# 일본 범죄수익몰수체계의 신동향

도 중 진*

**국문요약**

1970년대 이후 테러대책에 비교적 소극적 입장을 견지해 오던 일본은 1995년 종교단체에 의한 동경지하철 사린가스사건, 2001년 9.11테러사건을 계기로 테러대책에 적극적으로 대처하고 있다. 테러자금조달을 실효적으로 억제하기 위하여 일본정부는 2001년 11월 1일 유엔의 테러자금조달억제협약에 서명하였으며 관련조약의 국회비준절차에 따라 관련 3법, 즉 "공중등협박목적의범죄행위를위한자금제공등의처벌에관한법률(2002.6.12)", "외국환관리및외국무역법의일부를개정하는법률(2002.5.7)", "금융기관등에의한고객등의본인확인등및예금계좌등의부정한이용방지에관한법률(2002.4.26)"을 정비함으로써 FATF의 특별권고 및 유엔의 테러자금조달억제협약 등을 국내적으로 이행하였다. 또한 최근 제정된 "범죄로인한수익의이전방지에관한법률(범죄수익이전방지법, 2007.3.31 법률 제22호)" 등 테러자금조달억제와 관련된 "FATF특별권고실시를위한법률정비안"은 기존의 테러자금조달억제 및 자금세탁방지체계를 근본적으로 재편하는 작업으로서 기존의 억제체계가 자금의 흐름이라는 관점을 중시하였던 체계인 반면, 새로이 성립한 법률의 신체계는 테러자금조달 및 자금세탁이라는 범죄행위를 중시하는 관점에서 사전에 테러자금이나 자금세탁을 방지하고자 하는 체계로 그 귀추가 주목된다 할 것이며, 우리나라의 "테러활동의 재정적 기반의 봉쇄"라는 본질적인 문제와 관련된 테러자금조달억제체계에 시사점을 제공할 것이다.

* 한국형사정책연구원 연구위원, 법학박사

# Ⅰ. 들어가는 말

최근 세계 각국은 테러조직의 핵심적 활동기반으로 간주되고 있는 테러자금의 조달을 억제하기 위하여 국제연합 차원에서 130개 국가들이 1999년 12월 9일에 "테러자금 조달의 억제를 위한 국제협약"(International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism)에 서명한 바 있다. 2004년 10월 현재 이 협약의 당사국은 총 128개국이다. 또한 미국, 영국, 독일 등과 같은 주요 선진국은 이미 이 협약의 국내이행입법을 제정하여 실무에서 적용하고 있다.

특히 일본의 경우에는 적군파의 해외활동이 문제되었을 뿐 국내에서 좌익 또는 우익을 표방한 일부 과격단체의 폭력이 테러범죄의 양상을 띠면서 산발적으로 일어나고 있었지만 심각한 사회문제가 되지는 않았다. 그러나 1990년대 들어 과격단체의 폭력행위가 늘어나고 1995년 종교단체에 의한 지하철 사린가스테러사건 등이 발생하고, 주일 페루대사관에 페루의 좌파 테러조직이 침입하여 인질극을 벌인 사건이 발생하면서 일본에서도 테러에 대한 관심이 증대되고 있다.

그동안 일본은 테러대책에 대하여 비교적 소극적 입장을 견지하여 왔고, 형법상의 범죄에 해당하는 경우에만 처벌하는 한편 테러관련 국제조약에 가입할 때 국내법을 정비하는 정도에 그치면서 특별한 법적인 대책을 두고 있지 않았다. 그러나 도쿄 지하철 사린가스테러사건이 발생하면서 "사린등에의한인신피해방지에관한법률(1995년 법률 제78호)"을 제정하여 관심을 보이고 있으나, 수사나 처벌절차에 있어 유럽이나 미국과 같은 특칙을 두지 않고 일반 형사사건과 마찬가지로 취급하고 있다. 따라서 일본에는 테러범죄에 관한 법적 정의규정은 없다. 다만 실무상으로 "테러리즘이란 널리 공포 또는 불안을 느끼게 함으로써 그 목적을 달성하기 위하여 행하는 정치상 기타의 주의주장에 근거한 폭력주의적 파괴활동"이라고 정의하고 있을 뿐이다.[1)]

그러나 2001년 9.11 테러 이후에는 "테러대책특별조치법(2001.11.2. 법률 제113호)"을 제정하여 정부차원의 테러방지대책이 추진되는 등 적극적인

1) "일본경찰청조직령[최종개정 平成18(2006).3.30. 政令 제98호]" 제39조.

움직임을 보이고 있다. 즉 일본은 2001년 10월 8일 각의결정으로 종합적이고 효과적인 긴급테러대책을 강력히 추진하기 위하여 내각에 테러대책기구를 신설하였다.[2] 내각총리대신을 본부장으로 하고 관방장관을 부본부장, 법무대신, 총무대신, 외무대신, 재무대신, 금융담당대신, 경제재정정책담당대신, 국가공안위원장・방재담당대신, 방위청장관 등으로 구성된 '긴급테러대책본부'를 설치하여 '국내테러대책 중점추진사항'을 마련하였다.[3]

2001년 12월 19일 마련된 '국내테러대책 중점추진사항'은 테러자금의 감시를 강화하기 위하여 금융정보부문(JAFIO : Japan Financial Intelligence Office)시스템강화(테러자금 등의 추적능력을 강화하기 위한 특정금융정보데이터베이스시스템의 정비), 증권시장거래감시시스템강화, 테러자금공여방지조약과 관련된 국내법정비의 검토, 테러리스트의 자산동결 등에 관련된 국제연합 안보이사회 결의안에 대응한 조치의 실시 및 자금세탁 감시체제를 활용한 테러자금의 감시・조치체제를 강화하기 위한 테러자금 동향파악의 강화, 테러정보망 구축에 의한 정보수집 및 분석능력 강화, 출입국관리의 강화, 중요시설 경비강화, 핵・생물・화학테러 대책의 강화, 사이버테러대책의 강화, 항공기납치 등 방지대책의 강화, 해외 일본인에 대한 정보제공 등의 강화를 골자로 하고 있으며, 이를 추진하기 위한 세부추진사항을 포함하고 있다.

이러한 조치 외에도 테러자금동결조치와 관련하여 일본정부는 2001년 11월 1일 "테러자금조달억제협약"에 서명하였으며 관련조약의 국회비준절차에 맞춰 일본 국내법을 정비하였다. 즉 항공기납치와 폭탄테러 등의 범죄행위에 사용되는 자금을 제공하거나 수집하는 행위를 새로운 범죄로 규정, 최장 10년의 징역에 처할 수 있는 "공중등협박목적의범죄행위를위한자금제공등의처벌에관한법률(2002.6.12. 법률 제67호)'을 제정하였다. 일본의 현행법에서 범죄의 실행과 관계없이 자금제공 자체를 범죄로 규정하고 있는 법률은 매춘방지법과 '사린(가스) 방지법' 등이 있으나, 테러행위 전반에 대한 자금제공을 처벌대상으로 삼기는 동법률이 처음이다.[4]

---

2) 일본 수상관저 홈페이지 http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2001/1008taisakuhonbu.html 참조.
3) 일본 수상관저 홈페이지 http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2001/1219terojyutensuisin.html 참조.

또한 각국이 테러리스트 등을 지정하여 자금동결 등의 조치를 취하도록 요구한 국제연합 안보이사회 결의 제1373호에 따라, 일본정부는 그 동안 자금동결조치의 대상인 테러리스트 및 그 관계단체의 지정의 어려움을 해소하기 위하여 "외국환관리및외국무역법(2002.5.7. 법률 제34호)"을 개정하였다. 개정법률의 주된 내용은 테러리스트의 지정에 있어 국제적인 테러리스트 등에 관한 정보를 보유한 관계기관(외무성, 법무성, 경찰청 등) 간의 협력이 불가결하기 때문에 관계기관에 의한 정보제공 등의 근거규정을 정비(제10조)함과 동시에, 자산동결조치 등의 실효성을 확보하기 위하여 금융기관 등이 고객본인여부를 적극적으로 확인하도록 의무화(제17조 등)한 것이다. 이러한 금융기관의 고객본인여부 확인의무는 최근 "금융기관등에의한고객등의본인확인등및예금계좌등의부정한이용방지에관한법률(2005.10.21. 법률 제102호)"로 법률명이 개정되어 규제하고 있으며, 최근에는 테러와 관련된 자금 및 범죄수익의 자금세탁대책을 총괄할 수 있도록 "범죄로인한수익의이전방지에관한법률(범죄수익이전방지법, 2007.3.31 법률 제22호)"을 제정하여, 자금동결조치의 대상인 테러리스트 등을 지정하기 위하여 "테러리스트등에 대한 자금동결등과 관련된 관계성청 연락회의"를 설치하는 등 테러자금조달억제를 위한 각종 제도를 강구하고 있다.

## Ⅱ. 테러자금조달억제 관할기관

일본에서 테러대책을 담당하는 기구는 특별한 별도의 기구없이 경찰청에서 담당하고 있다. 즉 경찰청의 공안부서와 외사부서에서 테러를 담당하고 있다. 테러발생시 테러진압을 담당하기 위한 대테러특수부대로서 경찰특수행동부대(Police Special Action Units ; PSAU)가 있다.[5]

일본에서 테러범죄에 대한 형사사법절차는 그에 관한 형사법상 특례를 규정하고 있지 않으므로 일반범죄와 동일한 절차에 의해서 이루어진다. 다만 국제테러범죄에 대해서는 외국 또는 국제기관과의 정보교환이나 사

4) 讀賣新聞, 2002년 2월 21일.
5) L. Thompson(著), 毛利元貞(譯), 世界の最强テロ部隊, 1986, 174面.

법공조 등의 국제협력이 특히 더 요구되고 있으며, 이러한 필요에 따라 테러범죄를 포함한 국제범죄의 규제를 위해서 국제수사공조법(1980년 5월 28일 제정)과 도망범죄인인도법(1953년 제정, 1978년 개정)을 제정하고 '일・미 범죄인인도에 관한 조약'(1980년 3월 26일 발효)도 체결하는 등 범죄인 인도 및 국제수사공조에 노력을 기울이고 있다.

그러나 일본에서도 테러자금조달억제에 관한 업무는 매우 다양한 기관에서 담당하고 있다. 중앙정부의 차원에서 보면, 테러자금조달억제를 포함한 테러대책의 전반에 대해서는 내각에 설치된 "긴급테러대책본부"가 담당하고 있으며, 테러자금조달억제와 관련하여서는 재무성(국제국), 경제산업성(무역경제협력국), 내각관방(내각정보조사실), 법무성(형사국), 외무성(종합외교정책국), 경찰청(경비국 국제테러대책실), 금융청(총무기획국 특정금융정보실), 공안조사청(조사제2부) 등의 중앙부처가 테러자금조달억제에 관여 하고 있다. 이처럼 다양한 관계기관이 테러자금조달억제에 관여하는 것은 테러자금조달을 억제하기 위한 관련 법률이 다양할 뿐만 아니라, 이러한 다양한 관련법률들이 각각의 중앙부처별로 소관・관리되고 있기 때문이라 할 것이다. 여기서는 긴급테러대책본부, 국제조직범죄등・국제테러대책추진본부, 테러리스트 등에 대한 자금동결 등에 관련된 관계성청 연락회의, 금융청 특정금융정보실(JAFIO) 등을 중심으로 고찰하기로 한다.

### 1. 긴급테러대책본부

#### 가. 긴급테러대책본부의 설치배경 및 구성

긴급테러대책본부는 종합적이고 효과적인 긴급테러대책을 강력히 추진하기 위하여 2001년 10월 8일 각의결정으로 내각에 설치되었다. 내각총리대신을 본부장, 내각관방장관을 부본부장으로 하여 법무대신, 외무대신, 재무대신 등 총 18명의 각료로 구성되어 활동한 정책결정기구이다. 이 기구는 한시적으로 활동하였던 정책결정기구로서 테러대책 등에 관한 관계성청회의를 통하여 2001년 이후 일본에서의 테러자금조달억제와 관련된 법령정비, 시스템정비 등을 주도하였다.

