
국제자금세탁방지기구(FATF) 상호평가 대응방향

2018. 11. 27.



관계부처 합동

**자금세탁방지/테러자금조달금지(AML/CFT)
정책협의회**

|| 목 차 ||

I. 국제자금세탁방지기구(FATF) 상호평가	1
II. 자금세탁/테러자금조달 위험평가와 대응	2
III. 성공적인 상호평가 수검을 위한 향후과제	3

<참 고>

1. 국제자금세탁방지기구(FATF) 설립목적과 주요역할	4
2. 성공적 상호평가 수검의 중요성	5
3. 『국가 자금세탁테러자금조달 위험평가』에 대한 설명	6

<별 첨>

『국가 자금세탁/테러자금조달 위험평가 보고서』

I 국제자금세탁방지기구(FATF) 상호평가

- **(추진배경)** 우리나라는 FATF* 강령(Mandate)에 따라 '19.1월부터 '20.2월까지 자금세탁방지 및 테러자금조달금지 운영에 대하여 상호평가를 받을 예정

* 국제자금세탁방지기구는 '89년 설립되어 미·중·일 등 38개 정회원, IMF·WB·UN 등 27개 국제기구 등이 참여하는 자금세탁방지·테러자금조달금지를 위한 정책결정기구 【참고1】

- 평가는 국제사회가 우리나라의 자금세탁방지 및 테러자금조달금지 제도를 점검하는 것으로, 그 결과는 우리나라 금융·사법시스템 투명성의 척도가 됨

- **(평가항목)** FATF는 자금세탁, 테러자금 차단을 통해 금융투명성을 제고하고 사회안전망을 강화하고자 크게 5가지 부문에 대한 평가를 진행함

〈 자금세탁방지 및 테러자금조달금지 제도의 국제기준 체계 〉

목표	자금세탁과 테러자금 차단을 통한 금융투명성과 사회안전 강화 ※ '12년 “대량살상무기(WMD) 확산금융 차단 위한 정밀금융제재” 를 추가				
평가 항목	① 예방조치	② 사법제도	③ 테러자금 조달금지	④ 국제협력	⑤ 투명성장치
세부 내용	<ul style="list-style-type: none"> ■ 금융기관, 특정 비금융사업자의 제도*이행과 이에 대한 감독 * 고객확인, 기록보관, 의심거래보고, 고액현금거래보고 등 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 자금세탁 범죄화 ■ 금융정보 수집·제공 ■ 범죄수익 몰수 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 테러자금조달 범죄화 ■ 테러자금 즉시동결 ■ 자금조달 관련자 정밀금융제재 	국제협력 통해 <ul style="list-style-type: none"> ■ 정보의 교환 ■ 범죄자산 몰수 ■ 범죄인 인도 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 법인·신탁 실소유자 정보 투명한 관리

- **(평가결과)** 평과결과(3단계)에 따라 후속점검을 받으며, 부정적인 평가를 받을 시 국가 대외신인도, 수출기업의 금융비용, 환거래 등에 영향 【참고2】

- 21개국 중 5개국(24%)만 좋은 평가를 받았으며, 우리나라는 G20 정상회의에서 “FATF 역량강화 노력을 지지하고, 관련 합의사항의 충실한 이행에 동참하겠다.”고 언급 ('17.7월 G20 정상회의)

〈 FATF 상호평가 수검국 평과결과 (21개국) 〉

단계	구분	점검주기	국가
1	정규 후속점검	3년	스페인, 이탈리아, 포르투갈, 영국, 이스라엘 (5국)
2	강화된 후속점검	1~1.5년	호주, 미국, 캐나다, 덴마크, 아일랜드, 멕시코, 노르웨이, 말레이시아, 싱가포르, 오스트리아, 스웨덴, 스위스, 벨기에, 사우디, 바레인 (15국)
3	실무그룹(ORG) 점검대상	4개월	아이슬란드 (1국)

