

가상통화와 관련한 정부 정책

-한국형 가이드라인을 중심으로-

Korean Government's Policy on Virtual Currencies

-Discussion on Guideline for Korea-

권 오 훈*
Kwon, O-Hoon

목 차

- | | |
|----------------------------|-------------------|
| I. 서론 | IV. 가상통화 가이드라인 제안 |
| II. 가상통화와 관련한 정부 정책의 흐름 | V. 맺음말 |
| III. 가상화폐에 대한 정부규제의 구체적 내용 | |

가상통화와 관련하여 정부는 이미 2016년부터 관심을 갖고 다양한 정책 계획을 발표한 바 있다. 그러나 2017년 9월 이후 가상통화에 대한 투자가 과열되는 양상을 보이자 정부는 산업을 육성하기 보다는 강력한 규제로 가상화폐 관련 열기를 잠재우려는 태도를 취했다. 특히 정부는 금융위원회를 중심으로 법무부, 공정거래위원회 등과 가상통화 태스크포스(TF)를 조직하여 각종 대책을 제시하였다. 그러나 금융위원회의 “가상통화 관련 자금세탁방지 가이드라인” 외에는 특별히 구체적인 대책이 마련되지는 못했다.

정부는 가상통화를 화폐도 아니고 금융상품도 아니라고 정의함으로써 어떤 법을 적용해야 할 지 논란을 야기한다. 또한 정부의 ICO 금지하는 조치는 법적 근거가 없어 비판의 대상이 되고, “가상통화 관련 자금 세탁방지 가이드라인”이 행정지도에 불과하다는 법원의 판결이 내려지는 등 현재 정부 방침에 대한 도전이 이어지고 있다.

가상통화에 대한 현 정부의 규제는 자금세탁방지에 초점이 맞춰져 있다. 그러나 자금세탁방지 정책을 통해 간접적으로 가상통화를 규율함에는 한계가 있을 수밖에 없다. 무엇보다

DOI: 10.35148/ilsilr.2019.43.3

투고일: 2019. 5. 31 / 심사완료일: 2019. 6. 10. / 게재확정일: 2019. 6. 21.

* 법무법인 오킴스, 파트너 변호사
Partner, OhKims Law & Company

다도 이미 현실로 존재하는 가상통화 관련 산업에 대해 애써 무시한다고 해서 부작용이 사라지는 것도 아니다. 따라서 이제는 가상통화와 관련하여 실질적이고 발전적인 가이드라인이 필요한 시점이다.

[주제어] 가상통화, 암호화폐, 자본시장법, 자본시장과 금융투자업에 관한 법률, 특정 금융거래 정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률, 금융위원회, 금융감독원

I. 서론

비트코인(Bitcoin)의 등장 이후 암호화폐는 전통적인 자산에 대한 대안 중 하나로 떠오르고 있다. 세계 각국은 발 빠르게 암호화폐를 규율하기 위한 다양한 법적 제도를 준비 중이다. 암호화폐의 법적 성질에 관하여는 아직 논의가 진행되고 있는 것이 사실이지만, 적어도 현재 법규 내에서 암호화폐를 어떻게 포섭할지에 대해서는 주요 국가들이 관련 가이드라인을 제시하고 있다.

주요 국가들의 가이드라인은 특히 암호화폐의 성질이 증권법 상 증권에 해당하는지 여부에 중점을 두고 있다. 이러한 입장은 기존에 존재하는 증권법의 규제대상이 되는 암호화폐의 경우라고 한다면, 새로운 법을 입안하기보다는 기존 법률을 적용하는 것이 효율적인 대처가 된다는 취지이다. 그러나 대한민국 정부는 암호화폐를 투기의 수단으로 인식하여, 암호화폐에 관한 구체적인 입법이나 가이드라인을 제시하기에 앞서 투기를 잠재우기 위한 각종 금지 조치들을 우선적으로 발표하고 있다.

지금까지 정부가 발표한 내용들을 살펴보면, 정부의 규제는 주로 자금세탁방지에 집중되어 있다. 암호화폐 거래소를 직접적으로 규율하지 않고, 암호화폐와 법정화폐를 교환하기 위해 이용되는 은행을 규제하는 간접적으로 암호화폐 거래소를 규율하고 있다. 그러나 암호화폐 거래소에 대한 간접적 규율을 목적으로 은행을 규제하는 것에 대하여는 법적 근거가 부재하다는 비판도 제기되고 있다.

이 글에서는 암호화폐와 관련하여 적극적인 조치를 취하고 있는 금융위원회의 정책의 내용과 흐름을 살펴보고, 암호화폐와 관련된 산업의 진흥을 위한 한국형 가이드라인의 가능성을 제시해 보고자 한다.

II. 가상통화와 관련한 정부 정책의 흐름

1. 2017년 이전

가상통화¹⁾에 대하여 정부 차원에서도 용어의 사용이 일관적이지는 않은 것으로 보인다. 가상통화와 관련하여 정부가 입장을 표명하기 시작한 초기에는 디지털통화²⁾라는 용어를 사용하였고, 그 후 암호화폐라는 용어를 사용하기 시작하였다. 금융위원회(이하 “금융위”)는 2016년 11월 17일, 기획재정부(이하 “기재부”) 및 금융감독원(이하 “금감원”)과 함께 디지털통화 태스크포스(이하 “T/F”)를 구성하고 제1차 회의를 개최했다고 밝히면서 디지털통화와 관련하여 미국, 일본 등의 제도화 동향을 보면서 제도화를 본격 추진하겠다고 밝혔다. 그러나 디지털통화 T/F는 2016년 11월 이후 약 1년간 특별한 활동 결과를 내놓은 것이 없었다. 2017년 9월 1일에 이르러서야 금융위는 가상통화 관계기관 합동 T/F를 구성하였다.

2. 2017년

2.1 증권발행 형식의 ICO 규제

금융위는 2017년 9월 가상통화 관계기관 합동 T/F³⁾의 추진 배경으로, 시장에서 가상통화⁴⁾ 거래규모가 크게 증가하고 있고 거래가격도 큰 폭으로 상승하는 등 시장이 과열되는 양상을 보이고 있으며, 그 결과 가상통화를 악용한 불법거래, 가상통화 투자를 빙자한 유사수신단단계 등 사기범죄가 다수 발생함으로 인하여 소비자 피해가 증가되는 것이 우려된다는 점을 지적하였다. 더불어 현 시점에서 가상통화는 화폐통화나 전형적인 금융투자상품의 하나의 유형으로 보기에 어려운 점이 있지만, 가상통화거래가 금융거래

1) 정부는 암호화폐(Crypto-currency) 대신 가상통화(Virtual-currency)라는 용어를 주로 활용하고 있다. 일반적으로 산업계에서는 암호화폐라는 용어가 활용되고 있으나, 이 글에서는 정부의 용어를 따라 가상통화와 암호화폐를 혼용하기로 한다.

2) 금융위, “디지털통화 제도화 T/F 제1차 회의 개최”, 2016.11.17., <<https://www.fsc.go.kr/downloadManager?bbsid=BBS0030&no=112687>>, 검색일: 2019.6.5.