나. 조직상의 임무

긴급테러대책본부는 2001년 10월 12일 및 동년 12월 19일 테러자금조달억제와 관련된 테러대책중점추진사항을 발표하였다. 즉 테러자금의 감시를 강화하기 위하여 자금세탁감시를 강화한다. 이를 위해 금융정보부문(JAFIO : Japan Financial Intelligence Office)시스템강화(테러자금 등의 추적능력을 강화하기 위한 특정금융정보데이터베이스시스템의 정비), 증권시장거래감시시스템강화, 테러자금공여방지조약과 관련된 국내법정비의 검토, 테러리스트의 자산동결 등에 관한 국제연합 안보이사회 결의에 부응한 조치의 실시, 자금세탁감시체제의 활용에 의한 테러자금의 감시·조치체제를 강화한다는 것이다.

## 2. 국제조직범죄등·국제테러대책추진본부

가. 테러대책추진본부의 설치배경 및 구성

최근 다양한 흉악범죄의 빈번한 발생으로 치안상황에 대한 일본국민의 신뢰가 저하하고 있는 현상과 격증하고 있는 국제테러정세를 감안하여 일본국민의 신뢰제고와 테러를 사전에 방지함으로써 국민의 안전을 확보하기 위하여 급증하고 있는 국제조직범죄 및 국제테러에 대하여 관계행정기관의 긴밀한 연대를 확보함과 동시에 유효적절한 대책을 종합적·적극적으로 추진할 목적으로 2001년 7월 10일 각의결정(2004.8.24. 일부개정)으로 내각에 국제조직범죄등·국제테러대책추진본부를 설치하였다.

테러대책추진본부는 내각관방장관을 본부장으로 하고 국가공안위원회위원장을 부본부장으로 하여 내각관방부장관(정무 및 사무), 법무부대신, 외무부대신, 재무부대신, 후생노동부대신, 경제산업부대신, 국토교통부대신 등 총 10명이 구성원으로 참여하고 있다.

나. 조직상의 임무 및 권한

테러대책본부의 주된 임무는 국제조직범죄 및 국제테러범죄에 대한 대

책을 수립하고 이를 적극적으로 추진하는 것으로 2001년 7월 10일 제1차 회의를 시작으로 2006년 6월 현재 제10차 회의를 개최하였다. 회의를 통하여 테러대책본부는 '테러사전방지에관한행동계획안'(2004.12.10. 제8차 회의), 'FATF권고실시를위한법률정비안'(2005.11.17. 제9차 회의)을 수립하는 등 테러자금조달억제와 관련된 대책을 적극적으로 강구하고 있다.

한편 2005년 11월 17일 개최된 제9차 회의에서는 테러자금조달억제와 관련된 'FATF권고실시를위한법률정비안'을 결정하고 법률정비를 위하여 관계성청에 다음과 같은 조치를 취하도록 하였다.[6)]

① 법률의 목적 및 소관성청 : 법률의 목적은 자금세탁대책 및 테러자금대책으로 하고, 경찰청, 법무성, 금융청, 경제산업성, 국토교통성, 재무성, 후생노동성, 농림수산성 및 총무성의 소관으로 한다. 법률안의 작성은 경찰청이 담당하며 위의 성청은 내각관방 및 경찰청의 조정 아래 법률안의 작성에 협력한다.

② 법률의 구성 : "금융기관등에의한고객등의본인확인등및예금계좌등의부정한이용방지에관한법률(2005.10.21. 법률 제102호)"(금융청소관) 및 "조직적인범죄의처벌및범죄수익의규제등에관한법률(1999.8.18. 법률 제136호)"(법무성소관) 제5장을 참고로 법률안을 작성함에 있어 FATF의 특별권고를 실시하기 위하여 부족한 규정을 정비한다.

③ 실효성의 확보 : FATF의 권고에서 "형사, 민사 또는 행정상의 제재조치"를 취하도록 한 사항에 대하여는 원칙적으로 "ㅇㅇ業法"을 근거로 행정상의 조치를 취하도록 한다. "ㅇㅇ業法"이 없는 대상업종, 행위에 대하여는 법률안에서 어떠한 조치를 취할 수 있도록 관계규정을 정비하도록 검토한다.

④ 시행체제 기타 : FIU는 경찰청에 이관하는 것으로 하고 FIU가 그 기능을 충분히 발휘하기 위하여 필요한 체제를 확보한다. 또한 협

6) 일본 수상관저 홈페이지 http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sosikihanzai/dai9/9gijisidai.html 참조.

의거래신고의 실효성을 확보하기 위하여 소관성청은 신고 등에 관하여 관련업계에 대한 지도·감독을 행한다.

⑤ 법률안의 작성시기 : 경찰청은 2006년 중에 법률안을 작성하고 이 법률안을 2007년 통상국회에 제출한다.

⑥ 시행시기 : 예산, 조직 등의 정비에 필요한 기간을 고려하여 정한다.

이상과 같은 테러대책추진본부의 테러자금조달억제와 관련된 'FATF권고실시를위한법률정비안'은 기존의 테러자금조달억제체계를 근본적으로 개혁하는 작업으로서 기존의 억제체계가 자금의 흐름이라는 관점을 중시하였던 체계인 반면, 입법을 예정하고 있는 신체계는 테러자금 및 자금세탁이라는 범죄행위를 중시하는 관점에서 미연에 테러자금이나 자금세탁을 방지하고자 하는 체계로 그 귀추가 주목된다 할 것이다.

### 3. 테러리스트 등에 대한 자금동결 등과 관련된 관계성청 연락회의

#### 가. 연락회의의 설치배경 및 구성

테러리스트 등에 대한 자금동결 등과 관련된 관계성청 연락회의는 테러리스트 등의 자금을 신속히 동결할 것을 요구한 국제연합 안보이사회 결의 제1373호를 성실히 이행하기 위하여 관계성청의 협력으로 "외국환관리및외국무역법"의 규정에 의한 자금동결 등의 조치(지불 등 및 자본거래에 관한 허가제도)의 대상인 테러리스트 등을 지정함으로써 자금동결조치의 유기적인 실시에 이바지할 목적으로 2002년 5월 7일 설치되었다.[7]

연락회의에는 재무성 국제국장 및 경제산업성 무역경제협력국장을 의장으로 하여 내각정보조사실 내각심의관, 경찰청 경비국장, 금융청 총무기획국장, 법무성 형사국장, 공안조사청 차장, 외무성 종합외교대책국장 등이 구성원으로 참가하고 있다. 연락회의는 원활한 운영을 위하여 간사회

---

7) 일본 재무성 홈페이지 http://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/ko140507.htm 참조.

를 설치하도록 하고 있는데, 간사회의 구성은 연락회의 의장이 연락회의 구성원과 협의하여 관계행정기관직원의 관직을 지정하도록 하고 있다. 연락회의 간사회는 재무성 국제국조사과장, 경제산업성 무역경제협력국무역관리부무역관리과장, 내각관방 내각참사관(국제부주관), 경찰청 경비국외사과국제테러대책실장, 금융청 총무기획국총무과특정금융정보실장, 법무성 형사국공안과장, 법무성 입국관리국입국재류과장, 공안조사청 조사제2부제1과장, 외무성 종합외교정책국국제테러대책협력실장 등이 구성원으로 참가한다.

### 나. 조직상의 임무 및 권한

연락회의는 그 동안 자금동결조치의 대상인 테러리스트 및 그 관계단체의 지정함에 있어 곤란성을 해소하기 위하여 2002년 5월 법률 제34호로 개정된 “외국환관리및외국무역법” 제10조에 근거하여 설치되었으며, 그 주된 임무는 테러리스트의 지정에 있어 국제적인 테러리스트 등에 관한 정보를 보유한 관계기관(외무성, 법무성, 경찰청 등) 간의 협력 아래 테러자금동결조치의 전제라 할 수 있는 테러리스트나 그 관계기관을 지정할 수 있는 권한을 가지고 있다.

또한 연락회의의 구성원은 “외국환관리및외국무역법”상의 자금동결조치의 대상인 테러리스트 등을 지정할 필요가 있거나 기타 필요한 경우에는 연락회의의 개최를 요구할 수 있다. 그리고 연락회의의 주무는 재무성 및 경제산업성이 관계성청의 협력 하에 처리하도록 하고 있다.

따라서 일본의 경우 테러자금조달억제와 관련하여서는 그 두 가지 구성요소인 테러리스트 및 그 관계단체의 지정과 후술하는 자금동결조치는 각기 별도의 차원에서 이루어지고 있음을 알 수 있다. 즉 테러리스트 및 그 관계단체의 지정은 그 동안 정보보유기관의 협력없이 그 지정에 있어 어려움을 겪은 재무성 및 경제산업성이 외무성, 법무성, 경찰청 등의 정보보유기관의 협력 아래 테러리스트 및 그 관계단체를 원활하게 지정하기 위하여 “테러리스트 등에 대한 자금동결 등과 관련된 관계성청 연락회의”에서 지정하도록 하고 있으며, 이렇게 지정된 테러리스트나 그 관계단체에 대하여는 재무대신이 “외국환관리및외국무역법”의 규정에 의한 자금동

결 등의 조치(지불 등 및 자본거래에 관한 허가제도)를 취하도록 되어 있는 구조라 할 수 있다.

### 4. 금융청 특정금융정보실(JAFIO)

#### 가. 특정금융정보실의 설치배경 및 구성

일본은 마약범죄 등의 약물범죄가 세계적인 규모로 확대되고 점점 심각한 상태를 초래하면서 마약범죄 등의 약물범죄에 대한 규제를 약물거래의 처벌만이 아니라 그 거래로부터 얻어지는 막대한 자금을 효과적으로 박탈할 필요가 있다는 국제적인 추세에 입각하여 1989년12월 19일에 ‘비엔나협약’에 서명하고 비준에 필요한 國內擔保法을 정비하였다. 즉 1991년 10월 2일에 ‘국제적인협력아래규제약물에관련된부정행위를조장하는행위등의방지를도모하기위한마약및향정신성의약품단속법등의특례등에관한법률(이하 ‘마약특례법’으로 약기)’이 국회에서 성립하여 1992년 7월 1일부로 시행되었다.

