

# 대량살상무기 확산방지를 위한 유엔의 금융제재

강우예



글로벌 법제전략 연구 13-22-②-3

글로벌 법제와 정책연구

국제규범

# 대량살상무기 확산방지를 위한 유엔의 금융제재

강 우 예



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

# 대량살상무기 확산방지를 위한 유엔의 금융제재

## UN Financial Sanction to Prevent the Proliferation of WMD

연구자 : 강우예(한국해양대학교 법학부, 조교수)  
Kang, Wu Ye

2013. 6. 30.

# 요약문

## I. 배경 및 목적

- 대량살상무기 확산 및 테러리즘을 지원하는 자금조달행위에 대한 국제질서가 국제연합을 중심으로 구축되고 있음
  - 테러리즘 및 대량살상무기 확산방지와 관련된 규범은 유엔안전보장이사회의 결의안을 비롯하여 FATF(Financial Action Task Force)의 권고안을 통하여 형성되어 왔음.
  - 최근, 테러리즘 및 대량살상무기 확산 방지와 관련된 국제적인 제재안은 금융제재로 수렴이 되고 있음
- 현재 형성되고 있는 자금세탁 및 국제테러리즘 및 확산활동 등을 방지할 수 있는 제도에 대한 면밀한 분석 및 적절성 평가가 부재한 상태임.
  - 대량살상무기 확산금융 방지와 관련된 유엔의 대응책은 단지 현재의 테러리스트의 위험 양산 행위에 대해서만 의미있는 것이 아니라, 자금세탁 관련 법리를 근본적으로 변화시킬 가능성이 큼.

## II. 주요 내용

- 유엔의 국제 금융규제의 연혁
  - 행위별 유엔의 금융규제, 행위자별 유엔의 금융규제, 국가에 대

한 유엔의 금융규제를 기본 범주로 하여 유엔의 과거 금융규제의 변화를 분석하고 정리하였음. 이는 현재의 확산금융행위에 대한 유엔의 제재안의 성격을 규명하기 위한 것임.

□ 미국의 자금세탁방지 및 테러리즘자금조달방지 법리의 변화

- 특히 마약카르텔에 대한 대처를 위하여 개발한 자금세탁 방지 제도가 현재의 자금세탁방지 제도의 원형이 되었으며 나아가 테러리즘 및 확산활동에 대한 금융제재의 기원이 되었다는 점을 밝힘.

□ 유엔의 대량살상무기 확산금융 방지 제도의 분석

- 유엔안전보장이사회가 제시한 위협기반 제재, 정밀 금융제재, 금융기관의 책임과 같은 새로운 금융제재안들의 내용을 면밀히 분석하고 정리
- 과거 유엔안전보장이사회의 결의안에 나타난 금융제재 형태와 미국 등에서 발전한 자금세탁방지 및 금융제재와의 비교를 통하여 현행 금융제재안의 성격을 규명하고 향후 전망을 시도

### Ⅲ. 기대효과

- 대량살상무기 확산 방지를 위한 금융제재와 관련한 국제규범의 변화에 대응하는 선제적 연구 및 자금세탁방지법체가 테러리즘과 관련하여 새로운 국면에 접어든 면과 관련하여 대안 제시.

▶ 주제어 : 대량살상무기 확산, 금융제재, 자금세탁, 몰수, 압수, 동결, 국제연합

# Abstract

## I . Background and objectives

- The international system is now being constructed for the measures against proliferation financing for weapons of mass destruction.
- It is formed through the United Nations' resolutions and FATF's recommendations, guidance and reports.
- This newly formed international system can find out its' origin from the international system of financial sanctions.
- The current anti-money laundering law and anti-terrorists' financing law has not been subject to serious and detailed analyses and assessments.
- The United Nations' countermeasures to proliferation financing does not simply apply to terrorists' activities. Rather, they can transform anti-money laundering laws as a whole

## II . Main Contents


- The history of United Nations' financial sanctions.
- In this chapter, United Nations' past financial sanctions are classified as three basic concepts, such as activity-based United

Nations' financial sanctions, actor-based United Nations' financial sanctions, United Nations' sanctions on a certain country. This classification is intended to clarify the nature of the United Nations' sanctions.

- The history of United States' laws against money-laundering and terrorists financing.
  - Especially, anti-money laundering law that was formed through combat drug cartels through has become the model of the currently established international anti-money laundering law.
- The analyses of current United Nations' laws against proliferation financing.
  - Detailed Analyses of Activity-based Sanctions, Targeted Sanctions, Responsibility of Financial Institute, which are suggested by United Nations.

### **III. Expected Effect**

- Leading research and providing countermeasures on the issues of international financial sanctions against weapons of mass destruction.

 **Key Words** : Proliferation of Weapons of Mass Destruction, Financial Sanctions, Money Laundering, Forfeiture, Seizure, Freeze, United Nations

# 목 차

요 약 문 .....	5
Abstract .....	7
제 1 장 서 론 .....	11
제 1 절 연구의 목적 .....	11
제 2 절 연구의 범위 및 방법 .....	12
제 2 장 유엔의 국제 금융 제재의 연혁 .....	15
제 1 절 개 요 .....	15
제 2 절 범죄별 금융제재 .....	17
1. 국제조직범죄에 대한 유엔의 금융제재 .....	17
2. 부패범죄에 대한 유엔의 금융제재 .....	19
3. 테러리즘에 대한 유엔의 금융제재 .....	20
제 3 절 행위자에 대한 금융제재 .....	22
1. 테러리즘 단체 및 개인 지정 .....	22
2. 대량살상무기 확산 관련 단체 및 개인 지정 .....	22
제 4 절 국가에 대한 금융제재 .....	23
1. 이라크 등 국가적 불법행위에 대한 금융제재 .....	23
2. 대량살상무기 확산자로서의 이란 및 북한에 대한 금융제재 .....	24



제 3 장 유엔의 대량살상무기 확산금융 방지 제도 .....	25
제 1 절 유엔안전보장이사회 결의안 체결 배경 .....	25
1. 미국의 역할 .....	25
2. 유럽연합의 대응 .....	35
3. 동아시아의 대응 .....	36
제 2 절 대량살상무기 확산금융방지 관련 유엔안전보장이사회 결의안의 종류 .....	38
1. 대량살상무기 확산방지를 위한 초기 유엔안전보장이사회 결의안 .....	38
2. 북한 관련 유엔안전보장이사회 결의안의 금융제재 .....	40
3. 이란 관련 유엔안전보장이사회 결의안의 금융제재 .....	45
4. 소 결 .....	51
제 3 절 대량살상무기 확산금융방지 관련 유엔안전보장이사회 결의안의 특성 .....	52
1. 행위기반 금융제재(activity-based financial prohibitions) .....	52
2. 위험기반 금융제재(risk-based financial prohibition) .....	53
3. 금융기관의 내부통제체제 .....	60
4. 정밀 금융제재(Targeted Financial Sanction) .....	66
제 4 절 대량살상무기 확산금융행위 관련 제재 .....	70
1. 대량살상무기 확산금융행위의 요건 .....	70
2. 제재방안 .....	72
제 4 장 결 론 .....	77
참 고 문 헌 .....	81

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 목적

근래, 유엔안전보장이사회는 결의안 제1540호를 필두로 대량살상무기 확산행위를 방지하기 위한 내용을 담고 있는 결의안들을 발효시키고 있다. 이 결의안들의 내용은 핵무기, 화학무기 및 생물학무기와 같은 대량살상무기가 테러리스트 및 소위 불량국가의 손에 들어가 파괴적인 결과를 낳는 것을 방지하기 위한 여러 가지 조치들을 담고 있다. 특히, 최근 유엔안전보장이사회 결의안에서 제재의 주된 수단으로 삼고 있는 것은 금융제재이다. 금융제재는 국제 평화와 안전을 위하여 유엔안전보장이사회가 취할 수 있는 가장 평화롭지만 강력한 제재 수단들 중의 하나라는 점과 제재 대상자를 특정하여 제재함으로써 무고한 피해를 줄일 수 있다는 점에 대하여 많은 지지와 찬사를 받고 있다.

유엔안전보장이사회의 대량살상무기 확산금융행위를 방지하기 위한 결의안들은 여러 가지 면에서 새로운 내용들을 담고 있다. 우선, 유엔의 금융제재는 위험기반 제재를 기본적인 내용으로 하고 있다. 위험기반 제재란 과거에 일어난 특정한 위반사실을 전제로 제재를 가하는 것이라기 보다는 임박한 위험성을 차단하기 위한 제재이다. 위험성 판단과 관련되어 고려되는 요소들은 위반사실 증명을 위하여 고려되는 요소들과는 상당한 차이가 있다. 또한 유엔은 이러한 위험 기반 제재를 뒷받침하기 위하여 지정제도에 기반한 정밀 금융 제재를 채택하고 있다. 지정제도에 기반한 금융제재는 확산행위자로 지목된 행위자의 금융거래는 위험성이 있는 행위로 전제하여 이를 금지하고 차단하도록 하고 있다. 이러한 유엔안전보장이사회 결의안은 국제법상으로 강행규범적인 성격을 지니고 있으며, 유엔 회원국에게는 준수 의무

가 있다. 따라서, 본 글의 주된 연구대상인 유엔안전보장이사회의 결의안들은 전세계의 자금세탁법리의 변화에 상당한 영향을 미칠 것이다. 우리나라도 유엔안전보장이사회의 확산금융 방지 제도에 대해 국내법으로 이행해야 하는 의무를 지고 있는 만큼 이와 관련된 논의는 매우 중요하고 시의성 있는 것으로 보인다.

유엔의 확산금융행위에 대한 제재는 근래 갑자기 등장한 순수하게 새로운 것만은 아니다. 흥미로운 것은 유엔의 확산금융행위 방지책의 일부는 매우 오래되어 역사 속에 박제되어 있던 금전적 제재가 새로운 옷을 입고 재등장했다는 사실이다. 나아가, 유엔의 확산금융 방지책은 대부분 미국의 자금세탁법리의 발전과 약간의 시차를 두고 그 맥락을 같이 하고 있다. 매우 새롭고 혁신적으로 보이며 일면 상당한 지지를 받고 있는 유엔의 대량살상무기 확산행위에 대한 금융제재안의 진정한 면모를 드러내 보이는 것이 본 글의 주된 목적 중의 하나이다.

## 제 2 절 연구의 범위 및 방법

본 글에서는 유엔안전보장이사회의 대량살상무기 확산행위에 대한 금융제재의 현황을 파악하는 것을 주된 연구 대상 및 방법으로 삼았다. 이와 관련해서는 주로 제3장에 많은 지면을 할애하여 유엔안전보장이사회의 확산금융 방지 관련 결의안과 이에 대한 후속조치로 FATF의 권고안의 내용을 분석하여 정리·기술하였다.

본 글은 제3장에 기재된 유엔안전보장이사회 결의안의 내용을 분석하기 위하여 두 가지 형태의 연혁적인 접근법을 택하고 있다. 첫 번째가 유엔안전보장이사회 결의안들의 연혁적 분석과 정리이고 두 번째가 미국의 불법자금 거래방지 및 금융제재 제도에 대한 연혁적 분석과 정리이다.

제2장에서 유엔안전보장이사회 과거 결의안에 담겨있는 자금세탁 및 금융제재와 관련된 부분을 모두 추려내어 분석하고 요약·정리했다. 이를 통해, 유엔의 차원에서 논의되고 발효되었으며 전세계적으로 영향을 끼친 불법자금세탁 방지제도의 변화·발전을 한 눈에 파악할 수 있도록 배열했다. 여기서, 단순 시차별 서술형태를 지양하고, 유엔 안전보장이사회의 금융제재를 개별 범죄별, 개별 행위자별, 국가별 제재로 분류하여 정리해 보았다. 이는 유엔의 금융제재가 지니고 있는 성격을 보다 분명하게 드러내기 위한 목적으로 이루어진 작업이다.

제3장 제1절에서는 유엔안전보장이사회 결의안 체결 배경을 다루었다. 여기서는 유엔의 주요회원국인 미국, 유럽연합, 동아시아 국가의 자금세탁과 테러리즘 및 확산활동 관련 금융행위에 대한 방지제도의 변천과 현황에 대해서 분석 및 정리를 가했다. 특히 미국에 대해서는 매우 상세한 연구작업을 진행했다. 미국의 금융실명법을 비롯한 자금세탁방지 법제도의 출발점이 되는 은행비밀법의 제·개정에서부터 약칭 현행 애국법과 소위 이란에 대한 포괄적 제재법에 이르기까지의 중요한 변화의 흐름을 담아냈다. 이 미국의 불법재산에 대한 금융제재 제도는 현재의 유엔안전보장이사회의 확산금융행위 방지를 위한 제도에 대한 이해를 보다 면밀하게 해 줄 수 있는 좋은 자료이다.

결론에서는 현행 확산금융행위 방지제도의 성격을 요약하여 밝혔다. 이를 통하여 우리나라가 유엔안전보장이사회의 결의안과 FATF의 권고안을 어디까지 국내 법제도로 흡수해야 하는지에 대한 이론적 기초를 제공했다고 보여진다. 나아가, 불법자금 방지를 위한 국제규범이 전개해나갈 방향들에 대해서 대략적인 가늠을 해 보았다.

## 제 2 장 유엔의 국제 금융 제재의 연혁

## 제 1 절 개 요

유엔이 제재조치를 취하기 시작한 것은 1920년으로 거슬러 올라갈 수 있지만, 강제적 제재조치가 유엔의 정책적 선택지에 본격적으로 올라가기 시작한 것은 1990년대부터이다.<sup>1)</sup> 즉, 이 시기부터 유엔은 국제사회의 안전의 위협에 대처하는 것을 목표로 하지만 무력이라는 수단을 동원하지 않는 형태의 제재를 본격적으로 활용하기 시작했다. 유엔의 제재가 적용되는 범위는 침략, 분쟁에서부터 국제적 테러리즘과 대량살상무기 확산에 이르기까지 다양한 국제적 쟁점으로 점차로 넓어졌다. 이 과정에서 유엔의 제재는 국가를 대상으로 하는 데에서 비정부 단체 내지 개인으로 초점을 변화시키고 있는 현상을 보여주고 있다. 나아가, 유엔의 제재는 일정한 물품, 물질 및 기술과 같은 현물에 대한 수출통제를 중심으로 이루어지다 점차로 금융거래를 통제하는 방향으로 전환되고 있다. 유엔이 금융제재를 빈번하게 사용하는 것은 범죄통제에 있어 자금 추적이라는 접근법이 효과적이라는 인식이 강해졌기 때문이다.<sup>2)</sup> 유엔 차원에서 금융제재의 대상이 되는 범죄

1) Enrico Carisch & Loraine Rickard-Martin, *Global Threats and the Role of United Nations Sanctions* 2 (2011); see also George A. Lopez & David Cortright, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s* (2000).

2) 이는 유엔의 접근법일 뿐만 아니라 초국가적 범죄에 대응하기 위해 체결한 다자간·양자간 조약 및 국내법에서도 택하고 있는 접근법이다. 금융영역에 통제를 강화하는 것은 첫째로 불법행위 가담자 전반을 파악하는 수사상 정보수집의 목적이 있으며, 둘째로 처벌과 몰수를 통하여 범죄행위를 예방하는 형벌론적인 목적이 있다. 다만, 범죄통제에 있어 자금추적이라는 접근법의 실효성은 상당한 논란의 대상이 되었다. Nikos Passas, *Terrorism Financing Mechanisms and Policy Dilemmas*, in *Terrorism Financing and State Responses: A Comparative Perspective* 21-38 (Jeanne K. Giraldo & Harold A. Trinkunas eds., 2007); Peter Reuter & Edwin M. Truman, *Chasing Dirty Money* 73 (2004); Michael Levi & Peter Reuter, *Money Laundering*, 34 *Crime & Just.* 289, 294 (2006); R.T. Naylor, *Satanic Purses: Money, Myth, and*

의 종류로는 마약범죄, 조직범죄, 부패범죄, 테러리즘 등이 있다. 최근에는 대량살상무기 확산금융행위 또한 그 목록에 포함되게 되었다.

유엔이 개별 국제범죄에 대응하기 위하여 금융거래 영역에 초점을 맞추기 시작한 것은 1988년 체결된 「유엔 마약 및 향정신성물질의 불법거래 방지에 관한 협약(The 1988 United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances)」이라고 볼 수 있다. 이후, 2003년 9월 29일에는 국제적 조직범죄 활동의 일환인 자금세탁행위에 대한 규제를 담고 있는 「유엔 국제조직범죄 방지 협약(The United Nations Convention against Transnational Organized Crime)」이 체결되고 발효되었다. 또한 2003년 10월 31일에는 유엔총회 결의안 58/4에 따라 「유엔 부패방지 협약(The United Nations Conventions against Corruption)」이 발효되었다. 9/11 테러가 있고 난 후 유엔은 2002년 4월 10일 「테러리즘 지원 금융행위 억제를 위한 국제 협약(International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism)」을 발효시켰다. 유엔 산하로 불법자금세탁 방지안과 관련된 연구를 하고 대책을 수립하기 위하여 1989년에 수립된 FATF(Financial Action Task Force)는 1996년, 2001년, 2003년, 2012년에 각 시대별 국제적인 자금세탁 문제에 대한 자세한 대응방안을 담은 FATF 권고안(Recommendations)을 발간했다. 이외에도, FATF는 각종 보고서와 지침서를 발간하여 유엔의 불법자금 방지를 위한 결의안을 구체화하는 역할을 수행해왔다.

유엔은 국제범죄에 대한 대응책으로 금융제재를 세 가지 정도의 다른 접근법을 통하여 사용하고 있다. 첫째는 개별 범죄와 관련된 금융행위에 대해서 제재를 가하는 방식이다. 이에는 「유엔 마약 및 향정신성물질의 불법거래 방지에 관한 협약」, 「유엔 국제조직범죄 방지 협약」, 「유엔 부패방지 협약」, 「테러리즘을 위한 금융행위 방지에 관

---

Misinformation in the War on Terror (2008).

한 국제 협약」 등이 해당한다. 둘째, 유엔은 개별적으로 단체와 개인을 지정하여 금융제재를 가하는 방식 또한 채택하고 있다. 유엔안보리 결의안에서 시기별 쟁점에 따라 테러리스트 단체와 개인, 대량살상무기 확산 관련 단체 및 개인을 지정하고 있다. 셋째, 유엔의 제재가 특정국가의 금융활동 전체를 대상으로 하는 경우가 있다. 과거 유엔의 제재는 특정 국가 전체를 대상으로 행해졌다. 최근, 유엔은 다시 대량살상무기 확산이라는 주제와 관련하여 특정 지역 내지 국가를 금융제재의 대상으로 설정하고 있다.

## 제 2 절 범죄별 금융제재

### 1. 국제조직범죄에 대한 유엔의 금융제재

유엔이 마약범죄에 대한 대응에 있어 불법자금 문제에 본격적으로 관심을 기울인 것은 「유엔 마약 및 향정신성물질의 불법거래에 방지에 관한 협약」이 채택된 1980년 후반기부터라고 볼 수 있다. 사실, 마약 범죄에 대한 유엔 협약으로는 이미 「1961년 마약에 관한 단일협약(The 1961 Single Convention on Narcotic Drugs)」과 「1971년 향정신성물질에 관한 협약(The 1971 Convention on Psychotropic Substances)」이 있었지만 마약범죄에 대한 대응방안을 마련하기 위해서 마약거래 관련 재산과 수익금에 본격적으로 주목한 것은 「유엔 마약 및 향정신성물질의 불법거래에 대한 협약」부터이다.

