

# 비금융업 자금세탁방지제도 현안과 연구 아젠다 제안: 카지노업을 중심으로

서원석\*·이경민\*\*·김진영\*\*\*

카지노산업은 관광 서비스업이면서도 자금세탁방지제도 준수 의무가 적용되며 자금세탁 방지에 있어 상당히 중요한 섹터로 평가되고 있다. 자금세탁방지제도는 국제 규범으로 우리나라 카지노산업이 건전하게 발전해 나가는데 있어 필수 요소가 되었다. 그러나, 이 분야에 대한 학술연구는 매우 제한적으로만 이루어져 왔다. 이에 본 연구는 카지노산업의 자금세탁방지제도의 도입 배경과 국내의 법령을 살펴보고 학술연구 아젠다를 발굴하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 제주 국제 카지노 정책포럼의 자금세탁방지제도에 대한 패널 토론의 내용에 대해 질적 주제분석 방법으로 키워드를 도출하고, Ostrom의 제도분석 프레임워크를 적용하였다. 연구 결과로 직원의 자발적 참여, 위험기반 접근, 법령 개선의 3개 분야에서 학술 연구의 아젠다를 도출하고, 각각에 대하여 실무 및 정책적 기여

\* 제1저자, 경희대학교 호텔관광대학 교수, 서울시 동대문구 경희대로 26 경희대학교 호텔관광대학 (wss114@khu.ac.kr)

\*\* 공동저자, 중국 Shandong University 경영대학 부교수, South Shanda Road 27, Jinan, Shandong Province, China, 250100 (kahwea@gmail.com)

\*\*\* 교신저자, 경희대학교 호텔관광대학 교수, 서울시 동대문구 경희대로 26 경희대학교 호텔관광대학 (jk293@khu.ac.kr)

이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 일반공동연구지원사업의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2021S1A5A2A03073227)

접수일: 2023/11/6, 심사일: 2023/11/13, 게재확정일: 2023/12/29

4 규제연구 제32권 제2호 2023년 12월

점을 제시하였다.

핵심용어: 자금세탁방지, 고객확인, 의심거래보고, 프레임워크

## I. 서론

카지노는 현금성을 가지는 칩이 발행되고, 칩이 신용 공여되거나, 환전 서비스가 제공되는 등 금융기능을 수행하는 특수성으로 인하여 관광 서비스업이면서도 자금세탁방지법령의 적용을 받는 비금융 사업체 및 전문인(designated non-financial businesses and professions, DNFBP) 카테고리에 포함되어 있다. 또한, 게임에 있어 특정인들이 공모 하에 자금을 세탁할 가능성도 존재한다. 그러므로, 카지노가 합법화된 대부분 국가에서 카지노산업은 자금세탁방지(anti-money laundering: AML) 규정에 따라 고액현금거래 보고(Currency Transaction Report, CTR) 및 의심거래 보고(Suspicious Activity Report: SAR 또는 Suspicious Transaction Report:STR의 용어가 사용되고 있으며, 우리나라에서는 “의심거래보고, STR”을 사용)와 고객 확인(Customer Due Diligence, CDD 또는 Know Your Customer, KYC) 의무를 적용받고 있다.

우리나라 또한 자금세탁방지 의무를 규정하고 있는 특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률(약칭: 특정금융거래법)에서 카지노를 금융기업에 포함시켜 자금세탁방지 의무를 부과하고 있다. 카지노 분야 자금세탁방지에 대한 검사 및 제재는 금융정보분석원에서 담당하다가 2019년에는 8개 외국인 카지노가 운영되고 있는 제주도에 대해서는 검사 및 일부 제재 권한이 제주자치도의 카지노감독과(2022년 폐지 후 관광산업과에 흡수)에 이양되기도 했다. 카지노를 비롯한 우리나라의 관광정책은 문화체육관광부를 주무 부처로 하고 있으며 기본이 되는 법령은 관광진흥법이다. 이에 비해, 자금세탁방지는 금융위원회 산하 금융정보분석원(Korea Financial Intelligence Unit, KoFIU)에서 담당하고 있으며, 특정금융거래법을 근간으로 하고 있어 이질적인 측면이 있다.

카지노업에서 금융규제로서 자금세탁방지제도가 가지는 중요성과 의의는 매우 크다.

자금세탁은 국경을 넘어 발생할 수 있고, 특히 범죄 및 테러 자금이 이용되는 경우 사회 안전에 심각한 위협을 초래할 수 있다. 국제적인 자금이동이 빈번해지고 금융 범죄가 지능화되는 가운데 2016년 방글라데시 국영은행 해킹 사건에서 빼돌려진 자금 일부가 필리핀 카지노에서 세탁된 정황이 포착되어 카지노가 크게 주목 받은 바 있다(Hofilena & Sy, 2017), 우리나라 카지노 산업의 경우 규모는 크지 않지만 특별법에 의해 운영되는 강원랜드를 제외하고 모두 외국인 전용 카지노로 운영되기 때문에 대외 리스크(cross-border risk)가 존재하는 등의 이유로 중요성 기준에서 가장 중요한 섹터(most important sector)에 이은 2순위 카테고리인 상당히 중요한 섹터(highly important sector)로 규정된 바 있다(FATF, 2020)<sup>1)</sup>. 2022년 금융정보분석원(FIU)은 신규 및 고위험 분야에 대한 검사 역량 집중 계획을 밝혔는데, 그 대상에 카지노가 포함되었고(금융위원회, 2022), 2023년에는 고객확인 및 고액현금거래 보고 의무를 위반한 카지노에 과태료와 경고 조치가 내려진 바 있다(금융정보분석원, 2023).

그러나, 카지노는 본질적으로는 비금융 섹터로 금융 감독당국은 카지노의 운영방식이나 고객 특성, 게임의 메커니즘에 대해 취약할 수 밖에 없다. FATF 등에서 카지노가 속하는 카테고리를 칭하는 DNFBP에서도 “비금융”이라는 용어가 명시적으로 드러난다. 카지노 입장에서는 자금세탁방지를 위한 업무체계 수립, 보고 및 관련 업무 증가 및 투자는 부담으로 작용할 수 있다. 또한, 고객 확인 및 의심거래 탐지 의무는 인적 서비스 및 고객, 특히 고액 게임 고객 관리가 중요한 카지노의 특성상 업계의 반발을 일으키기도 하였다. 그럼에도 불구하고, 카지노업이 자금세탁방지에 있어 간과할 수 없는 섹터라는 데에는 이견이 없다. 우리나라에서도 GKL이 자금세탁방지 우수기관으로 선정되는 등 어려운 여건에서도 업계와 규제당국이 노력을 기울이고 있다.

자금세탁방지제도는 우리나라의 카지노산업이 국제기준에 맞는 투명하고 건전한 산업으로 발전하는데 있어 필수 요소가 되었는데, 이 분야에서 보완할 점 또한 많다. 이러한 배경에서 2022년 제주 국제 카지노 정책포럼에서는 제주 카지노의 자금세탁방지 관리방안이 다루어져, 전문가에 의한 현안 진단과 논의가 이루어졌다(제주국제카지노정책포럼, 2022). 그렇다면, 자연스럽게 이어지는 질문은 어떠한 점이 이슈이며, 이를 어떻게 접근 또

1) 1순위 섹터는 은행이며, 2순위 섹터에는 카지노와 함께 증권회사와 보험사가 포함되었음.

는 해결할 것인가 하는 것이다. 이 연구는 이에 대해 고찰하고, 궁극적으로는 해결 방안을 모색하는데 기여할 수 있는 후속 학술연구의 아젠다를 도출하는 것을 목적으로 한다.

구체적으로 이 연구는 다음의 내용으로 진행하였다. 첫째, 문헌 조사를 통하여 자금세탁방지 제도와 규정에 대해 살펴보고, 카지노에 대한 자금세탁방지 의무 규정 도입의 배경과 입법 경과 및 법 규정의 구조를 살펴봄으로써 카지노의 자금세탁방지에 대해 이해한다. 둘째, 지금까지 카지노에 대한 자금세탁방지에 대해 국내외 학술지에 발표된 선행 연구를 살펴보고, 지금까지의 연구 동향을 파악한다. 셋째, 카지노의 자금세탁방지에 대한 학술연구의 아젠다를 도출한다.

연구 아젠다의 도출은 다음의 방법으로 수행하였다. 우선 카지노 정책포럼에서 논의된 패널토론의 내용에 대하여 질적 주제분석 접근법(thematic analysis approach) (Braun & Clarke, 2006)에 따라 주제를 추출하고 현안 문제를 파악하였다. 추출된 개념들은 체계적인 틀에서 이해하고자 Ostrom(2005)이 제안한 개념적 패러다임을 적용하여 “카지노에 대한 자금세탁방지 프레임워크”를 규명하고 이론과 방법론을 고찰하여 연구 아젠다를 제시하였다. Elinor Ostrom의 프레임워크는 어떠한 개념 또는 제도에 대한 중요 구성 요소 및 이들 간의 관계를 모아 놓은 것으로 정의할 수 있으며, 원래 공동체의 자원을 관리하는 시스템을 체계적으로 분석하기 위해 제안되었으나, 이후 다양한 사회적 현상과 제도에 광범위하게 응용되었다(Ostrom, 2005). 이 연구는 학술연구의 아젠다를 프레임워크 구조 안에서 규명함으로써 카지노에 대한 자금세탁방지에 대한 구체성과 거시성을 함께 견지하고자 하였다. 또한, 부수적으로 주제의 개수와 내용의 타당성에 대해서 Topic Modeling을 시행하여 추가 확인하였다.