3) 금융위, “가상통화 관계기관 합동 개최 가상통화 현황 및 대응방향”, 2017.9.4., <<https://www.fsc.go.kr/downloadManager?bbsid=BBS0030&no=119484>>, 검색일: 2019.6.5.

4) 금융위는 암호화폐라는 용어 대신 보다 포괄적인 가상통화라는 용어를 사용하고 있다.

질서에 부정적 영향을 미칠 우려가 있으므로 금융위의 적극적인 대응이 필요하다는 입장을 표명했다. 특히 금융위는 가상통화를 이용하여 증권발행의 형식으로 자금조달 (Initial Coin Offering, 이하 “ICO”)을 하는 행위는 자본시장법 위반으로 처벌하겠다고 밝혔다.⁵⁾

2.2 모든 형태의 ICO 금지

금융위는 2017년 9월 T/F를 개최한 이후 한 달도 되지 않아 추가적으로 개최한 T/F에서, 증권발행 형식뿐만 아니라 모든 형태의 ICO를 금지한다고 발표했다.⁶⁾ 금융위는 이러한 전면 금지의 배경으로 ICO를 앞세워 투자를 유도하는 과정에서 발생하는 유사수신행위 등 사기적인 위험의 증가, 투기수요의 증가로 인한 시장의 과열 및 소비자피해의 확대 등 부작용이 우려되는 상황을 꼽았다.

한편 금융위는 가상통화 취급업자⁷⁾에 대해 가상통화 취급업자의 소비자에 대한 신용공여행위를 허용하지 않을 방침임을 밝혔다. 소비자가 가상통화 취급업자로부터 매매자금 또는 가상통화를 빌려 가상통화를 매매하는 소위 코인 마진거래가 시장에서 이루어지고 있는데, 이는 사실상 신용공여행위에 해당한다고 본 것이다. 이와 더불어 금융위는 가상통화 취급업자에 대한 자금세탁방지 의무를 부과하기 위한 특정금융거래정보 보고 및 이용에 관한 법(이하 “특금법”) 개정안을 마련하고 2017년 내 국회심의를 통과할 수 있도록 하겠다는 입장을 밝혔다. 또한 가상통화와 관련한 유사수신행위 규제를 명확히 하고, 처벌 강화를 위한 유사수신행위규제법 개정안을 마련할 계획도 발표했다. 특히 유사수신행위규제법 내에 가상통화 거래행위를 규정하고, 시세조종, 신용공여, 표시광고 등의 금지행위를 명확히 규정하겠다는 입장을 표명했다.

5) ICO(Initial Coin Offerings)는 새로운 기술 또는 서비스를 개발하기 위해서 블록체인(blockchain)을 기반으로 한 가상화폐(crypto currency)를 발행함으로써 온라인에서 자금을 모으는 방법을 말한다. Nate Crosser, “COMMENT: Initial Coin Offerings as Investment Contracts: Are Blockchain Utility Tokens Securities?”, *Vol.67 Kan. L. Rev.* 379 (2018).

6) 금융위, “기관별 추진현황 점검을 위한 가상통화 관계기관 합동TF 개최”, 2017.9.29., <<https://www.fsc.go.kr/downloadManager?bbsid=BBS0030&no=120329>>, 검색일: 2019.6.5.

7) 금융위는 암호화폐 거래소에 대해 가상통화 취급업자라는 용어를 사용하고 있다.

2.3 가상통화에 대한 정부입장 재확인

금융위는 2017년 12월 4일 금융위 부위원장 주재로 “가상통화 관계기관 합동 T/F”⁸⁾를 개최하였는데, T/F에는 금융위, 국무조정실, 기재부, 공정거래위원회, 법무부, 방송통신위원회, 국세청, 경찰청, 한국은행, 금감원, 인터넷진흥원 관계자 등이 참석하였다. 동 T/F에서는 가상통화가 화폐나 금융상품이 아니며, 정부가 그 가치의 적정성을 보장하지 않는다는 정부의 기본입장에는 변함이 없음을 재확인하였다고 발표했다.

그런데 금융위는 2017년 9월 이후, 가상통화의 사행성 투기거래가 과열되고 가상통화를 이용한 범죄도 지속적으로 증가하고 있다는 점을 들면서 보다 강도 높은 조치를 검토하여야 한다는 결론이 도출되었다고 밝혔다. 이에 법무부가 주관부처가 되어 가상통화 관련 적극 대응하기로 하였다고 밝혔다. 이러한 정부의 입장은 가상통화에 대한 정부의 부정적인 입장을 명확히 한 것으로서, 이 시점을 기준으로 하여 국내 가상통화 관련업계의 발전은 사실상 어려움에 봉착하기 시작했다고 평가할 수 있다.

2.4 법무부의 가상통화 관련 입장

법무부는 2017년 12월 14일, 법무부 장관이 다단계·유사수신 방식의 가상통화 투자금 모집, 가상통화 채굴을 빙자한 투자사기, 가상통화 거래자금 환치기 등 외국환거래법 위반, 가상통화를 이용한 마약 등 불법거래, 가상통화 거래를 통한 불법 자금 세탁 등 범죄수익은닉, 거래소 해킹을 통한 개인정보 유출 등 다양한 유형의 가상통화 관련 범죄에 대해 철저히 수사하고 엄정하게 대처할 것을 검찰에 지시하였다고 밝혔다.⁹⁾

2.5 국무조정실의 가상통화 투기 근절 특별대책

국무조정실은 비트코인 시세가 폭등하는 등¹⁰⁾ 가상통화 관련 시장이 과열되자 정부는 2017년 12월 28일 국무조정실장의 주재로 관계부처 차관회의를 개최하고 가상통화 투기

8) 금융위, “향후 대응방향 점검을 위한 가상통화 관계기관 합동TF 개최”, 2017.12.4., <<https://www.fsc.go.kr/downloadManager?bbsid=BBS0030&no=121986>>, 검색일: 2019.6.5.

9) 법무부, “가상통화 관련 범죄 엄정 대처 지시”, 2017.12.14., <<http://www.moj.go.kr/viewer/skin/doc.html?rs=/viewer/result/bbs/182&fn=1545275266941101>>, 검색일: 2019.6.5.

10) 국내 비트코인 가격은 2017년 1월 기준 100만원에서 2018년 1월 기준 2,800만원까지 상승했다.

근절을 위한 특별대책을 시행하기로 하였다.¹¹⁾ 자세한 내용은 다음과 같다.