「유엔 마약 및 향정신성물질의 불법거래에 방지에 관한 협약」의 전문에서는 마약 및 향정신성물질의 불법거래가 국제 범죄조직과 연관이 되어있으며 이와 같은 거래로 얻은 수익이 국제 범죄조직을 매개로 부패, 테러리즘 등 다른 범죄를 발생시키는 요인이 된다는 사실을 기재하고 있다.<sup>3)</sup> 동 협약 제5조에서는 협약 체결국들이 전통적인 몰

3) United Nations, 「The 1988 United Nations Convention Against Illicit Traffic in



수 법리에 변화를 가해야 한다는 점을 명시하고 있다. 우선, 동 협약은 마약범죄의 몰수와 관련하여 관련 범죄대상이 된 마약과 범행 도구뿐만 아니라 마약거래로부터 유래한 수익(proceed) 또한 몰수해야 한다고 규정하고 있다. 또한, 불법자금을 최종 몰수하기 전에 동결(seizure or freeze)할 수 있도록 하고 있다. 나아가, 마약거래와 관련된 불법 재산 및 수익이 합법적인 재산 및 수익과 혼화된 경우 불법 재산 및 수익의 평가가치를 한도로 몰수할 수 있다고 하고 있다. 나아가 동 협약에서는 몰수 대상이라고 의심되는 수익 및 기타 재산의 불법성에 대한 입증책임을 전환할 수 있다고 하고 있다. 즉, 특정 재산 및 수익이 합법적인 활동에서 유래했다는 데 대한 입증책임을 피고인이 부담할 수 있다는 것이다.<sup>4)</sup>

2000년 11월 15일에 채택되고 2003년 9월 29일 최초로 발효한 「유엔 국제조직범죄 방지 협약」<sup>5)</sup>은 초국가적 조직범죄<sup>6)</sup>에 대처하기 위하여 제정된 것으로서, 제7조에 자금세탁 방지와 관련된 규정들이 존재한다. 동 협약의 조직범죄 관련 자금세탁 방지안은 종래의 국제협

---

Narcotic Drugs and Psychotropic Substances」, available at [http://www.unodc.org/pdf/convention\\_1988\\_en.pdf](http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf). 대한민국국회사무처, 법제사법위원회 회의록 제11호 (제177회 국회, 1995. 11. 16.) 12면 참조 (동 협약에 대한 이행입법인 「마약류 불법거래방지에 관한 특례법」을 우리 국회의 법제사법위원회에서 심의할 시, 동 협약에서 대상으로 삼고 있는 불법마약거래 관련 재산 및 수익은 국제테러조직의 불법자금과 긴밀한 연관이 있다는 점이 언급되었다).

4) 동 협약 제5조에서는 동 협약의 몰수에 관한 규정이 선의의 제3자의 권리를 침해하는 것으로 해석되어서는 안된다고 규정하고 있다.

5) 동 협약은 이후 세 가지 의정서(protocol)의 제정과 선언으로 보다 상세화되었다. 「여성 및 아동 등 사람에 대한 매매 방지 및 처벌에 관한 의정서(the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children)」, 「불법밀입국 방지에 관한 의정서(the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air)」, 그리고 「화기 등의 불법 제조 및 거래 방지에 관한 의정서(the Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, their Parts and Components and Ammunition)」이 이에 해당한다.

6) United Nations, 「United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto」, available at <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>.



약 보다 상대적으로 포괄적이고 상세하다. 예를 들어, 동 협약의 서문에서는 국제적 조직범죄가 테러리즘, 마약거래, 인신매매, 기타 범죄 및 현대 문명사회에 반인권적이고 중대한 해악을 가하는 행위와 연관이 있으며, 이어 제9조에는 공무원의 부패범죄 또한 조장할 가능성이 있다고 지적하여 국제적인 자금세탁방지안의 대상이 되는 범죄군을 확대하고 있다. 또한, 동 협약이 회원국들이 조직범죄와 연루된 법인의 민·형사상 책임을 규정하도록 요구하고 있다는 점 또한 종래의 협약과는 구분되는 점이다. 게다가, 동 협약 제6조와 제8조에서는 범죄수익을 세탁하는 하는 행위 및 부패행위를 범죄화 할 것을 요구하고 있다.

## 2. 부패범죄에 대한 유엔의 금융제재

「유엔 부패방지 협약」은 「유엔 국제조직범죄 방지 협약」이 발효된 후 1개월 뒤인 2003년 10월 31일 발효되어, 「유엔 국제조직범죄 방지 협약」의 자금세탁행위 방지 및 제재 규정을 한층 강화하는 내용을 지니고 있다. 우선, 「유엔 부패방지 협약」 제52조에 따르면, 금융기관은 고객의 신상(identity)에 관한 정보를 확인해야 하고 고객의 계좌의 실질적 소유자를 파악할 수 있는 적절한 수단을 마련해야 하며 전·현직 고위 공직자와 그 가족 및 친척의 계좌에 대해서 강화된 심사(enhanced scrutiny)를 하도록 하고 있다.

또한, 「유엔 부패방지 협약」 제52조는 금융기관의 강화된 심사(enhanced scrutiny)의 대상이 된 특정인과 법인의 계좌와 관련된 거래에 대해서는 특별히 주목을 하고 적절한 계좌 개설, 보유, 기록 유지와 관련된 적절한 조치를 취할 것을 요구하고 있다. 회원국은 관련 계좌에 대한 특별한 조치를 취하기 위하여 타 회원국의 요구에 따라 특정된 자와 법인의 신상(identity)을 자신의 영토내의 금융기관에 알려주도록 하고 있다.

역시 동 협정 제52조를 따르면, 부패범죄와 관련된 범죄수익의 이전을 포착하고 방지하기 위하여, 회원국은 영토 내에 실재하는 사무실이 존재하지 않고 이로 인하여 규제를 받지 않는 은행의 설립을 방지할 적절하고 효과적인 조치가 있어야 한다. 회원국은 자신의 금융기관이 그와 같은 은행의 대리 은행관계를 설정하거나 혹은 계속하는 것을 거부해야 하며 그와 같은 은행이 사용할 계좌를 개설하는 외국 은행과 관계를 설정하는 것을 방지해야 한다.<sup>7)</sup>

### 3. 테러리즘에 대한 유엔의 금융제재

1999년 12월 9일 최초 발효된 유엔의 「테러리즘 지원 금융행위 억제를 위한 국제 협약」에서는 종래 유엔의 자금세탁 방지 관련 협약에서 활용했던 제도적 방안들을 테러리즘 지원 금융거래행위에 적용하고 있다. 즉, 동 협약은 「유엔 마약 및 향정신성물질의 불법거래에 방지에 관한 협약」에 존재하던 불법자금에 대한 동결 및 압수를 테러리즘 지원용 자금에 대해서 할 수 있도록 하고 있다. 우선, 「테러리즘 지원 금융행위 억제를 위한 국제 협약」 제2조에는 동협약이 규정하는 테러리즘과 관련된 범죄행위를 지원할 목적으로 자금을 제공하거나 모금하는 행위를 범죄행위로 규정하고 있다. 나아가, 동 협약 제8조에서는 테러리즘 관련 범죄를 지원하기 위한 목적으로 사용되는 자금과 이와 관련한 수익을 몰수(forfeiture)해야 하며, 이를 위해서 불법자금과 수익을 포착(identification), 발견(detection), 동결(freezing), 압수(seizure)하기 위한 조치를 해야 한다고 규정하고 있다. 여기서, 동결이란 형사절차와는 구분되는 행정절차의 일종이다.

나아가, 동 협약 제18조에는 금융기관이나 금융거래와 관련된 직업에 종사하는 자들은 자신들의 고객의 신상을 확보할 수 있는 가장 효

---

7) 이외에도 동 협약은 고위공직자는 해외에 개설한 계좌와 관련된 정보 등 재산 내역을 공개하도록 하고 있다.

을적인 수단을 활용해야 하며 의심스러운 거래행위에 특히 주목하고 범죄행위로 의심되는 거래에 대해서는 보고해야 한다. 회원국은 금융기관이 익명의 고객의 계좌를 개설하는 것을 금지하고 해당 거래의 진정한 소유자의 신상을 확인할 수 있는 수단을 구축하도록 하는 규정을 마련해야 한다. 고객의 신상에 관한 정보는 이름, 법적 형식(단체일 경우), 주소, 대표, 해당 단체를 규율하는 근거되는 규정 등을 가리킨다.

9/11 테러 직후였던, 2001년 9월 28일 발효된 유엔안전보장이사회 결의안 제1373호에서는 보다 포괄적이고 강력한 테러리즘과 관련된 금융제재를 규정하고 있다. 회원국들이 테러리즘을 범했거나(commit), 가담했거나(participate), 조력한(facilitate) 자 및 단체의 자금과 금융자산 및 경제적 자원 및 이에 유래한 수익에 대해서 동결하도록 하고 있다. 나아가, 회원국의 영토 내에 있는 개인 혹은 단체가 테러리즘 행위를 범하거나 시도하거나 조력하거나 가담한 하는 자 또는 그러한 자가 지시하거나 혹은 대표하는 개인 및 단체 그리고 그러한 자가 직·간접적으로 소유하고 통제하는 단체가 직·간접적으로 이용할 자금, 금융자산 경제적 자원 혹은 금융 기타 관련 서비스를 제공하는 것을 금지하고 있다.

무엇보다, 유엔안전보장이사회 결의안 제1373호에서는 최초로 국제 테러리즘과 국제적 조직범죄, 불법 마약거래, 자금세탁, 불법 무기 거래, 그리고 핵·생화학무기 또는 치명적으로 위험한 물질의 이동 등이 긴밀하게 연결되어 있다는 우려를 표명하고 있다.

### 제 3 절 행위자에 따른 금융제재

#### 1. 테러리즘 단체 및 개인 지정

1999년 10월 15일 발효된 유엔안전보장이사회 결의안 제1267호에는 아프카니스탄 탈레반을 지정하여 금융제재를 가하는 지정대상자별 금융제재가 등장했다. 탈레반이 마약재배 및 거래에 관여하고 당시 전 세계적으로 서방국가를 대상으로 테러를 일삼던 오사마 빈 라덴을 비호하고 테러리스트 양성을 지원했다는 사실에 대해서 기술했다. 유엔안전보장이사회는 회원국에 대해서 탈레반이 직접·간접적으로 소유하고 통제하는 재산으로부터 유래한 자금을 포함한 금융자산과 자금을 동결하도록 하고 있다. 동 결의안의 연장선상에서 2000년 12월 19일에 발효된 유엔안전보장이사회 결의안 제1333호에서는 오사마 빈 라덴 및 그와 관계가 있다고 위원회가 지정하는 알카에다 등의 단체 및 개인이 직·간접적으로 소유하거나 통제하는 자금과 다른 금융자산을 지체 없이 동결하도록 하고 있다. 또한, 동 결의안은 해당 위원회가 피지정인과 피지정단체의 목록을 최신으로 갱신하도록 하고 있다.<sup>8)</sup>

#### 2. 대량살상무기 확산 관련 단체 및 개인 지정

대량살상무기 확산금융에 대하여 제재를 가하는 제도는 2004년 유엔안전보장이사회 결의안 제1540호를 출발점으로 삼을 수 있다. 이후, 2006년 유엔안전보장이사회 결의안 제1718호에서 본격적으로 대량살상무기 확산금융과 관련한 지정 제도를 규정하기 시작했다. 이후, 유

8) 지정인 제도는 유엔안전보장이사회 결의안 제1390호, 제1455호, 제1526호, 제1617호, 제1735호, 제1988호, 제1989호 등에서 반복해서 지정되고 있으며, 해당 위원회의 결정에 따라 피지정인과 피지정단체가 추가되거나 변경되었다.

엔안전보장이사회 결의안 제1695호, 제1737호, 제1747호, 제1803호, 제1874호, 제2087호, 제1929호, 제2094호를 통하여 확산금융 혐의자로 지목된 자는 점차로 증가하게 되었다.<sup>9)</sup>

## 제 4 절 국가에 대한 금융제재

### 1. 이라크 등 국가적 불법행위에 대한 금융제재

종래 유엔은 국가가 국제규범을 위반하는 불법행위에 대해서도 금융제재를 가하는 경우가 많았다. 이러한 형태의 금융제재는 대체로 특정 국가에 대한 포괄적인 수·출입 금지 조치의 한 부분으로서 기능하는 것이다. 이라크가 쿠웨이트를 침공한 직후, 유엔안전보장이사회는 이라크에 대한 제재조치를 담은 여러 개의 결의안을 발효시켰다. 특히 유엔안전보장이사회는 결의안 제661호에서 모든 유엔회원국은 이라크 정부와 이라크에서 활동하는 상업·산업·공공기관들이 회원국들의 어떠한 자금, 금융·경제적 자원을 활용할 수 없도록 해야 한다고 결정했다. 또한, 1995년 유엔안전보장이사회는 결의안 제757호 및 제820호를 통하여 유고연방의 일부인 세르비아계의 보스니아계와 크로아티아계에 대한 반인도적 범죄를 비난을 하면서, 회원국들이 세르비아와 몬테네그로 계가 장악하고 있던 유고연방 경제·금융 제재를 가하도록 하고 있다. 회원국은 자신의 영토에 유고 정부와 유고의 상업·산업·공공기관 자산에서 유래한 자금을 포함하는 자금이 존재하는 경우 해당 자금을 보유하고 있는 모든 개인과 단체들이 유고정부당국에 활용되지 않도록 해당 자금을 동결하도록 하고 있다.

---

9) 이에 대해서는 아래 ‘제3장 유엔의 대량살상무기 확산금융 방지 제도’에서 보다 상세하게 기술했다.

## 2. 대량살상무기 확산자로서의 이란 및 북한에 대한 금융제재

9/11 테러 이후 테러리즘과 대량살상무기와의 연관에 대한 국제적인 우려가 증가되었다. 유엔안전보장이사회는 유엔안전보장이사회 결의안 제1695호, 제1737호, 제1747호, 제1803호, 제1874호, 제2087호, 제1929호, 제2094호를 통하여 핵무기 및 미사일과 관련된 국제적인 요청을 무시하고 행동한 이란과 북한이 국제평화와 안전을 위협했다고 선언하고 금융제재를 가했다. 대량살상무기 확산활동과 관련된 금융제재는 과거 전쟁범죄 내지 반인도적 범죄행위를 한 국가에 대한 제재와 유사하게 이란과 북한이라는 국가를 대상으로 하고 있다. 즉, 회원국은 이란 내지 북한의 핵 및 미사일 프로그램과 관련이 있다고 여길 합리적인 근거가 있는 경우 자국민 내지 자국 단체가 이란 내지 북한의 금융기관과의 거래하는 것을 금지하고 있으며 이란 내지 북한 내에 회원국의 금융기관의 지부 내지 자회사를 설립하는 것을 금지하고 있다.<sup>10)</sup>

---

10) 이와 관련해서는 아래 제3장 ‘유엔의 대량살상무기 확산금융 방지 제도’ 중 유엔 안보리 결의안 제1929호 및 제2094호의 내용을 담은 부분에 보다 자세하게 기술되어 있다.

## 제 3 장 유엔의 대량살상무기 확산금융방지 제도

### 제 1 절 유엔안전보장이사회 결의안 체결 배경

#### 1. 미국의 역할

##### (1) 마약 카르텔에 대한 금융제재

###### 1) 개요

미국의 대량살상무기 확산금융에 대한 제재제도는 중남미 마약 카르텔의 금융거래 활동에 대한 제재를 원형으로 한다. 콜롬비아, 멕시코 등 중남미의 마약 카르텔들이 합법적인 금융기관과 다양한 금융서비스 사업들을 활용하여 마약 수익금을 세탁하고 있었다. 심지어 몇몇 조직된 대형 마약 카르텔들은 아이비리그에서 교육받은 금융수재들이 개발한 섬세한 자금세탁 기법을 사용하기도 했다. 통상 형사사법기관에 몰수 및 추징된 액수가 전체 마약수익금의 20~30%에 달하지만 고도로 발달된 자금세탁 기법을 채택한 마약 카르텔들은 마약사업의 높은 이윤율을 유지할 수 있었다. 이에 미국 의회는 범죄들이 대체로 이익을 취득하려는 동기를 지니고 있으므로 범죄의 수익을 추적하여 몰수한다면 범죄 자체를 통제할 수 있다는 착안 하에 일련의 자금세탁 관련 법들을 제정했다.<sup>11)</sup>

###### 2) 금융거래실명 및 자금세탁방지 제도

1970년 제정된 「은행비밀법(the Bank Secrecy Act)」<sup>12)</sup>은 불법한 금융거래 내역을 기록 및 보고하도록 하고<sup>13)</sup> 이를 위반할 시 민형사상의

11) Henry B. Gonzalez, New and Continuing Challenges in the Fight against Money Laundering, 20 Fordham Int'l L.J. 1543 (1997).

12) Bank Secrecy Act, Pub. L. No. 91-508, 84 Stat. 1114 (1970).

13) Suspicious Activity Report, 12 C.F.R. § 21.11 (2010); Reports by Banks of Suspicious



책임을 묻는 내용을 담고 있다. 은행비밀법은 송금과 관련된 기록을 유지하도록 한 데서 출발했다. 특히 은행비밀법의 가장 중요한 부분을 차지하는 「통화 및 외국거래 보고에 관한 법(the Currency and Foreign Transactions Reporting Act)」<sup>14)</sup>에서는 금융기관에게 현금, 양도성 증권 혹은 외국통화와 관련된 기록을 해야 하며 보고를 하도록 하고 있다. 이에 대한 위반행위가 있을 경우 민·형사상책임을 부과하고 있다. 동법은 이후 몇 차례의 개정을 거쳐 현재 불법자금세탁을 추적하고 방지하는 제도적 장치의 기초가 되었다. 현재 은행비밀법에 따르면, 자금세탁활동에 연루되었다는 것이 증명되는 경우 해당 금융기관의 불법거래관련 자산은 몰수대상이 된다.<sup>15)</sup> 따라서, 금융기관들은 고객의 정보를 미리 수집하고 불법거래를 방지하고자 자체적인 노력을 하게 되었다.<sup>16)</sup> 이어, 1986년 제정된 「마약 남용 금지법(the Anti-Drug Abuse Act)」은 일정한 형태의 금융거래를 통하여 보고의무를 회피하는 등의 자금세탁행위를 범죄행위로 규정했다. 1992년에 제정된 「자금 세탁 방지법(the Anti-Money Laundering Act)」은 자금세탁 범죄 혹은 현금거래 보고의무위반 범죄가 범해진 경우 연방정부 보증의 예금기관에 대한 허가를 취소할 수 있는 규제당국의 권한을 강화했다. 또한, 자금세탁방지법은 규제가 적어 자금세탁행위자가 활발하게 이용했던 금전서비스업종의 활동에 대한 보다 강한 규제를 부과했다. 1994년의 「자금 세탁 억제법(Money Laundering Suppression Act)」에는 국내금융기관이 국세청(IRS)에 10,000달러가 넘는 금액의 송금, 예금, 출금, 교환 행위에 대하여 금전거래보고(currency transaction reports, CTRs) 를 하도록 하고 있다.

---

Transactions, 31 C.F.R. § 103.18 (2010).

14) 18 U.S.C. 5311.

15) 12 U.S.C. §§ 1955-57 (2006).

16) See, Bank Secrecy Act, Pub. L. No. 91-508, 84 Stat. 1114 (1970).



이러한 자금세탁방지법들은 마약 등 불법행위와 관련된 자금이 금융기관을 통하여 거래되는 것은 상당히 효과적이거나, 다량의 현금(bulk cash)이 직접 거래되거나 금융기관 외의 자금거래업을 통하여 자금이 거래되는 경우에는 무력하다는 지적이 있었다. 당시, 미국 재무부 혹은 통화당국은 자금세탁방지제도를 회피하여 유입된 불법자금으로 의심되는 통화의 초과분이 계속하여 포착된다고 보고했다.<sup>17)</sup>

### 3) 불법자금 및 불법수익 몰수

불법자금 및 불법수익에 대한 자금세탁의 행정적인 규제안은 불법자금 및 불법수익 몰수 제도<sup>18)</sup>의 변화와 맥락을 같이 하고 있다. 1970년에 등장한 「포괄적 마약남용방지 및 통제에 관한 법률(the Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Act of 1970)」은 미국 몰수제도가 현재의 모습으로 형성되는 데 큰 역할을 했다. 이 몰수 제도는 사실 이미 역사의 뒤편으로 사라졌던 19세기의 해상관련 (maritime) 분쟁과 20세기 초 주류밀매범죄에 대한 몰수 법리가 새롭게 부활한 것이라고도 볼 수 있다. 마약범죄와의 투쟁에 입증책임이 완화되고 범죄 수익과 범죄 도구를 폭넓게 박탈할 수 있는 몰수제도가 호출되어 등장한 것이다.<sup>19)</sup>

17) Henry B. Gonzalez, *New and Continuing Challenges in the Fight against Money Laundering*, 20 *Fordham Int'l L.J.* 1543, 1544-51 (1997).