II 자금세탁·테러자금조달 위험평가와 대응

- **(위험평가)** FATF는 각국이 자금세탁 및 테러자금조달 위험을 확인하고 확인된 위험을 완화하기 위한 전략과 정책을 수립·시행할 것을 요구
 - 우리나라는 '17년부터 '18.8월까지 관계기관 합동으로 자금세탁·테러 자금조달 위험평가 실시를 하고 9개의 주요 자금세탁 위험을 확인

주요 위험	확인 배경
① 탈세·조세포탈(관세포탈 포함)	- 가장 빈번·광범하게 이루어지는 자금세탁
② 불법도박 등 불법사행행위	- 범죄조직과 연계하여 규모 대형화·국제화
③ 보이스피싱 등 금융사기	- 불법목적으로 조직화된 집단에 의한 범죄
④ 부패범죄(수뢰·종뢰·알선 등)	- 국가권력을 이용한 악의적 범죄, 경제활동 왜곡
⑤ 주가조작 등 불공정거래	- 투자자 시장불신과 자본시장 건전성 위협
⑥ 재산국외도피(무역거래 이용)	- 무역거래, 유명회사(페이퍼컴퍼니) 설립 등 악용
⑦ 횡령·배임	- 기업의 존립과 다수의 경제활동에 악영향
⑧ 현금거래	- 탈세, 부패범죄, 자금세탁 등의 주요 수단
⑨ 가상통화	- 거래 추적 곤란을 악용, 범죄수익 모집 수단

※ 테러자금조달 관련 위험은 비교적 낮은 것으로 판단

- **(대응전략)** 위험에 대응하기 위한 자금세탁방지·테러자금조달금지(AML·CFT) 국가전략 목표를 “투명·신뢰 사회 구축을 선도하는 AML·CFT 제도”로 설정
 - 전략 목표 추진을 위한 하위 과제로 ①자금세탁방지·테러자금조달금지 제도 선진화, ②금융정보의 효율적 활용, ③민간부문의 역량강화”를 선정·운영
 - ① **(제도 선진화)** 우리 경제와 금융에 대한 자금세탁·테러자금조달(ML·TF) 위험을 효과적으로 확인·평가·대응하는 선진 제도를 구축하고 운영
 - ② **(금융정보 활용)** 금융정보와 각종 정보를 활용하여 각종 범죄자와 테러자금 조달자들이 금융 및 경제 시스템을 악용하는 것을 차단
 - ③ **(민간역량 강화)** 민간부문의 자금세탁방지 및 테러자금조달금지 이행 과 내부통제 역량을 강화하고, 위험에 기반한 감독·검사체계를 확립

III 성공적인 상호평가 수검을 위한 향후과제

① 자금세탁방지 및 테러자금조달금지 제도운영의 효과성 입증

- FATF가 '12년부터 제도가 얼마나 효과적으로 운영되고 있는지를 중점 평가함에 따라 한정된 자원을 우선순위에 따라 효율적으로 활용하는 것이 중요
- 「국가 자금세탁·테러자금조달 위험평가 보고서(별첨)」를 바탕으로 확인된 위험을 완화하기 위한 세부 실행계획의 마련 및 시행
 - 세부 실행계획의 이행결과를 바탕으로 관련 제도의 운영내용을 통계 및 사례 등을 통해 제시하여 효과성을 입증할 필요
 - 특히, 가상통화 등 새롭게 부상한 자금세탁 위험에 대해서 제도개선을 적극적으로 이를 경우, 좋은 평가요소로 작용할 것으로 예상

② 정책협의회 및 T/F 통해 도출된 법률·제도 개선과제 이행

- 상호평가에 대비하여 금융위원회와 12개 관계기관*은 “정책협의회” 및 “합동 T/F팀” 운영을 통해 법률·제도 이행과제를 도출
 - * 금융정보분석원, 기재부, 법무부, 외교부, 대검찰청, 국세청, 관세청, 경찰청, 해양경찰청, 중앙선거관리위원회, 국가정보원, 금융감독원
- 상호평가팀(FATF 회원국 전문가 10인으로 구성)의 방문조사가 '19년 7월로 예정됨에 따라 법률·제도 이행과제를 방문조사 전까지 완료할 필요

