 강조해오고 있다.⁴³⁾ 이렇게 본다면, 현행 특정금

41) 법률 제5조에 규정된 조치의무의 내용은 다음과 같다:

- (i) 혐의거래보고업무를 담당할 자의 임명 및 내부보고체제의 수립
- (ii) 자금세탁방지를 위한 업무지침의 작성 및 운용
- (iii) 자금세탁행위의 방지를 위한 임·직원의 교육 및 연수.

42) 15개 권고에는 권고 8, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 26, 28, 그리고 29가 포함된다. 이 장 제4절을 참조하기 바란다.

43) 예를 들어 FATF 제6차 연도인 1994-95 기간에는 유형분석(typologies exercises)을 통해 환전영업자가 개입된 자금세탁에 대한 분석이 본격적으로 이루어졌고, 그 결과 FATF는 회원국이 환전영업자에 대해 적용해야 할 조치를 담은 해석주(Interpretive Notes)를 채택하였다(FATF(1995)). 이 해석주는 지금까지 유효하다. 그리고 FATF는 환전영업자를 포함하는 비은행금융기관에 대해서도 권고 10-29를 적용해야 한다고 FATF 40의 권고 8을 통해 다음과 같이 못박고 있다(FATF(2002b)): “권고 제10항에서 제29항까지는 은행뿐만 아니라 비은행 금융기관(non-bank financial institutions)에도 적용되어야 한다. 어느 나라에서나 공식적 전성감독을 받지 않는 비은행금융기관, 예를 들면 환전영업자(bureaux de change)에 대해서

음거래보고법 및 시행령이 환전영업자를 포함하는 일부 비은행금융기관에게 법률 제5조가 정한 조치의 일부(또는 전부)에 대한 이행의무를 면제해주고 있는 것은 FATF의 정책방향과 전혀 일치하지 않는다.

4. 한국의 자금세탁방지관련법률과 FATF 40

최근 범죄수익규제법 및 특정금융거래보고법이 도입됨으로써 우리나라 자금세탁 방지제도의 기본골격이 마련되었다. 이 시점에서 한국의 현행 법률이 국제표준으로 널리 받아들여지고 있는 FATF 40을 얼마나 반영하고 있는지 점검하는 일은 의미가 있다. 이를 위한 한 가지 구체적 방법은 FATF 40 가운데 특정 조치를 요하는 권고(실행권고) 28개의 각각이 우리나라의 자금세탁방지관련법률에⁴⁴⁾ 반영되어 있는지를 확인하는 것이다. 이 방법은 매년 FATF가 모든 회원국에 대해 실시하는 자기평가에서 착안한 것이다.

FATF의 자기평가과정에서 각 회원국은 표준설문지(Self-Assessment Questionnaire)에 응답한다. 설문지에는 28개 실행권고 각각의 이행과 관련된 세부사항에 대해 가부(Yes/No)를 묻는 다수의 단답형 문항과 서술적으로 답하게 되어 있는 수 개의 주관식 문항이 권고별로 수록되어 있다. 모든 단답형 문항 및 일부 주관식 문항은 현재의 권고이행상황에 대한 내용이며 나머지 주관식 문항들은 향후의 개선 계획 등을 묻는 내용이다.⁴⁵⁾ 이들 28개 실행권고를 내용에 따라 4개 부문으로 구분

까지도, 각국 정부는 이런 기관들이 다른 모든 금융기관과 마찬가지로 동일한 자금세탁방지 법률 또는 규정의 적용을 받도록 보장하여야 한다. 그리고 당해 법률이나 규정이 효과적으로 이행되도록 보장해야 한다.”