18) 미국의 몰수제도는 형사몰수, 민사몰수, 행정몰수로 세 가지로 크게 구분할 수 있다. 민사몰수는 곧 행정몰수와 민사절차에 기한 법원 몰수 두 가지를 의미한다. 행정몰수는 행정부에서 행정절차를 통하여 몰수하는 것이다. 이 경우 피고인은 법원에 불복절차를 밟을 수 있다. 민사몰수는 형사절차의 적법절차를 회피하기 위하여 많이 활용된다. 현재까지 범죄행위 및 불법행위를 원인으로 한 몰수의 경우 민사몰수가 압도적으로 높은 빈도로 활용되고 있다. 민사몰수제도는 여러 가지 형태로 난립하다 2000년 민사몰수개혁법(Civil Forfeiture Reform Act)이 제정됨으로서 일정정도 통일화되고 안정화되었다.

19) Karis Ann-Yu Chi, *Comment, Follow the Money: Getting to the Root of the Problem with Civil Asset Forfeiture in California*, 90 *Calif. L. Rev.* 1635, 1638-39 (2002); see also Eric Blumenson & Eva Nilssen, *Policing for Profit: The Drug War's Hidden Economic Agenda*, 65 *U. Chi. L. Rev.* 35, 44 (1998).

#### 4) 주요 마약관련인 지정

무엇보다 1999년 제정된 미국의 「외국 마약 핵심인 지정법(the U.S. Foreign Narcotics Kingpin Designation Act)」은 현재의 유엔의 대량살상무기 확산 관련인 지정제도의 원형이라 할만하다. 동법에서는 미국 대통령과 재무부 장관이 마약관련자 내지 단체를 지정하여 자산과 자금을 동결하고 몰수하도록 하고 있다. 즉, 동법은 미국 재무부의 외국 자산통제국(the Treasury Department's Office of Foreign Asset Control)이 미국의 관할 내에 있는 주요한 마약상들의 모든 재산과 재산상 수익을 동결할 수 있는 규정을 담고 있다.<sup>20)</sup> 나아가, 동법은 미국인이 동법이 지정한 자와 단체의 재산과 재산상 수익과 관련된 거래를 하는 것을 금지하고 있다.<sup>21)</sup> 여기에는 무역, 계좌, 증권, 기타 자산의 거래가 포함된다. 동법은 1995년 10월에 발효된 행정명령(executive order) 제12978호에 따라 재무부 외국자산통제국의 콜롬비아 마약 카르텔에 대한 제재 프로그램을 원형으로 삼고 있다.<sup>22)</sup>

#### (2) 테러리즘 방지를 위한 금융제재

2001년 9/11테러 이후 은행비밀법 등의 자금세탁 관련 법제는 테러리즘에 효과적으로 대응하기 위한 형태로 급격히 변화했다. 종래, 미국 정부 일방적으로(unilaterally) 혹은 유엔 등의 다면적인 통로를 통하여 유고, 리비아, 이라크에 대한 다양한 제재안을 마련하여 시행했지

---

20) U.S. Dep't of State, United States-Mexico Security Partnership: Progress and Impact (Mar. 23, 2010), available at <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/03/138929.htm>.

21) 이를 위반한 회사는 10,000,000달러의 벌금형에 처해질 수 있으며, 개인은 5,000,000달러의 벌금형과 30년 이하의 징역형에 처해질 수 있다. 민사벌(civil penalties)로는 1,075,000달러가 부과될 수 있다.

22) Fact Sheet: Overview of the Foreign Narcotics Kingpin Designation Act, available at [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Fact-Sheet-Overview-of-the-Foreign-Narcotics-Kingpin-Designation-Act](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Fact-Sheet-Overview-of-the-Foreign-Narcotics-Kingpin-Designation-Act).

만, 9/11 테러 이후 이러한 테러리스트 내지 불량국가에 대한 제재를 새로운 방향으로 재구성 했다. 특히, 애국법(the Patriot Act)의 제3편은 기존의 은행비밀법을 대폭 개정하는 방향으로 정비되었다. 「국제자금 세탁규제 및 테러리스트 방지 금융법(International Money Laundering Abatement and Anti-Terrorist Financing Act)」이라는 명칭을 지닌 애국법 제3편은 테러리즘에 대한 대처를 자금세탁방지 제도에 있어 가장 중요한 과제로 전환하는 역할을 했다. 즉, 동법은 종래의 미국 영토 밖에서 운영되는 금융기관이 국제적 자금세탁과 테러리즘 관련 금융행위에 관련되는 경우에 대하여 제재를 가할 수 있는 미국의 법제도적 수단을 강화했다.

동법에서는 자금세탁과 같은 불법 금융행위를 방지하기 위한 정보수집, 유지, 감시, 보고 및 이의 위반에 대한 조치를 강화하는 내용을 담고 있다.<sup>23)</sup> 외국에서 설립되고 운영되는 은행의 대리 계좌(correspondent account)에 대해서는 특별 실사(special due diligence)를 행할 것을 요구한다. 나아가, 고객의 신원정보 확인 방법 및 절차의 개선, 명목 은행(shell bank)의 대리 계좌 개설 금지, 테러리스트와 관계된 몰수에 있어 선의의 제3자 항변권, 외국의 자금세탁행위에 대한 확장된 관할(Long-Arm Jurisdiction), 외국은행을 통한 자금세탁의 규제, 등의 규정을 담고 있다.

사실, 「국제자금세탁규제 및 테러리스트 방지 금융법」이 제정되기 전에 2001년 9월 23일 발효된 행정명령(executive order) 제13224는 테러리스트들을 지정하여 제재를 가하는 내용을 본격적으로 규정하고 있었다. 동 행정명령에는 미국 대통령 내지 재무부가 미국의 국민, 국가안보, 외교정책 또는 경제를 위협하는 테러를 행하거나 중대한 태

23) See, Bank Secrecy Act, Pub. L. No. 91-508, 84 Stat. 1114 (1970) (12 U.S.C. §§ 1829b, 1951-59 (2006) and at 31 U.S.C. §§ 5311-32 (2006)을 개정했다); USA PATRIOT Act, Pub. L. No. 107-56, §§ 301-77, 115 Stat. 272, 296-342 (2001) (자금세탁규정들을 새롭게 재편성했다).

러 위협을 가하는 외국인의 자산을 지정하고 동결할 수 있는 권한을 가진다고 규정하고 있다.<sup>24)</sup> 동 명령에 기초하여 2007년 미국 재무부는 탈레반, 레바논 헤즈볼라, 하마스, 팔레스타인 이슬람 지하드 및 팔레스타인을 지원하는 이란 혁명수비대, 이란 국영은행 사데라트 (Bank Saderat)를 금융제재 대상 단체로 지정했다.

### (3) 대량살상무기 확산방지를 위한 금융제재

#### 1) 방코 델타 아시아 사건

2000년대 중반 미국 재무부장관 폴슨(Paulson)은 ‘방코 델타 아시아 (Banco Delta Asia)’ 사건이 대량살상무기 확산과 관련된 금융활동의 제재안을 마련하는 데 중요한 계기가 되었다고 증언했다. 그는 미국 재무부는 중남미 마약 카르텔 대해서 가했던 제재에 대한 교훈을 바탕으로 북한에 대한 금융제재를 가했다는 언급을 했다.<sup>25)</sup> 즉, 방코 델타 아시아 사건은 종래 금융제재라는 수단을 통하여 마약카르텔과 테러리즘에 대응하기 위한 미국의 노하우가 집약되어 대량살상무기 확산금융 방지제도로 전환된 중요한 계기였다.

2005년 9월 재무부는 북한의 계좌를 가지고 있던 방코 델타 아시아 은행과 북한의 몇몇 단체를 함께 ‘우선적 자금세탁 우려 대상(primary money laundering concerns)’으로 지목했다. 국제거래를 하던 많은 금융기관들은 방코 델타 아시아 은행과 북한과의 관계를 절연하거나 축소했다. 이로 인하여 방코 델타 아시아 은행은 파산 위기에 내몰렸다. 마카오 정부는 방코 델타 아시아 은행에 공적 자금을 투여하여 인수했다. 이어 마카오 정부는 북한과 관계된 52명의 다른 명의로 개설되

24) Exec. Order No. 13,224, 66 Fed. Reg. 49,079 (Sept. 23, 2001).

25) Press Release, U.S. Dep’t of the Treasury, Remarks by Treasury Sec’y Paulson on Targeted Fin. Measures to Protect Our Nat’l Sec. (June 14, 2007) available at <http://www.treas.gov/press/releases/hp457.htm>.

어 있던 계좌의 총 2천4백만불을 동결했다. 비록 소규모 자금에 대한 동결조치였지만, 이는 당시 북한을 국제 금융시스템으로부터 고립시키는 결과를 가져왔다. 방코 델타 아시아 은행의 북한계좌를 타킷으로 한 이 금융제제는 이후 북한과 핵무기 프로그램과 관련한 협상을 하는 데 있어 상당히 중요한 지렛대가 되었다. 이후 미국은 대량살상 무기 및 불량국가들에 대한 효과적인 대처방안이 이와 같은 금융제재라고 확신하게 되었다.<sup>26)</sup>

## 2) 대량살상무기 확산금융에 대한 제재 법령

방코 델타 아시아 사건을 계기로 미국 재무부를 비롯한 미국 정부는 종래의 마약카르텔과 테러리즘에 대응하기 위한 금융제재를 구축하는 과정에서 쌓은 노하우를 대량살상무기 확산 금융활동을 제재하는 방안을 마련하는 데 본격적으로 활용하기 시작했다. 자금세탁의 새로운 세대로 평가받을만한 대량살상무기 확산 금융에 대한 제재안의 가장 큰 특색은 외국의 금융기관을 비롯한 단체와 개인을 직접적인 제재대상으로 삼고 있다는 점이다. 즉, 미국 정부는 확산금융 관련 제재안을 실행하는 데 있어 외국의 정부를 설득하고 활용하는 데에 그치지 않고 외국의 개별 금융기관이 동참할 수 있는 제도적인 장치를 구축했다. 복잡한 외교와 정치적 문제 속에서 지지부진한 제재 실행력을 보여주는 정부기관보다는 민간 영역의 금융기관을 제재안의 실행과정에 동참시킬 수 있으면 훨씬 직접적이며 강도 높은 제재 효과를 볼 수 있다는 기대가 있었다.<sup>27)</sup> 나아가, 민간인에 피해를 입힐 가능성이 있는 국가를 대상으로 하는 제재 보다는 혐의 있는 금융기

26) See, Orde F. Kittrie, *New Sanctions for A New Century: Treasury's Innovative Use of Financial Sanctions*, 30 U. Pa. J. Int'l L. 789, 799 (2009).

27) Press Release, U.S. Dep't of the Treasury, *Remarks by Treasury Sec'y Paulson on Targeted Fin. Measures to Protect Our Nat'l Sec.* (June 14, 2007) available at <http://www.treas.gov/press/releases/hp457.htm>.

관에만 초점을 맞출 수 있다는 장점이 부각되었다. 현재, 전세계의 은행들은 자국의 법령에 규정되어 있지 않을지라도 미국 재무부의 지정인 목록에 자신의 고객이 포함되어 있지 않은지를 살피고 있다. 즉, 미국 국내의 은행뿐만 아니라 전세계의 주요 금융기관들은 불법자금이 가져올 사업상의 위협에 대해서 예민하게 반응하고 있다. 불법자금에 대한 취급은 미국 금융체계에 접근하는 것을 거부당할 수 있는 요인이 되기 때문이다.<sup>28)</sup>

2005년 6월에 발효한 행정명령 제13382호<sup>29)</sup>는 방코 델타 아시아 사건과 직접적으로 관련이 있는 법령이다. 특히, 행정명령 제13382는 대량살상무기 확산행위를 했다는 의심 하에 지목된 피지정자의 자산을 동결하는 것을 핵심내용으로 하고 있다. 행정명령 제13382호를 처음 적용한 것은 미국 재무부가 이란, 북한, 시리아에 있는 8개 기관을 지목한 것이다. 현재까지 수백 개의 개인과 단체를 추가로 피지정인 목록에 올려놓고 있다.<sup>30)</sup>

---

28) 실제 미국 재무부의 이란에 대한 일방향적 금융제재는 이란 경제 전반에 대한 큰 어려움을 가져왔다. See, *Bank Jitters Hit Iran Fuel Imports*, *Petroleum Economist*, Feb. 2008, at 28 (이란의 국내 에너지 산업은 미국이 제재하자마자 상당한 압박을 느꼈다.); Paul Sampson, *Iran: Products in Flux*, *Energy Compass*, Feb. 8, 2008, at 1 (외국의 금융기관들이 이란과 절연하기 시작했다); Mark Trevelyan, *More Companies Suspend Business with Iran*, *Int'l Herald Trib.*, Jan. 17, 2008, at 15 (이란은 석유수출을 바탕으로 경제를 꾸려나아가고 있기 때문에 금융제재가 가져올 수 있는 막대한 효과가 있다); David Blair, *Banks Recruited to Wage Financial War on Teheran*, *Daily Telegraph (London)*, Sept. 18, 2007, at 17 (테헤란의 언론에서는 이란의 수입비용이 대체로 20~30% 가량 상승했다는 사실을 확인해 주고 있다. 이란 회사들이 금융제재를 우회할 중간 브로커를 활용하는 등에 있어 비용상승이 있었다는 것이다). Mark Trevelyan, *More Companies Suspend Business with Iran*, *Int'l Herald Trib.*, Jan. 17, 2008, at 15. ('신용산업(Reliance Industries)'이라는 명칭의 인도회사는 이란과의 거래를 위한 외국 은행에서 신용장을 받을 수 없어 이란과의 사업을 포기했다).

29) Exec. Order No. 13,382, 70 Fed. Reg. 38,567 (July 1, 2005).

30) 이란 원자력에너지 기구(the Atomic Energy Organization of Iran), 이란 항공산업기구(Iran's Aerospace Industries Organization), 이란 이슬람혁명수비대(Iran's Islamic Revolutionary Guard Corps (IRGC)), 이란 국방부 무력 물류(Iran's Ministry of Defense and Armed Forces Logistics), 세파 은행(Bank Sepah), 멜리 은행(Bank Melli), 그리고 멜라트 은행(Bank Mellat) 등이 추가로 지정된 피지정단체들이다.



미국의 이란에 대한 압박은 「2010년 포괄적 이란 제재와 관련한 책임 및 투자회수 특별법」으로 정점에 올랐다. 「2010년 포괄적 이란 제재와 관련한 책임 및 투자회수 특별법」은 이란의 핵무기 및 미사일 프로그램의 위협에 대처하기 위한 제재 조치들을 내용으로 하고 있다. 「2010년 포괄적 이란 제재와 관련한 책임 및 투자회수 특별법」은 2010년 2월 FATF가 회원국들에게 자금세탁과 테러리스트의 금융행위 (ML/TF: Money Laundering/ Terrorist Financing)에 대한 적절한 법제도적 조치를 권고<sup>31)</sup>한데 대한 대응이었다<sup>32)</sup>

주의할 점은 「2010년 포괄적 이란 제재와 관련한 책임 및 투자회수 특별법」은 FATF의 권고안을 훨씬 뛰어넘는 포괄적이고 전례 없이 강력한 대이란 제재법이라는 사실이다.<sup>33)</sup> 우선, 대량살상무기와 관련된 혐의와 무관하게 이란과 미국과의 수·출입 일반을 금지하고 있다.<sup>34)</sup> 또한 미국 대통령은 이란 외교관, 정부대표부, 군대조직, 이란의 유사 정부단체 등과 관련있다고 혐의가 있는 자금과 재산을 동결할 수 있도록 하고 있다.<sup>35)</sup>

「2010년 포괄적 이란 제재와 관련한 책임 및 투자회수 특별법」은 금융제재와 관련해서 외국의 금융기관이 대량살상무기 및 운반체계를 획득하고 개발하는 활동을 조력하는 행위를 조력하거나 대량살상무기 관련 피지정인의 활동을 조력하거나 대량살상무기 확산과 관련된 자

---

31) 당시, FATF의 지침서(guidance paper)는 유엔안보리 결의안 제1737호와 제1803호의 실행 권고안을 담은 것이었다.

32) 22 USC § 8512(a)(5).

33) 이외에도 「2010년 포괄적 이란 제재와 관련한 책임 및 투자회수 특별법」은 이란 내의 인권침해 행위에 대해 지정제도를 규정하고 있다. 피지정인과 피지정단체과 관련된 수출입 금지, 자산동결, 거래금지와 같은 제재를 가한다(22 USC § 8514.). 물품 및 기술이 인권침해에 사용될 것으로 보인다면 이전 등을 금지하고 있다(22 USC § 8514a.). 동 협약에서는 이란의 시민의 표현의 자유를 제한하는 검열을 금지하고 있다.

34) 22 USC § 8512(b).

35) 22 USC § 8512(b)(3).

금세탁행위를 하는 것을 금지하고 있다. 이란의 대량살상무기 확산 활동과 관련이 있다고 지목되어 동결된 재산 내지 재산에서 유래하는 이익의 보유자에 대해 거래를 하거나 금융서비스를 제공하는 행위 또한 금지하고 있다. 여기서 그치지 않고 외국의 금융기관이 이란 중앙은행과 다른 이란의 금융기관의 활동을 조력하는 행위를 일반적으로 금지하고 있다.<sup>36)</sup>

나아가, 미국 국내의 금융기관은 「2010년 포괄적 이란 제재와 관련한 책임 및 투자회수 특별법」상의 위반행위의 확인을 위하여 자체 감시 체제를 구축해야 하고, 위반행위가 발견될 시 미국 재무부에 보고할 의무를 지니게 된다. 나아가, 국내 금융기관은 외국의 금융기관과 거래할 시 관련 정보력을 총동원하고 적절한 실사(due diligence)를 하여 위반행위가 발생하지 않도록 해야 할 의무를 지게 된다.<sup>37)</sup>

「2010년 포괄적 이란 제재와 관련한 책임 및 투자회수 특별법」상의 규정들을 위반하는 행위는 기수, 미수, 음모, 방조, 교사 모두 위법행위로 규정하고 있으며, 이를 위반하는 자에 대해서는 100만 달러 이하의 벌금과 20년 이하의 자유형 혹은 양자를 병과하는 형사처벌(criminal penalty)을 가하도록 하고 있다. 나아가, 25만 달러 이하 혹은 위반행위와 관련된 거래량의 두 배에 달하는 금액 이하의 민사벌(civil penalty)을 가할 수 있도록 하고 있다.<sup>38)</sup>

#### (4) 유엔의 활용

미국은 이란과 북한과 관련된 유엔의 제재안을 마련하는 데 매우 주도적인 역할을 했다. 과거 미국에서 마약카르텔의 자금세탁을 방지

---

36) 22 USC § 8513(c)(2).

37) 22 USC § 8513(e)(1).

38) 동법의 제재조항은 소위 국제긴급경제권한법(the International Emergency Economic Powers Act) 제206조를 준용하고 있다. 22 USC § 8513(c)(3), (d)(2); 50 USC § 1705.



하기 위하여 활용되던 입증책임 완화·전환 규정들과 금융제재를 위한 지정인 제도는 이제 자금세탁 방지와 관련하여 보편적인 국제규범으로 자리매김을 했다. 미국이 시기에 따라 새롭게 개발한 자금세탁 방지제도는 모두 외부의 위협에 대처하기 위한 것들이었다. 앞에서 살핀 대로, 1970년부터 2000년전까지 미국은 주로 마약카르텔에 대응하기 위하여 자금세탁제도를 구축했다. 1990년 중·후반기부터 시작한 테러리즘에 대한 대응으로서의 금융제재는 2001년 9/11테러를 기점으로 미국의 자금세탁제도를 변화시키는 데 중심된 역할을 했다. 이후, 이란과 북한의 핵무기 및 미사일 프로그램의 위험성이 부각되면서 대량살상무기 확산금융에 대한 제재가 자금세탁 및 불법금융 방지제도의 새로운 쟁점으로 떠올랐다. 유엔안전보장이사회와 유엔총회는 미국의 이러한 노력에 상응하여 자금세탁 및 불법금융행위를 국제적 범죄 내지 국제사회의 안전과 평화를 위협하는 요인으로 지목하고 관련 제도를 전세계적으로 구축하기 위한 조치들을 취해왔다.