먼저 정부는 가상통화 거래에 대해 거래실명제를 추진하기로 하였다. 기존 가상화폐 취급소¹²⁾는 가상통화 거래에 있어 일반적인 형태의 가상계좌를 활용하여 왔었다. 가상계좌라 함은 다수의 고객과 거래하는 기업이 은행으로부터 가상계좌를 발급받아 고객에게 부여하고, 수납대금이 개별 가상계좌에 입금되면 실시간(또는 지정된 시각)으로 모계좌(母計座)에 자동으로 이체하는 은행의 서비스를 의미한다. 가상통화 취급소의 기존 가상계좌는 본인 실명 인증을 거치지 않은 회원이 제공하는 본인에 대한 정보만으로도 개설이 가능하였다. 정부는 이에 본인임이 확인된 거래자의 은행계좌와 가상통화 거래소의 동일은행 계좌 사이에만 입출금이 가능한 “실명확인 입출금계정서비스”¹³⁾를 활용하여야 하고, 이러한 경우에만 입출금을 허용하기로 한 것이다. 이에 따라 첫째, 가상통화 거래소에 대한 가상계좌 신규 발급은 즉시 전면 중단하도록 하였고 둘째, 기존 가상계좌 거래소의 신규 회원에 대한 가상계좌 제공 또한 중단하도록 하였다. 나아가 금융정보분석원(이하 “FIU”)과 금감원 합동으로 은행권의 “실명확인 입출금계정서비스” 운영현황을 점검하도록 하였다. 가상통화 취급업소가 “실명확인 입출금계정 서비스”를 활용하는 경우, 가상통화 취급업소의 거래 은행(가상통화 취급업소에 “실명확인 입출금계정 서비스”를 제공한 은행)과 동일한 은행의 계좌를 보유하고 있는 이용자는 해당 계좌를 통해 입출금을 하게 되도록 했다. 그러나 가상통화 취급업소의 거래 은행과 동일한 은행의 계좌를 보유하고 있지 않은 이용자는 가상통화 취급업소에서 출금은 가능하되, 추가로 입금을 할 수 없게 되었다. 또한 외국인과 민법상 미성년자는 “실명확인 입출금계정 서비스”를 이용할 수 없도록 하였다. 금융위는 은행이 자율적으로 가상통화 취급업소와 “실명확인 입출금계정서비스” 관련 계약을 체결하고 제공하도록 하였다. 본 조치로 인하여, 자금세탁방지 의무를 준수하여야 하는 은행 입장에서는, 자율적으로 가상통화 취급업소가 고객확인 등 효과적인 내부통제 절차, 시스템안정성, 고객보호장치 등을 갖추었는지 확인하여야 하는 부담이 발생하게 되었다.

11) 국무조정실, “정부, 가상통화 투기근절을 위한 특별대책 마련”, 2017.12.28., <<https://www.gov.kr/portal/ntnadm/News/1286018>>, 검색일: 2019.6.5.

12) 정부는 암호화폐 거래소를 가상통화 취급업소 또는 가상통화 거래소라는 용어로 혼용하여 사용하고 있다. 이 글에서도 세 개념을 혼용하여 사용하였다.

13) 금융위는 가상통화 거래와 관련한 금융거래에 본인확인이 가능한 실명거래를 정착시키기 위한 “실명확인 입출금계정 서비스” 시스템 구축을 2018년 1월 30일까지 완료하기로 하였다. 시스템 구축을 완료한 은행은 신한은행, 농협은행, 기업은행, 국민은행, 하나은행, 광주은행 등 총 6개 은행이며, 기존에 가상통화 취급업소에 가상계좌를 제공하고 있는 은행이 모두 포함되었다.

둘째로, 은행권 공동으로 가상통화 거래소의 지급결제서비스 운영 현황을 전면 점검하도록 하고, 정부의 긴급대책을 따르지 않는 가상통화 거래소에 대해서는 금융서비스를 배제하도록 하였다. 또한 그러한 가상통화 거래소에 대해서는 금융회사가 지급결제서비스 제공을 중단하도록 지도하기로 하였다. 더 나아가 공정거래위원회, 방송통신위원회 등 관계부처의 소비자관련법 위반여부 조사 결과 및 전산보안 관련 현장조사 결과도 은행권과 공유하여 거래소의 지급결제서비스 중단을 고려하도록 조치하였다. 또한 정부가 발표한 금융회사의 가상통화 보유·매입·담보취득·지분투자 금지 등의 방침을 준수하지 않은 거래소를 관련 은행 등에 통보하여, 마찬가지로 금융서비스가 중단되도록 했다.

셋째로, 정부는 은행의 자금세탁방지 의무를 강화 하였다. 가상통화 거래소의 실명거래방식이 확립되기 전까지는 은행이 거래소를 식별·특별관리 할 수 있도록 고객¹⁴⁾ 확인을 강화하고, 의심거래에 대한 모니터링을 강화할 것을 요청하였다. 여기에서 의심거래라 함은 첫째, 미성년자·저소득자 등과 거액의 빈번한 거래, 둘째, 고객의 현금을 본인계좌에 입금한 후 가상통화 거래소에 이체하는 거래, 셋째, 다수 개인으로부터 자금을 영수한 후 가상통화 거래소에 이체하는 등의 거래를 의미한다. 만약 가상통화 거래소의 거래가 의심거래로 보고되면 금융정보분석원(Financial Intelligence Unit: FIU)은 해당 거래를 집중 분석하여 자금원천이 불분명하거나 자금세탁으로 의심되는 경우 국세청 등 법집행기관에 적극적으로 자료를 제공하도록 하였다.

넷째로, 정부는 가상통화와 관련한 온라인 광고 규제도 시행하였다. 방송통신위원회는 포털 등을 통한 가상통화 온라인 광고에 대해 사업자의 자율정화 활동으로 무차별적인 광고가 나가지 않도록 하였다.

마지막으로, 가상통화 거래소에 대한 철저한 규제를 시행하였다. 공정거래위원회 차원에서는 주요 가상통화 거래소 4개¹⁵⁾ 업체가 제출한 이용약관을 중심으로 불공정약관 사용여부를 검토하고, 조사가능한 모든 가상통화 거래소를 대상으로 직권조사를 확대 실시하기로 하였다. 법무부는 가상통화 거래소 폐쇄를 위한 특별법 제정을 건의했으며, 관계부처 차관회의에서는 향후 거래소 폐쇄의견을 포함하여 모든 가능한 수단을 열어 놓고 대응방안을 검토해 나가기로 했다. 이와 같이 정부는 금융위, FIU, 방송통신위원회, 공정거래위원회, 법무부가 합동하여 가상통화 거래소 관련 대책을 수립함은 물론이고, 사기업인 은행권에 대한 행정 지도를 통하여 가상통화 거래소를 규율하고자 하였다.

14) 여기서 고객이란 암호화폐 거래소를 의미한다.

15) (주)비티씨코리아닷컴(빗썸), (주)코인원, (주)코빗, (주)코인플러그

3. 2018년

3.1 가상화폐 거래소에 대한 규제

2018년 1월 11일 법무부장관 기자회견담회에서 법무부는 가상화폐 거래소를 폐쇄하는 조치까지도 고려하고 있다고 발표했다.¹⁶⁾ 또한 기본적으로 거래소를 통한 가상화폐 거래를 금지하는 법안도 준비 중이라고 밝혔다. 가상화폐 거래는 사실상 도박과 비슷한 양상이며, 가상화폐라고 부르는 것도 정확하지 않고 “가상징표”가 맞는 표현이라고 하였다. 다만, 이후 가상화폐와 관련한 일련의 정책들은 금융위 주도로 진행하였으며, 법무부는 특별한 정책을 발표한 바가 없다. 가상화폐 거래금지 법안 역시 마찬가지로 법무부가 이후 입법하지 않았다. 이와 같은 법무부의 태도는 법안을 준비하는 주무부처의 태도로서는 상당히 신중하지 못한 것이라고 할 수 있으며, 단순히 투기적인 성향을 가지고 있다고 해서 절대 금지하는 방향으로 단독의 입장을 정하고 발표하는 것은 자본시장에 대한 이해를 선행되지 못한 결과라는 비판을 피할 수 없을 것이다.