- 44) 여기서, 자금세탁방지관련법률이란 「마약류불법거래방지에 관한 특별법」, 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」, 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」, 「특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」, 「국제형사법공조법」, 「범죄인인도법」등을 포함한다.
- 45) FATF는 회원국이 작성한 표준설문지를 검토하여 각각의 권고항목에 대한 그 회원국의 이행상황을 완전준수(in full compliance)·불완전준수(in partial compliance)·비준수(not in compliance)로 구분하여 판정한다. 2000-2001년의 자기평가 결과, 28개 실행권고 전부를 완전준수한 것으로 판정된 회원국은 29개 회원국 중 벨기에, 브라질, 덴마크, 독일, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 룩셈부르크, 뉴질랜드, 노르웨이의 10개국이었다. 그리고 같은 기간 중 FATF 회원국당 완전준수 실행권고의 수효는 평균 24.9개로 나타났다. 이와 대조적으로 미국은 2000년 자기평가에서 28개 중 17개 권고에 대해서만 완전준수하고 있으며 나머지 11개 권고에 대해서는 불완전준수 상태인 것으로 나타났다. 이는, 보험회사에 대한 자금세탁방지조

하여 정리하면 다음과 같다(괄호 안은 각 부문별 실행권고의 수효):

- (i) 권고의 일반적 틀(3): 권고 1, 2, 3.
- (ii) 법률제도의 역할(3): 권고 4, 5, 7.
- (iii) 금융제도의 역할(16): 권고 8, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 26, 27, 28, 29
- (iv) 국제협력의 강화(6): 권고 32, 33, 34, 37, 38, 40.

FATF는 비은행금융기관(NBFI)도 은행과 마찬가지로 금융제도의 역할에 관한 실행권고 16개 가운데 권고 27을 제외한 나머지 15개 실행권고를 이행해야 한다고 특히 강조한다. 따라서 FATF는 표준설문지의 권고별 세부문항을 통해 상이한 유형의 각 금융기관이 당해 권고를 이행하는지 여부를 구체적으로 확인함으로써 모든 유형의 금융기관이 금융제도의 역할에 관한 16개 실행권고 중 15개 실행권고 각각을 제대로 이행하고 있는지를 판정하게 된다.

〈표 2〉 한국의 자금세탁방지를 위한 관련법률의 FATF 28개 실행권고 반영 여부

FATF 28개 실행권고 각각의 주요 내용		한국 자금세탁관련법률의 각 실행권고 반영 여부	
권고의 일반적 틀	권고1. 비에나협약(1988)의 비준 및 이행.	「마약류불법거래방지에 관한 특별법」(마약류불법거래방지법); 비에나협약 비준(98. 12).	0
	권고2. 자금세탁 관련법률과 금융기관 비밀보호에 관한 법률의 조화.	「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」(금융실명법); 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」(범죄수익규제법); 「특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」(특정금융거래보고법).	0
	권고3. 자금세탁수사를 위한 국제 사법공조체계 확립.	마약류불법거래방지법; 「국제형사사법공조법」; 「범죄인인도법」; 범죄수익규제법; 특정금융거래보고법.	0
자금세탁방지를 위한 각국 법률제도의 역할	권고4. 자금세탁 자체의 범죄화와 전제범죄의 확정.	범죄수익규제법; 특정금융거래보고법; 마약류불법거래방지법.	0
	권고5. 자금세탁임을 알고 행해졌거나 그렇다고 추정되는 활동에 대한 자금세탁범죄의 적용.	범죄수익규제법에 인지(認知)추정의 원칙이 명시되어 있지 않음.	X
	권고7. 불법재산의 확인·추적·평가·잠정조치(동결과 압류)·몰수에 관한 소관당국의 권한 확립.	마약류불법거래방지법; 범죄수익규제법.	0

치가 부과되지 않았기 때문에 권고 8, 10, 11, 12, 14, 15, 19, 20, 26, 29의 이행에 문제가 있었고, 환전영업자 및 송금업자에 대한 의무규정이 일부만 부과되었기 때문에 권고 14, 15, 28, 29의 이행에 문제가 있었던 것에 기인한다. 상세한 내용은 FATF (2001c) 와 IMF (2001c) 및 United States Department of Treasury (2001) 를 참조하기 바란다.