학술연구는 현실의 문제에 대해 체계적인 조사와 분석을 통해 문제 해결 방안을 이끌어 내는데 기여할 수 있다(Gibbons et al., 1994). 이런 접근은 아직 미비한 연구 영역에서 새로운 통찰력과 이해를 창출하며, 실질적 변화와 영향을 끌어낼 수 있다. 이 연구는 학술연구의 아젠다를 개발함으로써 코로나 팬데믹에서 벗어나 회복세에 접어든 카지노 업계, 카지노 사업장에서 서비스를 제공하고 실무를 담당하는 직원과 경영진, 그리고 감독 당국에 실무적 시사점을 도출할 수 있는 연구의 방향성을 제안하고자 한다.

이 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. II장은 카지노의 자금세탁방지가 제도화된 정책 배경과 지금까지 선행 연구의 동향을 살펴본다. III장에서는 카지노의 자금세탁방지 프레

임워크에 대한 이론적 배경으로서 Ostrom의 프레임워크에 대해 소개하였다. IV장과 V 장에서는 연구방법과 분석의 결과를 서술하였다. VI장은 실무적, 정책적 시사점을 제시하였다.

## II. 배경 및 연구 동향

### 1 정책 배경

자금세탁은 범죄 수익 또는 자금의 출처를 은닉하고 적법한 것으로 위장시키려는 일련의 과정을 말한다(Korejo et al, 2021). 범죄 조직과 테러리스트들의 불법적인 활동을 근절하려면 이에 소요되는 자금을 끊는 것이 필수적이며, 국가 및 국제 사회의 안전과 경제 안정에 핵심적이다. 그러므로, 많은 국가에서 자금세탁을 범죄로 규정하고 금융 기관들에게 보고 및 감시 체계를 의무화하여 자금세탁 활동을 탐지 억제하고 있다.

카지노에 대한 금융기관 법제화는 미국에서 가장 먼저 이루어졌다. 미국은 1985년 Bank Security Act를 개정하여 연간 총수익 100만 달러 이상인 카지노를 금융산업에 포함시켜 자금세탁방지 의무를 적용하였다. 우리나라는 2001년 범죄수익은닉의 규제 및 처벌에 관한 법률(약칭: 범죄수익은닉규제법)을 제정하여 자금세탁을 범죄로 처벌하는 법적 근거를 마련하였다. 또한, 특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률(약칭: 특정금융거래법)은 자금세탁과 공중협박 자금조달 행위를 규제에 필요한 거래정보 보고 및 이용에 대한 사항을 규정하였다. 카지노는 2008년 12월 특정금융거래법의 개정으로 자금세탁방지 의무를 가지는 “금융회사”에 포함되었다.

자금세탁은 국경을 초월하여 일어날 수 있기 때문에 개별 국가 단위 정책만으로는 부족하다. 이에 국제적인 협력 또한 활발하게 이루어지고 있는데, UN은 1988년 "마약 및 마약중독 대처에 관한 유엔 협약"(1988년), "자금세탁방지를 위한 정치적 선언 및 이행 계획"(1998년) 및 "테러리즘 관련 결의"(2000년) 등을 통해 자금세탁 및 테러자금 조달 방지를 중요한 국제 규범으로 규정한 바 있다(이현영, 2002). 또한, 1989년에는 자금세탁과 테러리즘 자금 조달을 막기 위한 국제적 정책 수립, 규제 개발, 정보 공유 촉진을

목적으로 G7이 주도하여 FATF가 설립되었는데, 현재 39개 회원국과 지역기구들로 구성되어 있다(FATF, 2023). FATF는 사법권이나 직접적인 강제력을 갖고 있지는 않지만, 자금세탁방지를 위한 각국의 사법제도, 금융시스템, 규제, 국제협력에 대한 가이드라인을 제시하는 권고사항, 상호평가보고서 등을 통해 투명성과 책임성을 강화하고 국제적인 기준에 맞는 권고사항을 준수하도록 유도하는데 실질적인 영향력을 행사하고 있다(이세련, 2022).

각국은 자금세탁방지제도를 전담하는 조직을 두고 있는데, 우리나라의 경우 2001년 금융정보분석원(KoFIU: Korea Financial Intelligence Unit)이 설립되었다. KoFIU는 자금세탁 및 공중협박자금조달 방지와 관련하여 금융기관으로부터 보고서를 수집, 분석하고 감독하며, 자금세탁행위 또는 공중협박자금조달행위와 관련된다고 판단되는 금융거래 자료를 법 집행기관(검찰청, 경찰청, 국세청, 관세청, 금융위, 중앙선관위 등)에 제공한다. 또한, KoFIU는 외국의 FIU와 협조, FATF와 같은 국제기관과의 정보교류 또한 활발하게 수행하고 있다.

## 2 법령 체계

앞서 서술한 국제적 기조에서 알 수 있 듯, 자금세탁방지에 대한 글로벌 기준의 준수는 카지노 운영의 필수적인 요건이 되었고, 우리나라 또한 카지노에 대한 자금세탁방지 의무를 적용하기 위한 법적 근거를 갖추고 있다. 관광진흥법 상의 관광사업으로 분류되는 카지노업은 특정금융정보법(제 2조 파항)에서는 “금융회사”로 정의되어 이 법의 제2장에서 규정된 “금융회사등의 의무”의 적용을 받는다. 구체적으로 이는 의심거래의 보고(제4조), 고액거래 보고(제4조의 2), 고객확인 의무(제5조의 2)와 이를 위한 내부적인 시스템 구축(제5조) 및 관련 제반사항을 포함한다.

우리나라는 카지노업에 대한 독립적인 법령이 부재하다. 싱가포르의 경우 카지노업에 대한 법적 근거가 되는 카지노법(Casino Control Act)이 제정되어 있고, 이 법에 대한 시행령으로 카지노에 대한 자금세탁방지를 규정한 법령이 별도 존재한다. 우리나라의 경우, 카지노에 대한 법적 근거는 관광진흥법 내에 일부로서 존재하고, 카지노에 대한 자금세탁방지는 특정금융정보법에서 다루고 있으며, 특정금융정보법에서 위임된 사항과 세부

시행에 필요한 사항을 정하고 있는 "자금세탁방지 및 공중협박자금조달 금지에 관한 업무규정" 내 제2편에서 카지노 사업자에 적용되는 사항을 별도로 규정하고 있다.

이 업무규정은 내부통제 구축(제8장), 고객확인(제9장), 고위험군에 대한 강화된 고객 확인(제10장), 위험기반 모니터링 체계(제11장), 보고체계 수립(제12장)으로 구성되어 있는데, 내부통제, 고객확인, 강화된 고객확인에 대해 보다 상세한 하부 조항들을 포함하고 있다. 내부통제에 대해서는 구성원별 역할 및 책임, 교육 및 연수, 직원알기제도 및 독립적 감사체계가 각각 부속 조항으로 구성되어 있고, 고객 확인 또한 대상과 위험평가, 이행시기에 대해, 그리고 강화된 고객확인 또한 적용 대상에 대해 세부적으로 규정하고 있다. "특정 금융거래정보 보고 및 감독규정"에서는 카지노 사업자에 대한 의심거래 보고서와 고액현금거래 보고서 양식을 별도로 지정하고 있다.

한편, FATF는 위험기반 접근방식을 권고하고 있는데, 우리나라 또한 위험기반 거래 모니터링 체계를 갖추도록 규정하고 있다(업무규정 제2편 11장). 자금세탁방지에는 규칙기반 접근(rule-based approach)과 위험기반 접근(risk-based approach)의 두 가지가 있는데(김양곤, 2014), 규칙기반 접근은 거래 금액, 거래 빈도 및 거래 당사자와 같은 요인에 미리 지정된 규칙을 일괄 적용하여 의심스러운 거래를 식별한다. 이 접근 방식은 구현 및 유지 관리가 쉽지만 유연성이 떨어지고 새로운 유형의 자금세탁을 식별하는데 제한적일 수 있다. 이에 비해, 위험기반 접근 방식은 고객 및 거래 유형에서 위험도를 파악하고, 위험 수준에 비례하여 고위험 고객이나 거래에 대해서는 강화된 모니터링을 시행하도록 한다(김양곤, 2014). 이와 관련, 2020년에 발행된 FATF의 우리나라에 대한 상호평가보고서(FATF, 2020)는 한국의 카지노업이 자금세탁방지에 대해 높은 이해도를 나타내며 관리 감독 또한 잘 이루어지고 있다고 평가하면서도, 제주의 카지노에 대해서는 위험기반 접근이 아닌 규칙기반 접근이 이루어지고 있음을 지적한 바 있다.