3.2 일반 법인계좌를 이용한 가상통화 관련 금융거래

FIU와 금감원이 합동으로 은행에 대해 현장점검을 한 결과, 일반적으로 가상통화 취급업소는 은행에 별도의 모계좌를 지정하여 가상계좌를 통해 이용자의 자금을 직접 집금하는데 반해, 일부 가상통화 취급업소는 은행에 개설된 일반 법인계좌를 통해 이용자의 자금을 집금하고, 해당 자금 중 일부 금액을 가상통화 취급업소의 대표자나 임원 명의의 계좌로 이체한 것이 확인되었다.

금융위는 일반 법인계좌를 집금계좌로 하는 경우, 첫째, 가상통화 취급업소 법인과 대표자간 금융거래에서 사기, 횡령, 유사수신 등이 발생할 가능성이 있고, 둘째, 가상통화 취급업소 법인계좌에서 거액의 자금을 인출한 후 여타 거래소로 송금하는 경우 시세조종 등 불공정거래의 가능성이 있으며, 셋째, 가상통화 취급업소 법인과 개인(취급업소 이용자) 자금의 혼재로 인한 회계 관리 불투명성이 발생하고 이로 인하여 이용자들의 피해가 우려된다고 밝혔다. 넷째, 금융회사가 입출금 등 금융거래에 대한 분석이 어려워 정확도

16) 연합뉴스, 박상기 법무, “가상화폐 거래소 폐쇄 목표…여러 대책 나온다”, <<https://www.yna.co.kr/view/AKR201801110909000004>> 검색일: 2019.6.5.

높은 의심거래 보고가 곤란하고, 다섯째, 가상통화 취급업소 계좌에 자행-타행 금융거래가 복잡하게 얽혀있어 금융회사가 이용자의 고위험 여부 등에 대한 확인이 어려워 자금세탁 위험관리에 한계가 있다고 지적했다. 이에 따라 금융위는 은행에 대해 가상통화 취급업소의 일반계좌에 대한 모니터링을 강화하고, 자금세탁 위험성에 대비한 관리 방안을 마련할 필요가 있다고 발표했다.

3.3 “가상통화 관련 자금세탁방지 가이드라인”의 제정 및 시행

금융위는 가상통화 거래가 주로 은행 등 금융회사를 거래의 매개체로 활용하고 있어 금융회사가 자금세탁의 통로가 될 가능성이 크다고 밝혔다. 이에 금융회사의 역할과 책임을 명시한 가상통화 관련 자금세탁방지 가이드라인을 발표하였다. 본 가이드라인은 2018년 1월 30일부터 시행되었으며, 2018년 4월 9일 가이드라인에 따른 현장점검을 실시하였고, 이에 따라 2018년 6월 27일 한차례 개정되었다. 그리고 본 가이드라인은 금융위의 2019년 금융 행정지도 정비계획에 따라, 2019년 7월 9일까지 법제화 후 폐지될 예정으로 되어 있다.

3.4 금융위의 가상통화펀드 관련 조치¹⁷⁾

금융위는 가상통화 관련 자금세탁방지 가이드라인 개정 이후 특별한 움직임을 보이지 않다가, 2018년 10월 24일 일명 “가상통화펀드”에 대해 투자자의 유의를 촉구하는 발표를 진행하였다. 2018년 10월 경, 한·중 합작 암호화폐 거래소 지닉스(Zenix)가 출시한 ‘ZXG 크립토펜드 2호’에 대해, 금융위는 “가상통화펀드”는 집합투자업의 외형구조를 갖추고 펀드라는 명칭을 사용하고 있어 일반투자자들이 자본시장법상 적법하게 설정된 펀드로 오인할 소지가 있다고 경고하였다. 특히 해당 펀드는 첫째, 자산운용사·수탁회사·일반사무회사 등으로 펀드관계회사들이 구성되어 있고, 둘째, 펀드의 모집, 설정, 만기 시 펀드 상환 등 거래구조를 명시하고 있으며, 셋째, 운용전략 및 운용보수 등을 포함한 투자설명서를 홈페이지에 공시하였다. 그럼에도 불구하고 위 “가상통화펀드”는 금융위원회에 등록된 사실이 없고, 홈페이지에 게시하고 있는 투자설명서는 금융감독원

17) 금융위, “일명 ‘가상통화펀드’ 관련 투자자 유의사항”, 2018.10.24., <<https://www.fsc.go.kr/downloadManager?bbsid=BBS0030&no=130188>>, 검색일: 2019.6.5.

의 심사를 받은 사실이 없었다. 이후 금융위는 지닉스 측을 자본시장법 위반을 이유로 검찰에 수사를 의뢰하였다.

금융위의 위 발표에 대해 지닉스는 지닉스 플랫폼을 통해서 펀딩이 이루어진 것은 맞지만, 해외운용사가 모집과 토큰을 발행했기 때문에 토큰의 소유권이 지닉스에게 없다고 반박했다. 또한 해당 펀드는 발행 당시 1,000이더리움(약 2억 원)을 모금하였는데, 10억에 미달하는 자금 모집 규모이므로 필수적 신고요건에 미달되는 것이므로 투자증권에 대한 신고 과정을 거치지 않았다고 항변하였다.¹⁸⁾ 이후 지닉스는 국내 사업을 폐업하고 펀드를 반환하였다.¹⁹⁾

3.5 ICO 실태조사

금융위의 ICO 전면 금지 조치에 따라 ICO를 진행하고자 하는 국내 기업들이 2017년 말부터 해외로 진출하는 경우가 급증하였다. 이에 금감원은 국내 기업의 ICO 현황을 파악하기 위해, 국내기업의 임의 협조에 따른 답변서 징구, 백서·홍보 자료 점검 등을 토대로 2018년 9월부터 2018년 11월까지 2018년 8월 당시 ICO를 실시하였다고 언론에 알려진 22개 국내 기업에 대한 실태 점검을 실시하였다.²⁰⁾

금감원에 따르면, 국내 기업은 ICO 금지 방침을 우회하여 싱가포르 등 해외에 페이퍼 컴퍼니를 설립하여 형식만 해외 ICO 구조로 대부분 진행되었다. 해외 법인은 ICO 자금모집 이외 다른 업무는 없는 것으로 보이며, 국내기업이 개발·홍보 등 업무를 총괄하고 있었다. 이후 해외 법인과 국내기업 간 용역 계약을 통해 이더리움 등을 현지에서 환전하여 국내로 송금하였다. 해외 ICO라 하더라도 한글백서 및 국내 홍보 등 고려시 사실상 국내 투자자를 통한 자금모집이 이루어졌다는 것이 금감원의 해석이다.