FATF 28개 실행권고 각각의 주요 내용	한국 자금세탁관련법률의 각 실행권고 반영 여부
권고8. 은행 및 비은행금융기관에 대한 권고10에서 29까지의 적용.	특정금융거래보고법; 범죄수익규제법; 금융실명법; 마약류불법거래방지법. 0
권고10. 금융기관의 익명 및 가명계좌 보유 금지와, 금융기관의 고객 신원확인 및 기록 의무화.	금융실명법에는 금융기관의 고객실명확인 의무가 명시되어 있으나, 기록의무는 '금융실명거래 업무지침'에만 언급되어 있음. 또한, 환전영업자 등 일부 비은행금융기관은 금융실명법의 적용대상에서 누락되어, 고객신원확인 및 기록의무에 관한 명시적 법률조항이 없음. 보험거래에 대해서도 실명거래의무가 부과되지 않음. X
권고11. 고객이 거래의 진정한 주체인지 의심스러운 경우, 금융기관의 신원확인 조치 의무화.	명시적 법률조항이 없음. X
권고12. 국내외거래기록을 최소 5년간 보존해야 하는 금융기관의 의무.	금융정보분석원장에게 보고된 혐의거래 관련기록의 5년 보존의무는 특정금융거래보고법에 명시되어 있음. 그러나, 일반 거래기록에 대한 금융기관의 보존의무에 대한 명시적 법률 조항은 없음(실제로 각 금융기관은 내규에 의해 거래기록을 5년 또는 그 이상 보존하는 것이 일반적 관행임. 다만, '상법'이 상인의 전표 및 유사서류의 5년 보존을, '국세기본법'이 납세자에 대한 장부 및 증빙서류의 5년 보존을, 각각 규정하고는 있음). X
권고14. 비정상 거래 및 유형에 대한 금융기관의 주의 및 기록 의무화.	특정금융거래보고법은 자금세탁방지를 위한 업무지침의 작성 및 운용을 금융기관의 의무로 규정하고 있으나, 동 의무의 적용에는 예외가 인정됨. 또한 기록에 대한 명시적 법률조항은 없음. X
권고15. 금융기관의 혐의거래보고 의무화.	특정금융거래보고법은 혐의거래보고제도가 아닌 보고의무기준금액제도를 규정함으로써, 기준금액 미만의 혐의거래는 보고의무가 없음. X
권고16. 혐의거래를 보고한 금융기관 및 임직원에 대한 형사·민사상의 법률적 보호장치 확립.	특정금융거래보고법에는 금융기관 등에 대한 손해배상 면책규정은 있으나 형사상 면책규정은 없으며, 금융기관 임·직원에 대한 보호장치는 명시적으로 규정된 바 없음. X
권고17. 혐의거래보고 사실의 대(對) 고객통지 불허.	범죄수익규제법; 특정금융거래보고법; 마약류불법거래방지법. 0
권고18. 혐의거래보고 금융기관의 소관당국으로부터의 지시사항 준수 의무.	특정금융거래보고법. 0
권고19. 금융기관의 자금세탁방지프로그램 개발 의무.	특정금융거래보고법은 각 금융기관의 프로그램개발 의무를 규정하고 있으나, 일부 비은행금융기관에 대해서는 내부보고시스템구축의무에 예외를 인정하고 있음. X
권고20. FATF 권고의 적용이 미진한 국가에 소재한 외국 지점 및 자회사에게 동 권고를 적용해야 하는 금융기관의 의무.	명시적 법률조항이 없음. X
권고21. FATF 권고의 적용이 미진한 국가에 소재한 개인·기업·금융기관과의 거래에 특별히 주의해야 하는 금융기관의 의무.	명시적 법률조항이 없음. X
권고26. 자금세탁에 대비하여 금융기관 및 중개기관에 대한 감독당국의 역할 및 사법당국과의 협력 의무.	특정금융거래보고법. 0
권고27. 현금거래 전문직종의 권고 이행을 감독해야 하는 소관당국의 의무.	카지노·변호사·공증인·회계사 등 현금거래 전문직종의 감독에 대한 명시적 법률조항이 없음. X
권고28. 소관당국의 혐의거래고객 식별지침 작성 의무.	소관당국에게 보고대상 금융거래의 참고유형을 제공할 수 있도록 허용(특정금융거래보고법 시행령) 하고는 있으나 의무화하지는 않음. X
권고29. 범죄인에 의한 금융기관 지배 및 인수를 방지하기 위한 법률적 장치의 확립.	은행법 및 동 시행령에는 주주의 적합성기준(fitness test) 관련규정이 있으나, 비은행금융기관의 경우 유형에 따라 명시적 법률조항이 없거나 불충분함. X