## 2. 유럽연합의 대응

유럽의 경우에도 1980년대 후반 무렵부터 미국과 함께 국제사회에 있어 조직범죄 및 자금세탁과 관련된 문제에 주의를 기울이기 시작했다. 즉, 유럽에서도 마약과 관련된 조직범죄자들의 자금이 또 다른 국제범죄의 요인이 된다는 의식 하에 불법자금에 대한 통제에 초점을 맞추기 시작했으며 9/11 테러 이후 테러자금에 대한 차단으로 관심이 집중되었다.

유럽연합은 FATF 권고안(40+9)을 이행하는 「제3차 자금세탁방지지침(Third Anti-Money Laundering Directive)」 2005년 10월 26일 채택하고 2005년 12월 15일에 발효했다.<sup>39)</sup> 이후, 유럽위원회(the European Commission)

39) 정식명칭은 「자금세탁 및 테러자금조달을 위한 금융체계이용의 방지에 관한 EU 지침(Directive 2005/60/EC of the European Parliament and the Council of 26 October

는 동 법안을 보충하는 「시행조치지침(Implementing Measures Directive)」을 2006년 8월 24일 발효했다.<sup>40)</sup> 기본적으로 이 두 가지 법안은 자금 세탁 및 테러리스트 금융활동 목적의 금융시스템의 사용을 방지하는 내용을 담고 있다. 또한, 동 법안들은 금융기관이 적절한 실사, 고객 신상 및 동기 파악, 실질적 소유자(beneficial owners) 위험 파악, 정치적 문제 인물과의 거래 관계, 단체 기초의 자금세탁 및 테러리스트 금융행위 방지 조치의 적용 등의 역할을 해야 하며, 이러한 것들은 새로운 위험기반 제재를 중심으로 한다는 점 등을 내용으로 하고 있다. 이외에도 무기명계좌 내지 명목 은행(shell bank)과의 거래금지, 금융정보보호원(FIU)의 설립과 의심스러운 거래의 보고, 적절한 처벌 및 제재 규정의 수립 등을 규정하고 있다. 이는 유엔안보리 결의안 및 FATF의 해당 제재안에서 제시된 것들이다. 유럽연합은 이 두 가지 법안이 2007년 12월 15일부터 유럽연합 각 회원국의 국내법으로 편입되도록 요청했으며,<sup>41)</sup> 각국은 이에 대한 입법적 조치를 마쳤다.

### 3. 동아시아의 대응

일본은 자금세탁 및 테러리스트 금융활동에 대한 제재와 관련하여 유럽 및 미국과 긴밀한 협력 하에 법적 방안들을 변화시켜 나갔다. 일본 역시 관련 규정을 도입하는데 있어 유엔의 결의안과 협약을 표준으로 삼고 있다. 일본은 1991년 마약관련 범죄의 자금세탁행위를

---

2005 on the prevention of the use of financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing)」이다.

40) Commission Directive 2006/70/EC of 1 August 2006 laying down implementing measures for Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council as regards the definition of 'politically exposed persons' and the technical criteria for simplified customer due diligence procedures and for exemption on grounds of a financial activity conducted on an occasional or very limited basis.

41) 유럽연합 제3자금세탁방지명령 제45장 제1절(Article 45 Paragraph 1)과 유럽위원회 제5장 제1절 참조.

규제하는 내용을 담은 「국제적 협력 하에 규제약물에 관한 부정행위를 조장하는 행위 등의 방지를 위한 마약·향정신성의약품관리법 등의 특례에 관한 법률」 제정했으며, 1999년에는 「조직범죄의 처벌 및 범죄수익의 규제 등에 관한 법률」을 제정했다. 2002년에는 「공중 등 협박 목적의 범죄행위를 위한 자금의 제공 등의 처벌에 관한 법률」을 제정했다. 이외에도, 「금융기관 등에 의한 본인확인 등에 관한 법률」에서는 자금세탁 일반을 규율하는 내용을 담고 있으며, 「외환 및 외국무역에 관한 법률」은 지정제도를 마련하여 불법자금에 해당하는 테러자금 및 대량살상무기 확산 자금을 대한 금융규제가 가능하도록 규정하고 있다. 일본의 경우 대체로 자금세탁방지 및 불법자금에 대한 금융규제의 유엔 결의안 및 국제협약 등을 통하여 새롭게 형성된 국제규범에 대해서 충실히 국내법으로 이행하는 모습을 보여왔다.

우리나라의 경우에도 「유엔 마약 및 향정신성물질의 불법거래에 방지에 관한 협약」을 이행하기 위하여 1995년 제정된 「마약류 불법거래 방지에 관한 특례법」이 초국가적 조직범죄의 자금세탁을 규제하기 위한 본격적인 입법이라고 할 수 있다. 대량살상무기 확산금융행위와 관련해서는 「외국환거래법」 제15조 제2항 및 동법 시행령 제29조 제1항이 지정제도를 규정하고 있다. 동법과 동법 시행령을 바탕으로 「국제평화 및 안전유지 등의 의무이행을 위한 지급 및 영수 허가 지침」에서 구체적으로 지정대상자별 규제를 규정하고 있다. 또한, 「공중 등 협박목적에 관한 자금조달행위의 금지에 관한 법률」 제4조는 테러리즘과 관련된 지정인 제도를 마련하고 있다. 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」에서는 제2조 제3호 다목은 「공중 등 협박목적에 관한 자금조달행위의 금지에 관한 법률」상의 공중협박자금을 불법재산으로 규정하고 있으며, 금융회사 등이 고객의 불법재산관련 혐의거래를 보고하고 내부통제체계를 수립하도록 하고 있다. 나아가, 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」에서는 공중협박

목적 자금거래에 관한 특정 행위를 범죄로 규정하고 있으며 이와 관련하여 동법의 물수·추징과 관련한 여러 가지 규정들을 적용하도록 하고 있다. 우리의 경우도 대체로 국제적인 자금세탁 및 불법자금 거래와 관련된 유엔의 결의안 및 국제 협약을 충실히 따라 이행입법을 하고 있다.

최근, 중국은 특히 북한의 대량살상무기 확산 자금을 대한 제재와 관련하여 실효적인 조치들을 내어놓고 있다. 유엔안전보장이사회 결의안 제2094호가 발효된 후 중국의 상업은행들이 북한 관련 계좌를 폐쇄하거나 대북 송금업무를 중단하고 있다. 중국의 최대 외환 거래 은행인 중국은행은 북한의 조선무역은행에 거래 중지와 계좌 폐쇄를 통보했다.<sup>42)</sup> 이어, 중국정부는 건설은행, 농업은행, 공상은행 또한 계좌를 폐쇄하고 대북 송금업무를 중단했다고 발표했다.<sup>43)</sup>

## 제 2 절 대량살상무기 확산금융방지 관련 유엔안전보장이사회 결의안의 종류

### 1. 대량살상무기 확산방지를 위한 초기 유엔안전보장이사회 결의안

유엔안전보장이사회가 대량살상무기 확산 방지와 관련 내용을 최초로 언급한 것은 1991년 유엔안전보장이사회 결의안 제687호를 통해서이다. 당시 유엔안전보장이사회는 동 결의안을 통하여 이라크의 생화학무기 및 미사일 프로그램과 관련한 권고안 및 제재안을 선언했다.

42) 연합뉴스, “중국은행, 조선무역은행 계좌 폐쇄”, (2013. 5. 8.) <http://media.daum.net/foreign/others/newsview?newsid=20130508151110278> 참조. 사실, 조선무역은행은 북한의 핵실험을 제재하기 위한 유엔안보리 제2094호에 피지정단체로 기재되어 있지 않았으나 미국이 불법자금 거래혐의자로 지목한 단체이다.

43) 한겨레 뉴스, “중국 4대은행 대북송금 중단” (2013. 5. 10.) <http://www.hani.co.kr/arti/international/china/586937.html> 참조.

유엔이 대량살상무기 확산과 관련된 본격적인 대응책을 마련한 시점은 2000대 중반 이후이다. 유엔안전보장이사회는 2004년 4월 28일에 있는 제4956회 회의에서 대량살상무기 확산방지와 관련된 결의안 제1540호를 통과시켰다. 본 결의안에서는 핵무기 및 생화학 무기(nuclear, chemical, or biological weapons) 및 이에 대한 운송수단(their means of delivery)<sup>44)</sup> 그리고 관련 물질(related material<sup>45)</sup>)을 확산하는 행위가 국제 평화와 안전(international peace and security) 보호에 위협이 된다고 선언했다. 특히 동 결의안은 대량살상무기 확산과 관련하여 유엔안전보장이사회 결의안 제1267호<sup>46)</sup>가 적용되는 비정부기구(non-State actors) 및 유엔안전보장이사회 결의안 제1373호<sup>47)</sup>가 적용되는 자들이 핵·생화학 무기와 이에 대한 운송수단을 획득, 개발, 거래하는 행위를 대상으로 하고 있다는 점을 명확히 하고 있다. 즉, 동 결의안은 9/11테러 직후 테러단체의 대량살상무기 획득과 사용을 우려하고 있으며 이에 주된 초점을 맞추고 있다.

유엔안전보장이사회 결의안 제1540호에서는 대량살상무기 확산의 방지와 관련하여 회원국들이 취해야 할 다양한 조치를 열거하고 있다. 우선, 모든 회원국은 본 결의안에 규정된 대량살상무기를 확산하는 행위를 방지할 의무를 진다고 하고 있다. 보다 구체적으로, 동 결의안은 회원국이 핵무기 및 생화학무기 그리고 이에 대한 운송수단의 개발, 획득, 제조, 소지, 운송, 이전 혹은 사용과 관련된 비정부기구를

---

44) 대량살상무기에 대한 운송수단이란 핵·생화학무기를 운반할 수 있는 미사일, 로켓 그리고 기타 무인시스템을 의미한다.

45) 관련 물질(related material)이란 다자간의 조약과 협약의 대상이 되었거나 회원국의 통제리스트에 포함되어 있는 핵·생화학무기 및 이에 대한 운송수단을 설계, 개발, 생산 또는 사용할 수 있는 물질, 장비, 기술을 가리킨다.

46) 유엔안전보장이사회 결의안 제1267호는 1999년 발효되었으며 당시 아프카니스탄을 거점으로 하여 국제사회의 평화와 안전에 위협이 되던 오사마 빈라덴 및 탈레반 등 국제테러리즘과 관련된 자들을 지정하여 제재하는 내용을 담고 있다.

47) 유엔안전보장이사회 결의안 제1373호는 2001년 발효되었으며 당시 국제테러리즘을 제재하는 내용을 담고 있다.

지원하는 어떠한 활동도 금지하고 있다. 나아가, 동 결의안은 회원국이 대량살상무기와 관련된 금지물품에 대한 수출 및 환적 통제 수단을 마련해야 한다고 하고 있다. 여기에는 금융행위 등 수출 및 환적을 지원하기 위한 자금이나 서비스를 제공하는 행위도 포함된다고 하고 있다. 결론적으로 유엔안전보장이사회 결의안 제1540호는 대량살상무기 확산 금융행위를 제재하고 방지와 관련하여 이후 등장할 유엔안전보장이사회 결의안의 초석이 되었다.

이어, 유엔안전보장이사회는 2006년 4월 27일에 있는 제5429회 회의에서 발효된 결의안 제1673호를 통하여 유엔안전보장이사회 결의안 제1540호의 후속 조치를 구체화하고 있다. 유엔안전보장이사회 결의안 제1673호에서는 회원국들의 협력, 보고서 제출, 국내법의 정비 등 유엔안전보장이사회 결의안 제1540호에서 제시된 실행안을 이행할 것을 촉구하고 있다.

## 2. 북한 관련 유엔안전보장이사회 결의안의 금융제재

### (1) 유엔안전보장이사회 결의안 제1695호

유엔안전보장이사회가 대량살상무기 확산 방지를 내용으로 하고 있는 유엔안전보장이사회 결의안 제1540호를 처음으로 특정국가에 명시적으로 적용한다고 선언한 것은 2006년 7월 15일의 유엔안전보장이사회 결의안 제1695호를 통해서이다. 동 결의안에서는 북한이 발사한 미사일이 핵·생화학무기를 운반할 수 있는 수단이 될 수 있는 잠재적 가능성이 있다는 데 대한 심각한 우려(grave concern)를 표명하고 있다. 이어, 북한이 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency, IAEA)의 핵무기 비확산 조약의 탈퇴를 선언하고 핵무기 개발 목표로 삼고 있는 데 대한 비난을 하고 있다. 유엔안전보장이사회는 북한이 미사일 발사와 핵무기 개발 프로그램을 중지하고 이미 2005년에 한반



도의 비핵화를 선언한 6자 회담으로 복귀할 것을 요구하고 있다.

동 결의안에서 유엔안전보장이사회는 모든 회원국이 미사일, 미사일 관련 품목, 물질, 상품 및 기술이 북한의 미사일 혹은 대량살상무기 프로그램으로 이전되는 것을 감시하고 방지하도록 요청하고 있다. 나아가 유엔안보리는 모든 회원국이 북한으로부터 미사일 혹은 미사일 관련 품목, 물질, 상품 및 기술이 이전되는 것과 북한의 미사일 혹은 대량살상무기 프로그램과 관련한 금융자원(financial resources)의 이전을 감시하고 방지하도록 요구하고 있다.

## (2) 유엔안전보장이사회 결의안 제1718호

유엔안전보장이사회는 2006년 10월 14일 결의안 제1718호를 통하여 대량살상무기 확산방지를 내용으로 하고 있는 유엔안전보장이사회 결의안 제1540호를 재차 확인하고 있다. 동 결의안은 핵무기비확산조약에서 금지하고 있는 핵실험을 북한이 2006년 10월 9일에 행한데 대한 심각한 우려를 표명하고 있으며 이에 대응한 제재안을 제시하기 위하여 발효되었다.

동 결의안은 우선 모든 회원국이 북한에 무기 일반의 공급, 판매, 이전하는 행위를 금지하도록 하고 있다. 동 결의안은 S/2006/814, S/2006/815 및 S/2006/816<sup>48)</sup> 문건의 목록에 제시된 모든 품목, 물질, 상품 그리고 기술 및 기타 핵무기 및 탄도미사일 혹은 기타 대량살상무기 프로그램과 관련한 품목, 물질, 상품 그리고 기술의 북한에의 이전을 금지하고 있다. 나아가, 이 외에 제재 대상이 되는 추가적인 물품, 물질, 장비, 상품, 기술을 결정하고 추가적인 사람과 단체를 지정하는데 회원국들이 협조할 것으로 요청하고 있다. 또한, 동 결의안에

48) 전략물자의 목록을 규정한 유엔안전보장이사회 또는 관련 제재위원회의 문서이다. S/2006/814는 NSG 물품으로 불리며 핵 통제리스트를 가리킨다. S/2006/815는 MTCR 물품으로 불리며 미사일 통제리스트를 가리킨다. S/2006/816은 AG 품목으로서 화학무기 통제리스트를 가리킨다.

서는 또한 여러 가지 형태의 사치품(luxury goods)의 이전을 금지하고 있다. 핵무기 및 탄도미사일 혹은 기타 대량살상무기 프로그램과 연관된 자의 북한으로의 여행 또한 금지하고 있다.<sup>49)</sup>

다만, 동 결의안이 제시한 금융제재는 대량살상무기 프로그램과의 관련성이 있는 한도에서 작동하도록 하고 있다. 즉, 동 결의안은 모든 회원국이 북한 및 북한을 대표하거나 지시를 받는 자 혹은 단체의 핵 및 기타 대량살상무기 그리고 탄도미사일 프로그램과 관련된 자금(the funds), 기타 금융자산(financial assets) 그리고 경제자원(economic resources)을 즉시 동결하도록 하고 있다. 유엔안전보장이사회는 모든 회원국이 동 결의안을 실행하기 위한, 상호협력, 국내입법 등의 조치를 하도록 촉구하고 있다.

동 결의안은 이 금융제재에 대하여 예외를 두고 있다. 식량, 의약품 및 의학적 치료, 세금, 보험, 공공요금(public utility charge), 동결된 자금과 금융자산 및 경제적 자원의 유지, 법률서비스 비용 등과 관련된 금융행위 대해서는 유엔안전보장이사회 위원회(Committee)의 거부가 없는 한 가능하도록 하고 있다.

### (3) 유엔안전보장이사회 결의안 제1874호

유엔안전보장이사회는 북한이 2009년 5월 25일 행한 또 한 번의 핵 실험에 대한 대응방안으로 같은 해 6월 12일 유엔안전보장이사회 결의안 제1874호를 발효시켰다. 동 결의안에서는 종전의 유엔안전보장이사회 결의안 제825호, 제1540호, 제1695호, 제1718호를 재차 확인하고 있다. 우선 동 결의안의 금융제재와 관련하여 유엔안전보장이사회 결의안 제1718호의 자금, 기타 금융자산 그리고 경제자원에 대한 동결 등의 내용을 반복해서 확인하고 있다.

49) 또한, 동 결의안의 목적을 달성하기 위하여 필요하다고 생각되는 예외에 해당하는 인도주의적 요청을 기초로 하여 정당화할 수 있는 여행에 대해서는 여행금지조치가 적용되지 않는다고 하고 있다.



또한, 동결의안은 이란에 대한 금융제재안을 규정하고 있는 유엔안전보장이사회 결의안 제1747호와 유사한 내용을 담고 있다. 즉, 유엔안전보장이사회는 모든 회원국과 국제금융기관은 북한과의 무역과 관련한 보조금, 금융지원, 무료대출 등의 새로운 지원을 하지 말도록 요청하고 있다. 나아가, 동결의안은 유엔안전보장이사회 결의안 제1803호와 마찬가지로 북한과의 무역거래와 관련한 공적 금융지원을 하지 못하도록 하고 있다. 이 공적 금융지원의 예로는 수출 신용, 보증 및 보험 등을 예로 들고 있다.<sup>50)</sup>

#### (4) 유엔안전보장이사회 결의안 제2087호

유엔안전보장이사회는 2013년 1월 22일 결의안 제2087호를 통하여 대량살상무기 확산방지를 내용으로 하고 있는 종래의 유엔안전보장이사회 결의안을 재차 확인하고 있다. 동 결의안은 북한이 2012년 12월 12일에 발사한 탄도미사일에 대응한 제재안을 담고 있다.

동 결의안은 종전의 결의안과 비교하여 새로운 제재안을 담고 있지는 않다. 다만, 별표에 구체적인 제재 목록을 상세화한 부분이 종래의

---

50) 이뿐만 아니라 유엔안전보장이사회 결의안 제1874호에서는 결의안 제1718호와 동 결의안에서 공급, 판매, 이전, 수출이 금지된 물품을 압수(seize)할 수 있도록 하고 있다. 나아가, 유엔안전보장이사회는 동 결의안을 통하여 모든 회원국이 자신의 영토내의 항구와 공항 등에서 북한을 착신과 발신으로 하는 모든 화물을 검색하도록 하고 있다. 이를 위해서는 합리적인 근거가 있어야한다고 명시한 것은 이란에 대한 유엔안전보장이사회 결의안 제1803호에서 담고 있는 내용과 동일하다. 여기서 한발 더 나아가 유엔안전보장이사회는 모든 회원국들이 유엔안전보장이사회 결의안 제1718호가 금지하고 있는 물품을 선적하고 있다는 합리적인 근거가 있는 경우 해당 선박의 국적 국가의 동의를 받아 공해상에서 해당 선박에 대한 검색을 행하도록 하고 있다. 또한, 유엔안전보장이사회 결의안 제1803호에서는 해당 선박의 국적 국가가 이에 협조하도록 하고 있으며 협조하지 않을 시 회원국은 유엔안전보장이사회의 위원회에 해당 사실 상세를 보고하도록 하고 있다. 여기서 한 발 더 나아가, 동 결의안은 회원국들이 결의안 제1718호에서 금지된 사항과 연관이 있다고 합리적인 근거가 있는 경우 북한 선박에 대해서 연료, 저장물품 및 기타 선박에 대한 여러 가지 서비스를 제공하는 것을 금지하고 있다.

북한에 대한 제재와 차이가 나는 점이다. 즉 별표에는 여행 금지 대상자<sup>51)</sup> 및 자산 몰수 대상<sup>52)</sup>을 명시하고 있다.