금감원은 실태 조사에서 P2P대출 유동화 토큰 발행·거래, 가상통화 투자펀드 판매 등 자본시장법상 무인가 영업행위와 함께, ICO 관련 중요사항을 과다하게 부풀려 광고하는 것은 형법상 사기죄 등을 위반할 가능성이 있는 사례가 발견되었다고 밝혔다. 이에 현행법 위반소지 사례에 대해서는 검경 등 수사기관에 통보하였다고 발표했다.

18) 자본시장법 상 소액공모 조달가능액은 10억 원 이하이다.

19) 코인테스크코리아, “정부 압박에 암호화폐 거래소 지닉스가 결국 폐업한다”, <<http://bit.ly/2OBzR7U>>, 검색일: 2019.6.5.

20) 금융위, “ICO 실태조사 결과 및 향후 대응방향”, 2019.1.31., <<https://www.fsc.go.kr/downManager?bbsid=BBS0030&no=133877>>, 검색일: 2019.6.5.

한편 일부 ICO 제도화에 대한 요구에 대해, 금융위는 ICO에 대한 투자 위험이 높고 국제적 규율체계도 확립되어 있지 않은 상황임을 감안하여 정부는 ICO를 제도화하는 것과 관련하여 신중한 입장임을 재확인하였다. 또한 정부가 ICO 가이드라인 등을 제시하는 경우 투자 위험이 높은 ICO를 정부가 공인한 것으로 이해될 수 있어 투기과열 현상 재발과 투자자 피해가 확산될 우려가 있다고 밝혔다.

4. 2019년

정부는 2019년 5월 27일 국무조정실장 주재로 관계부처회의(기재부, 법무부, 금융위)를 열어 가상통화 시장 동향을 점검하였다고 발표했다. 2019년 5월 들어 가상통화 가격이 오르자, 정부가 시장상황을 주시하고 있다는 취지에서 다시금 발표를 한 것이다.²¹⁾ 국무조정실은 가상통화는 법정화폐가 아니며 어느 누구도 가치를 보장하지 않기 때문에 불법행위·투기적 수요가 있고, 국내외 규제환경 변화 등에 따라 가격이 큰 폭으로 변동하여 큰 손실이 발생할 수 있다는 점에서, 가상통화 투자 등 일련의 행위는 자기책임 하에 신중하게 결정할 필요가 있다고 밝혔다. 또한 2019년 1월 31일 자 ICO 실태조사 결과 및 국제동향 등을 고려하여 자금세탁방지 등을 위해 국회에 계류되어 있는 특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률(이하 “특금법”) 개정안이 조속히 통과되기를 바란다는 성명을 발표했다.

5. 소결

2017년 말 가상통화 가격이 급등하면서 사회적으로 주목을 받게 되자 국무조정실을 중심으로 여러 관계 부처가 모여 다양한 대책을 마련하기로 했지만, 실상 금융위원회를 제외하면 기타 정부 부처의 특별한 동향은 발견되지 않았다. 법무부, 공정거래위원회 등 가상통화 TF 유관 부처도 2018년 이후 별다른 지침을 내놓고 있지 않고 있다. 금융위도 2018년 1월부터 가상화폐 전담 대응팀을 꾸려 운영하다가 7월 말 금융혁신기획단을 신설하면서 관련 부서를 통합한 상황이다.²²⁾

21) 국무조정실, “가상통화 관련 관계부처 회의 결과”, 2019.5.28., <<https://www.fsc.go.kr/downloadManager?bbsid=BBS0030&no=139096>>, 검색일: 2019.6.5.

22) 이투데이, “자금세탁방지 가이드라인 ‘유명무실’...가상화폐 거래소 감시 제동”, <<http://www.etoday.co.kr/news/section/newsview.php?idxno=1681127>>, 검색일: 2019.6.5.

가상통화와 관련한 정부의 정책 중 특히 문제되는 부분은 ICO에 대한 전면적인 금지이다. 후술하는 바와 같이 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하려면 입법적 조치가 선행되어야 한다. 행정규제기본법 제2조 제1항 제1호는 “국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례, 규칙에 규정되는 사항을 말한다.”고 행정규제를 규정하고 있다. 또한 규제는 법령 등이나 조례 또는 규칙에 의해 규정된 것이어야만 하는 규제법정주의 원칙에 따라야 한다.²³⁾ 그럼에도 불구하고 금융위가 일방적으로 선언한 ICO 금지에 대해서는 어떠한 법령이나 조례, 규칙 등이 마련되어 있지 않다. 금융위의 ICO 금지가 법률적 근거가 없는 상태에서 이루어졌다면 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 있는 정당한 규제에 해당한다고 보기 어려우며, 사실상의 권고 역할만 하는 행정지도 정도의 역할만 한다고 할 수 있다.²⁴⁾

한편 정부의 가상통화 관련 규제는 제도권의 자금세탁방지의무에 집중되어 왔다. 또한 가상통화 규제와 관련하여 현재까지 나온 지침은 입법 및 고시 등을 통합하여도 금융위의 “가상통화 관련 자금세탁방지 가이드라인” 제정 및 개정에 한정되어 있다. 그런데, 본 가이드라인도 입법이 아닌 행정지도에 불과하다. 금융위 또한 이러한 한계를 인지하고 있으며, 이에 따라 본 가이드라인을 2019년 금융 행정지도 정비계획에 의거하여 2019년 7월 9일까지 법제화 후 폐지할 예정이다.²⁵⁾

금융위가 위와 같은 가이드라인에 의거하여 기존 제도권 내의 은행을 통한 간접적인 방법으로 가상통화 거래소를 규율하려는 것은, 결국은 가상통화 거래소를 규제할 마땅한 법적 근거가 없기 때문으로 보인다. 더욱이 문제가 되는 것은, 금융위가 명시적으로 해당 가이드라인에서 정부가 아닌 은행이 자율적으로 가상통화 거래소를 규제하도록 하는 구조라고 밝히고 있다는 점이다. 법제도 정비라는 정상적인 방법이 있음에도 불구하고, 가상통화 거래소에 대한 규율을 금융기관에 미루는 듯한 정부의 태도는 궁극적으로 가상통화 관련 산업에 대한 국민의 불안감을 더욱 증폭시킬 우려가 있다.

23) 최유성 외, “규제등록 및 관리제도 개선방안에 관한 연구”, KIPA 연구보고서 2007-02, 한국행정연구원, 2007.12, 18쪽

24) ICO에 규제가 존재하지 않는다는 입장에 대해서, 백명훈/이규옥, “블록체인을 활용한 ICO의 이해와 금융법상 쟁점”, 금융법연구 제14권 제2호, 한국금융법학회, 2017, 83쪽.

25) 금융위, “금융행정지도 정비계획”, 2019.5.3., <<https://www.fsc.go.kr/downManager?bbsid=BBS0030&no=138141>>, 검색일: 2019.6.5.