### 3 자금세탁방지 업무

금융기관에서 자금세탁방지 업무는 구체적으로 의심거래보고제도(STR: Suspicious Transaction Report), 고액현금보고제도(CTR: Currency Transaction Report), 고객확인(CDD: Customer Due Diligence)을 통해 이루어지고 있다. 금융정보분석원



또한 위 3가지를 자금세탁방지제도의 3형제라고 칭하고 있으며(금융정보분석원, 2022), 각각의 내용과 보고 항목, 위반 시 제재 조치 등을 법령에서 정하고 있다. 법령은 또한 이들 제도를 실효성 있게 수행하기 위해 사업자의 교육 훈련, 내부 통제 시스템의 수립, 보안관리 제도에 대해서도 규정하고 있다.

우선 의심거래보고는 금융기관이 거래 자산의 불법성 또는 자금세탁 행위가 의심되는 합당한 근거가 있는 경우 보고하도록 하는 제도이다. 이를 수행하려면 담당 직원은 업무 지식과 경험, 전문성을 갖추고 이를 토대로 의심거래로 판단되면 보고책임자에게 보고하고, 지정 양식의 보고서를 제출한다. 카지노의 경우 STR 양식이 별도 지정되어 있는데 보고 기관, 거래자, 거래내역, 수표정보, 거래 대리인, 거래 유형 등으로 구성되어 있다.

고객현금거래는 고객이 칩스를 교환함에 있어 거래 건별 1천만원 이상인 경우 금융정보분석원에 보고하도록 되어 있다. CTR 양식 또한 STR과 같이 카지노에 대해서는 별도 서식이 마련되어 있는데, 거래의 종류는 칩스환전(카지노 영업장에서 칩스를 현금 또는 수표로 교환하는 것) 및 칩스 구매(카지노에서 현금 또는 수표를 칩스로 교환하는 것)의 2가지 항목으로 구성되어 있다.

고객확인(고객)은 고객에 대해 신원 확인 및 검증, 거래목적 및 실소유자 확인 등을 통해 합당한 주의를 기울이는 것을 말한다. 위험이 낮은 것으로 평가되는 고객 또는 게임 유형에 대해서는 간소화된 고객확인 절차를 적용할 수 있으나, 고위험국가, 자금세탁이 의심되거나 위험도가 높은 고객 등에 대해서는 강화된 고객확인 의무를 적용해야 한다. 또한, 법령(업무규정)은 이러한 고객확인을 일회성이 아닌 지속적으로 수행하고, 고객확인 재이행 정책을 수립하도록 규정하고 있다. 또한, 3백만원 이상 칩 거래시에는 의무적으로 고객확인을 시행해야 한다(특정금융정보법 시행령 제10조).

## 4 연구 동향

카지노의 자금세탁방지에 대한 연구 논문은 *Journal of Money Laundering and Control*, *Journal of Financial Crime*, *Gaming Law Review and Economics* 등에 출간된 것으로 파악되었다. <표 1>은 이들 논문을 연도순으로 정리한 것으로 Google Scholar에서 casino(s), money laundering, gambling을 키워드로 검색하

였다. 카지노와 같은 비금융섹터도 관심이 필요하다는 정도로 부수적으로 언급한 논문은 제외하고, 카지노를 중심 주제로 한 논문들만 간추렸다. 이들 연구는 대부분 법률, 재무 분야에서 개념적으로 이루어졌으며, 관광 분야 논문은 많지 않았고, 서비스경영 측면에서의 논문은 찾을 수 없었다.

선행연구의 주제는 크게 나눠보면 국제기구 관련 현안 소개(Johnson, 2006; Senta, 2014), 특정 국가(미국, 뉴질랜드, 호주, 네덜란드, 방글라데시)를 대상으로 카지노 자금 세탁방지 제도와 시사점 제시(Brooks, 2004; Waterman & van der Kemp, 2009; Kelly, 2014; Haq et al., 2021; Langdale, 2023), 국가(미국과 마카오의 비교, Lam and Greenlees, 2017) 또는 국가 내 주별 규제사항 비교(미국, Kelly, 2014)가 대종을 이루었다.

또 다른 연구 분야는 카지노를 둘러싼 기술적인 측면에 대한 것으로 게임기구(Buchanan, 2018), 인터넷 카지노(Mills, 2001)가 자금세탁과 관련하여 고찰되었다. 카지노의 자금세탁방지에 대해 데이터를 분석한 계량적 연구는 많지 않은 가운데, 네덜란드의 사례를 분석한 Waterman and van der Kemp(2009)는 카지노가 자금세탁방지 당국에 제출한 보고서를 자료를 토대로 정준상관분석을 통해 거래의 규모와 횟수, 보고서 건수, 고객 정보 등이 고객을 위험수준으로 분류하는데 유의함을 나타냈다. 한편, Liu et al.(2022)은 마카오의 STR 보고건수에 영향을 미치는 요인을 자원의존이론으로 분석하였다. 또한, 카지노의 자금세탁방지에 대해 직접 다룬 것은 아니지만 다수의 논문이 카지노산업의 성공 또는 평판에 있어 자금세탁방지 정책의 역할을 언급하였다(Ahn & Back, 2018; Henderson, 2006).

〈표 1〉 카지노의 자금세탁에 대한 선행 연구

저자(발행년도)	연구 대상	핵심 내용
Mills(2001)	인터넷 카지노	익명성, 거래량, 글로벌 영업 등에서 인터넷 카지노의 자금세탁 위험요소 식별, 위험 완화조치 필요성 제기
Brooks(2004)	뉴질랜드	뉴질랜드의 자금세탁 방지 규정과 도박산업 성장 추세, 사업자 의무를 서술하고, 시사점을 제시함
Johnson(2006)	국제 기구	FATF의 2003년 자금세탁방지 권고사항에 따른 도박업체의 의무에 대해 분석
김영춘(2008)	우리나라	외국인 카지노에 대한 효과적인 자금세탁방지를 위한 관세청의 외환검사권 강화 방안 제안
Waterman and van der Kemp(2009)	네덜란드	정준상관분석을 통해 고객을 위험그룹으로 분류하고 특성을 제시
Kelly and Clayton(2010)	일반	육지 기반 카지노에서 발생하는 자금세탁의 현황과 규제에 대한 분석
Kelly(2014)	미국	미국의 각 주별로 인터넷 도박을 포함하여 자금세탁 위험 관련 규제 사항을 제시
Senia(2014)	국제 기구	FATF 및 유사 국제기구의 카지노 자금세탁 대응 노력과 카지노 도박과의 관련성에 대한 분석
Lam and Greenlees (2017)	마카오, 미국	마카오와 미국의 카지노 자금세탁 규제에 관하여 비교 분석하고 차이점을 제시
Buchanan (2018)	미국	카지노의 게임 장치들이 자금세탁에 이용되는 방식을 설명하고, 자금세탁방지 방안 제시
Haq et al.(2021)	방글라데시	방글라데시 카지노와 암호화폐에 대해 자금세탁 규제 방식에 영향을 미치는 요인 규명
Liu et al.(2022)	마카오	자원의존이론을 적용, IT투자와 전제 STR 건수는 유의하지 않으나, 게임산업 STR 건수와는 양의 관계 발견, 업계와 감독기관 간 협력 또한 긍정적 영향
Langdale(2023)	호주	호주 카지노의 자금세탁 문제점 제시, 규제 및 방지 조치 분석

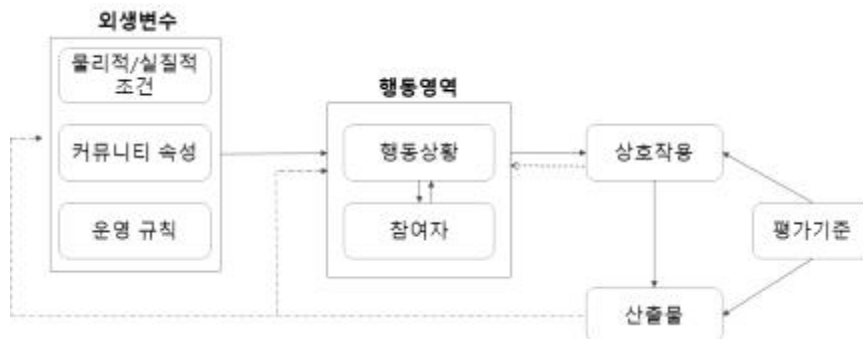
우리나라에 대한 연구는 외국인 카지노에 대한 효과적인 자금세탁방지를 위한 관세청의 외환검사권 강화 방안을 제안한 김영춘(2008)이 유일하여, 우리나라의 고유한 카지노 환경에서 자금세탁방지 관련 현안을 파악하고, 효과적인 제도 운영을 위한 학술 연구는 매우 제한적임을 알 수 있었다.