#### (5) 유엔안전보장이사회 결의안 제2094호

유엔안전보장이사회는 2013년 3월 7일 결의안 제2094호를 통하여 대량살상무기 확산방지를 내용으로 하고 있는 종래의 유엔안전보장이사회 결의안을 재차 확인하고 있다. 동 결의안은 북한이 2012년 12월 12일에 발사한 탄도미사일에 대응한 제재안을 담고 있다. 동 결의안의 북한에 대한 제재안은 상당부분 종래의 결의안의 내용을 반복하고 있다.

다만, 동 결의안은 북한에 대한 금융제재를 상당부분 강화하고 있다. 모든 회원국들은 북한의 핵 및 탄도미사일 프로그램 및 기타 유엔안전보장이사회 결의안 제1718호, 제1874호, 제2087호에서 금지하고 있는 활동에 기여하는 현금다발(bulk cash)을 포함한 모든 금융 및 기타 자산과 자원의 제공 및 이전을 방지해야 한다. 이러한 조치에는 북한의 이와 같은 위반행위와 관련하여 각국의 영토 내에 있는 금융 및 기타 자산과 자원들을 동결하는 것이 포함된다.

나아가, 동 결의안은 북한의 핵 및 미사일 프로그램과 관련 있다고 여길 합리적인 근거가 있는 경우 모든 회원국들이 자신의 영토와 관할 내에서 북한 은행의 지부, 자회사, 대표사무소가 개설되는 것을 금지하고 북한 은행이 소유한 새로운 사업을 개시하는 것을 금지하도록 하여 북한과 관련된 금융서비스의 제공을 차단하도록 하고 있다. 또한, 동 결의안은 북한의 핵 및 미사일 프로그램과 관련 있다고 여길

---

51) 여행금지대상자는 조선우주기술위원회의 위성통제소의 소장인 백창호, 소해위성 발사장의 책임자인 장명진, 단천상업은행의 직원인 라경수, 단천상업은행의 직원인 김광일이 명시되었다.

52) 자산몰수대상 기관은 조선우주기술위원회, 동방은행, 조선금령무역회사, 토성기술 무역회사, 조선련하기계합작투자회사, 영도국제무역회사가 명시되었다.

합리적인 근거가 있는 경우 모든 회원국들이 자신의 영토와 관할 내에 있는 금융기관이 북한 내에 대표사무소, 지부 혹은 은행계좌를 개설하는 것을 금지할 적절한 조치를 취하도록 요구하고 있다.<sup>53)</sup>

또한, 동 결의안의 별표 I, II에는 여행금지 대상자 및 자산몰수 대상을 추가하고 있다. 별표 III에는 금지하는 물품, 물질, 장비, 상품 및 기술을 상세히 기재하고 있다. 별표 IV에는 사치품 목록이 기재되어 있다.

### 3. 이란 관련 유엔안전보장이사회 결의안의 금융제재

#### (1) 유엔안전보장이사회 결의안 제1696호

유엔안전보장이사회는 2006년 7월 31일에 있는 제5500회 회의에서 이란의 핵프로그램(nuclear program)과 관련된 유엔안전보장이사회 결의안 제1696호를 발효시켰다. 동 결의안은 이란의 핵프로그램이 핵무기 개발과 연관될 위험(risk)을 국제원자력기구(International Atomic Energy, IAEA)의 보고서에 기초하여 제시하고 있다. 유엔안전보장이사회는 모든 회원국이 이란의 농축 및 재처리 활동과 탄도미사일 프로그램에 기여할 수 있는 품목, 물질, 상품 및 기술의 이전을 금지하고 감시하도록 촉구하고 있다.

#### (2) 유엔안전보장이사회 결의안 제1737호

유엔안전보장이사회는 2006년 12월 23일에 이란의 핵 프로그램 및 탄도미사일 프로그램과 관련하여 유엔안전보장이사회 결의안 제1696호를 재차 확인하며 이에 대한 후속조치로 결의안 제1737호를 발효시켰

---

53) 이외에도 동 결의안에서는 북한을 출항지 혹은 입항지로 하거나 경유지로 하는 모든 화물을 검색할 수 있도록 하고 있다. 이 경우 회원국은 검색을 거부하는 북한 국적 등의 선박에 대해서는 응급 혹은 회항을 목적으로 하지 않는 한 입항을 거부할 수 있다. 나아가 회원국은 자신의 영토 내에서 항공기가 금지물품을 싣고 있다는 합리적인 근거가 있을 경우 항공기의 이륙을 허가하지 않을 수 있다. 게다가, 동결의안은 회원국들이 북한 외교관에 대한 강화된 감시를 할 것을 요구하고 있다.

다. 우선, 유엔안전보장이사회 결의안 제1737호에서는 모든 회원국이 이란의 농축, 재처리 혹은 중수로 관련 활동 및 핵무기 운송 체계에 기여할 모든 물품, 물질, 장비, 상품 그리고 기술의 공급, 판매 혹은 이전을 방지할 필요한 조치를 취할 것을 의무화하고 있다. 금지물품은 북한에 대한 유엔안전보장이사회 결의안 제1718호와 마찬가지로 S/2006/814와 S/2006/815에 기초하여 상세히 적시하고 있으며 이 금지물품의 목록은 예시된 것이다. 동 결의안에는 최종사용자(end-user)와 그의 위치(location)를 이중용도 물품(dual-use item)의 거래에 기재하도록 보다 진전된 제재안을 담고 있다.

동 결의안에서 금지 물품의 확산에 대한 제재 규정들은 유엔안전보장이사회 결의안 제1540호 위원회의 사안에 따라 심사하여 사전에 내린 결정에 따라 적용되지 않을 수 있다. 즉, 금지 물품과 이와 관련한 지원활동의 공급, 판매, 이전 혹은 제공이 이란의 확산 가능성이 높은 핵관련 활동과 핵무기 운반 체계의 개발을 촉진하는 기술의 발전과 명백히 관련이 없는 경우가 이에 해당한다. 예를 들어, 식량, 농업, 의료 혹은 기타 인도주의적인 목적을 위한 물품과 지원활동이 이에 해당한다. 이 경우, 해당 계약이 문제의 물품과 지원활동의 전달과 관련하여 적절한 최종사용자를 명시해야 한다. 나아가, 이란이 확산 가능성이 높은 핵 관련 활동 혹은 핵무기 운반 체계의 개발을 위하여 문제되는 물품을 사용하지 않을 것을 약속해야 한다.

동 결의안 역시 이러한 금지 물품의 확산을 지원하는 금융행위를 차단하도록 하는 내용을 담고 있다. 즉, 모든 회원국은 금지된 물품, 물질, 장비, 상품 그리고 기술과 관련된 기술적인 지원이나 훈련, 금융지원, 투자, 중개 혹은 기타 서비스 그리고 금융재원이나 서비스를 이란에 제공하는 것을 방지하는 데 필요한 조치를 취해야 한다.

나아가, 유엔안전보장이사회는 모든 회원국에게 동 결의안이 발효한 후 해당국의 영토내에 존재하는 별표에 기재되었거나 유엔안전보장이

사회 혹은 위원회가 지정하는 자 혹은 단체<sup>54)</sup>가 관리하는 자금, 기타 금융재원 및 경제적 자원을 동결하도록 하고 있다.

이러한 제재에 대해서도 유엔안전보장이사회는 식량, 의약품 및 의학적 치료, 세금, 보험, 공공요금(public utility charge), 동결된 자금과 금융자산 및 경제적 자원의 유지, 법률서비스 비용 등과 관련된 금융 행위 대해서는 예외적으로 허용하고 있다. 또한, 피지정인 내지 피지정단체가 동 결의안의 발효 전에 체결한 계약에 기초하여 행하는 변제에 대해서도 예외로 두고 있다. 다만, 이 계약이 동 결의안에서 금지된 물품, 물질, 장비, 상품, 기술, 지원, 훈련, 금융지원, 투자, 중개 혹은 서비스와 관련이 없어야 한다.

### (3) 유엔안전보장이사회 결의안 제1747호

유엔안전보장이사회는 2007년 3월 24일에 이란의 핵 프로그램 및 탄도미사일 프로그램과 관련하여 유엔안전보장이사회 결의안 제1696호와 제1737을 재차 확인하며 이에 대한 후속조치로 결의안 제1747호를 발효시켰다. 유엔안전보장이사회 결의안 제1747호는 새로운 IAEA 보고서를 바탕으로 결의안 1737을 대부분 반복하거나 확인하는 제재안을 담고 있다.

다만, 유엔안전보장이사회 결의안 제1747호는 이란에 대한 금융제재와 관련해서 이전의 결의안 보다 높은 수위의 내용을 담고 있다. 우

---

54) 유엔안전보장이사회 결의안 제1737호에는 기존의 결의안과는 달리 별표(Annex)에 피지정인과 피지정단체의 명단을 기재하기 시작했다. 동 결의안 별표에는 이란의 핵프로그램 관련 단체가 이란원자력에너지기구(Atomic Energy Organisation of Iran) 등 7개, 탄도미사일 관련 단체가 샤히드헬멧기업군(Shahid Hemmat Industrial Group) 등 3개, 핵프로그램 관련인이 이란원자력에너지기구의 연구개발 부분 부회장 모하마드 칸나디(Mohammad Qanna야) 등 7명, 탄도미사일 프로그램 관련인이 공군참모장 젠 호세인 살리미(Gen Hosein Salimi) 등 4명, 핵과 탄도미사일 프로그램에 동시에 관련된 공군참모장 자로 메이 젠 야하 라힘 사파비(Maj Gen Yahya Rahim Safavi)가 피지정단체 내지 피지정으로 명시되어 있다.

선, 모든 회원국과 국제금융기관은 인도주의적인 목적하에 이루어지는 것외에 이란정부에 대해서 보조금, 금융지원, 무상대출을 더 이상 하지 말 것을 요구하고 있다. 나아가 동결의안 별표에서는 피지정인과 피지정단체의 범위를 대폭 확대하고 있다.<sup>55)</sup>

#### (4) 유엔안전보장이사회 결의안 제1803호

유엔안전보장이사회는 2008년 3월 3일에 이란의 핵 및 탄도미사일 프로그램과 관련하여 유엔안전보장이사회 결의안 제1696호, 제1737호, 제1747호를 재차 확인하며 이에 대한 후속조치로 결의안 제1803호를 발효시켰다. 유엔안전보장이사회 결의안 제1803호 또한 결의안 제1737호, 제1747호의 제재안을 대부분 반복하는 데 지면을 할애하고 있다.

다만, 유엔안전보장이사회 결의안 제1803호는 이전의 결의안 보다 강화된 금융제재안을 담고 있다. 첫째, 모든 회원국은 이란과의 무역에 있어 공적 금융지원을 위한 새로운 계약을 감시하도록 하고 있다. 이 공적 금융지원의 예로는 수출 신용, 보증 및 보험 등을 들 수 있다. 즉, 동 결의안은 이란과 유엔 회원국 간의 무역활동 및 이에 대한 금융지원 활동 전반을 감시하려는 의도를 지니고 있다. 물론, 동 결의안에서는 이러한 제재안은 유엔안전보장이사회 결의안 제1737호의 확산 가능성이 높은 핵 관련 활동이나 핵무기 운반체계의 개발을 지원 하는 금융적 지원을 회피하기 위한 목적을 가지고 있다고 기재하고 있다. 둘째, 모든 회원국은 이란에 근거를 두고 있는 모든 은행과 회원국 영토 내의 금융기관간의 거래활동에 대해 감시해야 한다. 동 결

---

55) 유엔안전보장이사회 결의안 제1747호 별표의 피지정인과 피지정단체 목록은 이란혁명수비대(Iranian Revolutionary Guard Corps) 산하 및 관련 단체와 관련인들을 새롭게 포함하고 있다는 특징을 보여주고 있다. 이외에도 핵무기 및 탄도미사일 프로그램과 관련이 있다고 지정된 단체와 사람의 범위가 대폭 확대되었다.



의안은 감시대상으로 특히 이란에 거점을 둔 멜리(Melli) 은행, 사데라트(Saderat) 은행, 그리고 이들의 지부들(branches)과 자회사들(subsidiaries)의 해외 영업소를 명시하고 있다. 나아가, 동 결의안 별표에는 새롭게 추가된 이란의 핵 및 탄도미사일 프로그램과 관련된 피지정인 내지 피지정단체의 목록을 기재하고 있다.<sup>56)</sup>

#### (5) 유엔안전보장이사회 결의안 제1929호

유엔안전보장이사회는 2010년 6월 9일에 이란의 핵 및 탄도미사일 프로그램과 관련하여 유엔안전보장이사회 결의안 제1696호, 제1737호, 제1747호, 제1803호 등을 재차 확인하며 보다 강화된 유엔안전보장이사회 결의안 제1929호를 발효시켰다. 유엔안전보장이사회 결의안 제1929호가 담고 있는 내용은 대부분 이란 관련 재제안을 담고 있는 종전의 결의안을 반복하는 것이다.

다만 유엔안전보장이사회 결의안 제1929호는 보다 상향된 수준의 금융제재안을 담고 있다. 무엇보다 이란혁명수비대를 명시하여 이란의 확산 가능성이 높은 핵관련 활동 및 핵무기 운반 체계의 개발에 관여하고 있다고 지적하고, 이란혁명수비대에 대해서는 유엔안전보장이사회 결의안 제1737호의 내용이 적용된다는 점을 명시하고 있다. 즉, 모든 회원국은 이란혁명수비대와 거래행위에 대해서 감시를 해야 한다는 것이다.<sup>57)</sup>

---

56) 이외에도 동 결의안은 모든 회원국들에게 각 회원국의 영토에 있는 항구와 공항에서 이란에서 출발한 이란항공화물(Iran Air Cargo)와 이란해운(Islamic Republic of Iran Shipping Line)에서 소유하거나 운영하는 항공기와 선박에 실려 있는 화물을 검색하도록 요구하고 있다. 동 결의안은 이러한 검색을 정당화할 수 있는 요건으로 해당 항공기와 선박이 유엔안전보장이사회 결의안 제1737호, 제1747호 및 제1803호 하에서 금지된 물품을 운송한다고 믿을 수 있는 합리적인 근거(reasonable grounds to believe)가 있어야 한다고 하고 있다.

57) 동 결의안은 북한에 대한 유엔안전보장이사회 결의안 제1874호의 내용과 마찬가지로, 모든 회원국이 자신의 영토내의 항구와 공항 등에서 이란을 착신과 발신으로



또한, 모든 회원국은 이란의 핵 및 미사일 프로그램과 관련 있다고 여길 합리적인 근거가 있는 경우 회원국의 국민과 단체는 보험, 재보험을 포함한 금융서비스를 제공하지 않아야 하며 어떠한 금융 및 기타 자산과 자원을 이전하고 이전받는 것 또한 금지해야 한다.

나아가, 모든 회원국은 이란의 핵 및 미사일 프로그램과 관련 있다고 여길 합리적인 근거가 있는 경우 자신의 국민과 회사가 이란혁명수비대 혹은 이란해운 등과 같이 이란에서 설립되었거나 이란의 관할에 속하는 단체 및 개인과 사업을 할 시 감시를 해야 한다.

동 결의안은 이란의 핵 및 미사일 프로그램과 관련 있다고 여길 합리적인 근거가 있는 경우 모든 회원국들이 자신의 영토와 관할 내에서 이란 은행의 지부, 자회사, 대표사무소가 개설되는 것을 금지하고 이란 은행이 소유한 새로운 사업을 개시하는 것을 금지하도록 하여 이란과 관련된 금융서비스의 제공을 차단하도록 하고 있다.

동 결의안은 이란의 핵 및 미사일 프로그램과 관련 있다고 여길 합리적인 근거가 있는 경우 모든 회원국들이 자신의 영토와 관할 내에 있는 금융기관이 이란 내에 대표사무소, 지부 혹은 은행계좌를 개설하는 것을 금지할 적절한 조치를 취하도록 요구하고 있다.

동 결의안의 별표에는 이란의 핵 및 탄도미사일 활동과 관련된 단체와 개인들을 더 추가하여 지정하고 있다. 동 별표가 종전의 결의안의 지정 목록과 다르게 구성하고 있는 부분은 이슬람혁명수비대와 이란해운이 소유, 통제, 대표하는 단체들의 목록이 따로 기재되어 있다는 점이다.

---

하는 모든 화물을 검색하도록 하고 있다. 또한, 모든 회원국들이 유엔안전보장이사회 결의안 제1737호, 제1747호, 제1803호가 금지하고 있는 물품을 선적하고 있다는 합리적인 근거가 있는 경우 해당 선박의 국적 국가의 동의를 받아 공해상에서 해당 선박에 대한 검색을 행하도록 하고 있다. 나아가, 회원국들이 유엔안전보장이사회 결의안 제1718호에서 금지된 사항과 연관이 있다고 합리적인 근거가 있는 경우 이란 선박에 대해서 연료, 저장물품 및 기타 선박에 대한 여러 가지 서비스를 제공하는 것을 금지하고 있다.

#### 4. 소 결

대량살상무기와 관련한 유엔안전보장이사회의 결의안은 우선, 대량살상무기와 관련된 물품의 개발, 획득, 제조, 소지, 운송, 이전 혹은 사용을 금지하고 있으며 이와 관련된 금융지원을 금지하는 데에서 출발하였다. 북한과 이란이 국제사회가 요구하는 사항들을 이행하지 않거나 위반하는 사례가 있을 때마다 점차로 이러한 제재의 강도가 강해지고 범위가 확대되었다. 특히, 대량살상무기와 관련된 현물의 개발, 획득, 제조, 소지, 운송, 이전 보다는 이와 관련된 금융 영역에 제재의 초점이 맞추어지게 되었다.

결국 현재 북한과 이란이 유엔안전보장이사회로부터 받는 제재의 범위는 대량살상무기의 개발, 획득, 제조, 소지, 운송, 이전 혹은 사용과 관련되어 있는 모든 국제적 금융거래로 확대되었다. 정밀 금융제재를 위하여 목록화하는 피지정 개인과 단체의 수 또한 유엔안전보장이사회 결의안이 횃수를 더 할수록 점차로 증가되었다. 이란의 모든 금융기관은 전세계 금융시스템에 있어 상시 감시 체제하에 놓이게 되었고 북한과 이란의 피지정인 및 피지정 단체에 대한 금융거래는 전면적으로 금지되게 되었다. 대량살상무기의 개발의 정도는 북한이 더 진전되었지만, 피지정 개인과 단체의 수와 종류는 이란이 훨씬 더 많다. 결론적으로 북한과 이란에 대한 유엔의 금융제재는 북한과 이란이 아주 예외적인 경우를 제외하고는 국제금융시스템을 이용할 수 없도록 하는 강도 높은 수준으로 설정되어 있다.

### 제 3 절 대량살상무기 확산금융방지 관련 유엔안전보장이사회 결의안의 특성

#### 1. 행위기반 금융제재(activity-based financial prohibitions)

행위기반 금융규제(activity-based financial prohibitions)는 유엔안전보장이사회 결의안 제1695호, 유엔안전보장이사회 결의안 제1718호, 제1737호, 제1874호, 제1929호에 따라 대량살상무기와 관련하여 유엔 회원국이 금지해야 하는 활동을 가리킨다. 이어, FATF는 유엔안전보장이사회 제1737호에 명시된 행위별 금융규제 조항을 보다 구체화한 「유엔안전보장이사회 제1737호의 행위별 금융규제의 이행에 관한 지침(Guidance Regarding the Implementation of Activity-based Financial Prohibitions of UNSCR 1737)」을 발표했다. FATF는 2012년 2월과 10월에 이 행위별 금융규제 지침을 보충·개정하여 발간했다.