III. 가상화폐에 대한 정부규제의 구체적 내용

1. 암호화폐의 정의

정부 차원에서 암호화폐(Crypto-currency)에 대한 일관된 정의는 발견되지 않는다. 다만 유사 개념인 디지털 화폐에 관하여 금융위원회는 “디지털화폐는 거래의 매개체 또는 가치저장 수단 등으로 사용되는 디지털 단위를 의미한다”고 밝힌 바 있다.²⁶⁾ 한편, 제윤경 의원은 2018년 3월 21일 특금법 개정안 대표발의에서 가상통화의 정의를 “거래상대방으로 하여금 교환의 매개 또는 가치의 저장 수단으로 인식되도록 하는 것으로서 전자적 방법으로 이전 가능한 증표 또는 그 증표에 관한 정보”라고 정의하고 있는데, 금융위의 정의가 “가상통화 관련 자금세탁방지 가이드라인”에서 이미 제시한 내용이라고 밝히고 있다.²⁷⁾ 금융위의 해석에 따르면, 가상통화의 정의는 디지털화폐와 일치하게 된다. 한편 가상통화 또는 디지털 통화라 하더라도 암호화 기술을 활용한다면 암호화폐에 해당한다.²⁸⁾

한편으로 금융위는 지속해서 가상통화는 화폐나 금융상품이 아님을 강조하고 있다.²⁹⁾ 이러한 금융위의 태도는 스위스나 싱가포르, 홍콩 등 일찍이 암호화폐 관련 가이드라인을 발표한 국가의 금융 당국의 태도와는 사뭇 다르다. 스위스의 금융감독청은 암호화폐를 지급결제수단인 토큰(Payment tokens), 디지털 서비스 등 이용에 관한 유틸리티 토큰(Utility tokens), 자산으로서의 토큰(Asset tokens)으로 분류하고 있다. 자산으로서의 토큰은 발행자가 토큰 취득자에 대해 채무를 부담한다는 징표, 발행자에 대하여 토큰 취득자가 지분 청구권을 가진다는 징표, 발행자의 미래수익에 대해 토큰 취득자가 지분을 가진다는 징표, 물리적인 자산에 대해서 지분을 가진다는 징표 등 지분증권, 채권, 파생금융상

26) 금융위, “디지털통화 제도화 T/F 제1차 회의 개최”, 2016.11.17., 2쪽 참조. <<https://www.fsc.go.kr/downManager?bbsid=BBS0030&no=112687>>, 검색일: 2019.6.5.

27) 금융위, “[보도참고] 머니투데이 5.28일자 “정부, 가상통화 ‘화폐기능’ 일부 인정”제하 기사 관련”, 2019.5.28., <<https://www.fsc.go.kr/downManager?bbsid=BBS0030&no=126557>>, 검색일: 2019.6.5.

28) 이원삼, “가상화폐의 의미와 법적지위”, 상사판례연구 제31집 제2권, 2018, 281쪽; 김동섭, “분산원장기술과 디지털통화의 현황 및 시사점”, 지급결제조사자료 2016-2, 한국은행 결제연구팀, 2016, 13쪽.

29) 금융위가 발표하는 모든 자료에는 가상통화가 현 시점에 화폐통화나 금융상품으로 보기 어렵다는 점을 명백히 하고 있다. 금융위는 다만 가상통화거래가 무분별하게 이루어질 경우 금융거래질서에 부정적 영향을 미칠 우려가 있으므로 대응이 필요하다고 강조하고 있다.

품, 자산유동화증권과 유사한 것들을 의미한다.³⁰⁾

싱가포르의 경우 싱가포르 중앙은행인 싱가포르 통화청(Monetary Authority of Singapore)은 2017년 8월 1일 ICO에서 발급된 토큰을 증권선물법(Securities and Futures Act)의 대상으로 규제하는 방안을 공표했다. 2017년 11월 14일에는 ICO에 대한 지침이 공표되어 실질이 주식으로서의 취급이 되어 있거나, 발행자의 채무를 토큰화 하는 경우에는 기존의 유가증권과 동일시 할 수 있는 것으로 투자설명서의 제출 등을 요구하고 있다.³¹⁾

홍콩 증권선물위원회(Securities and Futures Commission, 이하 “SFC”)는 불법 가상통화 거래소 단속이나 규제 시행을 위한 효과적인 방법을 모색하면서도 투자자를 보호하기 위한 방안을 찾고 있다. SFC는 7개의 거래소에 거래소 플랫폼에서 거래되는 몇 가지 가상통화가 “증권”으로 간주 될 수 있으며, 취급 통화에서 제외할 것을 권고하는 경고문을 발송한 바 있다.³²⁾

각 국의 이와 같은 가이드라인에서는 어떠한 암호화폐에 대하여 그 증권성 여부를 판단하는 기준을 나름대로 제시하고 있다는 점에서 의미가 있다.³³⁾ 우리나라 자본시장법 제4조 제1항은 증권이란 금융투자상품으로서 추가지급의무를 부담하지 아니하는 것이라고 포괄적으로 정의하고, 법 제4조 제2항은 증권의 종류를 1) 채무증권 2) 자본증권 3) 수익증권 4) 투자계약증권 5) 파생결합증권 6) 증권예탁증권의 6가지로 한정하여 열거하고 있다. 또한 ‘금융투자상품’이란 이익을 얻거나 손실을 회피할 목적으로 현재 또는 장래의 특정 시점에 금전 또는 재산적 가치가 있는 것을 지급하기로 약정함으로써 취득하는 권리로서, 투자성이 있는 것을 말한다(자본시장법 제3조 제1항). 만약 암호화폐가 금융투자상품에 해당한다면, 증권에 해당하여 자본시장법 또는 이와 유사한 규제를 받게 되겠지만, 금융투자상품이 아니라면, 증권에는 해당하지 않아 증권과 관련하여 적용할 규제가 없는 것이다.

이처럼 스위스, 싱가포르, 홍콩의 경우 암호화폐라 하여도 실질이 증권이나 금융상품인 경우 해당 국가의 증권법에 의해 규율됨을 명백히 하고 있다. 따라서 증권에 해당하는

30) 정승영, “ICO(Initial Coin Offering)의 소득 과세 쟁점에 대한 고찰”, 조세학술논집 제35집 제1호, 한국국제조세협회, 2019, 90쪽.

31) 김병일, “ICO(Initial Coin Offerings)에 대한 과세문제”, 법조 제68권 제2호(통권 제734호), 법조협회, 2019, 325쪽.

32) 김병일, 위의 논문, 326쪽.

33) MAS, A Guide to Digital Token Offerings, 30 November 2018, p.2.