③ 국제기준 이행보고서 작성에 참여하고 현지실사에 대응

- 상호평가 수검일정*에 따라 우리나라의 FATF 국제기준 이행상황에 대한 보고서 작성과 상호평가팀의 현지조사 등에 적극적으로 협조
 - * 1차 보고서 제출('19.1.6), 상호평가수검기관 사전교육('19.1.22~24), 2차 보고서 제출('19.3.1), 상호평가팀 현지조사('19.7.1~18), 상호평가보고서 최종논의('20.2.16~21)
- 현지조사 시 관련 부처, 금융기관, 특정비금융사업자(변호사, 회계사, 카지노사업자 등)를 면담하며, 이행내용을 교차질문하여 제출한 보고서 내용의 진위와 효과성 여부를 판단하므로 이에 대비 필요

참고 1 국제자금세탁방지기구(FATF) 설립목적과 주요역할

□ 설립 목적

- UN 협약*과 안보리 결의와 관련된 금융조치(Financial Action)의 이행을 위한 행동기구(Task Force)로서 '89년 설립

* 비엔나 협약('88, 마약), 테러자금 조달 억제에 관한 UN협약('99), 팔레르모 협약('00, 조직범죄), 메리다 협약('03, 부패) 등

- 마약자금('89)에서 중대범죄의 자금세탁('96), 테러자금조달('01), 대량살상무기 확산금융('12) 방지로 관할범위를 지속 확대

□ 주요 역할

- 국경을 초월하여 발생하는 자금세탁·테러자금조달에 공동 대응하기 위해 국제기준을 마련하고, 각 국가의 이행 현황을 평가
- 비협조 국가 및 국제기준 미이행 국가에 대한 금융제재 결정
- 자금세탁·테러자금조달 수법 등 연구, 대응 수단 개발 등

□ 운영 방식

- 총회(Plenary), 운영위원회(Steering Group), 5개 실무그룹(Working Group)으로 운영되며, 연 3회 총회 개최를 원칙



□ 회원 구성

- 정회원(36국+2기구), 준회원(9개 지역기구), 옵저버로 구성
 - FATF 산하 9개 지역기구(FATF Style Regional Body)를 통해 전 세계 대부분의 국가를 관할 * 북한도 아태지역기구에 옵저버 가입
- 우리나라는 '98년 아태지역기구(APG), '09년 FATF 정회원 가입

참고 2

성공적 상호평가 수검의 중요성

□ 상호평가는 전 세계 모든 국가의 의무사항

- FATF의 기본목표는 모든 국가가 “FATF 국제기준(금융조치, Financial Action)”을 이행하여 “자금세탁방지/테러자금조달금지”를 이루는 것
- 이를 위해 각국의 국제기준 이행을 점검·평가하는 상호평가를 실시하고, 미이행 국가를 가려내 점검·제재하는 조치를 시행

⇒ FATF는 이러한 이행 점검·제재를 통해 각국이 FATF 국제기준을 이행하도록 하는 국제 사회의 실질적 집행기관 역할을 수행

□ 상호평가 결과는 우리나라 금융·사법 시스템의 투명성 척도가 되며, 부정적 평가 시 국가 신용등급 등에 부정적 영향

- FATF 상호평가 결과는 FATF 홈페이지에 공개되며, 세계 신용평가기관의 신용등급 결정에 중요한 요소로 작용

- 12.10월 FATF 총회가 터키의 국제기준 이행 부진을 이유로 '13.2월 FATF 총회까지 결함 미해소 시 제재대상으로 하는 성명서를 발표, Fitch사는 터키가 FATF 제재대상에 편입될 경우 국가 신용등급 강등을 경고
- 블룸버그는 터키 금융시장 불안(채권 수익률 0.12% 상승, 주가지수 0.9% 하락)의 주요 원인이 터키에 대한 FATF의 제재 가능성임을 보도 ('14.2.11.자)