행위별 금융규제에 대한 유엔안전보장이사회 결의안을 보다 상세하게 살펴보면 다음과 같다. 유엔안전보장이사회 결의안 제1695호에는 북한(DPRK)의 미사일 또는 대량살상무기(WMD) 프로그램과 관련된 금융 재원의 이전을 감시하고 방지하는 내용을 담고 있다. 유엔안전보장이사회 결의안 제1718호에는 모든 회원국이 북한 및 북한을 대표하거나 지시를 받는 자 혹은 단체의 핵 및 기타 대량살상무기 그리고 탄도미사일 프로그램과 관련된 자금, 기타 금융자산 그리고 경제적 자원을 동결하도록 하고 있다. 이어 등장한 유엔안전보장이사회 결의안 제1737호를 살펴보면, 해당 결의안들에 명시된 금지품목, 물자, 장비, 물품 및 기술의 공급, 판매, 이전, 제조 또는 사용과 관련된 어떠한 형태의 기술지원 또는 교육훈련, 금융지원, 투자, 중개 및 기타 서비스를 이란에 제공하는 행위를 금지하고<sup>58)</sup> 있다. 유엔안전보장이사회

결의안 제1803호에서는 이전의 결의안 보다 강화된 금융제재안을 담고 있다. 모든 회원국은 이란과의 무역에 있어 수출 신용, 보증 및 보험 등의 공적 금융지원과 관련한 새로운 계약의 체결을 감시하도록 하고 있다. 유엔안전보장이사회 결의안 제1874호는 종래의 유엔안전보장이사회 결의안에서 담고 있는 금융제재안과 유사한 내용을 규정하고 있다. 또한, 모든 회원국과 국제금융기관은 북한과의 무역거래와 관련한 보조금, 금융지원, 무료대출 등의 새로운 지원을 금지하고 있다. 이어 유엔안전보장이사회 결의안 제1929에서는 동 결의안에서 기술된 금지 품목, 물자, 장비, 상품과 기술의 공급, 판매, 이전, 제조, 정비 또는 사용과 관련된 금융 자원이나 서비스의 이란에 대한 제공을 금지하고 있다. 동 결의안 제21조에 따르면, 관련된 서비스, 자산 및 자원이 이란의 핵 확산 민감 활동이나 핵무기 운송 시스템의 개발에 기여할 가능성이 있다고 믿을만한 합리적인 근거를 제공하는 정보가 있는 경우 금융 서비스의 제공을 금지하고 있다.

## 2. 위험기반 금융제재(risk-based financial prohibition)

### (1) 개 요

위험기반 금융제재란 특정한 요건에 해당하는 위반사실에 대해서 제재를 가하는 것이 아니라 대량살상무기 확산과 관련된 위험성을 지니고 있는 행위자 및 행위에 대해서 금융제재를 가하는 것을 의미한다. 즉, 위험기반 제재는 전통적인 제재와 관련된 법적 기준의 형식성 내지 엄격함과는 상당한 차별성을 지니는 접근법을 택하고 있다. 요컨대, 위험기반 금융제재는 행위기반 금융제재를 기초로 하여 한 단계 더 진전된 형태의 금융제재이다.

---

58) 이와 관련된 유엔안전보장이사회 결의안 제1737호의 후속결의안은 제1747호 및 제1803호, 제1929호이다.

위험기반 금융제재에 대한 구체적인 내용을 담고 있는 것은 유엔안전보장이사회 결의안 제1929호이다.<sup>59)</sup> 유엔안전보장이사회 결의안 제1929호 제21항에서는 이란의 특정 금융거래가 핵 확산 민감 활동이나 핵무기 운송 시스템의 개발에 기여할 가능성이 있다고 믿을만한 합리적인 근거를 제공하는 정보가 있는 경우 금융 서비스의 제공을 금지하고 있다. 이어, 대량살상무기 확산과 관련되었다고 의심되는 모든 위험 금융행위를 방지하기 위한 상향된 감시체계를 적용하도록 하고 있다. 여기서 위험금융행위라 함은 유엔안전보장이사회 결의안 제1737호, 제1747호, 제1803호 등에서 규정하고 있는 행위별 금융제재의 요건에 해당할 가능성이 있는 금융행위를 의미한다.

사실, 2009년 유엔안전보장이사회 결의안 제1929호가 발효되기 전에 FATF는 2007년 유엔안전보장이사회 결의안 제1937호의 내용을 구체화하는 지침을 담은 보고서를 발간했다.<sup>60)</sup> FATF의 보고서에 따르면, 고위험의 금융기관을 이용하는 고객들과 고위험의 거래를 포착해내는 것은 각국 정부 및 금융기관에 있어 상당한 도전이다. 따라서, 유관 정부 당국들은 금융기관과 고위험 고객 및 거래를 포착하기 위하여 유엔안전보장이사회 제1737호 제6항에 기재된 위험과 연관된 정보를 공유해야 한다. 이와 같이 공유된 정보는 국제적 수출통제 체제의 비밀유지 요건 및 법집행기관과 대량살상무기 확산방지 당국의 적절한 수사 및 정보 수집 민감성을 포함하여 각국의 법체계에 기초를 두어야 한다.<sup>61)</sup>

---

59) 이 외에도 다른 유엔안전보장이사회 결의안에도 위험기반 금융제재와 관련된 단서를 담고 있는 경우가 있다. 예를 들어, 유엔안전보장이사회 결의안 제1874호에 따르면, 자국영토 내의 개인이나 금융기관이 북한의 핵, 탄도미사일, 기타 대량살상무기(WMD)와 관련된 프로그램에 지원할 수 있는 금융서비스를 제공하거나, 어떠한 금융·기타 자산 또는 자원의 이전을 금지하며 해당 금융·기타 자산 또는 자원을 동결하고, 모든 유사 관련 거래들을 방지하기 위해 강화된 모니터링을 적용한다고 규정하고 있다.

60) FATF, Guidance Regarding the Implementation of Activity-Based Financial Prohibitions of United Nations Security Council Resolution 1737 (12 Oct. 2007).

61) Id., at 4.

금융기관은 고위험 고객과 거래를 포착할 수 있는 다음 정보를 고려하여 금융기관 스스로 행위 기반 금융제재에 노출될 위험을 줄이고 관리해야 한다.<sup>62)</sup>

- ① 유관 정부기관(competent authorities)이 제공하는 관련 정보
- ② 금융기관이 고객의 적절한 주의의무 프로그램(due diligence program) 및 자금세탁방지 및 테러리즘금융방지(AML/CFT) 의무 등을 통하여 현재 수집하는 고객 및 거래 정보
- ③ 유엔안전보장이사회 결의안 제1737호와 특히 연관된 위험의 결정

금융기관들은 위의 정보를 통하여 포착된 고위험 고객 및 거래와 관련된 추가적인 정보를 수집하기 위하여 상당한 노력을 기울여야 하며 고위험의 고객과 거래에 대해서는 지속적인 감시를 해야 한다.<sup>63)</sup>

## (2) 고위험 고객 및 거래의 포착

FATF는 유엔 각 회원국들이 금융기관에 고위험 고객과 고위험 거래를 포착하기 위하여 위험 기반 접근법을 적용할 것을 독려하도록 권고하고 있다. 고위험 고객의 지표로는 설명되지 않은 자금 흐름 및 이와 관련된 다수의 계좌, 고위험 지역과 관련된 상당한 금액의 거래, 고위험 국가와 금융비밀피난처와의 잦은 자금 흐름에 연관된 개인적·사업적 계좌, 많은 수의 전자거래 금융상품과 서비스를 제공하는

---

62) Id.

63) Id. 확산금융에 대처하기 위한 위험기반 접근법의 실효성 확보에 있어 은행 및 금융기관의 자동화 시스템이 상당한 역할을 할 수 있다. 실시간 거래심사와 사후 계좌 모니터링은 금융기관의 확산금융 위험요소 관리를 위한 규제에 중요한 요소가 될 수 있다. 이러한 자동화 시스템은 높은 질적 수준과 고위험 거래 적발이 가능한 소송가능 정보에 기반을 둘 때만 운영이 가능 하다. 자동화 심사나 모니터링의 잠재적 근거로 이용될 수 있는 몇몇 유형의 정보를 각국이 보유하고 있다. See, FATF, Report, Combating Proliferation Financing: A Status Report on Policy Development and Consultation (Feb, 2010), at 26



은행, 많은 수의 자회사나 해외 지부에서 자금세탁을 위한 금융계좌를 보유하고 있는 은행 등이 있다.

금융기관이 접근하고 활용할 수는 통상의 정보는 고위험 고객과 거래를 포착하는 데 불충분하다. 따라서, 각 회원국의 정부당국은 각 국의 법테두리 내에서 정보보호법 등에 따라 금융기관에 추가적인 정보를 제공해야 한다. 관련정보는 다음과 같다.<sup>64)</sup>

- ① 확산 관련 구체적인 단체 및 개인 및 국내 수출 통제 당국이 규정한 목록을 포함하여 유엔안전보장이사회 결의안 제1737호에서 금지한 특정 물품, 물질, 장비, 상품 및 기술의 최종사용자의 이름<sup>65)</sup>
- ② 확산 금융의 유형
- ③ 확산 금융과 관련된 금융활동의 붉은 깃발
- ④ 수출 허가가 부과되거나 부인된 경력이 있는 사람의 목록과 특성과 관련 거래의 상세 (예를 들어, 관련 상품의 형태; 수출 통로; 자금조달방법; 그리고 거부 이유)
- ⑤ 유엔안전보장이사회 결의안 제1737호하에서 금지되는 물품, 물질, 장비, 상품, 그리고 기술의 유용과 관련한 정보.

또한 FATF는 해당 정부당국이 제공하는 정보 외에, 고위험 고객 및 거래를 포착하기 위하여 유엔 회원국은 고객에 대한 적절한 실사

64) FATF, *supra* note 60, at 5.

65) 우선 유엔 회원국들은 유엔안전보장이사회의 결의안의 내용에 따라 수출통제체제를 수립해야 한다. 수출통제체제를 수립하기 위해서는 통제품 목록을 작성해야 하며 이 통제품 목록은 금융기관의 감시의 기초이다. 사실, 특히 청산계정 거래와 같은 무역결제의 경우에는 물품에 대한 어떠한 정보도 제시되지 않는다. 통상적인 무역거래라고 할지라도 신용장에 일부정보가 기재되기도 하지만 신용장만으로 실제 운송 물품이 기재된 물품과 일치하는지를 확인하기 힘들다. 나아가, 국제거래상의 물품기술서에는 수출규제 대상여부 결정에 충분한 기술적 정보가 포함되어 있지 않다. 개별 민간 금융기관은 수출통제체제에 포함되는 정보를 활용하여 위험성을 선별할만한 전문성이 존재하지 않는다. FATF에서는 적어도 유엔회원국들은 금융기관이 통제품 목록에 근거한 거래심사를 하도록 권고하도록 해야 한다고 주장하고 있다. See, FATF, *supra* note 63, at 26.



(due diligence) 프로그램 및 현존하는 자금세탁 방지/테러리즘 방지 (AML/CFT) 의무를 통하여 금융기관이 수집하고 있는 고객 및 거래 정보를 고려하고 활용할 것을 권고하고 있다. 또한 유엔 회원국 정부들은 금융기관이 유엔안전보장이사회 결의안 제1737호와 특히 연관된 다음 위험 결정 요소들을 고려할 것을 독려해야 한다고 권고하고 있다.<sup>66)</sup>

- ① 이란과 연관된 고객 및 거래
- ② 특정한 거래 금융상품 및 서비스와 같은 자금 조달행위에 자금을 지원하는데 특히 사용될 수 있는 수단
- ③ 유엔안전보장이사회 결의안 제1737호에서 금지하고 있는 물품, 물질, 장비, 상품 및 기술과 연관된 고객 및 거래

이어, FATF는 회원 국가들은 그들의 금융기관들이 고위험 고객을 대리하여 금융 서비스 혹은 상품을 제공하거나 고위험 거래를 하는 대행 관계(correspondent relationship) 혹은 유사한 은행 간의 거래관계와 관련된 위험을 인식하도록 해야 한다고 권고하고 있다.<sup>67)</sup>

### (3) 고위험 고객 및 거래에 대한 상향된 보안

FATF는 유엔 회원국 정부들은 금융기관들이 특정 거래가 금지된 것인지 여부를 결정하기 위하여 고위험 고객과 거래에 상향된 보안을 적용하는 위험기반 접근법을 사용하도록 독려해야 한다고 권고했다. 상향된 보안은 추가적 정보를 수집 및 지속적인 감시를 포함한다. FATF는 금융기관에 금지된 금융행위에 고위험 고객이나 특정 거래가 관련있다는 것을 의심하거나 믿을만한 합리적인 기초가 있다면, 해당 금융기관은 적절한 조치를 취해야 할 의무가 있다는 점을 제시하고 있다.<sup>68)</sup>

---

66) FATF, supra note 60.

67) Id.

68) Id.

FATF는 아래의 요소들을 고려함으로써 고위험 고객이나 고위험 거래가 금지된 금융행위에 관련되었지를 결정하는 데 있어 금융기관이 추가적인 정보에 보다 원활하게 접근할 수 있다고 제시했다.<sup>69)</sup>

- 해당 물품의 성질, 최종 용도 혹은 최종 사용자에 대한 상세
- 국가 수출통제 당국이 발급하는 수출통제 혹은 기타 허가증 사본 및 최종 사용자 확인증 같은 수출 통제 정보
- 금융기관이 전송되는 자금을 관리하는 경우의 정보
- 해당 금융거래의 목적

특정 국가와 관련된 거래의 위험성 평가는 대량살상무기 확산활동이 우려되는 국가와 관련한 정보와 최종사용자를 은폐하기 위해서 자주 활용되는 우회로 및 수출통제 관련 규제가 약하게 적용되는 국가나 지역 관련 정보를 바탕으로 이루어진다. 현재 금융기관은 자금세탁, 테러자금조달, 대량살상무기 확산과 관련된 위험 평가에 있어 국가위험을 필수적인 요소로 고려해야 한다. 이와 관련하여 일부 금융기관은 국제금융기구(International Financial Institutions)와 FATF 보고서 등 확산 관련 위험성에 대한 공개된 정보를 참조하고 있다.<sup>70)</sup>

#### (4) 고위험 고객 명단의 공개

FATF는 유엔회원국들이 위험기반 접근법을 채택한 금융기관과 관련한 심사를 할 시 확산행위와 관련된 업체 명단을 최대한 공개할 것을 권고하고 있다. 즉, 각국은 확산 우려가 있는 단체명을 기재한 ‘참고 명단’을 작성하도록 하고 있다. 이 ‘참고 명단’에는 금융제재 대상자로 명시된 피지정자가 아닌 단체가 기재되므로 해당 단체는 활동이 금지된 것이 아니라 확산행위 관련 위험도가 높다는 의미에 지나지

69) Id., at 6.

70) FATF, supra note 63, at 25-26.

않는다. 즉, 이 명단은 금융기관이 확산행위와 관련하여 직면한 위험성을 줄이는 역할을 하며 아래에서 기술하는 지정제도를 바탕으로 하는 금융제재와는 차이가 있다. 따라서 해당 국가 당국은 개인이나 단체가 명단에 포함된 근거와 관련하여 명확한 기준과 지침을 제시해야 한다. 예를 들어, 수출면허장이 거부된 물품의 최종사용자의 명단을 기재할 수도 있고 여러 가지 정황을 바탕으로 파악한 수출통제당국이 보유한 감시목록을 활용할 수도 있다.<sup>71)</sup>

‘참고 명단’에 존재하는 단체와의 거래에 금융기관이 관여하였다는 것이 발견된 경우 각국의 정부기관은 금융기관이 해당 단체와 거래를 유보하거나 단절하도록 강요할 수 없지만, 해당 정부기관에 금융기관과 해당 단체의 거래 내역을 보고하고 강화된 심사를 하도록 할 수는 있다. 사실, 금융기관은 ‘참고 명단’에 기재된 개인 내지 단체가 발생시킬 수 있는 위험을 회피할 수 있다는 점에서 유용한 측면이 있다. 일부 국가에는 이와 관련하여 공개 명단, 비밀 명단, 등의 형태로 이미 사용되고 있다.<sup>72)</sup>

그러나, 명확한 위반행위를 기반으로 하는 제재명단 보다는 불명확하며 금융거래에 있어 여러 가지 사실적인 법적인 문제점들을 불러일으킬 수 있는 가능성이 있다는 점들이 지적되었다. 위험기반 접근법이 일반적으로 실행되었을 경우 발생할 수 있는 금융활동의 경직화 및 부정적인 비용이 발생할 수 있다. 즉, 이 접근법은 일반적 실행가능성이 떨어진다는 것이다. 또한, 명단에 기재된 금융기관의 신용 및 명예 훼손으로 인하여 명단을 작성한 해당 기관에 대한 소송 또한 우려되는 바이다. 만일, 외국 단체를 명단에 기재하거나 해당 명단을 공개할 경우에 해당 단체가 속한 국가와의 외교적인 마찰이 발생할 근 가능성이 있다.<sup>73)</sup>

---

71) Id., at 25

72) Id.

73) Id.

### 3. 금융기관의 내부통제체제

#### (1) 의 의

FATF는 유엔 각 회원국의 정부 당국의 노력만으로는 대량살상무기 확산금융 활동을 적절하게 제어하기 힘들며 금융기관의 노력과 협조가 있어야 한다고 보았다.<sup>74)</sup> 자금세탁방지제도에 기초하여 금융기관에 생성되는 거래 관련 데이터가 금융정보분석원(Financial Information Unit)을 비롯한 각 정부기관에 효과적으로 보고되고 분석될 수 있어야 한다. 여러 개의 단체와 개인이 미로처럼 얽힌 국제 조직 범죄망 및 테러리스트 연결망을 포착하기 위해서는 민간 금융기관의 정보를 바탕으로 한 정부기관 간의 협력도 필수적이다.<sup>75)</sup>

#### (2) 고객에 대한 적절한 실사(customer due diligence)

FATF는 금융기관이 익명의 계좌나 명백히 허위의 이름의 계좌를 유지하는 것을 금지하도록 하고 있다. 특히 금융기관은 다음 사항에 해당하는 경우에 고객에 대한 실사 조치를 이행해야 한다.<sup>76)</sup> 동 실사 조치는 위험기반 금융제재를 바탕으로 하여 이루어진다.<sup>77)</sup>

---

74) FATF, Proliferation Financing Report: Typologies Report on Proliferation Financing (18, Jun. 2008), at 18-19; 대량살상무기 확산금융과 관련한 활동을 효과적으로 포착, 제재 및 방지하는 것은 매우 어려운 문제이다. 대량살상무기의 부품들은 이중 용도 물품, 즉 합법적으로도 사용될 수 있는 것들이 상당하므로 이에 대한 위법적인 목적의 활용을 찾아내는 것은 쉽지 않은 과제이다. 따라서, 개별 유엔회원국 정부 기관의 노력만으로는 대량살상무기 확산에 민감한 물품을 거래하는 여러 개의 단체들 및 개인들이 복잡하게 관련된 연결망을 포착하기가 쉽지 않으며 따라서, 물품에 대한 최종사용자가 누구인지는 개별 국제거래와 관련된 몇몇 서류만으로는 파악하기 힘들다. 금융거래가 표면적으로 합법적일 경우 매우 섬세한 정보와 고도의 전문적 역량이 활용되지 않으면 확산금융행위에 적절히 대응하기 힘들다.

75) Id., at 13-14.

76) FATF, FATF Recommendation: International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation (May, 2012) at 14.

77) Id., at 15.

- ① 사업관계 형성 시
- ② 간헐적인 거래 이행 시
  - (i) 지정된 금액(미국달러/유로화 15,000)이상의 거래인 경우,
  - (ii) 혐의 거래에 있어서의 송금(wire transfer)인 경우
- ③ 자금세탁 혹은 테러리스트 금융활동에 대한 의심이 있는 경우
- ④ 금융기관이 과거에 획득한 고객의 신상정보의 진실성과 적절성이 의심되는 경우

FATF는 고객에 대한 실사 조치의 구체적인 내용에 대해서 다음과 같이 제시하고 있다.<sup>78)</sup>

- ① 고객 인지 및 신빙성 있고 독립적인 문서, 데이터 및 정보를 활용한 고객 신원 확인
- ② 실질적 명의자 인지 및 명의자의 신상을 확인하는 적절한 조치. 금융기관과 같은 법인의 경우 해당 법인의 소유 및 통제 구조에 대한 파악
- ③ 거래 관계의 목적과 성질에 대한 이해와 정보의 획득
- ④ 고객, 사업, 위험성, 필요한 경우에는 자금의 원천과 같은 해당기관이 인지한 사실과 일치하는 형태로 거래가 지속되는지를 확인하기 위하여, 사업 관계 및 사업 관계에 있어 수행되는 거래에 대한 심사와 관련된 계속된 적절한 실사의 실행

금융기관에서는 외국의 혐의거래자(고객이든 명의신탁자이든)에 대해서는 일반적인 실사를 행하는 것 외에 다음의 조치를 해야 한다.<sup>79)</sup>

---

78) Id., at 14.