암호화폐라면 해당 국가의 금융 당국이 규제하게 된다. 반대로, 암호화폐가 증권에 해당하지 않는다면, 그러한 암호화폐는 적어도 증권법상의 규제에는 해당하지 않는다. 따라서 해당 국가에서 암호화폐를 취급하고자 하는 국민들은 기존에 다루고 있거나 새롭게 ICO로 생성하고자 하는 암호화폐가 증권에 해당하는지 여부를 위와 같은 가이드라인을 통해 예상할 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 주무부처인 금융위의 가상통화에 관한 기본 입장은 화폐도 아니고 금융상품도 아니라는 것을 명백히 하고 있다. 암호화폐가 자본시장법의 규제범위에 포섭되는지 여부에 대한 충분한 논의를 하기도 전에, 암호화폐는 증권에 해당하지 않는다고 선언한 것이다. 따라서 가상통화가 일부 금융상품의 정의에 해당하는 경우가 있다 하더라도, 국내의 암호화폐는 증권에 해당하지 않는다는 모순된 해석이 나올 여지가 있다. 즉 암호화폐의 실질이 금융상품임에도 불구하고 표면적으로는 암호화폐에 해당되지 않는다고 본다는 점에서 당해 암호화폐 또는 가상통화가 자본시장법이나 기타 법령의 적용대상이 아닌 것으로 해석될 여지를 배제할 수 없는 문제점이 발생하는 것이다.³⁴⁾

2. ICO 금지의 법적 근거 부재

정부의 규제에서 보다 주목할 점은 ICO 금지에 관한 내용이다. 전술한 바와 같이 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정규제는 법령 등이나 조례, 규칙에 의해 규정되어야 한다.³⁵⁾ 그런데 금융위는 2017년 9월부터 지속적으로 증권형을 포함한 모든 형태의 ICO를 금지한다는 입장을 취하고 있으면서도, 아직까지 그러한 명시적인 금지의 법적 근거를 제시하지 못하고 있다. 가상화폐에 관한 법적 근거를 마련하기 위한 입법적 논의가 진척되고 있지 않는 상황이 계속된다면 가상통화에 관한 ICO 행위를 처벌할 법적 근거가 없는 셈이 되는 것이다.³⁶⁾

정부는 지속적으로 가상화폐와 관련한 입법 추진을 예고하였으나 특별한 경과가 없는 것이 현재 상황이다. 가상화폐 관련 법적 근거가 없기 때문에 발생하는 문제점은 비단

34) 금융위는 앞서 살펴본 지닉스 펀드의 경우 집합투자업의 외형구조를 갖추고 펀드라는 명칭을 사용하고 있어 일반투자자들이 자본시장법상 적법하게 설정된 펀드로 오인할 소지가 있다고 경고한바 있다. 그런데 만약 실질이 펀드라 하더라도 형식상 펀드의 외형이 아니었다고 한다면, 가상통화는 금융상품이 아니므로, 그러한 상품의 판매는 자본시장법 위반이 아니라고 할 수도 있는 것이다.

35) 행정규제기본법 제2조 제1항 제1호

36) 금융위의 주장대로 암호화폐가 화폐도 아니고 금융상품도 아니라면, 국내에서 암호화폐를 제작하여 판매하는 ICO를 금융위가 금지할 권한이 있는지 의문이 있을 수 있다.

ICO 뿐만이 아니다. 정부가 2017년부터 진행하겠다고 밝힌 다양한 정책들은 관련 입법 없이는 추진될 수 없다. 즉 금융위는 유사수신행위의 규제에 관한 법률을 개정하여 가상통화의 매매를 규율하겠다고 밝힌 바 있으나 이에 관한 어떠한 진전이 없다. 법무부가 공언했던 가상통화 거래소 폐쇄 특별법도 마찬가지다. 이러한 정부의 우유부단한 입장이 계속되는 것은 시장의 수요를 무시하는 것 일뿐만 아니라, 피해자가 양산되는 것을 방지하는 결과를 가져올 수도 있다는 점에서 매우 아쉽다.

3. 가상통화 관련 자금세탁방지 가이드라인³⁷⁾

금융위는 2018년 1월 30일부터 금융회사들에 대하여 가상통화 관련 자금세탁방지 가이드라인을 준수할 것을 요구하였다. 가이드라인에 따르면 금융회사들은 가상통화 취급업소에 대해 높은 수준의 주의의무를 이행하여야 한다. 또한 금융회사는 금융거래 상대방이 가상통화 취급업소인지 여부를 식별할 수 있도록 특별한 주의를 기울여야 한다. 금융회사는 거래상대방을 가상통화 취급업소로 식별한 경우에는 통상의 확인사항 외에 가상통화 취급업소가 거래금을 안전하게 관리하는지 여부 등도 확인하는 등 강화된 고객확인(Enhanced Due Diligence)³⁸⁾을 시행하여야 한다.

특히, 가상통화 취급업소가 ‘실명확인 입출금계정 서비스’를 이용하지 않는 등 자금세탁의 위험성이 높아서 특별한 주의를 요하는 경우에, 금융회사는 첫째, 가상통화 취급업소가 계좌를 사적으로 활용하는지 등에 대한 감시를 강화해야 하며, 둘째, 자체적 판단에 따라 가상통화 취급업소와의 금융거래를 거절하는 것이 가능하도록 해야 한다. 즉 만약 가상통화 취급업소가 금융회사에 정보의 제공을 거부하거나, 허위자료를 제출하는 등 정보제공을 사실상 거부하는 경우에는 금융회사는 가상통화 취급업소와의 거래를 거절해야 한다. 나아가 금융회사는 가상통화 관련 금융거래가 자금세탁으로 의심되는 대표 유형에 해당하는 경우, 자금세탁 거래로 볼 수 있는 합당한 근거가 있는지 여부를 적극적으로 판단하여 FIU에 보고해야 한다.³⁹⁾

37) 금융위, “가상통화 투기근절을 위한 특별대책(‘17.12.28) 중 금융부문 대책 시행”, 2018.1.23., <<https://www.fsc.go.kr/downManager?bbsid=BBS0030&no=123185>>, 검색일: 2019.6.5.

38) Enhanced Due Diligence: 금융회사는 자금세탁의 위험이 높은 금융거래 상대방에 대해서 일반적인 경우와 달리 추가적인 사항을 확인 (특금법 제5조의2 제1항 제2호)

39) 의심거래보고제도: 금융회사는 금융거래 상대방이 자금세탁행위나 공중협박자금조달행위를 하고 있다고 의심되는 합당한 근거가 있는 경우 FIU에 보고해야 함 (특금법 제4조)

한편 금융위는 가상통화 자금세탁방지 가이드라인 관련 현장점검을 실시하고 2018년 6월 27일 가상통화 취급업소의 계좌 중 집금계좌와 비집금계좌를 구분하도록 가이드라인을 강화하였다.⁴⁰⁾ 집금계좌란 가상통화 취급업소의 이용자 자금을 집금하기 위한 계좌를 말한다. 그리고 비집금계좌란 집금 외 경비운영 등을 목적으로 하는 계좌를 의미한다. 금융회사는 가상통화 취급업소의 집금계좌에 대해서는 이미 강화된 고객확인(EDD) 및 강화된 모니터링을 실시 중이었다. 이와 더불어 가상통화 취급업소의 비집금계좌의 거래에 대해서도 모니터링을 강화하고, 이상거래가 발견되는 경우 가상통화 취급업소에 대하여 강화된 고객확인을 실시하도록 한 것이다.

본 가이드라인은 특금법에 근거한 행정규칙이며 금융위가 발표한 유일한 가상화폐 관련 입법이다. 그런데 특금법은 자금세탁방지과 관련한 규제를 주로 담고 있기 때문에, 자금세탁방지의무를 담당하고 있는 은행에 대한 의무 부과만 가능할 것으로 생각된다. 일반적으로 암호화폐를 발행하는 발행자는 직접 제도권 은행과 연관되어 있지 않다. 은행과 연관된 사업자는 암호화폐 발행자가 아닌 암호화폐의 거래를 중개하는 암호화폐 거래소이다. 그런데 암호화폐 거래소는 암호화폐 발행자와 마찬가지로 특금법이 규제하고자 하는 대상은 아니다. 따라서 정부의 정책은 은행을 규제함으로써, 암호화폐 거래소를 간접적으로 규제하고 나아가 전체적인 암호화폐 시장을 규율하고자 하는 것으로 이해된다.