자금세탁방지를 위한 금융제도의 역할

FATF 28개 실행권고 각각의 주요 내용		한국 자금세탁관련법률의 각 실행권고 반영 여부 [*]	
국제협력의 강화	권고32. 혐의거래정보의 소관당국간 국제 교환 개선.	특정금융거래보고법.	O
	권고33. 법률위반의 고의성에 대한 상이한 기준이 사법공조를 해치지 않도록 하기 위한 양국간·다국간 노력.	명시적 법률조항이 없음.	X
	권고34. 양국간·다국간 협약 및 장치네트워크의 확립.	명시적 관련법률조항이나, 실제로 성립된 협약 또는 장치가 없음.	X
	권고37. 사법공조를 위한 강제조치 사용 절차의 확립.	범죄수익규제법; 마약류불법거래방지법; 「국제형사사법공조법」.	O
	권고38. 불법수익 관련 확인·동결·압류·몰수를 외국이 요청하는 경우, 이에 대한 조치권 확립.	범죄수익규제법; 마약류불법거래방지법; 「국제형사사법공조법」.	O
	권고40. 자금세탁관련 범죄자인도 절차의 확립.	「범죄인인도법」에는 자금세탁관련 범죄인에 대한 명시적 내용이나 구체적 인도 방식이 규정되어 있지 않음.	X

* O는 해당 권고의 내용이 한국의 법률에 명시적으로 완전하게 반영되어 있음을 의미하며, X는 해당 권고의 내용이 법률에 부분적으로만 반영되어 있거나 전혀 반영되어 있지 않음을 의미한다.

자료: 재정경제부·법무부(2001a), FATF(2002b), 그리고 자금세탁방지관련법률을 기초로 저자가 작성하였음.

각 실행권고가 우리나라의 현행 자금세탁방지 관련법률에 반영되어 있는지 여부를 정리한 결과는 <표 2>와 같다. 28개 실행권고 가운데 12개 권고가 법률에 충실히 반영되었으며, 나머지 16개 권고는 반영되지 않았거나 반영이 불충분한 것으로 나타났다.⁴⁶⁾ 구체적으로, 현행 법률은 권고의 일반적 틀에 관한 3개의 실행권고를 모두 충족하며, 법률제도의 역할에 관한 3개의 실행권고 중 2개와, 국제협력의 강화에 관한 6개의 실행권고 중 3개를, 각각 충족하는 것으로 확인되었다. 한편 현행 법률은 금융제도의 역할에 관한 16개 실행권고에 가장 취약하며, 권고 8, 17, 18, 26을 제외한 나머지 12개 실행권고를 충분히 반영하지 못하는 것으로 확인되었다.

46) <표 2>의 검토결과를 해석하는데는 다음 두 가지 사항에 유의해야 한다. 첫째, <표 2>는 현행 법률의 실행권고 반영 여부만을 점검한 내용이며 FATF 회원국의 자기평가과정을 적용한 것이 아니라는 점이다. FATF의 자기평가는 각 권고 항목에 대한 한 나라의 법률적 반영 여부뿐만 아니라 실제 이행수준을 종합적으로 확인하는 과정이기 때문이다. 둘째, <표 2>는 여러 간행물에 나타난 FATF의 공식견해 및 권고이행평가방식을 기초로 내린 저자의 판단을 반영하고 있다. 그러나, 현행 법률에 각 실행권고가 반영되어 있는지 여부에 관한 판단에는 부분적으로 주관적 법률해석이 수반될 수밖에 없으므로 일부 내용에 대해서는 보는 관점에 따라 이견이 있을 수도 있다.