이 ‘마약특례법’은 돈세탁행위를 처벌하는 규정으로서, 제5조는 “자금세탁방지 금융대책기구(Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF)”의 권고사항을 일본 국내에서 실시하기 위해 은행 기타 금융기관 등은 ① 그 업무에 있어 수수한 재산이 불법수익 등일 혐의가 있는 경우, 또는 ② 당해업무에 관련된 거래의 상대방이 당해업무에 관하여 불법수익 등은닉죄에 해당하는 행위를 행하고 있다는 의심이 드는 경우에는 이를 主務大臣(일정금융기관 등은 都道府縣知事)에게 보고하여야 한다고 규정하고 있었지만, 1999년 8월 12일 “조직적인범죄의처벌및범죄수익의규제등에관한법률(이하 ‘조직적범죄처벌법’으로 약기)”에 동일조항이 보완된 형태로 규정됨으로써 삭제되었다.[8]

---

8) 1999년에 성립된 ‘조직적인범죄의처벌및범죄수익의규제등에관한법률’부칙 제8조에 의해 ‘마약특례법’의 일부가 개정되고 동법 제5조부터 제7조까지의 조문이 삭제되면서 그 이후의 조문이 앞으로 이동되었다. 이에 따라 현재는 불법수익등은닉죄는 제6조로, 불법수익등을 수수하는 행위에 대한 처벌은 제7조에 규정되고 있다. 또한 이 개정에 의해 ‘불법수익’이라는 용어는 ‘약물범죄수익’으로, ‘불법수익등’의 용어는 ‘약물범죄수익등’의 용어로 바뀌었다. 그러나 이 개정으로 인하여 ‘마약특례법’의 내용에 대한 실질적인 변

한편 1998년 3월 버밍검서미트에서 혐의거래보고와 관련된 정보를 범죄수사 등에 효과적으로 결부시키기 위하여 금융기관 등으로부터의 보고정보를 일률적으로 집약하고 정리・분석하여 수사기관 등에 제공할 기관으로서 FIU(Financial Intelligence Unit)의 설치가 합의되어 일본에서도 자금세탁의 혐의거래보고정보[9]를 일원적으로 집약하고 분석하여 수사기관 등에 제공하기 위하여 2000년 2월 금융청 총무기획국 총무과 내에 일본판 FIU(特定金融情報室)을 설치하였다.[10]

### 나. 조직상의 임무 및 권한

“조직적범죄처벌법”은 자금세탁행위를 처벌하는 규정으로 범죄수익등은닉죄(제10조)를 규정하고 있다. 이는 ‘마약특례법’이 전제범죄를 약물범죄에 한정하고 있음에 대하여, 전제범죄를 ‘일정한 중대범죄’로 확대하여 중대범죄로부터 취득한 범죄수익 등을 가장, 은닉하는 행위를 처벌하는 것이다. 또한 동법은 범죄수익 등을 수수하는 행위도 처벌하고 있다(제11조). 나아가 자금세탁행위가 금융기관 등을 이용하여 이루어지는 점이 많다는 사실에 입각하여 동법은 ‘혐의거래’에 대한 금융기관 등의 보고제도를 의무화하고 있다. 즉 금융기관 등은 일정한 업무로 인하여 수수한 재산이 범죄수익 등일 것이라는 의심이 있거나 당해업무와 관련된 거래의 상대방이 범죄수익등은닉죄에 해당하는 행위를 하고 있다는 의심이 들 때에는 主務大臣 등에게 보고하여야 한다고 규정하고 있다(제54조 제1항).[11]

---

경이 있었던 것은 아니다.

9) 2002년 7월부터는 테러자금의 혐의거래에 대하여도 보고대상으로 하고 있다: http://www.toonippo.co.jp/news_hyakka/hyakka2006/0605_3.html 참조.

10) “일본금융청조직령(1998년 政令 제392호)” 제2조 제1항 제47호, 제8조 제22호 참조. ‘정령’이란 헌법 및 법률의 규정을 실시하기 위한 사항(집행명령) 혹은 법률에 의하여 특별히 위임된 사항(위임명령)에 대하여 규정한 것으로서, 내각에 의하여 제정된 것을 말한다(일본헌법 제37조 제6호, 내각법 제4조 제1항). 정령에는 집행책임자를 명확히 하기 위하여 주임(主任)의 국무대신이 서명하고, 내각총리대신이 연서(連署)하며(일본헌법 제74조), 천황이 이를 공포한다(일본헌법 제7조 제1호). 한편 동부서의 업무는 2007년 3월31일부로 제정된 “범죄로인한수익의이전방지에관한법률(2007.3.31. 법률제22호)” 제3조에 따라 일본경찰청 형사국 조직범죄대책부 범죄수익이전방지관리관실(JAFIC : Japan Financial Intelligence Center)로 이관되었다.

11) 三浦守 外 3人共著, 組織的犯罪對策關連三法の解說, 法曹會, 2001, 338面 以下.

또한 '마약특례법'에서는 규정하지 않았던 혐의거래에 관한 정보를 금융청(旧금융감독청)에서 일률적으로 집약할 것(제54조, 제55조), 금융청장관은 이를 정리하고 분석하여, 검사 등이 범죄수익등은닉죄 또는 그 전제범죄에 관련된 형사사건 등에 필요하다고 인정하는 때에는, 그 정보를 검사 등에게 제공할 것(제56조 제1항), 검사 등은 혐의거래의 형사사건에 대한 수사 등을 위해 필요하다고 인정하는 때에는 금융청장관에 대하여 혐의거래에 관한 정보기록의 열람 혹은 등사 또는 그 복사물의 송부를 요구할 수 있으며(동조 제2항), 국제적인 협조요청에 응하기 위해 금융청장관은 이 법률이 규정하는 금융청장관의 직무에 상당하는 직무를 행하는 외국의 기관에 대하여 그 직무수행에 도움이 된다고 인정할만한 혐의거래에 관한 정보를 제공할 수 있다(제57조 제1항)고 규정하고 있다.

따라서 특정금융정보실은 금융기관 등으로부터 자금세탁이나 테러자금[12]과 관련된 혐의거래에 대한 보고정보를 집약하고 이를 정리 분석하여 형사사건과 관련된 혐의거래정보를 검사에게 제공하는 것을 임무로 하고 있으며, 거의 모든 금융서비스기관 및 신용기관에 대하여 자금세탁 예방대책을 수립 · 집행하고 적절한 보안조치를 구축할 것을 지도하며 이 기관들이 조직범죄처벌법상의 의무를 준수하고 있는지에 대하여 감독권을 행사한다. 이에 따라 특정금융정보실은 금융관계업계단체와의 정기적인 정보교환이나 수사당국 등과의 연대를 통하여 효과적인 자금세탁행위대책을 검토함과 동시에 금융기관의 의심스러운 거래보고제도를 적절하게 운용하도록 노력하고 있다. 즉 개별 금융기관에 대하여는 검사 및 감독을 통하여 자금세탁방지를 위한 내부관리체제의 구축을 권고하고 있다.

또한 국제적인 협조요청에 응하기 위하여 외국의 상응기관에 대하여 직무의 수행에 도움이 된다고 인정되는 혐의거래에 관한 정보를 제공할 권한을 가지고 있다. 다만 이러한 정보제공에 대하여 당해 혐의거래에 관한 정보가 외국기관의 직무수행 이외에 사용되지 않고, 금융청장관의 동의 없이 외국의 형사사건의 수사에 사용되지 않도록 적절한 조치를 취하

12) 전술한 '테러자금제공등처벌법'의 제정으로 인하여 '조직범죄처벌법' 제54조 제1항이 규정하고 있는 '혐의거래 보고의 대상'에는 새로이 '테러자금제공등처벌법' 제2조 또는 제3조의 범죄행위로 인해 발생하거나 당해범죄행위를 통하여 취득한 재산 또는 당해범죄행위의 보수로 취득한 재산, '테러자금제공등처벌법' 제2조에 규정하는 죄에 관련된 자금도 포함되었다.

여야 한다(조직적범죄처벌법 제57조 제1항・제2항). 또한 금융청장관의 이러한 동의에 대해서는 법무대신의 확인을 받아야 하며(동조 제4항), 일본국이 행한 동종의 요청에 응한다는 취지의 요청국의 보증이 없는 경우(이는 외무대신이 확인한다) 금융청장관은 이에 동의할 수 없도록 하고 있다(동조 제3항 제3호・제4항).

### 5. 국내조직 간의 업무협조

테러자금조달억제 및 자금세탁방지와 관련한 일본 관할기관간의 효율성있는 업무협조의 추진은 가장 기본적인 전제라 할 수 있는데, 일본의 경우 테러자금조달을 억제하기 위한 기본적인 구조는 “국제조직범죄등・국제테러대책본부”에서 테러자금조달억제를 위한 주요정책을 수립・결정하고 이를 재무성, 금융청 특정금융정보실 등의 일선 관할기관이 각각 고유한 근거법률에 따라 독자적인 업무를 수행하는 형태를 취하고 있다.

따라서 일본의 경우 테러자금조달억제와 관련하여서는 그 두 가지 구성요소인 테러리스트 및 그 관계단체의 지정과 자금동결조치는 각각 별도의 차원에서 이루어지고 있다. 즉 테러리스트 및 그 관계단체의 지정은 그 동안 정보보유기관의 협력없이 그 지정에 있어 어려움을 겪은 재무성 및 경제산업성이 외무성, 법무성, 경찰청 등의 정보보유기관의 협력 아래 테러리스트 및 그 관계단체를 원활하게 지정하기 위하여 “외국환관리및외국무역법” 제10조에 의하여 설치된 “테러리스트 등에 대한 자금동결 등과 관련된 관계성청 연락회의”에서 지정하도록 하고 있기 때문에 관계성청간의 정보교환 등 긴밀한 업무협조가 이루어지고 있으며, 이렇게 지정된 테러리스트나 그 관계단체에 대하여는 재무대신이 “외국환관리및외국무역법”의 규정에 의한 자금동결 등의 조치(지불 등 및 자본거래에 관한 허가제도)를 취하도록 되어 있는 구조라 할 수 있다.

한편 일본의 은행, 보험회사 및 기타 금융서비스기관들이 “조직범죄처벌법” 및 “본인확인법”에서 규정하고 있는 각종 의무사항을 준수하고 있는지를 감독하는 업무는 금융청이 담당하고 있으며, 특히 테러자금 및 자금세탁의 혐의거래보고정보에 대한 수집・분석은 금융청 특정금융정보실이 담당하고 있다. 즉 특정금융정보실은 금융관계업계단체와의 정기적인

정보교환이나 수사당국 등과의 연대를 통하여 효과적인 자금세탁행위대책을 검토함과 동시에 금융기관의 의심스러운 거래보고제도를 적절하게 운용하도록 노력하고 있다. 즉 개별 금융기관에 대하여는 검사 및 감독을 통하여 자금세탁방지를 위한 내부관리체제의 구축을 권고하고 있다. 그러나 금융청 및 금융청 특정금융정보실은 수사기관이 아니기 때문에 테러자금조달에 관한 구체적인 혐의거래사안을 수사할 권한을 행사할 수 없다. 검사가 인지한 자금세탁범죄나 테러자금제공범죄사건에 필요한 테러자금 및 자금세탁 혐의거래정보를 검사에게 제공할 수 있을 뿐이다. 따라서 구체적인 사례에서 테러자금조달과 관련된 개별 금융기관, 금융청 특정금융정보실 및 법무성 간의 정보교환은 대단히 중요하며 실무적으로도 테러자금조달이나 자금세탁과 관련된 구체적인 수사사건의 경우에는 금융청 특정금융정보실과 사건담당 일선 검찰청 간의 긴밀한 업무협조가 이루어지고 있다.

## Ⅲ. 테러자금조달억제 관련법규

일본에서는 2001.9.11. 테러사건 발생 이후 테러자금대책을 보다 효과적 · 효율적으로 실시하고 "테러자금조달억제협약"을 체결하기 위하여 '테러자금정보 · 대책작업부회'[13] 등에서 테러자금조달 억제를 위하여 필요한 법제도정비에 대한 검토를 행하였다. 이러한 검토를 바탕으로 입법된 테러자금조달을 규제하는 법률로는 2002년에 제정된 "공중등협박목적의범죄행위를위한자금제공등의처벌에관한법률"(법무성주관), "금융기관등에의한고객등의본인확인등및예금계좌등의부정한이용의방지에관한법률"(금융청주관), "외국환관리및외국무역법의 일부개정법"(재무성주관)을 들 수 있다.

13) '테러자금정보 · 대책작업부회'는 2001.10의 G7 재무부장관 회의에서 합의된 테러대책의 일환으로 내각관방이 주관하는 '긴급테러대책관계성청회의' 아래 설치되어 2001.10.10 제1차 회의가 개최되었다. 그 후 실무차원의 작업부회에서 테러자금에 관하여 필요한 정보교환 및 테러자금대책에 관한 논의가 이루어졌다. 회의는 재무성, 외무성, 금융청, 법무성, 경찰청, 내각관방, 경제산업성의 담당자가 구성원으로 참가하였으며 일본은행의 담당자가 옵저버로 참가하였다 : http://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/terroshikin.html 참조.