### III. 이론적 배경

#### 1. 프레임워크

여타의 제도 시스템과 마찬가지로 카지노에 대한 자금세탁방지제도 또한 하나의 프레임워크로 이해할 수 있다. 프레임워크라는 용어는 학자에 따라 다양한 의미로 사용되어 혼란을 초래한 경향이 있었는데(Ostrom, 2005), Ostrom은 프레임워크를 개념을 구성하는 주요 요소와 이들 간의 관계를 모아 놓은 것으로 정의하였다(그림 1). 이는 물리적/실질적 조건(제품 또는 서비스를 생산/제공하는 인적 자원 및 자본, 기술, 유통망 등의 물적 자원의 특성), 커뮤니티 속성(정책에 대해 참여자들이 가지는 공통 가치, 규범, 믿음, 선호에 대한 동질성), 운영 규칙(정책에 적용되는 운영 규정), 행동상황(참여자들의 활동 및 상호작용이 일어나는 사회적 공간) 및 참여자(자원, 평가, 정보처리, 선택 등에서 결정권을 가진 개인 또는 집단)로 구성되며 상호작용을 통해 산출물을 생성된다. 또한, 이러한 제반 요소들에 대해 평가기준에 의거한 평가와 피드백이 이루어진다.

〈그림 1〉 제도분석 프레임워크



물질적/실질적 조건, 커뮤니티 속성, 운영 규칙은 외생변수로서 행동영역에 포함되어 있는 행동상황과 참여자에 영향을 미친다. 이와 관련하여, Ostrom은 프레임워크를 이론(theory)과 모델(model)의 중첩 구조(nested structure)로 파악하였다. 프레임워크의 주요 요소들 간의 일반적 관계성은 “이론”으로 설명되며, 이론을 근거로 개념을 구체화하

여 개념들의 작동 방식을 검증하는 것은 “모델”을 통해 이루어지는 것이다.

예를 들어, dalla Pellegrina et al.(2022)의 연구를 프레임워크에 적용해 보면, 해당 논문은 이탈리아의 은행에 대해서 은행업과 감독 당국(참여자)사이에서 이루어지는 의심 거래보고(규칙)에 대하여 과다보고(행동상황)에 대하여 연구하였다. 의심거래보고는 “의심”스러운 거래이지 그 자체가 자금세탁 범죄 행위인 것은 아니다. 금융기관들이 의심거래를 보고하면 정보분석원과 같은 기관에서 이를 수집, 분석한다. 그러므로, 범죄 여부의 판명에는 실제로는 자금세탁과 무관한 거래를 관련이 있다고 판단하는 1종오류와 자금세탁과 관련이 있는 거래를 관련 없다고 판단하는 2종 오류가 발생할 수 있다(김자봉, 2013).

그러나, 의심거래 보고와 같은 예방적 목적의 경우에는 1종 오류가 더 치명적이고, 보고의무 기관은 실제 범죄에 연루된 보고를 누락한 경우에만 제재 처분이 내려지는 비대칭적 인센티브 구조(Gara & Pauselli, 2020)로 인하여 과다보고(over-reporting) 가능성이 있는데, 이를 crying wolf syndrome(Takáts, 2011)이라고 칭한다. Takáts(2011)는 이상거래에 대한 과다보고의 가능성 나타내는 이 이론을 처음 제시하면서, 과다보고가 감독당국이 실제 문제거래를 구별하는데 비효율성을 야기할 수 있다고 지적하였다. dalla Pellegrina et al.(2022)의 연구는 이러한 “이론”을 배경으로 은행권의 이상거래 보고건수를 종속변수로 하는 포아송 및 음이항 회귀분석 “모델”을 수립하여 데이터를 수집하여 분석한 것이다.

본 연구 또한 카지노의 자금세탁방지 프레임워크를 구성하고, 주제분석을 통해 도출된 개념에 대하여 프레임워크의 틀 안에서 개념간 관계성을 고찰하여 후속 연구의 아젠다를 제시하였다.

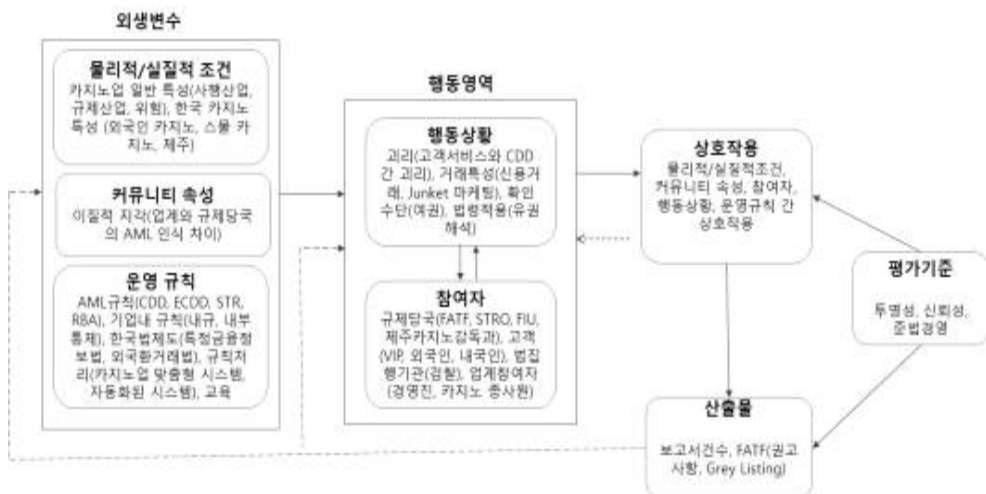
## IV. 연구 방법

이 연구는 온라인상 공개되어 있는 2022년 제주 국제 카지노 정책포럼 세션4의 패널 토론(12월 20일 개최) 자료를 데이터로 하여 질적 주제분석 절차(thematic analysis)에 따라 분석하고, 부수적으로 텍스트분석 기법인 Topic Modeling 결과를 사후 참고

하였다. 제주 국제카지노 정책포럼은 2015년 제주도에 카지노정책과가 신설된 이후 2016년 이래 매년 개최되고 있으며, 국내외 학계, 규제당국, 산업계 권위자들이 참여하는 것으로 평가받고 있다(김지우 2021). 2022년 포럼의 세션 4는 "제주 카지노 자금세탁방지 관리강화 방안"을 주제로 좌장의 진행 하에 자금세탁방지, 관광, 카지노 감독, 법률/재무, 회계/내부감사 분야 전문가 4명이 토론자로 참여하여 순서대로 발언하였다. 구조화된 질문은 없었으며, 패널토론 직전 미국, 싱가포르, 필리핀에 대한 해외 사례 발표가 있었으나, 토론은 이 주제에 국한되지 않고, 카지노 자금세탁방지 제도의 현안과 이슈, 제안에 대해 이루어졌다.

데이터의 분석은 다음과 같이 진행하였다. 우선 Youtube에 공개되어 있는 해당 패널 토론의 영상에서 텍스트를 추출하였다. 전체 패널토론의 분량은 47분간이었으며, 좌장 포함 5명의 참여자가 최소 8분~최장 11분으로 대략 비슷한 분량으로 발언하였다. 텍스트의 추출은 1차적으로 음성을 텍스트로 변환해 주는 소프트웨어를 사용하였으며, 변환된 초본을 연구자가 3회 이상 Youtube 원본과 상호대조하면서 스크립트를 정확한 내용으로 수정하였다.

〈그림 2〉 카지노의 자금세탁방지 프레임워크



텍스트로 변환한 자료는 다음과 같이 질적 주제분석(Thematic Analysis)의 절차를 따랐다(Cho, 2023). 첫째, 동영상상을 텍스트화하는 과정에서 연구자는 패널 토론의 내용을 반복적으로 청취하고 확인함으로써 내용을 친숙하게 익혔다. 둘째, 전사된 자료에 대해 줄단위로 검토하며 개방코딩을 시행하여 핵심 항목을 리스트로 작성하였다. 참여자들은 모두 해당 분야의 전문가들로 “제일 중요한 것은”, “포인트는 두가지입니다”, “첫 번째,..., 두 번째,..., 마지막으로” 등의 표현에서 직접적으로 드러나 듯 주어진 주제에 대한 의견을 명시적으로 분명하게 제시하였다. 이 단계에서 총 64개의 항목을 도출하였다. 셋째, 연구자는 다시 녹취록으로 돌아가 각 항목이 나타난 전후의 맥락과 상호 연관성을 검토하고 확인하였다. 또한, 개념들을 범주화하여 27개의 하위 범주와 대범주로 다시 분류하였다. 대범주는 Ostrom의 프레임워크의 구성요소를 적용하여, 궁극적으로 카지노업의 자금세탁방지제도 프레임워크를 규명하였다(그림 2). 이후 핵심 키워드에 적용되는 이론과 방법론을 종합 검토하여 체계적인 질적, 양적연구가 필요한 3가지 아젠다를 제시하였다. 또한, 결과의 타당성을 확인하고자, 부수적으로 패널 토론 텍스트에 대한 LDA(Latent Diriclet Allocation) Topic Modeling을 시행하였다.