이것은 법률 검토를 통해 이미 지적되었듯이, FATF가 중시하는 혐의거래보고제도 및 고객신원확인절차 관련 규정에 있어서 우리 법률이 특히 소극적이라는 점에 주로 기인한다.

IV. 요약 및 결론

1990년대 중반 이후 많은 나라들이 자금세탁방지법률을 도입·시행해오고 있다. 이러한 현상은 각국 자금세탁방지활동의 최적 수준에 관한 비용편익분석의 견지에서 정당화된다. 한국도 2001년 11월 말부터 범죄수익규제법과 특정금융거래보고법을 새로 도입하여 시행중이다.

그러나 한국의 경우 자금세탁방지의 필요성 및 중요성에 대한 사회적 인식이 낮은 상태인데다 자금세탁문제에 대한 현행 법률의 기본접근마저 소극적이어서, 실제로 이루어지는 자금세탁방지활동은 사회적 최적수준에 미달할 가능성이 높다. 이 글은 현행 법률의 기본접근이 지나치게 소극적이라는 점을 밝히기 위해 범죄수익규제법과 특정금융거래보고법의 내용을 주로 FATF의 경험 및 시각을 기준으로 검토·평가하고 문제점을 논의하였다.

먼저 범죄수익규제법의 경우, 자금세탁이 구체적 행위를 중심으로 법률에 정의되어 있지 않은 점과 범죄자의 범죄수익 認知 여부에 대한 추정규정이 법률에 포함되어 있지 않은 점을 각기 문제점으로 논의하였다.

특정금융거래보고법의 경우에는, 금융기관의 고객신원확인에 관한 근거규정이 불충분한 점, 현행 혐의거래보고제도가 국제적으로 확립된 수준에 미달하는 점, 혐의거래보고에 필요한 의심의 수준이 지나치게 높게 설정된 점, 일부 금융기관에 대해 법 적용의 예외가 부분적으로 인정된 점 등을 각기 문제점으로 논의하였다.

한편 FATF 40 가운데 28개 실행권고 각각에 대한 조치가 한국의 자금세탁방지 법률 등에 제대로 반영되어 있는지 여부를 검토한 결과, 현행 법률은 28개 실행권고 중 12개를 충족하고 있으며 나머지 실행권고 16개에 대해서는 제대로 반영하지 못하고 있는 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 위에 지적된 문제점들 - 그 중에서도 특히 고객신원확인 및 혐의거래보고제도의 취약성 - 에 기인한다.

이 글의 논의는 한국의 금융제도와 법률체계의 테두리 내에서 FATF 40을 적극적으로 수용하는 방향으로 자금세탁방지법률이 강화되어야 함을 시사한다. 현재 우리

나라에는 법률 이외에 자금세탁방지를 위한 다른 형태의 인프라(사회적 인식이나 관행 등)가 전혀 마련되어 있지 않은 상태이다. 그러므로 사회적 최적수준으로까지 자금세탁방지활동을 활성화시키는 동시에 세탁방지를 위한 사회적 인프라를 구축하는데 있어서 법률이 중추적 역할을 담당해야 한다. 강화된 자금세탁방지법률의 엄격한 적용을 통해서 자금세탁방지활동이 활성화되어야 금융부문의 공정경쟁 및 투명성 제고와 잘못된 관행의 개선을 기대할 수 있다.

모든 사회적 제도가 그렇듯이 자금세탁방지제도도 현실과의 상호작용 속에서 부단히 진화하는 “동태적 과정(dynamic process)”이어야 한다(FATF(2001d)). 자금세탁자들이 불법적 목적을 이루기 위해 계속 새로운 방식을 모색하기 때문이다. 게다가 9·11 테러사건을 계기로 국제사회의 자금세탁 및 테러지원 방지를 위한 기준 및 그 이행평가는 과거에 비해 훨씬 강화될 전망이다. 한국의 정책당국은 최근 자금세탁방지법률의 시행으로 FATF 비협조국으로 낙인찍히는 일을 일단 모면하게 되는데 안주하지 말고, 적극적인 자세로 관련 법률을 강화하고 올바른 제도 및 관행의 성공적 정착을 위해 지속적으로 노력해야 한다.