### 1. 공중등협박목적의범죄행위를위한자금제공등의처벌에관한법률

동법은 “테러자금조달억제협약”의 체결 기타 테러리즘에 대한 자금제공방지조치의 실시에 관한 국제적인 요청에 부응하기 위하여 ‘공중등협박목적의범죄행위’에 대하여 자금제공행위에 대한 처벌규정, 이들 행위와 관련된 국외범의 처벌규정을 정비할 필요에서 입법되었다.14)

동법은 2002년 6월 5일에 성립하여 동년 7월 2일부터 시행되었다. 먼저 이 법은 ‘공중등협박목적의범죄행위’에 관한 정의규정(제1조)을 두고 있다. 즉 ‘공중등협박목적의범죄행위’란 공중, 국가, 지방공공단체 또는 외국정부(외국의 정부, 지방공공단체, 조약 및 기타 국제 약속에 의해 설립된 국제기관 등) 등을 협박할 목적으로 행하는 범죄행위로서 구체적으로 동조 각호에서 다음과 같이 열거하고 있다.

(1) 사람을 살해하거나, 또는 흉기의 사용 또는 기타 사람의 신체에 중대한 위해를 가하는 방법으로, 그 신체를 상해하거나, 사람을 약취, 유괴 또는 인질로 하는 행위.

(2) ㉠ 항행 중인 비행기를 추락, 전복, 침몰시키거나, 또는 그 항행에 위험을 발생시키는 행위.

㉡ 항행 중인 선박을 침몰, 전복시키거나, 그 항행에 위험을 발생시키는 행위.

㉢ 폭행 또는 협박하거나, 기타의 방법으로 사람을 저항불능의 상태에 빠뜨려, 항행중인 항공기 또는 선박을 강탈하거나, 자의적으로 그 운항을 지배하는 행위.

㉣ 폭발물을 폭파, 방화하거나, 또는 기타의 방법으로 항공기 또는 선박을 파괴하거나, 기타 이것에 중대한 손상을 입히는 행위.

(3) 폭발물을 폭발, 방화하거나, 또는 기타 다음에 열거된 것에 대해 중대한 위해를 가하는 방법으로, 이것을 파괴하거나 기타 이것에 중대한 손상을 입히는 행위.

---

14) 左藤地 外 2人, テロ資金問題に對する國際社會の取組みと日本の對應, 國際法外交雜誌, 第101券 第3号, 2002, 521-524面.

㉠ 전차, 자동차, 기타 사람의 운송에 이용되는 차량으로서, 공용 또는 공중의 이용에 기여하는 것 또는 그 운행의 이용에 기여하는 시설.

㉡ 도로, 공원, 역, 기타 공중의 이용에 기여하는 시설.

㉢ 전기 또는 가스를 공급하기 위한 시설, 수도시설, 하수도시설 또는 전기통신을 위한 시설로서, 공용 또는 공중의 이용에 기여하는 것.

㉣ 석유, 가연성천연가스, 석탄 또는 핵연료인 물질 또는 그 원료가 되는 물질을 생산하거나, 정제 및 기타 연료로 하기 위한 처리를 하거나, 수송하거나, 저장하기 위한 시설.

㉤ 기타 건축물 등.

또한 동법은 자금제공죄(제2조)와 자금모금죄(제3조)에 관해서도 규정하고 있다. 즉 자금제공죄에 대해서는, “정을 알면서 공중 등 협박목적의 범죄행위의 실행을 용이하게 할 목적으로 자금을 제공한 자는 10년 이상의 징역 또는 천만엔 이하의 벌금에 처한다”고 규정하고 있으며, 자금모금죄에 대해서는 “공중 등 협박목적의 범죄행위를 실행하려고 하는 자가, 그 실행을 위해 사용할 목적으로 자금의 제공을 권유, 요청하거나, 또는 기타의 방법으로 모금한 경우에는 10년 이하의 징역 또는 천만엔 이하의 벌금에 처한다”고 규정하고 있다.

동법 자금제공죄(제2조)와 자금모금죄(제3조)의 국제적 적용범위에 관해서는 일본형법 제3조 및 제4조의2의 예에 따라, 자국민의 국외범과 조약에 의한 국외범에도 적용된다(제5조). 이러한 국외범 규정은 “테러리즘에대한자금제공방지에관한국제조약”과 국제연합 안보이사회 결의에 규정된 재판관할 설정의무를 이행하기 위한 것이다.

또한 부칙 제3항에서 자금제공죄 및 자금모금죄가 “조직적인범죄의처벌및범죄수익의규제등에관한법률”에 의한 자금세탁규제의 전제범죄가 되면, 제공 · 모금된 자금 또는 그 미수와 관련이 있는 자금 등의 몰수를 인정하고 있다(제13조 제1항). 제3자책임과 관련하여서는 금융기관 등이 업무상 수수한 재산이 동 자금이라는 의심이 가는 경우에는 신고의 대상이 된다(동법 제54조 제1항).

## 2. 조직적인범죄의처벌및범죄수익의규제등에관한법률

“조직적범죄처벌법”에서는 자금세탁행위를, (1)불법수익 등을 이용하여 법인 등의 사업경영을 지배하는 행위(동법 제9조), (2)범죄수익 등의 취득, 귀속, 소재 등을 불명케 하는 은닉 등의 행위(동법 제10조), (3)정을 알면서 범죄수익 등을 수수하는 행위(동법 제11조)로 분류하고 있다.[15)]

이들 행위유형 가운데 (2)와 (3)의 행위유형에 대하여는 이전부터 약물범죄수익 등에 대하여 “국제적인협력하에규제약물에관계되는부정행위를조장하는행위등의방지를도모하기위한마약및향정신약단속법등의특례등에관한법률(이하 “마약특례법”)”이 처벌규정을 설정하고 있었다. 이는 약물범죄수익 등이 새로운 약물범죄에 투자되어 장래의 약물범죄를 조장하는 점에 착안한 것으로 소위 ‘비엔나협약’의 실시를 위한 것이었다. “조직적범죄처벌법”에서는 전제범죄를 약물범죄 이외의 일정한 중대범죄로 확대함과 동시에 (1)의 행위도 처벌대상으로 함으로써 처벌대상인 자금세탁의 범위를 확대하고 있다.[16)]

일본에서의 자금세탁범죄는 “조직적범죄처벌법” 및 “마약특례법”에 처벌규정을 마련하고 있는데, 조직적범죄처벌법 제10조는 ‘범죄수익등 은닉’이라는 표제 아래 “범죄수익등(‘공중위협목적의 범죄행위를 위한 자금의 제공 등의 처벌에 관한 법률’에 관계되는 자금을 제외한다)의 취득 혹은 처분에 대한 사실을 가장하거나, 또는 범죄수익등을 은닉한 자는 5년 이하의 징역 혹은 300만엔 이하의 벌금에 처하거나, 또는 이를 병과한다. 범

15) 한편 우리나라의 경우에는 자금세탁을 “불법재산의 취득·처분사실을 가장하거나 그 재산을 은닉하는 행위 및 외국환거래 등을 이용한 탈세목적으로 재산의 취득·처분 사실을 가장하거나 그 재산을 은닉하는 행위”로 규정(특정금융거래정보의보고및이용등에관한법률 제2조 제4호 및 범죄수익은닉의규제및처벌등에관한법률 제3조 참조)하고 있다.

16) 일본의 ‘조직범죄처벌법’은 조직적인 범죄에 관한 처벌을 강화한 것으로 일정한 유형에 해당하는 조직적인 살인, 사기 등의 처벌을 강화한 외에 조직적인 살인예비죄의 처벌을 강화한 규정(제6조)을 두고 있다. 특히 중요한 부분은 돈세탁의 규제 등에 관한 부분이라 할 수 있다. 즉 첫째는 범죄수익 등을 이용하여 법인 등의 사업경영의 지배를 목적으로 하는 행위 및 그 은닉 등을 처벌하는 외에 그 몰수 및 추징에 관한 제도를 확충, 정비한 것이며, 둘째는 혐의거래보고제도를 확대하여 은행 기타 금융기관 등에 대하여 그 거래에서 수수한 재산이 범죄수익일 의심이 있는 경우 등에 그 보고를 의무화하는 등의 조치를 규정하였다. 마지막으로는 몰수 및 추징의 재판집행 및 보전에 대한 국제공조절차를 정비한 점이 본법의 특징이라 할 수 있다.

죄수익의 발생원인에 대한 사실을 가장한 자도 이와 같다"라고 규정[17]하고 있으며, 마약특례법 제6조도 "약물범죄수익등의 취득 혹은 처분에 대한 사실을 가장하거나, 또는 약물범죄수익등을 은닉한 자는 5년 이하의 징역 혹은 300만엔 이하의 벌금에 처하거나, 또는 이를 병과한다. 약물범죄수익의 발생원인에 대한 사실을 가장한 자도 이와 같다"라고 규정하고 있다. 이는 우리나라 범죄수익규제법 등의 규정과 매우 흡사한데, 다만 범죄수익의 은닉행위에 대해 이를 목적범으로 규정하고 있는 우리나라와는 달리 특정범죄의 조장목적 내지 적법하게 취득한 재산으로의 가장목적이 없더라도 자금세탁범죄로 처벌할 수 있게 규정했다는 점에서 우리나라보다 처벌의 범위가 다소 넓다고 평가할 수 있을 것이다. 한편 우리나라와 마찬가지로 조직적범죄처벌법 제11조 및 마약특례법 제7조도 범죄수익등의 수수에 대한 처벌규정을 마련하고 있다.

### 3. 외국환관리및외국무역법

2002년 5월 7일 법률 제34호로 공포된 "외국환관리및외국무역법의일부를개정하는법률"은 테러자금조달억제협약 및 국제연합 안보이사회 결의에 따라 테러리스트 등에 대한 효과적・신속한 자금동결 등의 조치를 취하기 위하여 성립된 법률이다. 개정법률의 주된 내용은 그 동안 자산동결 등의 조치를 실시함에 있어 테러리스트와 그와 관련된 단체를 특정하는데 어려움이 있었던 점을 감안하여, 1) 테러리스트의 지정에 있어 국제적인 테러리스트 등에 관한 정보를 보유한 관계기관(외무성, 법무성, 경찰청 등) 간의 협력이 불가결하기 때문에 자산동결 등의 대상이 되는 테러리스트 등을 신속하고 적절하게 지명하는데 필수적인 관계기관에 의한 정보제공 등의 근거규정을 정비(제10조)함과 동시에, 2) 자산동결조치 등의 실효성을 확보하기 위하여 금융기관 등이 고객본인여부를 적극적으로 확인하도록 의무화(제17조, 제18조, 제22조의2 등)를 내용으로 하는 외국환관리및외국무역법의 일부를 개정한 것이다.[18] 이에 따라 국제연합 안보이사회 결의

17) 범죄수익등은닉죄를 규정하고 있는 '조직범죄처벌법' 제10조도 2002년 7월 2일부로 시행된 '테러자금제공등처벌법' 부칙 제3조의 규정에 의해 개정되었다.
18) 森川幸一, 國連安全保障理事會決議への日本の對應, ジュリスト 第1232号, 2002, 47面.

第1267호, 第1333호, 第1373호 및 第1390호에 의거하여 '탈리반제재위원회'가 지명한 탈리반 관련자 및 기타 테러리스트에 대한 일본에서의 자산동결조치는 "외국환관리및외국무역법(2002년 개정법)"에 따라 이루어진다.