## V. 연구 결과

### 1. 직원의 자발적 참여

토론의 내용에서 “기본적으로 산업에서의 자발적 협조가 제일 중요한 것이고”, “자발적인 참여의 중심은 실무를 담당하고 있는 카지노 종사원들” 등에서 드러나듯 카지노의 자금세탁방지에 있어 고객확인, 의심거래 및 현금거래 보고의무에 대한 자발적 준수의 중요성이 강조되었다. 이는 자금세탁방지 프레임워크에서 행동상황, 커뮤니티 속성, 물리적/실질적 조건상 자발적 준수를 어렵게 하는 요인이 있기 때문이다.

인적 서비스가 중요한 카지노업에서 자금세탁방지 업무는 고객 이탈에 대한 우려를 낳기도 한다. 토론 또한 “CDD나 ECDD를 하게 되면... 영업에 방해가 된다.” “(코로나 이후) 리오프닝을 하기로 했는데, 자금세탁방지는 (업계를) 컨트롤하려고 한다는 불편한 이

야기가 있을 수 있다”는 내용이 있었다. 한편, 앞서 과다보고에 대한 선행 연구가 소개되기도 하였으나, 감독기관의 입장에서는 개별 정보가 아닌 여러 금융기관에서 다각도로 수집된 정보가 실질적인 자금세탁방지를 구현할 수 있기 때문에 참여를 적극 장려하고 있다. 토론에서도 “STR을 할 때 이거 한 건으로는 별 것도 아닌데...라고 해서 카지노에서 STR을 해주지 않는다거나 그런 것은 사실은 옳지 않다고 생각을 합니다. 보고를 해 주시면 뭔가 이상한 행동을 하면 이게 쌓여서 소중한 범죄 예방을 할 수 있는 그런 중요한 자료가 될 수 있는 겁니다”라는 내용이 있는데, 이는 커뮤니티 속성에 있어, 업계와 규제 사이에 자금세탁방지 제도에 대한 이질적인 인식이 존재함을 드러낸다.

또한, 장기적으로는 위험을 임계치를 판단하는 자동화된 시스템이 확산될 것으로 예상되나, 모든 카지노에서 이러한 투자가 이루어지고 있지는 않기 때문에 실무를 담당하는 직원과 경영진의 인식이 중요하다. “제주도 카지노는 기본적으로 매우 영세합니다... (그렇다고, 보고 시스템 구축에서) 빠지게 되면 그것에 대한 부정적인 이미지가 형성될 수 있기 때문에...”에서 드러나듯 카지노를 바라보는 사회적 평판 또한 논의되었고, “카지노 종사자들이 ... 업에 맞는 ... 맞춤형 교육이 필요해 보인다”에서와 같이 산업의 특성을 반영한 교육 필요성 또한 제기되었다. 규제론의 관점에서 보면, 자금세탁방지제도에 대한 카지노 직원들의 자발적인 참여는 규제 목적 달성에 필요한 비용을 줄여 규제 당국의 감독 및 집행 부담을 경감하고 효율성을 증대하는 효과를 가져올 수 있다.

이러한 인식을 토대로, 첫 번째 연구 아젠다로 자금세탁방지 및 준법(compliance)에 대한 직원의 자발적 참여를 촉진(또는 저해하는) 요인에 대한 연구를 선정하였다. 이 주제는 관점에 따라 계획행동 이론, 조직시민행동 이론, 직무요구-자원 모형 등 다양한 조직행동이론, 동기이론, 사회적 영향이론 등이 적용될 수 있다. 앞서 살펴본 카지노의 자금세탁방지 프레임워크에서 이 주제는 참여자(직원, 고객, 경영진)의 상호작용, 행동상황과 밀접하게 연관되어 있다. 즉, 교육 훈련 및 보상체계(제도환경), 경영진의 태도(참여자), 카지노업에 대한 사회적 평판에 대한 인식, 고객과의 관계에 대한 우려, 고객서비스와 고객확인에서 발생하는 역할 혼란 등이 직원의 자발적 참여에 어떠한 영향을 미치는지 살펴볼 수 있을 것이다.

이와 관련, 최근의 Kaptein(2023)의 연구는 설령 조직 차원에서 윤리성에 대한 기준이 높더라도 이에 반하는 행동이 나타날 수 있다는 점을 제시한 점에서 흥미롭다. 즉, 기



업이 스스로 높은 기준을 적용하면 직원들 또한 모두 이에 따르게 될 것이라는 예측이 빗나갈 수도 있다는 주장인데, 카지노의 자금세탁방지의 맥락에도 시사하는 바가 있다. 우선, 사회 정체성 이론(social identity theory)에 따르면 조직 내 윤리적인 정책이 강화될수록 담당 부서는 “선은 결코 충분하지 않다”(Kaptein, 2023 p. 300)는 인식 하에 비윤리적인 행위가 나타날 때까지 비판적이고 집중적으로 결함을 파헤칠 수 있다는 것이다. 이러한 경향은 조직내 윤리경영에 대한 부정적인 인식을 가져올 수 있다. 자금세탁방지에 대한 정책적 흐름에서 카지노 기업에 대한 내부 시스템 강화가 사회적, 국제적으로 요구되는 가운데, 이러한 최근 이론 또한 카지노 직원들에 대한 보다 심도 있게 이해함으로써 실효성 있게 제도를 정착시켜 나가는데 기여할 수 있을 것이다.

## 2. 위험기반 접근

토론에서 위험기반 접근법 자체는 GKL의 위험기반접근법에 의한 시스템 구축 사례에서 한차례 소개되었고, 자주 언급되지는 않았다. 그러나, 텍스트에서 맥락을 분석하는 단계에서 다수 키워드들이 위험기반 접근과 연계되어 있음을 발견할 수 있었다. 우선, 토론에서 프레임워크 상 외생변수인 “물리적/실질적 조건”(예: 외국인 카지노의 외국인 고객, 정켓 운영, VIP 고객군)은 자금세탁이 일어날 수 있는 위험성과 연관되어 논의되었고, 운영 규칙(예: 내부통제 규범 및 시스템)은 자금세탁을 탐지하지 못할 위험성의 측면에서 논의가 이루어졌다.

위험관리에서 모든 거래 및 고객에 정해진 규칙을 일괄 적용하는 규칙기반 접근이 아닌 위험기반 접근법을 적용할 필요가 있다. FATF 또한 위험기반 접근법(Risk-based Approach: RBA)을 권고하고 있으며, 2008년 OECD와 함께 카지노업에 대해서도 RBA 가이드라인(RBA Guidance for Casinos)을 제시하였다(FATF/OECD, 2008). 카지노의 자금세탁방지 프레임워크에서 이는 “운영 규칙”에 적용되는 중요한 원칙의 역할을 담당한다. 카지노산업의 위험 프로파일은 통상적인 금융업과는 매우 다른데 (American Gaming Association, 2022), 위험기반 접근법이 효과적으로 수행되려면 우선 카지노산업의 특성을 반영하여 자금세탁 및 테러자금 조달 위험을 정확하게 평가하고, 이를 바탕으로 위험이 높은 고객에 대한 모니터링 및 관리를 강화해야 한다. 위험기

반 접근에서는 사업자 별로 영업 특성을 고려하여 자율성을 가질 수 있는데, 학술 연구가 카지노에서 위험기반 접근법을 체계화하는데 도움을 줄 것으로 기대된다.

패널 토론에서는 또한, 자동화된 시스템 도입 필요성도 제기되었는데, 혁신기술을 사용하여 규제를 효율화하는 레그테크(RegTech)(김이인정 외, 2022)는 자금세탁방지도 활발하게 도입되고 있다. 사람에 의한 관리에 비해 자동화된 시스템은 보다 빠르고 정확하게 복잡한 거래 패턴과 고객 유형을 분석하고 위험요소를 식별하며 모니터링하여 위험도에 따라 보다 효율적이고 효과적인 대응을 가능하게 한다. 위험기반 접근법과 관련하여 의미있는 연구 주제는 위험도의 평가에 대한 것이 될 것이다. 앞서 언급한 FATF의 가이드라인은 위험을 국가, 고객, 거래 유형에서 규정하고, 위험에 영향을 미치는 변수로 매스/VIP 비중, 사업 규모, 고객에게 제공하는 금융 서비스의 종류, 거래 방법, 게임 종류, 고객 유형(고정 고객층 여부), 사업자의 사업 구조, 모니터링 구조 등을 제시하였다(FATF/OECD, 2008). 각 사업자는 각자의 고유한 영업환경에서 서비스, 제품 및 프로세스가 자금세탁에 어떻게 악용될 수 있는지 인식하고 적절한 방지 조치를 설계, 생성 및 실행해야 한다. 예를 들어, 우리나라의 카지노는 외국인 및 VIP 비중, 정켓의 역할, 사업의 규모를 고려하여 고객확인, 강화된 고객확인 규정과 게임 및 거래의 위험도를 평가할 필요가 있다.