■ 참 고 문 헌

1. 금융정보분석원, “자금세탁방지제도,” 「제도설명자료」, 2002. 1.
2. 김홍범, “자금세탁방지활동의 이해: FATF의 연차보고서를 중심으로,” 정성진 외 7인 공저, 『한국의 부패와 반부패정책』, 2000, 경상대학교 사회과학연구소 사회과학연구총서3, 도서출판 한울, 2000. 12, pp. 159-219.
3. ———, “자금세탁방지를 위한 국제적 노력: 지난 10여 년에 대한 검토,” 경상대학교 사회과학연구원 경영경제연구센터 Working Paper, No. 56, 2002a. 2. 15.
4. ———, “한국 자금세탁방지제도의 검토,” 2002년 경제학 공동학술대회 발표논문집, 2002b. 2. 21.
5. 김희선, “범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률안 검토보고,” 국회 법제사법위원회 수석전문위원실, 2000. 12.
6. 박상기, “범죄수익은닉의 규제 및 처벌에 관한 법률안 및 특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률안에 대한 검토,” 부패방지입법시민연대 주최 긴급공청회 “자금세탁방지 어떻게 할 것인가: 재경부 입법예고안을 중심으로”의 발제논문, 2000. 10. 16.

7. 안형도, "금융거래정보시스템 도입방안," 대외경제정책연구원 공청회 자료, 2000. 8. 18.
8. FIU 구축기획단, "금융정보분석원 출범(11.28일) 준비," 「보도자료」, 2001. 11. 20.
9. 이강연, 『돈세탁』, 한국무역경제, 1998. 12.
10. 이병기·이경재, 『돈세탁행위의 범죄화에 관한 연구: 비교법적 연구를 중심으로』, 연구보고서 93-22, 한국형사정책연구원, 1994. 9.
11. 임원혁, "금융실명제: 세 번의 시도와 세 번의 반전," 한국개발연구원, 2001. 8.
12. 임인규, "특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률안 검토보고," 국회 재정경제위원회 전문위원실, 2000. 12.
13. 재정경제부 은행제도과, 『금융실명제 종합편람』, 1999. 5.
14. 재정경제부·법무부, "문답자료: 특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률·범죄수익은
 닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률," 2000. 11. 21.
15. 재정경제부·법무부, "특정금융거래보고법 등 설명자료," 「참고자료」, 2001a. 2.
16. _____, "자금세탁방지제도 관련 2개 법률 주요내용," 2001b. 9.
17. 재정경제부·FIU 구축기획단, "특정금융거래보고법 시행령 제정(안) 주요내용," 2001. 9.
18. 조선일보, "계좌추적 엄격히 제한해야," 「사설」, 2001. 11. 6.
19. 조영제, "자금세탁에 대한 국제적 규제동향과 우리의 입법방향," 『중앙은행연구회 발표자료집
 (II)』, 1996. 12, pp. 168-213.
20. Cooter, Robert and Thomas Ulen, *Law and Economics*, Harper Collins Publishers, 1988.
21. Council of Europe, "Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the
 Proceeds from Crime," European Treaty Series, No. 141, November 8, 1990.
22. Egmont Group, "Statement of Purpose," [www1.oecd.org/fatf/pdf/EGStat-200106_](http://www1.oecd.org/fatf/pdf/EGStat-200106_en.pdf)
 en. pdf, June 13, 2001.
23. Egmont Group, "List of Operational FIUs," [www1.oecd.org/fatf/pdf/EGFIUlist](http://www1.oecd.org/fatf/pdf/EGFIUlist2002_en.pdf)
 2002_en.pdf, June 7, 2002.
24. Financial Action Task Force on Money Laundering, *Report*, February 7, 1990.
25. _____, *Annual Report, 1992-1993*, June 29,
 1993.
26. _____, *Annual Report, 1994-1995*, June 8,
 1995.
27. _____, "Members and Observers,"
 www1.oecd.org/fatf/Members_en.htm, 2001a.
28. _____, *Review of FATF Anti-Money
 Laundering Systems and Mutual Evaluation Procedures 1992-1999*, February 16, 2001b.
29. _____, *Annual Report, 2000-2001*, June 22,
 2001c.
30. _____, *Review to Identify Non-Coop-
 erative Countries or Territories: Increasing the Worldwide Effectiveness of Anti-Money
 Laundering Measures*, June 22, 2001d.