따라서 자금동결조치와 관련하여 탈리반 관련자는 국제연합 '탈리반제재위원회'가 지정한 내용을 재무성, 외무성 등의 고시로 공포하여 재무대신이 자금동결조치(제16조, 제16조의2에 의한 지불 등의 제한, 제21조, 제22조에 의한 자본거래의 제한 등)를 실시하게 된다. 이에 대하여 기타 테러리스트에 대하여는 앞에서 언급한 "테러리스트 등에 대한 자금동결 등과 관련된 관계성청 연락회의"에서 법무성, 경찰청, 공안조사청 등의 테러리스트에 대한 자료, 정보제공, 의견진술 등의 협력 아래 이러한 정보를 토대로 최종적인 리스트를 지정하고 각의의 승인을 얻어 재무성, 외무성 등의 고시로 지정내용을 공포하고 재무대신이 자금동결조치(제16조, 제16조의2에 의한 지불 등의 제한, 제21조, 제22조에 의한 자본거래의 제한 등) 실시한다. 즉 동법은 구체적으로 테러리스트 등에 대한 지불을 허가제로 하는 지불(송금)규제와, 테러리스트 등과의 자본거래(예금계약, 신탁계약, 대부계약)를 허가제로 하는 자금거래규제등을 규정하고 있는데. 이처럼 자금거래를 불허가처분함으로써 자금동결 등의 조치를 취하게 되는 것이다.[19]

자산동결조치의 국제적 적용범위와 관련해서는, 동법 제5조는 "동 법률은 일본내 주된 사무소를 두고 있는 법인의 대표자, 대리인, 사용자 및 기타 종업원이 외국에서 그 법인의 재산 또는 업무에 관해서 한 행위에도 적용된다"고 규정하고 있다. 따라서 일본의 자산동결조치는 일본은행의 해외지점에도 미치게 된다.

한편 동법은 자금동결조치와 관련된 불복신청절차를 규정하고 있는데, 제56조 제1항은 '재무대신은 이 법률 또는 이 법률에 기초한 명령의 규정에 의한 처분에 대한 이의신청 또는 심사청구를 수리한 때에는 이의신청인 또는 심사청구인에 대하여 상당 기간 예고한 후 공개로 의견을 청취하여야 한다'고 규정하고 있으며, 동조 제2항은 '전항의 예고에 있어서는 기일, 장소 및 사실의 내용을 고시하여야 한다'고 규정하고, 동조 제3항은 '제1항의 의견청취시에는 이의신청인 또는 심사청구인 및 이해관계인에

19) 일본 재무성홈페이지 http://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/kawase.html 참조.

대하여 그 사실에 대한 증거를 제시하고 의견을 진술할 기회를 부여하여야 한다'고 규정하여 자금동결조치에 대한 불복신청을 부여하고 있다. 또한 동법 제57조 제1항은 '전조 제1항에 규정된 처분취소소송은 당해 처분에 대한 이의신청 또는 심사청구에 대한 결정 및 의결을 거친 후가 아니면 제기할 수 없다'고 규정하여 행정소송에 대한 이의신청 및 심사청구전치주의를 취하고 있다.

### 4. 금융기관등에의한고객등의본인확인등및예금계좌등의부정이용방지에관한법률

동법은 "테러자금조달억제협약"의 실시, "조직적범죄처벌법" 제54조 및 제55조의 규정에 의한 신고 등의 실효성확보 및 "공중등협박목적의범죄행위를위한자금제공등의처벌에관한법률" 제1조에 규정된 '공중등협박목적범죄행위'를 위한 자금제공 등이 금융기관 등을 통하여 이루어지는 것을 방지하기 위하여 당시 은행, 증권회사, 보험회사 등의 금융기관이 업계의 자주적인 가이드라인에 따라 실시하고 있던 고객본인확인 및 기록보전을 법률상의 의무로 위치지우고 그 내용을 명확화한 것으로 2005년 10월 21일 법률 제102호로 법명개정을 포함한 최종개정이 이루어졌다.[20]

따라서 일본의 본인확인제도에 관해서는 "금융기관등에의한고객등의본인확인등및예금계좌등의부정한이용의방지에관한법률(이하 "본인확인법"이라 한다)"에 규정되어 있다. 이와 관련하여 동법 제3조 제1항은 "금융기관등은 고객 또는 이에 준하는 자로서 정령으로 정하는 자(이하 "고객등"이라 한다)와의 사이에 금융에 관한 업무 기타 정령으로 정하는 업무(이하 "금융등 업무"라고 한다) 중 예금 또는 저금의 수입(受入)을 내용으로 하는 계약의 체결 기타 정령으로 정하는 거래(이하 "예·저금계약의 체결등의 거래"라고 한다)를 행함에 있어서는 운전면허증의 제시를 받는 방법 기타 주무성령(省令)으로 정한 방법에 따라 당해 고객 등에 대하여 다음 각호에 열거한 고객 등의 구분에 상응하여 각각 당해 각호에 정한 사항(이하 "본인특정사항"이라 한다)의 확인(이하 "본인확인"이라 한다)을 하

20) 일본금융청홈페이지 http://www.fsa.go.jp/houan/154/hou154.html 참조.

여야 한다"고 규정하고 있다.

여기서 본인특정사항이란 ① 자연인에 대해서는 씨명, 주거 및 생년월일, ② 법인에 대해서는 명칭 및 본점 또는 주된 사무소의 소재지를 말한다(동 조항 제1호・제2호). 따라서 일본 본인확인법상 확인의무의 범위는 연락처까지 요구하는 우리나라 특정금융거래보고법상의 고객주의의무의 범위보다 협소하며, 우리나라 금융실명거래법상의 고객확인의무의 수준에 지나지 않는다고 할 것이다. 또한 의무의 주체가 되는 '금융기관등'은 혐의거래신고의 주체와 대동소이하므로[21] 혐의거래신고의 경우와 마찬가지의 비판이 가능할 것이다.

벌칙조항과 관련하여 본인확인법 제3조 제4항은 "고객등 및 대표자등은 금융기관등이 본인확인을 행하는 경우에 당해 금융기관등에 대하여 고객등 또는 대표자등의 본인특정사항을 속여서는 안된다"고 규정하고 있다. 이에 따라 본인특정사항을 은폐할 목적으로 동 규정을 위반한 경우에는 50만엔 이하의 벌금에 처한다(동법 제16조).

그러나 금융기관 등의 본인확인의무 위반행위에 대해서는 아무런 제재규정이 없다. 다만 금융기관 등의 위반행위에 대해 행정청이 시정명령을 내릴 수 있고(동법 제9조), 이러한 명령을 위반한 경우 비로소 금융기관등을 처벌할 수 있게 된다(동법 제14조)[22]. 더욱이 동법 제17조 제1호의 규정에 의하면, 법인의 대표자 또는 법인 혹은 개인의 대리인, 사용인 기타 종업인이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 동 규정을 위반한 때에는 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인에 대하여 3억엔(한화 30억원 상당)의 벌금형을 과하게 되므로 벌금액이 결코 만만치 않다고 할 것이다.

금융기관등은 본인확인법 제4조 제1항 및 제5조 제1항에 규정된 본인

21) "혐의거래신고령" 제1조 제2항에 규정된 자 중 '대금업의 규제등에 관한 법률 시행령' 제1조 제3호에서 열거하는 자, 동조 제4호에서 열거하는 자가 제외되며, 그 대신 ① 주로 콜자금의 대부 또는 그 대차의 매개를 업으로 하는 자로서 내각총리대신이 지정하는 자 ② 주로 주택(주택용으로 제공된 토지 및 그 토지상에 존재하는 권리를 포함한다)의 취득에 필요한 장기자금의 대부를 업으로 하는 자로서 내각총리대신이 지정하는 자 ③ 환전업무(업으로서 외국통화 또는 여행자수표의 매매를 하는 것을 말한다)를 행하는 자 ④ 기타 정령으로 정하는 자가 포함된다(본인확인법 제2조 제30호・제31호 및 제39호・제40호).

22) 본인확인법 제9조의 규정에 의한 명령에 위반한 자는 2년 이하의 징역 혹은 300만엔 이하의 벌금에 처하거나 또는 이를 병과한다.

확인기록 및 거래기록을 작성하여야 한다. 본인확인기록은 “예금 또는 저금의 수입(受入)을 내용으로 하는 계약이 종료한 날 기타 주무성령으로 정한 날”로부터 7년간 보존하여야 하며(동법 제4조 제2항), 거래기록은 “당해 거래가 행해진 날”로부터 7년간 보존하여야 한다(동법 제5조 제2항).

이처럼 일본은 상당히 엄격한 기록보존의무를 부과하고 있다. 그러나 기록을 보존하지 않는 금융기관등의 행위에 대한 처벌규정은 마련하고 있지 않으며, 다만 본인확인의무의 경우와 마찬가지로 행정청의 시정명령 및 명령위반에 대한 처벌만이 가능할 뿐이다.[23)]

### 5. 범죄로인한수익의이전방지에관한법률(범죄수익이전방지법)

일본정부는 2006년 6월 5일 ‘국제조직범죄등 · 국제테러대책추진본부’ 제10차 회의를 개최하여 테러와 관련된 자금 및 범죄수익의 자금세탁대책을 위한 “범죄수익이전방지법안(가칭)”을 2006년 내에 성안할 것을 확인한[24)] 이래, 2007년 2월 13일 국회에 제출되고 국회심의를 거쳐 2007년 3월 29일 참의원 본회의에서 가결 · 성립됨으로써 3월31일 법률제22호로 공포되었다. 이는 일본도 가입한 “자금세탁방지 금융대책기구(FATF)”의 9개 특별권고에 부응하기 위한 것으로, 신법은 금융기관 이외에 변호사, 회계사, 보석 · 귀금속상 등에 대하여도 테러자금이나 자금세탁이 의심되는 혐의거래를 경찰청에 신고하도록 의무화하는 내용을 포함하고 있다.[25)] 테러자금조달 및 자금세탁방지에 관한 신법의 개요는 다음과 같다.

최근 테러자금 기타 범죄수익이전과 관련된 일본국내의 실태 및 FATF권고에 기초한 국제적인 대책강화동향을 감안하여 “본인확인법” 및

---

23) 이상의 본인확인법은 후술하는 “범죄로인한수익의이전방지에관한법률(2007.3.31. 법률제22호)” 부칙 제2조에 의해 폐지되고, 그 주된 내용은 신법인 “범죄로인한수익의이전방지에관한법률(2007.3.31. 법률제22호)” 제4조 내지 제8조로 흡수되었다.

24) 每日新聞 2006年 6月 5日, 일본수상관저홈페이지 http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sosikihanzai/dai10/10gijisidai.html 참조.

25) 일본정부는 2005.11.17. ‘국제조직범죄등 · 국제테러대책추진본부’ 제9차 회의에서 테러자금 및 자금세탁범죄 혐의거래정보를 일원적으로 집약하고 있는 금융청의 특정금융정보실을 경찰청으로 이관하도록 결정하였다.

“조직적범죄처벌법” 제5장을 모체로 새로운 “범죄수익이전방지법”이 공포되었다.[26]

(1) 목적에 관한 규정(제1조) : 테러자금 기타 범죄수익의 이전방지에 관한 시책의 기본을 정할 것. 의무대상사업자의 의무 등을 규정함으로써 테러자금조달억제협약 등을 실시하는 것 및 정당한 사회경제활동이 범죄수익의 이전에 이용되는 것을 방지함을 목적으로 한다.

(2) 국가공안위원회의 책무에 관한 규정(제3조 제2항) : 국가공안위원회의 책무를 규정함으로써 국가공안위원회가 범죄수익이전방지법 및 동제도를 주관할 것을 천명하고 있다.

(3) 범죄수익이전방지기본방침의 책정에 관한 규정(제3조 제1항, 부칙 제27조) : ① 정부는 범죄수익의 이전방지에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진하기 위하여 범죄수익의 이전방지에 관한 기본방침(범죄수익이전방지기본방침)을 정하여야 하는데, 이에 따라 국가공안위원회가 주관할 특정사업자에 대한 정보제공, 국민에 대한 홍보조치, 외국 FIU와의 정보교환 기타 국제적인 협력, 관계행정기관 및 지방공공단체의 관계기관과의 상호협력 등을 규정함으로써 국가공안위원회・경찰청 이외의 폭넓은 협력관계에 의해 제도의 목적을 달성하도록 규정하고 있다.