위험기반 접근법을 적용하려면 위험요소를 식별하고, 상호작용을 고려하여 중요도를 평가하여 산정해야 하는데, 이를 위한 방법론으로 AHP(Analytical Hierarchy Process: 계층분석방법)를 고려할 수 있다. AHP는 복잡한 의사결정 문제를 주요 요인과 세부요인들로 계층화하고 쌍대비교를 통해 상대적 중요도를 도출한다(Saaty, 1987). AHP는 의사결정에서 우선순위를 결정하는데 널리 사용되어 왔으며, 불확실한 상황에 보다 적합한 방법론으로서 Fuzzy AHP(van Laarhoven & Pedrycz, 1983) 또한 개발되어 연구에 사용되고 있다. 예를 들어, Kaur et al.(2023)은 분산원장 기반의 금융 시스템의 위험 평가에 Fuzzy AHP를 사용한 바 있다. 전통적인 금융 시스템에 비하여 새롭게 대두된 분산원장 기반의 금융 시스템은 기술, 운영, 규제 측면에서 상당한 불확실성을 가지고 있고, 이러한 점을 고려하여 전통적인 AHP보다 불확실성을 반영할 수 있는 Fuzzy AHP가 적용되었다.

또한, 위험도의 분석에 있어 정책 당국과 산업에서 인식하고 있는 위험 항목의 차이점

을 분석하는 연구도 의미를 가진다. 패널 토론에서 "카지노 자체의 업을 고려하여... 여러 게임이라든지 영업 특성을 디테일하게 고려한 입법체계를 취하고 있다고 보기는 어렵습니다"라는 지적이 있었다. 미국의 경우 FinCEN이 2018년 chip walking을 카지노에 대한 새로운 의심거래 보고 항목에 포함시킨 이후 2019년 이래로 chip walking에 대한 많은 보고가 이루어지고 있으나, 업계를 대표하는 American Gaming Association은 이견을 제시한 바 있다(American Gaming Association, 2020). 즉, chip walking은 법 집행 기관에 가치 있는 정보를 제공하지 않는 유형의 거래일 수 있으며, 그 이유는 고객이 단순히 다음 방문에 사용하기 위해, 또는 칩의 교환을 위한 고객 대기 발생 등의 이유로 칩을 가져가는 상황이 있을 수 있다는 것이다. 그러나, 규제당국으로서 지역의 범죄자 등에게 chip walking이 자금세탁의 통로로 악용될 수 있다는 점에 대한 우려가 더 클 수 있다. 이와 같이 위험기반 순위에서 업계와 규제당국에서 차이를 보이는 게임 또는 거래의 유형이 있다면, 이를 파악하여 보다 현실성 있게 제도를 보완할 수 있을 것이다.

### 3. 법령 개선

싱가포르, 미국 등은 자금세탁방지에 있어 카지노에 대한 독립적 시행령이 제정되어 있다. 이에 비해, 우리나라는 카지노에 대한 독립적인 법이 부재한 가운데 자금세탁방지 및 공중협박자금조달 금지에 관한 업무규정의 일부에 카지노에 대한 내용이 규정되어 있다. 패널 토론에서도 "(현행 법령이) ... 카지노 자체의 업을 고려하여... 게임이라든지 영업특성을 디테일하게 고려한 입법체계를 취하고 있다고 보기는 어렵습니다.", "우리나라의 카지노에서 외국인들이 사실상 신용을 공여받고 상환하는 과정에서 어떤 정치한 외국환거래법령 관점에서의 규제가 사실 마련되어 있지 않습니다."에서 볼 수 있듯 "법령"이 주요 주제 가운데 하나로 파악되었다.

카지노의 법률적 측면에 대한 선행연구로 조광익과 장병권(2015)는 카지노업 허가제도와 관련하여 특례법, 행정입법인 시행령들의 현황을 살펴보고 개선방안을 제안하였다. 박양우 등(2018)은 관광진흥법과 다수 특별법이 복잡하게 얽혀있는 카지노 관련 법령을 통합하여 복합리조트 중심의 단일 법령으로서 카지노 복합리조트 산업 육성 및 지원에

관한 법률(안)을 제안하면서 법률안 도출을 위하여 카지노 종사자를 대상으로 심도 있는 인터뷰를 실행하고 법률 전문가의 검증을 거쳤다. 그러나, 카지노에 대한 자금세탁방지에 있어 법률적 측면에 대한 학술 연구는 현재까지는 이루어지지 않고 있다.

우리나라의 자금세탁방지 법령은 은행, 증권, 여신 등 전통적인 금융 기업 위주로 되어 있고, 카지노 실무에 적용하기에 구체성을 결여하는 사안들이 있다. 토론 중 법령상 분명하지 않은 사항에 대하여 “어떤 유형에 대해 잘못된 행위를 하는 것인지 ... 매번 카지노 감독과라든지 금융위원회에 질의를 하고 회신 받는 방식으로 하게 되면.. 굉장히 느리고, 법령으로 포함되어야... 정확한 행동규칙이 될 수 있다”는 내용은 이를 나타낸다. 법령이 모호한 경우에는 관계 당국에 해석을 요청하게 되는데, 회신에 시간이 소요되어 보고기한을 초과할 수도 있고, 법원의 확정 판결과 같은 법적 실효성도 담보할 수 없다.

이같은 현재의 상황은 프레임워크에서 “운영규칙”의 모호성이 “참여자”의 “행동상황”에 영향을 초래하는 결과로 나타날 수 있다. 예를 들어 카지노의 금융거래는 칩과 현금의 거래로 한정하고 있는데, 현금거래의 정의 및 현금거래 보고 규정에 대하여 2022년 법령 해석 질의가 있었다(금융규제·법령해석포털, 2022). 해당 질의는 고객의 현금을 보관, 게임참여 목적의 현금을 영수하고 보관증 또는 바우처<sup>2)</sup>를 발행하는 등에 대해서도 고액 현금거래 보고(“행동상황”) 대상인가에 대한 것으로 법령 해석은 현행 법률에 근거하여 현금과 칩이 교환되는 경우만을 고액현금거래 보고 대상으로 보았다. 현행 고액현금거래 보고 서식 또한 거래의 종류는 ‘칩스환전’과 ‘칩스구매’ 두가지로만 국한되어 있다. 카지노에서 현금과 수표를 대신하여 쓰이는 것은 칩 외에도 바우처, 카지노 상품권, 카지노 수표, 크레딧 등 다양한 종류가 있을 수 있으므로 이에 대한 검토가 필요하다. 미국, 싱가포르 등에서도 현금거래보고 대상을 카지노에서 지불 결제에 이용되는 다양한 결제수단을 모두 포괄하고 있고, FATF(2009) 또한 카지노의 다양한 지불 결제수단이 자금의 출처를 더욱 불분명하게 할 수 있다는 점을 지적한 바 있다. 그러므로, 이러한 카지노업의 특성을 반영하여 법령에서 카지노 현금거래보고의 범위를 보다 명확하게 규정할 필요가 있는지 검토가 요청된다. 법령을 전체적으로 또는 특정 주제에 대해 검토하여 미흡한 부분을 개선하는데 체계적인 학술 연구가 기여할 수 있을 것이다.

2) 바우처(Voucher)는 “카지노영업장에서 게임을 진행함에 있어서 현금과 동일하게 사용가능함을 보증하는 전표를 말한다.” (카지노 영업준칙 제3조 8항)

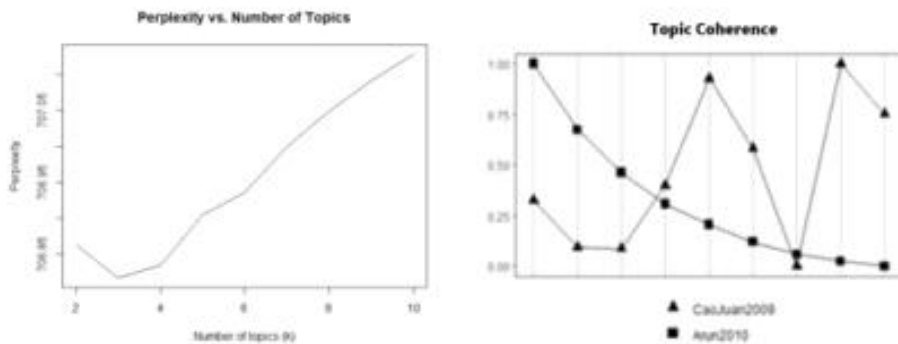
입법 또는 법 개정은 외국 법제도의 사례 분석에서 시작하는 경우가 많다(박찬호, 2006). 카지노에 대한 자금세탁방지 법령에 대해서도 카지노산업의 먼저 발달한 미국이나 복합 리조트 모델을 성공적으로 운영하는 것으로 평가 받는 싱가포르 및 여타의 국가 및 지역에 대한 법령의 내용과 체계를 우리나라와 분석하여 그 차이점을 파악할 수 있다. 박찬호(2006)는 이러한 비교법 연구에 있어 각국의 법제 실현 상황과 역사적 분석이 수반되어야 하고, 상이한 법제도를 가지고 있는 외국에서 일어나는 현상과 제도에 대한 장점을 철저히 분석해야 함을 강조하였다. 각국의 카지노산업은 규모, 관광 및 사행산업으로서 카지노에 대한 사회적, 정책적 인식 등이 다르고, 법 체계 또한 차이가 있다. 즉, 각 국가의 카지노 산업은 프레임워크에서 말하는 물리적/실직적 조건과 커뮤니티 속성이 상이한 것이다. 그러므로, 외국 사례를 참고하되, 내국인/외국인 전용으로 구별되어 있고, 다수의 외국인 카지노는 영세하게 운영되고 있으며, 테이블 게임의 비중이 높은 우리나라의 카지노산업의 구조적 특성을 반영하고 자금세탁방지에 대한 국제 기준에 부합하는 법령을 만들 필요가 있다. 외국의 제도와외의 비교를 통해서 파악된 차이점들에 대하여 법률 전문가, 학계, 및 카지노 업계 관계자를 대상으로 IPA(Importance-Performance Analysis) 등을 수행하여 개선 방향을 구체화할 수 있을 것이다.