79) Id., at 16. 상향된 적절한 실사 조치(enhanced due diligence)는 「유엔 부패방지 협약」에서 이미 제시된 바 있는 제도이다. 본 글 제2절 2. ‘부패범죄에 대한 유엔의 금융제재’ 부분 참조.

- ① 고객 혹은 명의신탁자가 정치적으로 노출된 자인지를 판단할 수 있는 적절한 위험관리 체계를 구축.
- ② 이와 같은 거래 관계를 수행하거나 유지하는 데 있어 금융기관 고위층의 결재
- ③ 자금과 재산의 출처를 밝힐 수 있는 적절한 조치
- ④ 거래 관계에 대한 상향된 지속적인 감시 수행

또한, 국경을 넘는 대리 은행업무 및 다른 유사한 거래관계와 관련하여 금융기관은 통상적인 고객 실사 조치를 행하는 것과는 별도로 다음의 조치를 해야 한다.

- ① 의뢰인의 사업의 성격을 충분히 이해하고 해당 금융기관의 평판 및 감독의 적절성을 평가하기 위하여 대리 은행업무를 수행하는 금융기관에 대한 충분한 정보를 수집 (이는 금융기관이 자금세탁 또는 테러리스트의 금융활동 관련 조사 및 규제 조치에 취해져야 하는지를 결정하는 등의 평가를 하기 위함이다)
- ② 대리 은행업무를 수행하는 금융기관의 자금세탁방지/테러리스트 금융활동방지 통제에 대한 평가
- ③ 새로운 대리은행업무 관계를 수립하기 전에 은행 고위직의 결재
- ④ 각 금융기관 책임에 대한 명확한 이해
- ⑤ 대리은행업무 수행 금융기관의 대리은행의 계좌를 이용하는 고객에 대한 실사의 이행

나아가, 유엔안전보장이사회 결의안이나 FATF 보고서에 기재된 고위험 국가에 속하는 개인, 법인, 금융기관과의 사업 관계 및 거래에 대해서도 상향된 실사 조치를 행해야 한다. 이 상향된 실사 조치는 해당 위험에 효과적이고 비례하는 형태여야 한다.<sup>80)</sup>

---

80) Id., at 19.

### (3) 금융기관의 내부통제체제 수립

FATF는 각 유엔 회원국은 개별 민간 금융기관이 수립하고 있는 내부통제체제의 일환으로 확산금융활동의 감시 및 대처를 포함하도록 권고하고 있다. 이러한 확산금융활동을 감시하는 것으로서의 내부통제체제는 위범기반 접근법을 기초로 한다. 즉, 대량살상무기 확산활동의 위험성에 대한 평가는 기존의 고객 및 거래와 관련한 위험분석 시스템에 통합되어 활용되어야 한다.<sup>81)</sup>

이러한 내부통제체제의 수립은 「자금세탁 및 테러리즘과 확산 금융활동 방지와 관련된 FATF 특별 권고안(FATF Recommendation: International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation)」에 보다 명확히 규정되었다. 금융기관은 새로운 운송메커니즘을 포함한 새로운 상품과 새로운 사업의 개발 및 새로운 혹은 기존의 상품을 위한 새롭게 개발된 기술의 사용과 관련하여 발생가능한 자금세탁 혹은 테러리스트 금융의 위험을 포착하고 평가해야 한다.<sup>82)</sup> 또한, 금융기관은 자금세탁 및 테러리스트 금융활동을 방지할 프로그램을 실행해야 한다. 금융 그룹은 자금세탁방지/테러리스트금융행위방지(AML/CFT) 목적의 그룹 내부의 정보를 공유하는 정책과 절차를 포함하는 자금세탁과 테러리스트 금융행위의 방지와 관련한 그룹 전체에 적용되는 프로그램을 실행해야 한다. 나아가, 금융기관은 국내의 본사와 마찬가지로 외국에 존재하는 지부와 50%이상의 지분을 가진 자회사가 자금세탁방지/테러리스트금융행위방지(AML/CFT) 조치를 적용할 수 있도록 해야 한다.<sup>83)</sup>

---

81) FATF, *supra* note 63, at 18.

82) FATF, *supra* note 76, at 17.

83) *Id.*, at 18.



금융기관의 내부통제는 아래에서 살필 정밀금융 제재와 위에서 이미 살펴본 위험기반 제재를 기초로 하여 운영된다. 지정인 및 지정단체 목록을 기초로 하여 해당인이 금융기관에 대하여 실시간으로 검사할 수 있다. 다만, 해당 목록에 기재된 자 내지 단체가 개명을 하거나 새로운 단체를 활용하여 확산금융 활동을 하는 경우 금융기관의 내부통제 감시망을 벗어날 수 있다.<sup>84)</sup> 이를 해결할 수 있는 대안으로 통상의 통제 체제 보다 상향된 통제체제를 작동시키는 방법이 있다. 즉, 감시강도를 강화하고 타 금융기관 내지 국가기관과의 공동감시체제 구축 등이 이에 해당한다. 이를 원활하게 하기 위하여 감시체제와 관련한 매뉴얼<sup>85)</sup>을 개발하고 자동화시스템을 적극적으로 활용하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 위험 지표에 대한 새로운 고려와 개발이 있어야 한다.<sup>86)</sup>

#### (4) 금융기관의 금융거래 기록과 혐의거래 보고

대량살상무기 확산을 지원하는 금융활동에 대한 민간 금융기관의 주된 임무는 범죄행위 여부를 포착하고 결정하는 것이 아니라 특정 고객 및 거래에 혐의점이 발견되는 경우 이를 담당 국가 기관에 보고

84) 다만, FATF에서는 행위기반 통제를 실행할 개별 금융기관의 능력에 대해서도 일정정도 한계가 있다고 보고 있다. 은행의 경우 금융거래 및 신용거래의 위험에 대한 전문성을 지닌 특정한 금융거래가 대량살상무기 확산과 관련이 있는 점을 포착할 만한 기술과 지식은 상당히 부족하다고 보고 있다. 일반적으로 은행이 내부통제 체제를 통해 포착해내는 자금세탁행위와 새로운 금융제재 질서의 형태로서의 대량살상무기 확산금융 간에는 상당히 큰 차이가 있다. 확산금융 활동은 상대적으로 명백하게 드러나지 않으며 확산금융 활동으로 특징지을 고유한 자금패턴이나 거래주기가 없기 때문이다. FATF, *supra* note 63, at 20-22.

85) 주의할 것은, 물품 목록에 기초한 통제체제가 금융제재와 연관해서 작동하기 위해서는 금융기관에 수출통제와 관련된 전문가·관리 및 수출업자들이 주로 활용하는 여러 가지 종류의 전문지식이 필요하다. 물품목록에 기초하여 확산행위를 통제하는다는 것은 물품목록의 정확한 해석에 대해서 수출통제 당국에서도 매우 조심스럽고 어려워하는 측면이 있으며, 실시간으로 거래내역을 감시하고 통제하기가 매우 곤란한 측면이 있다. 나아가, 대량살상무기 관련 물품의 상당수는 합법적인 용도에서 사용가능한 이중 용도 물품이므로 이와 관련된 행위의 정확한 평가와 해석은 개별 금융기관의 역량 밖의 문제이다. *Id.*

86) *Id.*, at 20-21.

하는 것을 내용으로 한다.<sup>87)</sup> 대량살상무기 확산활동과 관련된 금융거래를 기록, 포착 및 보고하는 것은 종래 존재하던 어떠한 불법자금방지와 관련된 금융기관의 역할과는 구분되지만, 일단 포착된 불법 확산 관련 금융거래에 대해 기록, 포착 및 보고하는 의무는 종래의 자금세탁방지제도를 그대로 활용한 것이다.

우선, 금융기관에서는 해당 정부 당국에서 정보 요청할 경우 즉시 제출하기 위하여 그들이 행한 모든 국내·외의 거래 정보를 적어도 5년간 보관하고 있어야 한다. 이와 같은 거래기록은 개별 거래 사실을 재구성하는 데 있어 범죄 행위를 기소하는 데 있어 증거로 삼기에 충분한 정도여야 한다. 또한, 금융기관은 고객에 대한 적절한 실사 조치(customer due diligence measure)를 통하여 획득한 모든 기록 또한 거래관계가 종료한 후 특정 개별 거래가 있는 날로부터 5년간 보유해야 한다. 이러한 기록에는 여권, 신분증, 운전면허증 혹은 기타 유사 문서와 같은 공식적 신원증명 문서 및 계좌 파일 및 분석결과 등을 포함한 거래 내역이 해당한다. 담당 정부기관이 적절한 권한범위 내에서 금융기관에 기록된 거래내역을 열람할 수 있어야 한다.<sup>88)</sup>

미국과 유럽연합 등의 일부 유엔 회원국에서는 금융기관에 대량살상무기 확산 관련 혐의 금융거래에 대한 보고를 의무화하고 있다. 유럽연합에서는 2008년부터 금융기관이 이란과 북한의 혐의거래에 대한 보고를 의무적으로 하도록 하고 있다.<sup>89)</sup> 미국에서도 혐의거래, 즉 의심스럽고 통상적이지 않으며 정당하지 못한 목적을 가지고 시도하는 거래에 대한 보고서를 작성하고 제출하도록 하고 있다.<sup>90)</sup> 일정 금액

---

87) Id., at 18.

88) FATF, *supra* note 76, at 15.

89) 유럽연합은 2008년 이란과 연관되는 자금거래에 대한 금융기관의 감시를 의무화하고 있다; 423/2007(EU규제 1110/2008에 의해 수정됨). 이어 유럽연합은 2009년 은 북한 관련 금융거래 또한 의무적 감시대상으로 설정했다; 329/2007(EU규제 1283/2009에 의해 수정됨). FATF, *supra* note 63, at 21.

90) 미국의 금융범죄집행국(Financial Crimes Enforcement Network, FinCEN)이 이에 대

을 넘는 금융거래의 경우 금융기관이 자동적으로 보고하도록 하고 있는 국가들이 있다.<sup>91)</sup>

금융기관의 혐의거래에 대해서 일차적인 보고를 수령하는 기관은 대체로 금융정보분석원이다. 이와는 달리 다른 담당 기관을 지정하고 있는 회원국도 존재한다. 특히 수사와 정보가 이원화되어 각각 다른 기관에서 담당하고 있는 경우가 대부분이다.<sup>92)</sup>

#### 4. 정밀 금융제재(Targeted Financial Sanction)

##### (1) 의 의

정밀 금융제재는 종래의 특정 국가를 대상으로 하는 금융제재와는 달리 대량살상무기 확산활동을 하는 테러리스트의 금융거래 활동을 대상하여 위법행위와 제재대상간의 일치도를 높였다. 정밀 금융제재는 실물 거래에 대한 수출입통제가 아닌 그 배경이 되는 금융거래 활동을 대상으로 하는 특성이 있다. 국제거래에 있어 금융거래망은 특정 국가의 실물의 움직임과 반드시 일치하지는 않으므로 문제가 된 물품, 물질, 기술, 상품 등이 제재를 가하는 국가의 영토 밖에 존재하는 경우라도 금융제재를 통하여 확산활동을 효과적으로 차단할 수 있는 가능성이 높다.<sup>93)</sup>

이러한 대량살상무기 확산활동에 대한 정밀 금융제재는 현대 자금 세탁 방지 제도의 절정판이다. 정밀 금융제재는 확산행위자들의 자금 흐름을 차단하여 특정한 확산행위를 차단하는 역할 외에도 확산행위자들이 불법한 대량살상무기 관련 거래를 하는 능력을 일반적으로 소

---

한 담당기관이며 금융범죄집행국에서는 이와 관련하여 수집된 정보로 대량살상무기의 확산과 관련된 금융거래에 대한 분석을 실시하고 있다.

91) FATF, *supra* note 63, at 21.

92) *Id.*, at 22.

93) *Id.*

진시킨다. 즉, 유엔이 마약거래와 관련된 국제조직범죄와 테러리스트들의 연결망을 해체하고자 자금세탁제도를 전면적으로 세웠던 것처럼 정밀 금융제재는 대량살상무기 확산자의 국제적 금융능력과 연결망을 무력화시키는 의도를 지니고 있다. 사실, 대량살상무기 확산자의 연결망 해체는 국제 테러리스트들의 연결망을 해체하는 것과 동일한 의미이다.<sup>94)</sup>

## (2) 지정인 제도의 기준

지정인 제도는 정밀 금융제재의 가장 핵심적인 작동방식이다. 지정은 유엔안전보장이사회의 결의안의 부록에 기재되거나 유엔안전보장이사회 위원회의 결정됨으로써 이루어진다.<sup>95)</sup> 지정인 제도가 유엔안전보장이사회 결의안에 처음 등장한 것은 1999년 탈레반을 대상으로 한 유엔안전보장이사회 결의안 제1267호에서였다. 동 결의안에서는 탈레반이 직·간접적으로 통제하는 재산 및 해당 재산으로부터 유래하는 자금, 금융자산 등을 동결하도록 하고 있다. 이후, 유엔안전보장이사회 결의안에서는 알카에다, 오사마 빈 라덴 등의 테러리스트들을 추가하고 있다. 2006년 유엔안전보장이사회 결의안 제1718호에서 대량살상무기 확산금융과 관련한 지정 제도가 본격적으로 규정되고 활용되기 시작하여 유엔안전보장이사회 결의안 제1695호, 제1737호, 제1747호, 제1803호, 제1874호, 제1929호, 제2087호, 제2094호를 통하여 점차로 강화되었다.

피지정인을 선정하는 기준은 북한의 대량살상무기 확산과 관련된 유엔안전보장이사회 결의안 제1718호에서 처음 제시되었다. 첫째, 북한(DPRK)의 핵무기, 여타 대량살상무기 및 탄도미사일 개발 프로그램에 참여한 자 또는 단체. 둘째, 북한의 핵무기, 여타 대량살상무기 및

94) Id., at 29-31.

95) FATF, *supra* note 76, at 47.

탄도미사일 개발 프로그램에 위법한 수단으로 지원한 자 또는 단체, 셋째, 피지정인 및 피지정단체의 지시 하에 또는 대리로 일정한 행위를 한 자, 넷째, 피지정인 및 피지정단체가 직·간접적으로 소유하고 통제하는 법인 및 단체가 이에 해당한다. 이어, 이란의 대량살상무기 확산 프로그램과 관련한 지정제도의 기준은 유엔안전보장이사회 결의안 제1737호, 제1747호, 제1803호, 제1929호에서 발견할 수 있다. 첫째, 이란의 대량살상무기 확산과 밀접한 관련이 있는 핵 관련 행위 혹은 핵무기전달체계 개발에 관련된 자 또는 단체, 둘째, 이란의 대량살상무기 확산과 밀접한 관련이 있는 핵 관련 행위 혹은 핵무기전달체계 개발을 지원한 자 또는 단체, 셋째 이와 관련하여 지목된 피지정인, 피지정단체 또는 피지정인이 소유한 단체의 지시를 따르거나 대리로 행위 한 자 혹은 단체, 넷째, 유엔안전보장이사회 결의안 제1929호에 기초하여 피지정단체가 된 이슬람혁명수비대와 연관이 있는 자 혹은 단체 및 이들의 지시를 따르거나 대리로 행위한 자 혹은 단체, 다섯째, 유엔안전보장이사회 결의안 제1929호를 기초로 피지정단체가 된 이슬람혁명수비대와 연관된 자 또는 단체가 위법한 혹은 적법한 수단으로 소유하고 통제하는 단체, 여섯째, 유엔안전보장이사회 결의안 제1929호에 기초하여 피지정단체가 된 이란해운(the Islamic Republic of Iran Shipping Lines)과 연관된 단체의 지시를 따라 혹은 대리하여 행위 한 자 혹은 단체가 이에 해당한다.

### (3) 정밀 금융제재의 절차

정밀화된 금융제재는 매우 강력한 효력을 지녔다. 나아가, 정밀 금융제재는 특정한 위반 행위를 바탕으로 금융제재를 가하는 것이 아니라 대량살상무기 확산행위를 한 혐의가 있는 피지정인에 대한 금융제재이므로 매우 위험하다. 따라서, 정밀 금융제재 제도를 현실적으로

운영하기 위해서 FATF는 아래와 같은 법제도적 장치를 구축할 것을 권고하고 있다.

유엔회원국들은 유엔안전보장이사회 결의안 제1718호 및 제1737호에 따라 지정대상을 확정하는 요건 및 절차를 수립해야 한다. 지정요건과 절차에 있어 피지정인의 충분한 신상확인을 할 수 있는 정보 및 피지정인이 지정 기준에 부합한다는 것을 입증할 구체적 정보들을 필수적으로 고려해야 한다. 나아가, 지정제도를 적절히 운영할 법적 권한이 있는 담당 기관을 설정해야 한다. FATF는 이와 관련하여 각 회원국은 선의의 제3자 보호 규정 및 절차를 마련할 것을 권고하고 있다. 피지정인에 대해서는 통지, 청문 등의 적절히 항변 기회를 부여할 수 있는 절차를 마련해야 한다.<sup>96)</sup>

유엔회원국들은 피지정인과 피정단체가 지정 기준에 더 이상 부합하지 않는 경우 유엔안전보장이사회에 지정을 철회의 청구를 할 수 있는 절차를 구축해야 한다. 유엔안전보장이사회의 대량살상무기 확산 제재 위원회가 피지정인 과 피지정단체에 대해 지정철회를 하는 경우 유엔회원국은 해당 자금에 대한 동결과 금융 거래 금지를 이행할 의무를 더 이상 지지 않게 된다.<sup>97)</sup> 나아가 피지정인 및 피지정 단체와 유사한 명칭을 지닌 자 및 단체가 받을 수 있는 불이익을 시정하기 위한 절차를 마련해야 하며, 혹 유엔회원국에서 오인으로 피지정인 아닌 자와 피지정 단체가 아닌 단체를 피지정인 혹은 피지정 단체로 지목하여 자금 동결 등의 제재를 가하고 있는 경우 지정의 철회를 청구할 수 있는 절차를 마련해야 한다.<sup>98)</sup>

나아가, 유엔안전보장이사회 결의안 제1718호 및 제1737호가 규정하고 있는 제재 면제에 해당하는 경우 각 유엔 회원국은 자금 동결 및

---

96) Id., at 48-49

97) Id., at 50-51

98) Id., at 51.



거래 금지 조치를 해제해야 한다.<sup>99)</sup> 또한 유엔 회원국들은 동결된 계좌와 동결되기 전의 관계로 인하여 합법적으로 수령해야 하는 비용, 수수료, 이자 및 수익에 대해서는 접근할 수 있도록 허용해야 한다.<sup>100)</sup>

## 제 4 절 대량살상무기 확산금융행위 관련 제재

### 1. 대량살상무기 확산금융행위의 요건

#### (1) 대량살상무기 및 운반체계의 개념

확산행위의 전제가 되는 대량살상무기 및 운반체계에 대한 정의는 유엔안전보장이사회 결의안 제1540호에서 찾을 수 있다.

*유엔 회원국은 각국의 법절차에 따라 민간주체가 핵무기, 화학무기 또는 생물학무기 및 이에 대한 운반체계의 제조, 취득, 보유, 개발, 운송, 이전 혹은 사용하는 행위와 방조, 촉진, 금융지원에 가담하는 것과 같은 행위를 방지할 수 있는 적절하고 효과적인 법제도를 구축하고 집행해야 한다.*

이후 유엔안전보장이사회 결의안 제1718호에서는 핵무기, 화학무기 또는 생물학무기 관련 물품, 물질, 상품 및 기술에 대한 북한에의 이전을 금지하고 있다. 동 결의안에서는 이 전략통제물자로 불리는 금지대상 품목의 근거를 수출통제를 위하여 작성된 목록인 S/2006/814, S/2006/815 및 S/2006/816에서 찾고 있다. S/2006/814는 NSG 물품으로 불리며 핵 통제목록을 의미한다. S/2006/815는 MTCR 물품으로 불리며 미사일 통제목록을 의미한다. S/2006/816은 AG 물품으로 불리며 화학무기 통제목록을 의미한다. 예를 들어서, 120면의 분량에 이르는

---

99) Id.