② 범죄수익이전방지기본방침에는 사업소관행정청, 수사기관 등이 강구하여야 할 시책의 기본적인 사항 등을 정하여야 한다.

③ 국가공안위원회는 관계행정기관의 장과 협의하여 범죄수익이전방지기본방침안을 작성한다. 내각총리대신은 국가공안위원회가 작성한 범죄수익이전방지기본방침안에 대하여 각의의 결정을 요구하여야 한다.

④ 국가공안위원회는 전항의 규정에 의한 각의의 결정이 이루어진 경우에는 지체없이 범죄수익이전방지기본방침을 공표하여야 한다.

⑤ 정부는 상황추이에 따라 필요한 때에는 범죄수익유통방지기본방침을 변경하여야 하며, 변경에 있어서는 ③과 ④를 준용한다.

---

26) 일본경찰청 홈페이지 http://www.npa.go.jp/sosikihanzai/Jafic/index.htm 참조.

(5) 의무대상사업자(특정사업자)의 정의에 관한 규정(제2조 제2항) : 본인확인 및 혐의거래신고의무를 지는 의무대상사업자의 정의를 규정하고 있다. 의무대상사업자에 대하여는 현행 "본인확인법" 및 "조직범죄처벌법" 제5장(위임정령)에 이미 규정되어 있는 사업자 이외에 FATF 특별권고를 근거로 공인회계사, 행정서사, 변호사, 사법서사, 세무사, 신용카드업, 파이낸스·리스업, 보석상·귀금속상(고물영업에 해당하는 것을 제외한다), 보석상·귀금속상으로 고물영업에 해당하는 것, 부동산업자를 대상으로 규정하고 있다.

(7) 본인확인의무 등에 관한 규정(제4조, 제6조, 제7조, 제8조) : 본인확인, 본인확인기록·거래기록의 작성, 보관 등에 대하여 의무대상사업자 및 고객의 의무 등을 규정한다.

(8) 혐의거래신고 등에 관한 규정(제9조, 제10조, 제11조, 제12조, 제23조) : ① 의무대상사업자에 의한 혐의거래신고의무 및 신고고객 등에 대한 비밀누설금지조항을 규정하고 있다(제9조 제2항).

② 신고처가 될 사업소관대신, 도도부현지사 또는 도도부현공안위원회(사업소관대신 등)이 국가공안위원회에 행하여야 할 신고정보의 통지조항을 규정하였다(제9조 제4항).

③ 국가공안위원회가 수사기관 등에 행하여야 할 혐의거래에 관한 정보(신고정보, 외국FIU가 제공한 정보 및 이들 정보의 정리·분석결과)의 제공 및 국가공안위원회에 대한 수사기관 등의 열람·등사청구에 대하여 규정하고 있다(제10조, 제11조).

④ 국가공안위원회가 외국FIU에 대하여 행하여야 할 혐의거래에 관한 정보제공의 요건 등에 대하여 규정한다(제12조).

(9) 감독·검사에 관한 규정(제14조, 제16조, 제17조) : ① 의무대상사업자가 본인확인, 혐의거래신고 등의 의무에 위반한 경우 이에 대한 사업소관대신의 시정명령에 대하여 규정한다(제16조).

② 사업소관대신 등은 본법의 시행에 필요한 한도에서 의무대상사업자에 대하여 보고징수, 출입검사 등을 행할 수 있도록 규정한다(제14조).

③ 국가공안위원회의 감독상 역할에 관한 규정정비 : ㉠ 국가공안위원회는 ①의 시정명령 또는 본법에의 위반을 이유로 하는 다른

법률규정에 의한 감독상의 조치에 관하여 의견을 진술할 수 있도록 규정한다(제17조 제1항). ㉡ 국가공안위원회는 본법상의 의무위반행위에 관하여 ㉠의 의견진술을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 의무대상사업자에 대하여 보고징수, 출입검사 등을 행할 수 있도록 규정한다(제17조 제2항).

* (8) 및 (9)와 관련하여 도도부현지사 및 도도부현공안위원회가 담당할 사무에 관하여는 국가와 지방자치단체의 관계에 대한 규정을 참고하여 정한다(제22조).

(10) 벌칙에 관한 규정(제23조-제27조) : 의무대상사업자의 시정명령위반(제23조), 검사거부 등 및 고객의 허위본인정보제공(제24조, 제25조), 예금계좌의 부정양도(제26조), 법인의 대표자 또는 법인(제27조) 등에 대하여 벌칙을 규정한다.

# Ⅳ. 테러자금조달억제에 관한 주요쟁점

## 1. 테러의 개념정의

1970년대 이후 테러대책에 대하여 비교적 소극적 입장을 견지하여 왔던 일본은 1990년대 초 도쿄 지하철 사린가스테러사건이 발생하면서 "사린등에의한인신피해방지에관한법률(1995년 법률 제78호)"을 제정하고 2001년 9.11 테러사건 이후 국제적 동향에 발맞추어 테러에 적극적이고 효율적으로 대처하기 위한 법제도를 정비하였음에도 불구하고 테러개념을 명시적으로 규정하고 있는 현행법적 정의규정은 존재하지 않는다. 이미 앞에서 언급한 것처럼 실무상으로 "테러리즘이란 널리 공포 또는 불안을 느끼게 함으로써 그 목적을 달성하기 위하여 행하는 정치상 기타 주의주장에 근거한 폭력주의적 파괴활동"[27]이라고 정의하고 있을 뿐이다.

일본에서는 일반적으로 테러란 20세기에 들어 세계 각지에서 발생하는

27) "일본경찰청조직령[최종개정 平成18(2006).3.30. 政令 제98호]" 제39조.

정치적 의도를 가진 폭력행위를 의미하며, 그 특징으로서 극도의 공포를 갖게 하는 계획적인 행위일 것, 직접적인 희생자 이외의 폭넓은 대중을 대상으로 할 것, 시민에 대한 공격을 포함한 무차별적이고 상징적인 행위일 것으로 정의되고 있다.[28] 또한 테러리즘에 관한 법률상의 정의규정도 존재하지 않지만, 일본의 학자는 일반적으로 테러리즘을 "一國의 정책이나 정치체제가 기존의 국제적 사태를 실력으로 변혁시킬 목적으로 복수국의 영역에 걸친 활동범위와 연대 · 협력 아래 준비되고 실행된 폭력행위"[29]로 정의하거나, "자신의 신념을 확고히 견지하는 사람, 어떤 강한 신념을 가진 일부 사람들이 그 신념을 위협받은 때 불안 · 공포를 느껴 권력자를 축출하기 위하여 또는 정책을 중지시키기 위하여 권력자를 직접 위협 내지는 국내외의 민중에 공포감을 느끼게 하여 간접적으로 권력자를 위협하거나 권력자로 하여금 과잉보복하게 하는 등 국제여론을 조작하여 권력자를 압박하는 시스템"[30]으로 정의하고 있다.

한편 테러행위에 가장 근접한 정의규정을 두고 있는 현행법은 2002년 "테러자금조달억제협약" 등의 일본국내 이행입법으로 공포된 "공중등협박목적의범죄행위를위한자금제공등의처벌에관한법률"이다. 즉 동법은 제1조에서 '공중등협박목적의범죄행위'란 공중, 국가, 지방공공단체 또는 외국정부(외국의 정부, 지방공공단체, 조약 및 기타 국제 약속에 의해 설립된 국제기관 등) 등을 협박할 목적으로 행하는 범죄행위로 (1) 사람을 살해하거나, 또는 흉기의 사용 또는 기타 사람의 신체에 중대한 위해를 가하는 방법으로, 그 신체를 상해하거나, 사람을 약취, 유괴 또는 인질로 하는 행위, (2) 폭발물을 폭발, 방화하거나, 또는 기타 다음에 열거된 것에 대해 중대한 위해를 가하는 방법으로, 이것을 파괴하거나 기타 이것에 중대한 손상을 입히는 행위 등으로 정의하고 있다.

그러나 이러한 정의규정에 대하여는 "테러자금조달억제협약" 제2조 제1항이 테러범죄행위의 목적에 대하여 시민에 대하여는 '위협', 정부 또는

---

28) 田中俊惠, シンポジウムグ 'ローバル化するテロの威脅-人間の安全保障とテロリズムー'の概要について, 警察學論集 第50卷 第3号, 1997, 48面 ; 中谷和弘, テロリズムに對する諸對應と國際法, 安全保障と國際犯罪, 東京大學出版會, 2005, 104面 이하.

29) 山本草二, 國際刑事法, 三省堂, 1991, 26面.

30) 左渡龍己, テロリズムの本質, 海外事情 2001年 11月号, 23面.

국제기관에 대하여는 ‘강요’로 구별하여 규정하고 있음에 반하여, 동법은 ‘공중, 국가, 지방공공단체 또는 외국정부에 대한 협박’으로 규정함으로써 “테러자금조달억제협약”보다 완화된 요건으로 규정하였다는 의견도 제시되고 있다.[31] 또한 테러범죄행위에 대하여 “테러자금조달억제협약” 제2조 제1항은 ‘문민 또는 그 밖의 사람으로 무력분쟁상황에서 적대행위에 직접 참가하지 않은 사람의 사망 또는 신체의 중대한 상해를 야기할 것을 의도하는 행위’로 한정하고 있지만, 동법 제1조 제1호는 ‘사람을 살해’, ‘사람의 신체를 상해’, ‘사람을 약취, 유괴 또는 인질로 하는 행위’와 같이 문민에 대하여 한정하지 않고 군인이나 무력분쟁상황에서 적대행위에 직접 참가한 자도 포함시킴으로써 “테러자금조달억제협약”의 규제범위를 일탈하고 있다는 비판도 제기되고 있다.[32]

## 2. 테러자금의 개념정의

일본의 경우 테러자금이라는 개념은 “공중등협박목적의범죄행위를위한자금제공등의처벌에관한법률”의 자금제공죄(제2조)와 자금모금죄(제3조)에 관한 규정에서 찾을 수 있다. 즉 자금제공죄에 대해서는, “정을 알면서 공중 등 협박목적의 범죄행위의 실행을 용이하게 할 목적으로 자금을 제공한 자”를 처벌하고, 자금모금죄에 대해서는 “공중 등 협박목적의 범죄행위를 실행하려고 하는 자가, 그 실행을 위해 사용할 목적으로 자금의 제공을 권유, 요청하거나, 또는 기타의 방법으로 모금한 경우”에 처벌하고 있는 규정이 그것이다.

따라서 일본의 경우 ‘테러자금’은 ‘공중등 협박목적의 범죄행위의 실행을 용이하게 할 목적으로 제공된 자금’ 내지는 ‘공중 등 협박목적의 범죄행위를 실행하려고 하는 자가, 그 실행을 위해 사용할 목적으로 자금의 제공을 권유, 요청하거나, 또는 기타의 방법으로 모금한 자금’을 의미한다고 할 수 있다.

---

31) 日本辯護士連合會, 公衆等脅迫目的の犯罪行爲のための資金の提供等の處罰に關する法律(案) に對する意見書, 2002.4.20.: 일본변호사연합회홈페이지 http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/2002_12.html 참조.

32) 日本辯護士連合會, 앞의 意見書 참조.