## VI. 부속 분석

이 연구는 세가지 연구 아젠다를 제안하였다. 연구자는 주제분석 접근법(thematic analysis approach)를 이용하여 3개의 주제를 도출했는데, 주제의 개수와 내용에 대해서는 보다 정량적인 접근법인 Topic Modeling을 적용하여 교차 확인하였다. 이를 위하여 통계 프로그램인 R을 이용하여 일반적으로 텍스트마이닝에 적용되는 전처리 과정을 적용한 후 잠재 디리클레할당(LDA) Topic Modeling을 시행하고, 토픽의 개수를 3개로 설정하여 토픽의 키워드, 불확실성(perplexity) 및 일관성을 확인하였다. 그 결과, 토픽의 키워드는 각각 Topic 1: 법, 국가, 성격, 시스템, 규정, 의심거래보고, 거래, Topic 2: 규정, 고객확인, 법, 내부통제, 개인정보, 정보, 종사원, Topic 3: 고객확인, 시스템, 금융정보분석원, 특정금융정보법, 의심거래, 종사원, 신용거래로 나타났다.

이들 3개의 토픽이 앞서 도출한 3개의 주제와 대응하게 일치하는 것은 아니지만, Topic 1은 우리나라의 특성에 맞는 법령 체계 필요성과 대응하고, Topic 2와 3은 종사원의 고객확인 및 의심거래 보고와 관련 지을 수 있다. 정보, 규정, 종사원과 함께 내부통제 시스템이 키워드에 포함된 Topic 3는 간접적으로 위험기반 관리 시스템의 도입과 연관된다고 볼 수 있다. 토픽 갯수에 대한 타당성 관련하여 Perplexity는 토픽의 개수가 3개일 때 가장 낮은 수치를 나타내어 3개의 토픽의 적합성을 지지하였으나, 일관성 지표는 복수의 지표가 일관된 결과를 보이지 않았고, 3개의 적합성 또한 나타나지 않았다(그림 3). 그러므로, 토픽모델링은 도출된 연구 아젠다의 수와 내용을 일부 지지함을 확인하였다.

〈그림 3〉 불확실성 및 일관성 지표



## VII. 결론 및 시사점

카지노는 도박중독에 대한 우려, 사행산업에 대한 규제, 다수를 차지하는 외국인 카지노의 관광산업에 대한 기여, 대형 관광리조트 개발에 있어 재무적 타당성에 대한 보완 효과 등이 얽혀 있는 가운데 건전 발전의 과제를 안고 있다. 이에 더해, 관광서비스업으로서는 드물게 자금세탁방지 규정의 적용 또한 받고 있다. 특히, 자금세탁방지는 국제적인 규범으로 이에 대한 준수는 선택이 아닌 필수가 되었는데, 우리나라의 현실을 반영하면서 국제적인 기준에 맞도록 제도를 개선해 나갈 필요가 있다.

카지노산업은 코로나19 팬데믹의 타격을 크게 받은 관광산업 내에서도 심각한 매출 침체를 겪었다. 그러나, 코로나 이후 관광산업은 전례 없는 반등세를 나타내고 있으며 (Euromonitor International, 2022), 관광산업에서 카지노업이 가지는 의미는 여전히 상당하다. 일본의 경우 2029년 오사카에 첫 번째 카지노 복합리조트를 개장하여 관광산업 부흥과 경제회복을 이끈다는 계획을 발표하였는데(Komiya, 2023), 우리나라에 미칠 파장 또한 예의주시 된다. 이에 이 연구는 카지노 산업이 국제적 기준을 준수하면서 발전하는데 있어 업계와 정책당국을 연계하는 학계의 역할이 기대되는 자금세탁방지 제도에 대해 직원의 자발적 참여, 위험기반 접근, 법령 개선 측면에서 3개의 연구의 아젠다를 발굴하였다. 이는 기존 카지노 연구 또는 자금세탁방지 연구에서 상세하게 다루어지지 않았던 것이며, 이 연구에서 제시한 카지노 자금세탁방지 프레임워크와 함께 후속 연구에 기여할 것으로 기대된다.

또한, 아젠다로 제시하지는 않았으나, 토론 가운데 기술변화에 따라 등장하는 새롭게 등장하는 암호화폐나 디지털 자산에 대한 사례가 소개되기도 했다. 카지노를 둘러싼 기술적 진전에 따라 향후 새로운 연구 아젠다가 도출될 수 있다. 이러한 기술적 환경 변화는 자금세탁방지를 위한 규제에 있어 기회 및 부담 요인으로 작용할 것으로 예상된다. 예를 들어 결제수단과 관련하여 이사회와 윤지환(2020)은 카지노에서 블록체인 기반 암호화폐 이용이 가능해질 경우 외국인 고객이 이를 카지노에 이용할 의도에 미치는 영향을 분석한 바 있다. 우리나라에서도 코로나로 인한 외국인 카지노의 고사 위기에서 암호화폐 결제방식과 비대면 카지노 도입 제안이 있었는데(임성준, 2021). 암호화폐의 특성상 고객 및 자금출처 확인에 보다 높은 수준의 모니터링이 요청된다.

한편, 금융기관에서 인공지능 기술을 이용한 자금세탁방지 규제 준수는 폭넓게 도입 또는 시범 운영 중이며, 코로나19 팬데믹 기간 동안 이러한 시스템의 도입이 가속화된 것으로 보고된 바 있는데(KPMG & SAS, 2021) 이러한 시스템의 구축에는 투자와 비용이 소요된다. 카지노산업에서 새로운 기술이 가지는 비용과 효익에 대해 어떻게 인식하는지에 대한 연구 또한 유용할 것이다.

이 연구는 카지노의 자금세탁방지제도에서 나타난 현안들을 Ostrom(2005)의 정책분석 프레임워크에 따라 이해하고자 했다. Ostrom의 프레임워크가 유용한 것은 복잡한 사회현상에 대해 후속 이론과 모델링의 토대를 제공한다는 점이다. 그러므로, Ostrom의

프레임워크는 복잡성이 증대하는 관광의 다른 주제 연구에도 폭넓게 적용될 수 있을 것이다. 예를 들어, 심리스관광이 2020년 G20 아젠다로 채택된 바 있는데, 학술 연구는 미흡한 상황이다. 이러한 주제에 대해서도 프레임워크의 규명이 복잡한 시스템을 체계적으로 이해하고, 각 구성 요소의 관계성을 이해하는 토대가 될 수 있을 것이다.

이러한 시사점에도 불구하고, 이 연구는 다음의 한계 또한 가진다. 우선, 질적 분석 대상이 일회의 패널토론에 한정되었다. 전문가에 대한 포커스그룹 인터뷰나 심층 인터뷰, 델파이 기법 등을 통하여 추가적인 통찰을 이끌어 낼 수 있을 것이다. 도출된 연구 아젠다는 현 시점 우리나라의 제도적, 산업적 환경에서 유효한 것으로 본 연구는 시공간적 case study라고 볼 수 있다. 이 또한 연구의 한계점이며, 앞으로 학술적 접근이 필요한 영역에 대한 지속적인 연구가 이루어져 효율적인 자금세탁방지 및 산업 발전에 기여하길 기대한다.