31. _____, "Basic Facts about Money Laundering," www1.oecd.org/fatf/MLaundering_en.htm, February 4, 2002a.
32. _____, "The 40 Recommendations," www1.oecd.org/fatf/40Recs_en.htm, May 30, 2002b.
33. _____, "Review of the FATF Forty Recommendations," www1.oecd.org/fatf/40RecsReview_en.htm, September 3, 2002c.
34. _____, "Non-Cooperative Countries and Territories," www.fatf-gafi.org/NCCT_en.htm, January 7, 2003.
35. Friedman, David D., *Law's Order: What Economics Has To Do With and Why It Matters*, Princeton University Press, 2000.
36. Goodhart, Charles A. E., Philipp Hartmann, David Llewellyn, Liliana Rojas-Suárez, and Steven Weisbrod, *Financial Regulation: Why, How and Where Now?*, 1998 (London and New York: Routledge).
37. International Monetary Fund, "Financial System Abuse, Financial Crime and Money Laundering: Background Paper," a paper prepared by the Monetary and Exchange Affairs and Policy Development and Review Departments, SM/01/46, February 12, 2001a.
38. _____, "Intensified Fund Involvement in Anti-Money Laundering Work and Combating the Financing of Terrorism," a paper prepared by a Task Force under Deputy Managing Director, Mr. Aninat and with membership of the Legal, Monetary and Exchange Affairs, and Policy Development and Review Departments, November 5, 2001b.
39. _____, "United States of America: Anti-Money Laundering Practices," prepared by the Western Hemisphere Department, www.imf.org/external/NP/mae/aml/2001/eng/110801.htm, November 8, 2001c.
40. International Monetary Fund and World Bank, "Enhancing Contributions to Combating Money Laundering: Policy Paper," a paper prepared by the Staffs of the IMF and the World Bank, SM/01/103, April 26, 2001.
41. Quirk, Peter J., "Macroeconomic Implications of Money Laundering," IMF Working Paper, WP/96/66, International Monetary Fund, June 1996.
42. Richards, James R., *Transnational Criminal Organizations, Cybercrime, and Money Laundering: A Handbook for Law Enforcement Officers, Auditors, and Financial Investigators*, CRC Press LLC, 1999.
43. Sharp, Ansel M., Register, Charles A., and Paul W. Grimes, *Economics of Social Issues*, 12th ed., Irwin, 1996.
44. United Nations, "United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances," 1988.
45. United States Department of the Treasury, "The Forty Recommendations of the Financial Action Task Force: Self-Assessment," Part I and Part II, www.treas.gov/standards/code9.htm, 2001.

The Anti-Money Laundering Laws in Korea: A Review

Kim, Hong-Bum*

Abstract

In Korea, the anti-money laundering laws are the only basis that may affect the level of the anti-money laundering activities. It is because social infrastructure for the hindrance of money laundering activities is yet to be built. This paper attempts to show that the anti-money laundering activities generated on the basis of the current anti-money laundering laws may fall short of the social optimum in Korea.

We use a model of cost-benefit analysis to provide a general rationale for a country to be introduced to such laws. We then critically review the laws in Korea, raising a variety of issues for concern. The current laws are also found to comply fully with only 12 out of the 28 Recommendations of the FATF that require specific actions. All these features contribute to laxity of the current laws. In these circumstances, the socially optimal level of anti-money laundering activities may not be attained in Korea.

Key Words: anti-money laundering laws, FATF Forty Recommendations

* Professor, Economics Department, Gyeongsang National University