여기서 제공하거나 모금한 테러자금에 한정은 없다. 즉 가두모금에 응하는 것도 범죄행위가 될 수 있다. 동티모르의 독립 등을 지원하는 일본 국내의 단체에 자금을 기부하는 행위도 자금제공범죄행위로서 처벌의 대상이 될 가능성이 있다.[33]

### 3. 테러자금의 동결

일본에서 테러자금의 동결조치는 지불 및 자본거래에 대한 제한조치로 이루어지고 있으며, 그 근거법률은 "테러자금조달억제협약" 및 국제연합 안보이사회 결의에 따라 테러리스트 등에 대한 효과적 · 신속한 자금동결 등의 조치를 취하기 위하여 2002년 5월 7일 법률 제34호로 공포된 "외국환관리및외국무역법의일부를개정하는법률"이다.

테러자금에 대한 실질적인 동결조치의 내용을 담고 있는 개정법률은 그 동안 자산동결 등의 조치를 실시함에 있어 테러리스트와 그와 관련된 단체를 특정하는데 어려움이 있었던 점을 감안하여 두 가지 점에서 자금동결조치의 원활성을 담보하였다. 즉 (1) 테러리스트의 지정에 있어 국제적인 테러리스트 등에 관한 정보를 보유한 관계기관(외무성, 법무성, 경찰청 등) 간의 협력이 불가결하기 때문에 자산동결 등의 대상이 되는 테러리스트 등을 신속하고 적절하게 지명하는데 필수적인 관계기관에 의한 정보제공 등의 근거규정을 정비(제10조)함과 동시에, (2) 자산동결조치 등의 실효성을 확보하기 위하여 금융기관 등이 고객본인여부를 적극적으로 확인하도록 의무화(제17조, 제18조, 제22조의2 등)를 내용으로 하는 외국환관리및외국무역법의 일부를 개정한 것이다.[34] 이에 따라 국제연합 안보이사회 결의 제1267호, 제1333호, 제1373호 및 제1390호에 의거하여 '탈리반제재위원회'가 지명한 탈리반 관련자 및 기타 테러리스트에 대한 일본에서의 자산동결조치는 "외국환관리및외국무역법(2002년 개정법)"에 따라 이루어진다.

---

33) 日本辯護士連合會, テロ資金防止條約批准と國內立法についての會長聲明, 2002.2.20.: 일본 변호사연합회 홈페이지 http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/statement/2002_1.html 참조.
34) 森川幸一, 國連安全保障理事會決議への日本の對應, ジュリスト 第1232号, 2002, 47面.

따라서 자금동결조치와 관련된 테러리스트 및 그 관계단체의 지정절차는 먼저 탈리반 관련자는 국제연합 '탈리반제재위원회'가 지정한 내용을 재무성, 외무성 등의 고시로 공포하여 재무대신이 자금동결조치(제16조, 제16조의2에 의한 지불 등의 제한, 제21조, 제22조에 의한 자본거래의 제한 등)를 실시하게 된다. 이에 대하여 기타 테러리스트 및 관계단체에 대하여는 앞에서 언급한 "테러리스트 등에 대한 자금동결 등과 관련된 관계성청 연락회의"에서 법무성, 경찰청, 공안조사청 등의 테러리스트에 대한 자료, 정보제공, 의견진술 등의 협력 아래 이러한 정보를 토대로 최종적인 리스트를 특정하고 각의의 승인을 얻어 재무성, 외무성 등의 고시로 지정 내용을 공포하고 이에 대하여 재무대신이 테러자금과 직접적인 관련성을 가지고 있는 자금의 동결조치(제16조, 제16조의2에 의한 지불 등의 제한, 제21조, 제22조에 의한 자본거래의 제한 등)를 실시한다.

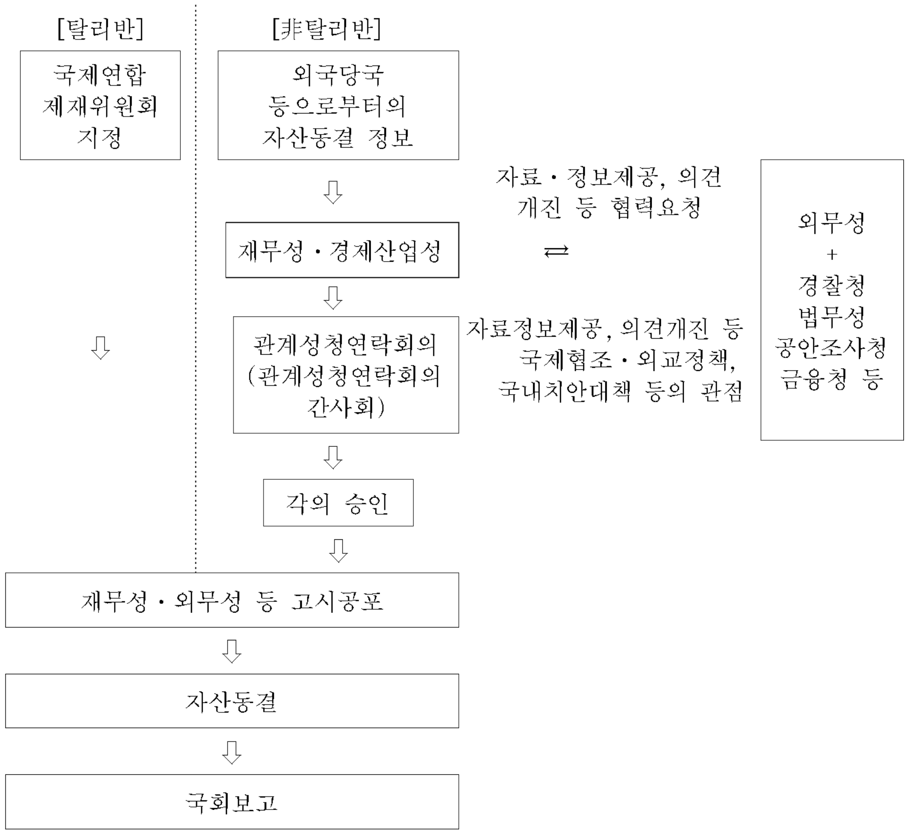
즉 동법 제16조는 '재무대신은 일본이 체결한 조약 기타 국제약속을 성실히 이행하기 위하여 필요하다고 인정하는 때, 특히 국제평화를 위한 국제적인 노력에 일본이 기여할 필요가 있다고 인정하는 때 또는 제10조 제1항의 각의결정이 행해진 때에는 당해 지불 등이 이들과 동일한 견지에서 허가 또는 승인을 받을 의무가 부과된 거래 또는 행위와 관련된 지불 등인 경우를 제외하고 정령[35]으로 정하는 바에 따라 외국으로 지불하려고 하는 거주자, 비거주자 또는 비거주자에게 지불 등을 하려고 하는 거주자에 대하여 당해 지불 또는 지불 등에 대하여 허가를 받을 의무를 부과할 수 있다'고 규정하여 테러리스트 등에 대한 지불(송금)을 허가제로 규제하고 있으며, 동법 제21조는 '재무대신은 거주자 또는 비거주자에 의한 자본거래(제24조 제1항에 규정된 특정자본거래에 해당하는 것을 제외한다)가 아무런 제한없이 이루어진 경우에는 일본이 체결한 조약 기타 국제적 약속을 성실히 이행하는 것을 방해하고 국제평화를 위한 국제적인 노력에 일본이 기여하는 것을 방해하는 사태가 발생하여 이 법률의 목적을 달성하기 곤란하다고 인정되는 때 또는 제10조 제1항의 각의결정이 이루어진 때에는 정령이 정하는 바에 따라 당해 자본거래를 행하려고 하는 거주자 또는 비거주자에 대하여 당해 자본거래에 대하여 허가를 받을 의

---

35) 여기서 정령이란 "외국환관리령(1980년 정령 제260호)"을 말한다.

무를 부과할 수 있다'고 규정하여 테러리스트 등과의 자본거래(예금계약, 신탁계약, 대부계약)를 허가제로 하는 자금거래규제 등을 규정하고 있는데. 이처럼 자금거래를 불허가 처분함으로써 자금동결 등의 조치를 취하게 되는 것이다.[36] 여기서 테러자금동결조치절차를 도표로 나타내면 다음과 같다.

<그림 1> 테러자금동결조치절차 개관




36) 일본 재무성홈페이지 http://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/kawase.html 참조.

# V. 테러자금조달 혐의신고사례

## 1. 혐의거래신고제도와 실무기관의 역할

2001년 9.11 테러사건 이후 "자금세탁방지 금융대책기구(FATF)"는 임시회의를 개최하여 테러자금대책도 활동범주에 포함시킬 것을 결정함과 동시에 새로운 테러자금대책의 국제적 기준이라 할 수 있는 "테러자금제공에 관한 특별권고"를 제언하였다. 이 특별권고는 '국제연합 제문서의 신속한 비준·이행, 테러자금제공의 범죄화, 테러리즘에 관련된 혐의거래신고의 의무화' 등을 내용으로 하고 있다.

일본은 이러한 국제적인 동향에 발맞추어 1990년 7월에 대장성이 금융단체에 대하여 고객의 본인확인의 실시를 요청하였고, 1992년 7월에는 "마약특례법"이 금융기관에 대하여 약물범죄수익에 관한 자금세탁정보의 신고를 의무화함으로써 '혐의거래신고제도'가 창설되었다.

나아가 "마약특례법" 시행 이후의 국제적인 동향을 감안하여 2000년 2월에 "조직적범죄처벌법"에 의해 '혐의거래신고제도'가 확대되었다. 동법은 혐의거래신고의 대상범죄를 종전의 '약물범죄'에서 '일정한 중대범죄'로 확대함과 동시에 자금세탁정보를 일원적으로 집약하고 정리·분석하여 수사기관에 제공할 권한을 금융청장관(특정금융정보실이 실시한다)에게 부여하고 있다. 2002년 6월에는 "공중등협박목적의범죄행위를위한자금제공등의처벌에관한법률"이 시행됨에 따라 "조직적범죄처벌법"이 일부개정되어 테러리즘에 대한 자금제공의 혐의거래도 혐의거래신고대상에 포함시켰다. 또한 2003년 1월에 "금융기관등에의한고객등의본인확인및예금계좌등의부정이용방지에관한법률(소위 '본인확인법')"이 시행되어 금융기관 등에 의한 고객 등의 본인확인, 본인확인기록·거래기록의 작성·보존이 의무화되었다.

실무기관으로서는 금융청에 일본의 FIU로서 '특정금융정보실(JAFIO)'이 설치되어 전국 각지의 금융기관으로부터 신고된 자금세탁의 혐의거래정보를 다양한 각도에서 분석하여 수사기관에 수사의 단서가 될 수 있는 정보를 제공하고 있다. 특정금융정보실은 금융기관업계단체와 정기적인

정보교환이나 수사당국과의 연대를 통하여 효과적인 테러자금조달억제 및 자금세탁대책을 검토함과 동시에 금융기관이 혐의거래신고를 행할 때 판단기준이 되는 '혐의거래참고사례'를 시의적절하게 개정함으로써 혐의거래신고제도의 적절한 운영을 위하여 노력하고 있다.37)

또한 개별 금융기관에 대하여는 검사 · 감독을 통하여 테러자금조달억제 및 자금세탁방지를 위한 내부관리체제의 구축을 권고하고 있다. 나아가 국제적인 자금세탁대책에 적극적으로 참여하기 위하여 200년 5월에 에그몽그룹에의 가입을 위시로 FATF가 공표하고 있는 자금세탁대책에 비협력적인 국가 · 지역의 목록작성에도 아시아 · 태평양지역조사그룹의 의장으로서 적극적으로 공헌하고 있다.

## 2. 테러자금조달 혐의거래신고건수

일본에서 금융기관에 의한 테러자금제공의 혐의거래신고가 통계로 집계되기 시작한 시기는 "공중등협박목적의범죄행위를위한자금제공등의처벌에관한법률"이 시행된 2002년 6월 이후이다.