## 참고문헌

- 금융규제·법령해석포털 (2022). 특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률에서 정하는 '고액현금거래보고' 대상의 명확한 해석.  
[https://better.fsc.go.kr/fsc\\_new/replyCase/LawreqDetail.do?stNo=11&muNo=171&muGpNo=75&lawreqIdx=3850](https://better.fsc.go.kr/fsc_new/replyCase/LawreqDetail.do?stNo=11&muNo=171&muGpNo=75&lawreqIdx=3850)
- 금융위원회 (2022). 효과적인 검사 감독을 통해 자금세탁 위험에 면밀히 대응해 나가겠습니다. 보도자료. 금융위원회. 금융감독원. 2022.1.17.
- 금융정보분석원 (2022). 알기쉬운 제도안내.  
<https://www.kofiu.go.kr/kor/policy/guide04.do>
- 금융정보분석원 (2023). 제재공시 2. 2023-09-01.  
<https://www.kofiu.go.kr/kor/notification/sanctions.do>
- 김영춘 (2008). 「카지노의 자금세탁방지를 위한 외환검사권 강화 방안」 『상업교육연구』 22: 371-397.
- 김양곤 (2014). 「FATF 권고사항의 2012년 주요 개정 내용에 대한 소고」 『경희법학』 49(1): 265-294.
- 김이인정, 이종훈, 황하, 홍승현. (2022). 「레그테크 발전 동향과 규제혁신에의 함의: 규제준수 및 리스크 관리를 중심으로」 『규제연구』 31(2): 161-192.
- 김지우. (2021). 「제주 국제카지노 정책포럼 11월 개최...생존 전략 모색」 『뉴제주일보』 2021. 10. 05
- 김자봉 (2013). 「금융거래정보 공유를 둘러싼 논쟁과 이슈: 국세청과 금융정보분석원(FIU)」 『주간금융브리프』 22(6): 12-13.
- 박양우, 박정인, 박철순 (2018). 「복합리조트 중심의 카지노산업 발전을 위한 법령 개선방안 연구」 『관광연구저널』 32(12): 35-51.
- 박찬호 (2006). 「비교법 연구 방법론에 대한 고찰. 현안분석」 『비교법제연구』 2006-05. 한국법제연구원.
- 이사회, 윤지환 (2020). 「블록체인 기반 암호화폐 도입이 카지노 이용의도에 미치는 영향」 『관광학연구』 44(5): 161-179.

- 이세련 (2022). 「가상자산과 테러리즘: FATF의 주요 권고를 중심으로」 『동북아법연구』 16(2): 1-19.
- 이현영 (2002). 「자금세탁방지 관련 법률의 입법 체계와 은행의 역할」 『산은조사월보』 554: 25-63.
- 임성준 (2021). 외국인 전용 카지노 고사위기... 온라인 암호화폐 결제도입 제안. 세계일보. 2021. 11. 12. <https://m.segye.com/view/20211111515583>.
- 제주국제카지노정책포럼 (2022). 세션4 - 제주 카지노 자금세탁방지 관리 강화 방안, 제주 국제카지노 정책포럼 Jeju ICPF <https://www.youtube.com/watch?v=nThxGM313Gk>.
- 조광익, 장병권 (2015). 「국내 카지노업 허가 특례 제도의 현황 및 개선방안」 『관광학연구』 39(8): 313-336.
- Ahn, J., and Back, K. J. (2018). Integrated resort: A review of research and directions for future study. *International Journal of Hospitality Management*, 69: 94-101.
- American Gaming Association (2020). Anti-Money Laundering Program Effectiveness, Docket Number FINCEN-2020-0011, Regulatory Identification Number 1506-1644.
- American Gaming Association (2022). Best Practices for Anti-Money Laundering Compliance 2022. American Gaming Association.
- Braun, V., and Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2): 77-101.
- Brooks, B. (2004). Money laundering and gambling: the New Zealand experience. *Journal of Money Laundering Control*, 7(1): 61-68.
- Buchanan, J. (2018). Money laundering through gambling devices. *Society and Business Review*, 13(2): 217-237.
- Cho, H. D. (2023). Postcolonial ambivalence as per the tourist. *Tourism Management*, 97: 104721.

- dalla Pellegrina, L., Di Maio, G., Masciandaro, D. and Saraceno, M. (2022). Are Bankers “Crying Wolf”? Type I, Type II Errors and Deterrence in Anti-Money Laundering: The Italian Case. *Italian Economic Journal*, 9(2): 587-925.
- Euromonitor International (2022). Unprecedented pent-up demand drives travel recovery. Euromonitor International.  
<https://www.euromonitor.com/article/unprecedented-pent-up-demand-drives-travel-recovery>.
- FATF/OECD (2008). RBA Guidance for Casinos. FATF/OECD, Paris.
- FATF (2009). Vulnerabilities of Casinos and Gaming Sector. FATF Report. FATF, Paris.
- \_\_\_\_ (2020). Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Republic of Korea, Fourth Round Mutual Evaluation Report, FATF, Paris.
- \_\_\_\_ (2023). The FATF. <https://www.fatf-gafi.org/en/the-fatf.html>.
- Gara, M., and Pauselli, C. (2020). Looking at ‘Crying Wolf’ from a different perspective: An attempt at detecting banks under- and over-reporting of suspicious transactions. *Italian Economic Journal*, 6(2), 299-324.
- Gibbons, M., Limoges, C., Scott, P., Schwartzman, S., and Nowotny, H. (1994) *The New Production of Knowledge*. Sage, London.
- Haq, M. Z., Ayub, Z. A., Yusoff, Z. M., and Khan, M. A. A. (2021). Factors influencing anti-money laundering regulatory approaches towards casinos and cryptocurrencies in Bangladesh. *Journal of Money Laundering Control*, 25(2): 445-454.
- Henderson, J. (2006). Betting on casino tourism in Asia: Singapore's integrated resorts. *Tourism Review International*, 10(3), 169-179.
- Hofilena, J. M. G., and Sy, J. L. (2017). Gone without a trace: a re-examination of bank secrecy laws and anti-money laundering laws in light of the 2016 Bangladesh bank heist. *Ateneo Law Journal*, 62: 90-140

- Johnson, J. (2006). An analysis of the obligations of gambling entities under the FATF's 2003 anti-money laundering recommendations. *Journal of Money Laundering Control*, 9(1): 7-18.
- Kaptein, M. (2023). A paradox of ethics: Why people in good organizations do bad things. *Journal of Business Ethics*, 184(1): 297-316.
- Kaur, S., Singh, S., Gupta, S., and Wats, S. (2023). Risk analysis in decentralized finance (DeFi): a fuzzy-AHP approach. *Risk Management*, 25(2), Article 13.
- Kelly, J. (2014). Money laundering and gambling. *Gaming Law Review and Economics*, 18(3): 297-304.
- Kelly, J. M., and Clayton, M. (2010). Money laundering and land-based casinos. *Gaming Law Review and Economics*, 14(4): 275-284.
- Komiya, K. (2023). Japan approves \$8.1 billion Osaka resort, country's first casino. Reuters.  
<https://www.reuters.com/markets/asia/japan-approves-osaka-site-countrys-first-casino-2023-04-14/>.
- Korejo, M. S., Rajamanickam, R., and Md. Said, M. H. (2021). The concept of money laundering: a quest for legal definition. *Journal of Money Laundering Control*, 24(4), 725-736.
- KPMG and SAS. (2021) Acceleration through adversity: The state of AI and machine learning adoption in anti-money laundering compliance. KPMG, SAS.
- Lam, S. C., and Greenlees, M. (2017). Casino money laundering regulations—Macao and USA. *Journal of Money Laundering Control*, 20(1): 52-69.
- Langdale, J. (2023). Money laundering in Australian casinos. *Journal of Money Laundering Control*, 26(7): 99-109.
- Liu, M., Kit Sam, F., Guan, J., and Lau, Y. Y. (2022). Implementing Anti-money-laundering Goals: New Technologies or Coordination between Related Agencies?. *Journal of China Tourism Research*, 18(6): 1284-1304.

- Mills, J. (2001). Internet casinos: A sure bet for money laundering. *Journal of Financial Crime*, 8(4): 365-383.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press, Princeton.
- Saaty, R. W. (1987). A scaling method for priorities in hierarchical structures, *Journal of Mathematical Psychology*, 15: 234-281.
- Senia, L. C. (2014). Financial Action Task Force (FATF) and FATF-Style Regional Bodies Efforts to Combat Money Laundering in Casino Gambling—Part 1. *Gaming Law Review and Economics*, 18(6): 557-574.
- Takáts, E. (2011). A theory of “crying wolf”: the economics of money laundering enforcement. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 27(1): 32-78.
- van Laarhoven, P. J., and Pedrycz, W. (1983). A fuzzy extension of Saaty's priority theory. *Fuzzy Sets and Systems*, 11(1-3): 229-241.
- Waterman, L. C., and van der Kemp, J. J. (2009). Prevention of money laundering in Dutch casinos. *Journal of Money Laundering Control*, 10(4): 401-415.

## Research Agendas for Anti-Money Laundering in DNFBP: Focusing on the Casino Industry in Korea

Won-seok Seo, Kyoungmin Lee, Jin-young Kim

Unique within the tourism service sector, the casino industry must comply with anti-money laundering (AML) regulations to align with international norms. Despite its importance, academic research remained limited. To fill the void, this study examines the existing academic literature and legislation on AML for the casino industry. Using the qualitative thematic analysis of the panel discussion on the AML system at the Jeju International Casino Policy Forum, we propose three research agendas: voluntary participation, a risk-based approach, and legal improvement. To facilitate a more comprehensive understanding and guide future research, we also proposed a framework of casino AML based on Ostrom. From the findings, we provide practical and policy implications for AML practices in the casino sector.

Keywords : Anti-money laundering, Customer due diligence, Suspicious transaction reporting, Framework