- 또한 금융기관들의 환거래 개설(신용장 개설, 무역대금결제 등)과 관련 수수료 등 금융비용 결정에도 작용

- 파나마 페이퍼스 사건 후 '16.2월 미국, EU 등 21개 글로벌 은행들이 파나마 AML/CFT 시스템 미비를 이유로 파나마 은행들과의 환거래 계약을 파기

- EU는 '17년부터 상호평가 미흡국가를 관리를 위한 Black List제도 운영

- EU는 국제기준 미이행국 명단을 발표하고, EU 회원국들은 대상 국가 소속의 개인·금융기관 등에 대해 의무적으로 강화된 고객확인 등을 시행

◇ **상호평가는 우리나라 금융·사법시스템의 투명성 척도이자 국가 신인도에 영향을 주는 요소이므로 협력하여 총력대응 필요**

1. 위험평가 배경과 진행상황

- **(배경)** FATF 국제기준은 각국이 자국의 자금세탁/테러자금조달 위험을 확인·평가·이해하고, 정책을 통해 위험을 효과적으로 경감시킬 것을 요구
 - 이는 자금세탁방지제도 운영·개선의 출발점이며, 이를 위해 각국은 “국가 자금세탁/테러자금조달 위험평가(NRA)”^{*}를 실시.

* NRA (National Money Laundering & Terrorist Financing Risk Assessment)

- ML/TF 위험은 위협(threats), 취약성(vulnerabilities), 결과(consequence)으로 구성되며, 범죄·물수 통계와 사례, 전문가 토론 등을 통해 확인

- **(목적)** 자금세탁방지/테러자금조달금지(AML/CFT) 제도 시행을 통해 우선순위에 따라 자원을 보다 효율적으로 활용하게 하려는 것으로,
 - 고위험에는 자원을 우선 투입하고 저위험에는 대응을 완화하는 위험기반접근법(RBA)^{*} 원칙을 모든 정책과 감독, 법규제정, 자원배분에 적용

* RBA (Risk-Based Approach, 위험기반접근법)

⇒ 이러한 “위험 확인·이해”와 관련된 제도이행은 상호평가에서 중점 평가사항

※ 미국, 영국, 캐나다, 이탈리아 등 성공적인 상호평가 수검국들은 자국의 ML/TF 위험을 평가하고, 이를 토대로 관련제도를 개선함

- **(경과)** 우리나라는 '15년부터 「AML/CFT 정책협의회」를 통한 토의·의견교환, 공청회 등을 통해 ML/TF 위험을 확인·평가·이해
 - 이 때, 범죄수익 창출범죄(통계), 경제·사회적 환경, AML/CFT 법·제도의 취약점, 금융업권 등을 종합 분석(자체 개발 접근방법 사용)
 - 전문가 연구용역(2차례)과 국세·관세청·국정원·금감원 등 주요 부처의 자체 위험평가를 진행하고 관계부처 간 의견토의와 조정을 거침

2. 우리나라의 자금세탁 위험

- 『자금세탁방지·테러자금조달금지 정책협의회』는 약 1년 반에 걸친 연구와 토의를 통하여 우리나라의 9개 주요 “자금세탁위험”을 확인

가. 전제범죄 분석을 통해 7개 주요 자금세탁 위험 확인

○ 범죄수익을 창출하는 전제범죄 분석에서 7개의 위험을 확인

- 경제·환경 분석, 유죄판결 건수와 범죄수익 몰수·추징액 상위 범죄 추출, 오랜 수사경험을 가진 전문가들의 의견, 관계부처와의 토론 등을 종합하여 확인
- 확인된 위험 : ❶탈세·조세(관세)포탈, ❷불법도박 등 불법사행행위, ❸보이스피싱 등 금융사기, ❹부패범죄(수뢰·중뢰·알선, 변호사법위반), ❺주가조작 등 불공정거래, ❻재산국외도피(무역거래 이용), ❼횡령·배임