<표 1> 혐의거래신고건수의 추이

| 연 도 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 건 수 | 9 | 13 | 1,059 | 7,242 | 12,372 | 18,768 | 43,768 | 95,315 | 98,935 | 113,860 |
| 제공건수 | - | - | - | 5,329 | 6,752 | 12,417 | 30,090 | 64,675 | 66,812 | 71,241 |

※ 형사사건의 수사 등에 필요하다고 인정된 정보의 수사기관 등에 대한 제공은 "조직적범죄처벌법"이 시행된 이후 제공되었다. 따라서 2000년의 제공건수는 2월 이후의 통계이다 : http://www.fsa.go.jp/str/taisaku/suii.pdf 참조.

일본의 금융기관이 1997년 1월부터 2000년 1월까지 "마약특례법"에 의거하고, 2000년 2월부터는 "조직적범죄처벌법"에 따라 금융청 특정금융정보실에 자금세탁혐의거래 및 테러자금혐의거래를 신고하였다. 그러나 유감스럽게도 특정금융정보실은 2002년 6월 이후 집계되기 시작한 테러자금

37) 일본 금융청 특정금융정보실 홈페이지 http://www.fsa.go.jp/fiu/fiu.html 참조.

협의거래신고건수도 일률적으로 자금세탁협의거래신고건수에 포함시켜 집계하고 있기 때문에 전체 자금세탁협의거래신고건수에서 테러자금협의거래신고건수가 얼마나 되는지는 파악할 수 없다. 그럼에도 전체적인 자금세탁협의거래신고건수를 살펴보면 앞의 <표 1>과 같다.[38]

<표 2> 업종별 협의거래신고건수 :

| 구 분 | 2003 | | 2004 | | 2005 | | 2006 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 건 수 | % | 건 수 | % | 건 수 | % | 건 수 | % |
| 은 행 | 38,745 | 88.53 | 82,325 | 86.37 | 85,248 | 86.17 | 93,426 | 82.05 |
| 신용금고 · 신용조합 | 3,302 | 7.54 | 8,119 | 8.52 | 7,010 | 7.09 | 8,136 | 7.15 |
| 보험회사 | 20 | 0.05 | 16 | 0.02 | 19 | 0.02 | 33 | 0.03 |
| 증권회사 | 124 | 0.28 | 339 | 0.36 | 572 | 0.58 | 656 | 0.58 |
| 농림 등 | 86 | 0.2 | 40 | 0.04 | 92 | 0.09 | 89 | 0.08 |
| 노동금고 | 25 | 0.06 | 109 | 0.11 | 128 | 0.13 | 86 | 0.08 |
| 대금업 | 120 | 0.27 | 1,152 | 1.21 | 1,175 | 1.19 | 805 | 0.71 |
| 일본우정공사 | 1,099 | 2.51 | 3,159 | 3.31 | 4,555 | 4.6 | 10,509 | 9.23 |
| 기 타 | 247 | 0.56 | 56 | 0.06 | 136 | 0.13 | 120 | 0.11 |
| 합 계 | 43,768 | 100 | 95,315 | 100 | 98,935 | 100 | 113,860 | 100 |

http://www.fsa.go.jp/str/taisaku/suii.pdf 참조.

이상의 통계에서 알 수 있는 것처럼, "조직적범죄처벌법"의 시행에 따라 협의거래신고 대상범죄가 확대된 2000년 이후 대단히 증가하고 있음을 알 수 있으며, 특히 "공중등협박목적의범죄행위를위한자금제공등의처벌에관한법률"이 시행된 2002년 6월 이후부터 2004년까지의 통계는 협의거래신고건수가 거의 두 배 이상씩 증가하고 있음을 보이고 있다. 이는 테러자금조달과 관련된 협의거래신고건수도 통계에 포함된 결과로 볼 수 있을 것이다. 또한 2000년 이후 전체건수 가운데 수사기관 등에 제공된 협의거래신고제공건수의 비율은 2000년 74%, 2001년 55%, 2002년 66%, 2003년 69%, 2004년 68%, 2005년 68%, 2006년 64% 등으로 상당한 협의거래신고건수가 형사사건의 수사단서로 수사기관에 정보가 제공되고 있음을 알 수

38) 일본 금융청 특정금융정보실 홈페이지 http://www.fsa.go.jp/fiu/fiu.html 참조.

있다. 한편 업종별로 혐의거래신고건수의 통계를 살펴보면 다음의 표와 같다.

## Ⅵ. 나가는 말

이상에서 살펴본 것처럼, 1970년대 이후 테러대책에 비교적 소극적 입장을 견지해 오던 일본은 1995년 종교단체에 의한 동경지하철 사린가스사건, 2001년 9.11테러사건을 계기로 테러대책에 적극적으로 대처하고 있다. 테러자금조달을 실효적으로 억제하기 위하여 일본정부는 2001년 11월 1일 유엔의 테러자금조달억제협약에 서명하였으며 관련조약의 국회비준절차에 따라 관련 3법, 즉 "공중등협박목적의범죄행위를위한자금제공등의처벌에관한법률(2002.6.12)", "외국환관리및외국무역법의일부를개정하는법률(2002.5.7)", "금융기관등에의한고객등의본인확인등및예금계좌등의부정한이용방지에관한법률(2002.4.26)"을 정비함으로써 FATF의 특별권고 및 유엔의 테러자금조달억제협약 등을 국내적으로 이행하였다.

일본에서는 테러자금조달억제와 관련하여 재무성, 금융청 특정금융정보실 등의 중앙부처가 각각의 근거법률에 따라 집행업무를 직접 수행하고 있다. 일본의 FIU에 해당하는 특정금융정보실은 혐의거래신고접수 및 금융정보수집 · 분석기구로서 금융기관 등으로부터 자금세탁이나 테러자금과 관련된 혐의거래에 대한 보고정보의 수집 · 정리 · 분석, 검찰에 대한 형사사건과 관련된 혐의거래정보의 제공 등의 임무를 담당하고 있다. 또한 특정금융정보실은 거의 모든 금융서비스기관 및 신용기관에 대하여 자금세탁예방대책을 수립 · 집행하고 적절한 보완조치를 구축할 것을 지도하며, 이 기관들이 조직적범죄처벌법상의 의무를 준수하고 있는지에 대하여 감독권을 행사한다. 이에 따라 특정금융정보실은 금융관계업계단체와의 정기적인 정보교환이나 수사당국 등과의 협력을 통하여 효과적인 자금세탁행위대책을 검토함과 동시에 금융기관의 혐의거래보고제도를 적절하게 운용하도록 노력하고 있다. 한편 재무성은 테러자금동결에 관한 권한을 가지고 있다.

일본의 테러자금동결절차는 두 가지로 나눌 수 있다. 먼저 자금동결조치의 대상목록은 "외국환관리및외국무역법의일부를개정하는법률"에 따라 2002년 5월에 설치된 "테러리스트등에대한자금동결등과관련된관계성청연락회의"가 지정한다. 테러자금동결조치와 관련된 테러리스트 및 그 관계단체의 지정절차와 관련해서는, 먼저 탈리반관련자는 유엔 '탈리반제재위원회'가 지정한 내용을 재무성, 외무성 등의 고시로 공포하여 재무장관이 자금동결조치를 실시하게 된다. 이에 대하여 탈리반관계자가 아닌 기타 테러리스트 및 관계단체에 대하여는 "테러리스트등에대한자금동결등과관련된관계성청연락회의"에서 법무성, 경찰청, 공안조사청 등의 테러리스트에 대한 자료, 정보제공, 의견진술 등의 협조를 받아 이러한 정보를 토대로 최종적인 리스트를 특정하고 내각회의의 승인을 얻어 재무성, 외무성 등의 고시로 지정내용을 공포한 후 이에 대하여 재무장관이 테러자금과 직접적인 관련성을 가지고 있는 자금의 동결조치를 실시한다.

일본의 테러자금조달억제에 관한 관련법규로는 "외국환관리및외국무역법의일부를개정하는법률"에 의한 자금동결조치 이외에 "공중등협박목적의범죄행위를위한자금제공등의처벌에관한법률"이 테러자금제공죄(제2조)와 테러자금모금죄(제3조)에 관하여 규정하고 있다. 또한 "금융기관등에의한고객등의본인확인등및예금계좌등의부정한이용방지에관한법률"은 테러자금조달의 혐의가 있는 사례에서 고객신원확인의무, 고객신원확인기록작성 및 보존의무, 고객과의 거래기록작성 및 보존의무를 규정하고 있다. 한편 일본정부는 2006년 6월 5일 "국제조직범죄등・국제테러대책추진본부" 제10차 회의에서 테러와 관련된 자금 및 범죄수익의 자금세탁대책을 위한 "범죄로인한수익의이전방지에관한법률안"을 2006년 내에 성안할 것을 확정하여 "범죄로인한수익의이전방지에관한법률(범죄수익이전방지법, 2007.3.31 법률 제22호)"이 제정되었다. 이법률은 일본이 이미 가입한 "자금세탁방지 금융대책기구(FATF)"의 9개 특별권고에 부응하기 위한 것으로서 금융기관 이외에 변호사, 회계사, 보석・귀금속상 등에 대하여도 테러자금조달 및 자금세탁이 의심되는 혐의거래를 경찰청에 신고하도록 의무화하고 특정금융정보실을 경찰청으로 이관하는 등의 내용을 포함하고 있다. 이상과 같은 테러대책추진본부의 테러자금조달억제와 관련된 "FATF특별권고실시를위한법률정비안"은 기존의 테러자금조달억제 및 자금세탁방지체계를 근본적으로 재편하는 작업

으로서 기존의 억제체계가 자금의 흐름이라는 관점을 중시하였던 체계인 반면, 새로이 성립한 법률의 신체계는 테러자금조달 및 자금세탁이라는 범죄행위를 중시하는 관점에서 사전에 테러자금이나 자금세탁을 방지하고자 하는 체계로 그 귀추가 주목된다 할 것이며, 우리나라의 "테러활동의 재정적 기반의 봉쇄"라는 본질적인 문제와 관련된 테러자금조달억제체계의 수립과정에서 심도있게 고려할 필요가 있을 것이다.

# The Trend of Japan's Forfeiture System on Financial Intelligence

Toh, Joong-Jin*

Currently in Japan, the efforts to disrupt terrorist financing are being driven based on relevant laws and regulations by central government agencies such as Ministry of Finance, Financial Service Agency, and Japan Financial Intelligence Office(JAFIO). Equivalent to FIU, JAFIO are responsible for receiving reports of suspected transactions, collecting/analyzing financial information, collecting/arranging/analysing financial agency-provided report information on money laundering or terrorist financing, and providing the Prosecutor's Office with information on suspected transactions involving criminal cases. JAFIO's missions also include establishing/implementing anti-money-laundering measures for almost all financial service and credit agencies, guiding them in working out appropriate supplementary measures, and supervising their observance of the duties imposed by the anti-organized crime law. Through regular information exchange with financial organizations and cooperation with investigating authorities, JAFIO is working on developing effective anti-money-laundering measures and properly using the suspected transactions report system. Meanwhile, Ministry of Finance has the authority to freeze terrorist funds.

The FATF Special Recommendations on the anti-terrorist headquarters' efforts to disrupt terrorist financing are part of efforts to fundamentally reorganize the existing system for disrupting terrorist financing and money laundering. The existing system lays stress on

* Research Fellow, Korean Institute of Criminology, Ph.D. in Law

the flow of funds while the new law system views terrorist financing and money laundering as criminal acts. This issue should be given in-depth consideration when we develop a terrorist-financing disruption system to undermine the financial basis for terrorist activities.

주제어 : 일본의 범죄수익몰수체계, 범죄수익이전방지, 테러자금조달억제

Keywords : Japan's Forfeiture System on Financial Intelligence, Prohibition of Financial Intelligence, Suppression of the Financing of Terrorism