100) Id.



S/2006/814에는 특정 종류의 우라늄과 플루토늄, 핵재처리용기, 냉각기, 열교환기, 원시분리기, 중수, 마그네트 관련 물질 등등의 물품과 기술이 담겨져 있다.

## (2) 확산금융행위의 개념

확산금융은 대량살상무기 확산행위를 지원하는 금융활동을 의미하며 일정한 국제법이나 국내법에 위반하여 핵무기, 화학무기 또는 생물학 무기와 이 무기들이 운반수단과 관련된 물질 (여기에는 기술 및 불법목적의 이중용도 물품을 포함한다)의 제조, 취득, 소유, 개발, 수출, 환적, 중개, 운송, 이전, 저장, 또는 사용을 위하여 부분·전체적으로 제공되는 자금이나 금융 서비스를 가리킨다.<sup>101)</sup>

대량살상무기 확산과 관련된 금융행위는 다양한 유형을 지니고 있으며 새롭게 진화하고 있으며 따라서 매우 포착하기 힘들다. 이란 등의 확산행위자들이 가장 많이 사용하는 것이 위장 회사(front company)의 활용하여 외국의 은행에 신용장을 발급받는 방식으로 행위자가 원하는 물품을 거래하고 대금을 지급하는 방식이다. 또한 최종 사용자를 은폐하기 위하여 환적을 여러 번하고 이 과정에서 여러 개의 위장회사를 활용하는 방법 또한 흔하게 활용되는 것이다. 나아가, 자금전달원을 노출시키지 않기 위하여 계좌상의 명의인과 실질적인 거래자를 분리시키는 방법 및 대리 계좌 및 대리 은행을 이용하는 방식도 보편적으로 이용되고 있다. 이외에도 대량살상무기 관련 물품을 거래하는 금융활동은 계속해서 진화하고 있으며, 심지어 최근에 발효된 유엔안보장이사회 결의안 제2094호에서는 금융기관에 의존하지 않고 직접 현금 다발(bulk cash)를 활용하여 확산행위를 하는 경우까지 금지대상 행위에 포함시켜 놓고 있다.

---

101) FATF, supra note 63, at 5.

## 2. 제재방안

유엔안전보장이사회 결의안 제1540호에서 최초로 대량살상무기 확산행위 일체에 대한 제재안을 명시하고 있다. 이에는 확산금융행위에 대한 제재안 또한 포함되어 있다. 유엔 회원국은 유엔안전보장이사회 결의안 제1540호에서 명시한 항목에 대해 적절하고 효과적인 수출 및 환적 통제 방안을 구축, 개발, 검토 및 유지해야 한다. 여기에는 수출, 운반, 환적 그리고 재수출 통제에 관한 법제도적 장치 및 자금제공 및 금융지원과 같은 금융서비스 통제방안, 최종사용자 포착 방법의 구축과 확산행위에 기여하는 운송에 대한 통제방안, 수출통제 법령 위반에 대한 민·형사상의 제재방안을 구축하고 실행하는 것이 있다.

유엔안전보장이사회 결의안 제1540호 이후의 결의안 및 권고안에 따라 선언되고 수립된 확산금융에 대한 제재방안은 우선 확산행위자에 대한 금융서비스 제공의 금지와 자산동결이 있으며 형사상의 처벌이 있다. 이외에도 금융기관에 부여된 기록 및 보고 의무, 내부통제제도 수립의무, 등의 의무위반에 대한 민·형사상의 제재가 있다.

### (1) 행위자에 대한 제재

#### 1) 금융거래 금지

유엔안전보장이사회 결의안 제1718호 및 제1737호를 필두로 한 이후의 결의안들은 각 회원국이 대량살상무기 관련 금지 물품의 확산을 지원하는 금융행위를 차단하도록 하고 있다. 즉, 회원국들은 이란 및 북한의 대량살상무기 확산활동 그리고 피지정인 및 피지정단체와 관련하여 금융재원이나 서비스를 제공하는 것이 금지된다.

## 2) 자금동결

대량살상무기 확산 활동에 대한 대응방안으로서 자금동결이라는 용어가 처음 등장하는 것은 유엔안전보장이사회 결의안 제1718호이다. 동결의안은 모든 유엔 회원국이 북한의 대량살상무기 프로그램과 관련된 자금, 기타 금융자산 그리고 경제자원을 즉시 동결하도록 하고 있다. 유엔안전보장이사회 결의안 제1737호에서 이란의 대량살상무기 프로그램과 관련된 자금, 기타 금융자산 그리고 경제자원을 동결하도록 하고 있다. 이후 대량살상무기와 관련된 유엔안전보장이사회의 결의안 대부분에 대량살상무기 확산 관련 금융 및 경제적 자원의 동결을 선언하고 있다. 특히 유엔안전보장이사회 결의안 제1737호, 제1747호, 제1803호, 제1929호, 제2087호, 제2094호 등에서는 지정 목록을 작성하여 피지정인과 피지정단체의 재산을 동결하거나 몰수하도록 하고 있다.

재산을 동결하는 경우에도 유엔안전보장이사회는 예외를 두고 있다. 즉, 인도적 물품인 식량, 의약품 및 의학적 치료와 세금, 보험, 공공요금, 동결 자산 및 자원의 유지비용, 법률서비스 비용을 위하여 해당 재산을 사용할 수 있도록 하고 있다. 대량살상무기 확산 행위와 관련 없이 피지정인 내지 피지정단체가 결의안의 발효 전에 체결한 계약에 대한 변제는 예외로 하고 있다.

## 3) 몰 수

유엔안전보장이사회와 FATF는 각 회원국에게 확산행위자의 금융·경제적 재산을 몰수하도록 하고 있다. 유엔안전보장이사회와 FATF는 이 몰수제도를 소위 동결의 연장선상에서 이해하고 있다. FATF는 유엔 회원국들이 확산금융행위의 수익과 도구인 금융자산을 비롯한 재산을 몰수해야 하며, 이 몰수가 효과적이기 위해서는 동결의 효력이 다하기 전에 몰수를 해야 한다고 권고하고 있다.<sup>102)</sup>

---

102) Id., at 13

확산행위를 행하는 자들 중에는 이념적인 동기 보다 경제적 이득을 목표로 하는 경우가 많다. 따라서 FATF는 종래 마약관련 조직범죄 및 테러리스트 자금에 대한 몰수가 범죄조직의 연결망과 기반을 와해시키는 것과 동일한 효과를 대량살상무기 확산행위자의 재산에 대해서도 기대하고 있다.<sup>103)</sup>

몰수에는 우선적으로 형사절차를 통하여 유죄판결을 받아낸 경우 주된 형벌에 대한 부가형으로서의 범죄수익 및 도구에 대한 형사적 몰수가 있다. 형사절차에서 유죄선고를 받기 힘든 경우 FATF는 민사절차를 활용하여 민사몰수를 활용하도록 권고하고 있다.<sup>104)</sup>

#### 4) 기타 형사처벌

FATF는 확산금융행위가 중대한 범죄로 규정되어야 한다고 제안했다.<sup>105)</sup> 다만, 이에 대한 유엔 회원국들의 반응은 매우 엇갈리며 통일된 확산금융행위의 범죄화는 상당히 요원한 문제로 보인다.<sup>106)</sup>

미국, 영국, 호주를 비롯한 몇몇 유엔 회원국은 확산금융 자체를 범죄성립요건으로 규정했다. 다른 일부 회원국들은 확산금융행위를 대량살상무기의 실제적인 확산행위에 대한 방조행위 형태로 규정하는 경우도 있다.<sup>107)</sup>

반면, 상당수의 유엔 회원국들은 확산금융행위 자체를 처벌할 형벌 규정을 마련하지 않았다. 이 경우 확산금융행위에 대한 국내·외적인 규제를 위하여 형벌조항이 굳이 필요 없다는 시각을 지닌 회원국도 있다. 또한 확산행위에 대해 직접 처벌규정을 두지 않는 국가들 중 상당수는 국내의 금융기관의 위반행위에 대한 행정형벌적 규정을 둔

---

103) Id.

104) Id.

105) Id.

106) Id.

107) Id., at 13-14.

으로써 우회적인 접근법을 택하고 있는 경우도 있다.<sup>108)</sup>

FATF는 이러한 확산금융행위의 범죄화와 관련된 각 국의 다른 접근에 대해 우려하고 있다. 일반적으로 국제형사사법공조는 상호간의 처벌조항이 존재하는 것을 전제로 하는 것이기 때문에 확산금융행위에 대한 범죄화 및 범죄규정 내용의 차이가 국가간의 협력과 공조를 해하는 요인이 되어서는 안 된다는 것이다.<sup>109)</sup>

## (2) 금융기관에 대한 제재

금융기관은 확산금융행위 방지에 있어 중요한 축이며 이와 관련한 의무를 위반한 경우 민·형사상의 책임을 지게 된다. 즉, 금융기관들은 일정기간 금융거래 내역과 고객의 신상 등의 정보에 대한 기록을 보관하고 있어야 하며, 혐의거래가 포착된 경우 담당 정부기관에 보고해야 한다. 이러한 의무는 이미 종래 자금세탁방지제도에 포함되어 있는 것으로 새로울 것이 없다. 그러나, 확산행위 및 확산행위자와 관련된 금융거래가 일반적으로 금지되므로, 특히 고위험 고객의 인지 및 혐의거래 보고는 확산금융관련 제재 제도하에서 새롭게 금융기관들이 부담하게 된 의무이다. 이외에도 금융기관들은 해당업무를 수행하는 중 비밀유지의무, 적절한 주의의무 등의 기타 의무를 지게 된다.<sup>110)</sup>

---

108) Id., at 12-13.

109) Id., at 14.

110) Id., at 17-20

## 제 4 장 결론 - 유엔안보리 결의안의 영향과 전망

대량살상무기 확산과 관련한 유엔안전보장이사회의 결의안은 국제법적으로 강제효를 지니므로 각 회원국은 유엔안전보장이사회의 결의안을 준수해야 한다. 다만, FATF에서 여러 가지 형태로 제시한 권고안은 문자 그대로 권고에 지나지 않는다.

현재, 확산금융활동에 대한 유엔의 결의안 및 권고안은 두 가지 측면에서 자금세탁방지 실무를 상당히 변화시킬 가능성이 높다. 첫째, 금융기관의 내부통제제도가 확산금융행위에 대한 감시의무를 포함하는 형태로 변화할 것이다. 둘째, 기존의 불법재산에 대한 몰수제도의 모습 또한 상당부분 변화할 것이다. FATF의 권고안을 준수한다고 가정하면, 확산행위자의 재산에 대한 몰수는 자금동결제도와 결부되어 운영될 가능성이 높다. 또한 확산행위자로 지정된 경우에는 불법자금여부에 대한 증거가 필요없이 피지정자의 재산은 동결되고 몰수될 수 있게 되었다.

우선, 내부통제제도에 확산금융에 대한 방지의무를 포함시키는 것은 금융기관에 상당한 부담이 될 것이다. 앞서서도 기술한 것처럼, 수출통제체제에서 금지되는 물품의 불법성과 물품의 거래를 지원하는 금융활동의 불법성을 개별 금융기관이 모두 파악한다는 것은 매우 어렵다. 또한, 지정제도에 기초하여 혐의거래를 포착하는 것은 표면적으로는 매우 효율적이고 간단한 작업인 것처럼 보이지만 지정된 확산행위자가 다른 명의를 사용하거나 대리인을 내세우는 등의 방법을 통하여 지정제도를 회피할 가능성은 얼마든지 있다. 따라서, 확산금융과 관련한 금융기관의 내부통제제도의 구축은 기존의 금융기관과 국가기관과의 관계, 금융기관의 관행 및 기준, 금융기관의 불법자금세탁 감시활동의 폭과 비용에 큰 변화를 가져올 것으로 보인다.

나아가, 몰수제도의 변화는 보다 심각할 것이다. 본 글 앞에서 살핀 바와 같이 이미 미국의 조직범죄에 대한 대응 수단으로서의 몰수제도의 변화는 국제법상의 자금세탁법제도의 형성에 상당한 선행자로서의 역할을 수행한 것으로 보인다. 자금세탁방지를 위한 금융실명제, 불법자금 및 수익에 대한 몰수제도의 변화, 주요 불법관련인의 지정제도 등은 미국이 마약 카르텔에 대처하기 위하여 마련한 법제도적 대처방안이라는 기원을 찾을 수 있다.<sup>111)</sup> 금융거래 내역의 기록과 보고라는 금융실명제는 매우 긍정적인 형태로 보편적인 자금세탁방지제도가 되었다. 이미, 불법 자금 및 수익에 대한 몰수제도에 있어 입증책임의 전환 혹은 완화는 세계 주요국들이 채택하는 유행이 된 경험이 있다. 사실, 미국, 호주와 같이 민사몰수제도가 구축되고 활성화 된 국가에서는 확산금융행위에 대한 효과적이고 효율적인 대응수단으로서 완화된 요건과 절차가 적용되는 몰수를 활용하기가 상대적으로 용이할 것이지만, 몰수가 형벌로서만 규정되고 유지되고 있는 국가에서는 이와 같은 범죄대응 전략으로서만 몰수를 활용하는 것이 쉽지 않을 것이다. 이에 대해서는 최근까지 적법절차의 원칙 및 비례의 원칙과 관련된 논란이 있었다.<sup>112)</sup>

지정인 제도는 현재 테러리스트 및 확산행위자 수백 개의 명단을 유엔에서 공시하여 제재를 가하는 매우 강화된 형태로 등장했다. 지정인 제도는 애초 미국의 콜롬비아 마약 카르텔에 대한 지정제도에 기초한 금융제재에서 시작했다가 방코델타아시아 사건을 계기로 국제적인 불법행위 국가에 대해 적용되는 형태로 발전했다. 이후 9/11테러를 기점으로 미국의 행정명령 및 애국법에 폭넓은 피지정인 명단을

---

111) 1970년대부터 본격적으로 전개되어 온 미국의 자금세탁 방지 및 테러리즘 혹은 확산활동을 지원하는 금융행위 방지를 위한 제도들은 대부분 미국 외부에서 기인한 조직적 범죄의 위협에 미국과 미국인들을 보호하기 위한 것들이었다.

112) 이에 대한 자세한 내용으로는 강우예, 국제조약의 국내이행 형사특별법, 한국형 사정책연구원 연구총서 (2008).



기초로 한 금융제재로 발전했다가 결국 현재의 유엔안전보장이사회의 결의안을 통해 전세계 금융제도에 적용될 수 있게 되었다

피지정인 재산에 대한 동결과 몰수는 이를 정당화할 특정 범죄행위나 불법행위에 대한 증명 없이 피지정인이 테러리즘 혹은 확산활동에 관여한 주요 인물 내지 단체라는 이유로 지정된 사실만 있으면 가능하다는 점은 매우 흥미롭다. 이러한 면에서 유엔안전보장이사회와 FATF에 따르면 피지정인의 재산에 대해서 민사적·행정적인 동결과 민사적·형사적인 몰수는 함께 작동되어야 효과적이라는 권고는 놀라운 것이다.

테러리스트와 확산행위자와 관련된 재산의 동결과 몰수라는 개념은 미국의 애국법이 유엔안전보장이사회의 결의안이나 FATF의 권고안보다도 먼저 도입했다. 이 애국법의 규정에 대하여 일부 미국 학자들은 1700년대 존재하던 범죄자 재산 일반을 몰수할 수 있었던 커먼로상의 제도가 200년여의 세월을 뛰어넘어 부활한 것이라고 평가한다.<sup>113)</sup> 이미 해당 몰수 규정들은 반역죄를 범한 범죄자의 재산을 몰수하는 것에 대한 위헌 결정을 필두로 1790년대에 법률로 범죄자 재산 일반을 몰수하는 것은 금지된 바 있었다. 결론적으로, 확산행위자의 재산 일반을 동결하고 몰수할 수 있도록 한 유엔안전보장이사회의 결의안은 국제사회의 테러리즘과 대량살상무기에 대한 공포와 절박함이 투영된 산물이라고 볼 수 있다.<sup>114)</sup> 아마도, 테러리즘과의 투쟁이 다른 국제적 쟁점들을 압도하고 있는 시점이 지나게 되면 현재까지 형성된 자금세탁방지 및 금융제재와 관련된 국제적 규범은 원래의 모습으로 돌아가게 될 것을 예상해 볼 수 있다.

113) David Pimentel, Forfeitures Revisited: Bringing Principle in Federal Court, 13 Nev. L.J. 1, 22 (2012).

114) Stefan D. Cassella, Forfeiture of Terrorist Assets Under the USA PATRIOT Act of 2001, 34 Law & Pol'y Int'l Bus. 7, 8-10 (2002).

아니면, 현재 이와 같은 국제 규범의 변화는 이후에도 인간 공동체를 위협한다고 여겨지는 큰 위험에 대처하기 위하여 전통적인 기본권 보호장치가 쉽게 해제되는 선례가 될 가능성도 배제할 수 없다. 미국의 「2010년 포괄적 이란 제재와 관련한 책임 및 투자회수 특별법」의 경우 유엔안전보장이사회의 결의안과 FATF의 권고안을 뛰어넘어 대량살상무기 관련 혐의와 무관하게 이란과 미국과의 수출입 일반을 금지하고 있으며 미국대통령이 이란의 공무원 및 특정 조직과 관계있다고 판단되는 자금과 재산을 동결할 수 있도록 하고 있다.<sup>115)</sup> 미국이 유엔의 제재안에 선행하는 제재안을 항상 제시해온 선례를 살펴볼 때, 대량살상무기 및 테러리즘에 대한 국제적인 우려가 고조되는 경우에 이와 같은 보다 강력한 미국의 제재안이 국제적인 규범으로 채택될 가능성이 있다고 보여진다. 이외에도 범죄수익 및 범죄수단에 공여된 가옥, 자동차, 선박, 고액의 금융자산 등을 손쉽게 몰수 할 수 있는 미국식 제도가 유엔을 우회하여 각 회원국의 국내법으로 스며들 가능성도 전혀 배제할 수는 없다고 보여진다.

---

115) 22 USC § 8512(b)(3).

## 참 고 문 헌

- Blumenson, Eric & Nilsen, Eva, Policing for Profit: The Drug War's Hidden Economic Agenda, 65 U. Chi. L. Rev. 35 (1998).
- Carisch, Enrico, & Rickard-Martin, Loraine, Global Threats and the Role of United Nations Sanctions (2011).
- Cassella, Stefan D., Forfeiture of Terrorist Assets Under the USA PATRIOT Act of 2001, 34 Law & Pol'y Int'l Bus. 7 (2002).
- Chi, Karis Ann-Yu, Comment, Follow the Money: Getting to the Root of the Problem with Civil Asset Forfeiture in California, 90 Calif. L. Rev. 1635 (2002).
- FATF, FATF Recommendation: International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation (May, 2012).
- \_\_\_\_\_, Guidance Regarding the Implementation of Activity-Based Financial Prohibitions of United Nations Security Council Resolution 1737 (12 Oct. 2007).
- \_\_\_\_\_, Proliferation Financing Report: Typologies Report on Proliferation Financing (18, Jun. 2008).
- \_\_\_\_\_, Report, Combating Proliferation Financing: A Status Report on Policy Development and Consultation (Feb, 2010).
- Gonzalez, Henry B., New and Continuing Challenges in the Fight against Money Laundering, 20 Fordham Int'l L.J. 1543 (1997).

참 고 문 헌

- Kittrie, Orde F., New Sanctions for A New Century: Treasury's Innovative Use of Financial Sanctions, 30 U. Pa. J. Int'l L. 789 (2009).
- Levi, Michael & Reuter, Peter, Money Laundering, 34 Crime & Just. 289 (2006).
- Lopez, George A. & Cortright, David, The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s (2000).
- Naylor, R.T., Satanic Purses: Money, Myth, and Misinformation in the War on Terror (2008).
- Passas, Nikos, Terrorism Financing Mechanisms and Policy Dilemmas, in Terrorism Financing and State Responses: A Comparative Perspective 21-38 (Jeanne K. Giraldo & Harold A. Trinkunas eds., 2007).
- Pimentel, David, Forfeitures Revisited: Bringing Principle in Federal Court, 13 Nev. L.J. 1, 22 (2012).
- Reuter, Peter & Truman, Edwin M., Chasing Dirty Money 73 (2004).