❶ ‘탈세·조세포탈’은 가장 빈번하고 광범위하게 이루어지는 자금세탁 위험으로 금융정보분석원의 정보제공 비중이 가장 높음, 건당 범죄수익규모가 크고 몰수·추징 금액 비중이 높아 제1위험으로 확인

❷ 불법 온라인도박 등 불법사행행위는 범죄조직과의 연계성이 크므로 제2위험

❸ ‘사기(fraud)’ 중 중대범죄에 해당하는 보이스피싱, 보험사기 등 금융사기를 제3위험으로 확인

❹ 권력을 이용한 악의적 범죄이고, 경제활동을 왜곡하여 국민에게 심각한 피해를 끼치는 부패범죄를 제4위험으로 확인 (전문가 의견을 반영하여 수뢰·중뢰·알선 등을 통합)

❺ 자본시장에 대한 투자자의 불신을 심화시키고, 대형 범죄수익을 조성하는 ‘주가조작 등 불공정거래’를 제5위험으로 확인

❻ 무역거래와 조세피난처에 설립한 유령회사(페이퍼컴퍼니)를 이용하여 대규모 자산을 도피하는 ‘재산국외도피’를 제6위험으로 확인

❼ 기업 관련 범죄에 많은 ‘횡령·배임’을 제7위험으로 확인

나. 금융제도/거래수단 취약성 분석을 통해 2개 자금세탁 위험 확인

○ 금융업(은행, 증권, 보험, 상호금융 등)과 거래수단에서 2개의 위험을 확인

- 취약성 분석에서 확인된 위험 : ⑧현금거래, ⑨가상통화

⑧ ‘현금거래’는 CTR제도에도 불구하고 익명성 때문에 탈세와 자금세탁, 범죄자금 은닉 수단으로 계속 이용되므로 제8위험으로 확인

⑨ 시장규모 급증, 거래의 익명성, 범죄수익 은닉수단으로 널리 이용되며, 아직 가상통화 취급업소에 자금세탁방지 의무가 부과되지 않고 있어 ‘가상통화’를 제9위험으로 확인

3. 우리나라의 테러자금조달 위험

□ 우리나라는 테러자금조달의 각종요소가 충분히 발달하지 못한 초기 단계 (테러조직이나 테러자금조성 단체가 없고, 조직적인 조달 사례도 없음)

○ 지리적 위치와 문화적 특성 때문에 다른 국가들에 비해 테러자금 조달 위험은 상대적으로 크지 않은 것으로 나타남

□ 그러나, 테러자금조달을 위한 중계기지 또는 이를 위한 무역의 중계 기지로 활용될 가능성*은 상존

* 외국인 체류자의 증가, 난민신청과 밀입국자의 증가, 테러위험국 송금규모 지속 증가, 비영리단체의 테러 위험지역 활동, 테러 청정국임을 이유로 한 상대적 경계소홀 등이 환경적 위험요소로 작용 가능

□ 결론적으로, 테러자금조달 위험은 낮은 수준이나, 다음과 같은 테러 자금조달 위험요인에 대비할 필요가 있음

- ① 합법적 경제활동을 통한 테러자금조달 위험(실제 사례 1건)
- ② 자선단체(NPO)를 통한 테러자금조달 위험(위험지역 활동 NPO들)
- ③ 종교 활동을 가장한 테러자금조달 위험(외국은 빈번하게 발생)
- ④ 납치를 통한 몸값요구 등 테러자금조달 위험('07년 사례)
- ⑤ 마약 등 범죄활동을 통한 테러자금조달 위험
- ⑥ 금융거래를 통한 테러자금의 국경 간 이동 위험
- ⑦ 무역거래 등 국경간 거래를 통한 테러자금 이전 위험