최근 가상통화 관련 자금세탁방지 가이드라인이 법적 근거가 있는지 여부에 대해서 법원이 제동을 거는 경우가 등장했다. 가상화폐 거래소인 코인이즈가 실명확인계좌가 아닌 법인계좌로 투자자 자금을 운용했다는 이유로 해당 계좌를 관리하는 농협은행이 2018년 8월 코인이즈에 거래 중단 통보를 했다. 이에 대하여 코인이즈는 거래 중단 통보의 이유가 된 가상통화 관련 자금세탁방지 가이드라인이 법적 근거가 없는 행정지도에 불과하다며 거래 중단 금지 가처분을 법원에 신청하였다. 이에 서울중앙지법은 2018년 10월 29일 코인이즈가 NH농협은행을 상대로 낸 ‘법인계좌의 입금정지 금지 가처분’ 신청을 인용하였는데, 재판부는 가처분 신청을 인용한 이유로, 가이드라인상의 은행의 입금정지는 의무가 아닌 재량 사항인 점, 은행이 코인이즈의 실명확인 서비스 이용요청을 거절한 점, 은행이 다른 가상화폐 거래소에 실명확인 서비스를 제공하는 점을 들었다.⁴¹⁾

40) 금융위, “가상통화 관련 자금세탁방지 가이드라인 개정”, 2018.6.27., <<https://www.fsc.go.kr/downloadManager?bbsid=BBS0030&no=127334>>, 검색일: 2019.6.5.

위 판결은 비록 가치분 신청 사건에 대한 것이긴 하지만, 정부의 현 가상화폐 관련 정책이 타당한 법적 근거를 구비하고 있는지 여부에 대해 시사점을 제공한다고 생각된다. 법원은 특히 가이드라인상 은행의 입금 정지는 재량사항임을 확인하였다는 점에서 의미가 있다. 만약 위 법원의 태도와 같이 가상통화 관련 자금세탁방지 가이드라인이 은행을 구속하지 않는다면 관련된 사업을 진행하는 사업자 입장에서는 불명확한 행정지도를 바탕으로 한 은행의 재량적 결정에 매달릴 수밖에 없어 불안정한 처지에 놓이게 된다. 정부는 가상화폐 거래에 관한 국민의 예측 가능성을 높이고, 불필요한 사회적 비용을 절감하기 위해 보다 신속한 입법을 구비할 필요가 있다 할 것이다.

IV. 가상통화 가이드라인 제안

1. 가상통화 가이드라인의 필요성

정부는 가상통화가 화폐도 아니고 금융상품도 아니라는 입장이다. 그러나 새로운 가상통화를 발행하는 ICO는 실질적으로 화폐의 기능보다는 투자상품으로 운용되는 경우가 많다. 실제로 ICO는 대규모 자금을 모집하기 위한 수단으로 진행되고 있으며, ICO에 투자하여 새로운 가상화폐를 취득한 투자자들은 해당 가상화폐의 가치 상승을 기대하기 때문에 가상화폐를 구입하고 있다.⁴²⁾ 이와 같이 암호화폐 거래의 본질은 투자행위와 맥을 닿고 있다. 따라서 암호화폐를 모집하는 수단이나 방법, 거래의 조건 등이 자본시장법상 공모에 해당한다면 자본시장법의 규제가 적용되어야 할 것이다.⁴³⁾

암호화폐에 대해 선제적으로 의견을 발표한 스위스, 홍콩, 싱가포르의 주요 국가들도 암호화폐에 대하여 법정화폐는 아니지만, 경우에 따라 증권에 해당할 수 있으며, 이 경우 증권과 관련한 규제가 적용된다는 입장을 취하고 있다. 그런데 앞서 살펴본 바와 같이 가상통화에 대한 정부의 규제는 자금세탁방지에 초점이 맞춰져 있다. 이는 정부가

41) 이투데이, “자금세탁방지 가이드라인 ‘유명무실’…가상화폐 거래소 감시 제동”, <<http://www.etoday.co.kr/news/section/newsview.php?idxno=1681127>>, 검색일: 2019.6.5.

42) 천창민, “ICO(Initial Coin Offering)의 증권법적 평가와 함의”, 자본시장포커스 19호, 자본시장연구원, 2017 5쪽.

43) 유주선/강현구, “가상통화에 대한 입법적 방안과 법적 쟁점 연구”, 금융법연구 제15권 제1호, 한국금융법학회, 2018, 238쪽.

첫째, 가상통화를 화폐도 아니고 금융상품도 아니라고 단언을 한 관계로 가상통화 가이드라인이 존재하는 스위스, 홍콩, 싱가포르와 달리 증권법 또는 자본시장법의 적용을 원칙적으로 배제할 수밖에 없고, 둘째, 관련 입법의 미비로, 간접적으로나마 규율이 가능한 금융기관을 통하여 가상통화 취급업소를 간접 규제하기 위한 방편이었을 것으로 생각된다.

그러나 자금세탁방지 정책을 통해 간접적으로 가상통화를 규율함에는 한계가 있을 수밖에 없다. 또한 자본시장법 상 투자상품의 경계에 놓여 있는 암호화폐의 본질을 보다 명확히 인지할 필요가 있다. 따라서 이제는 가상통화와 관련하여 실질적이고 발전적인 가이드라인(이하 “가이드라인”)이 필요한 시점이라 하겠다.

2. 가이드라인의 원칙

이 글에서 제안하고자 하는 가이드라인은 가상통화 관련 산업의 진흥을 최우선 과제로 하되, 사기, 유사수신 등 비정상적 행위에 대해서는 철저하게 감시하고 불법적 행위를 예방하는 방안을 마련함을 그 목적으로 하여야 한다는 점을 강조하고자 한다. 나아가 정부가 주도하는 인위적인 성장에 욕심내기 보다는 민간 주도로 혁신을 이끌어 낼 수 있는 여건 마련에 집중하여야 한다.

일반적으로 규제의 방식은 규제로 인하여 특정한 활동 및 행위만을 허용 또는 금지하는지의 여부에 따라 구분되어 진다. 특정한 활동 및 행위를 허용하는 경우를 포지티브 방식, 즉 원칙금지-예외허용방식이라 하며, 특정한 활동 및 행위만을 금지하고 이외의 사항에 대해서는 자유롭게 행위 또는 업무를 영위할 수 있게 하는 규제의 방식을 네거티브 규제, 즉 원칙허용-예외금지방식이라고 한다.⁴⁴⁾ 개인의 자유가 타인의 권리를 침해하거나, 사회에서 받아들여지는 일반적인 준칙에 반하지 않는다면, 특별히 정당한 목적을 위해 합리적으로 필요한 범위 내에서 제한되지 않는 한 보장되어야 함을 의미한다.⁴⁵⁾ 본 가이드라인도 네거티브 규제를 원칙으로 하여 암호화폐 발행자의 권리를 최대한으로 보장하도록 하였다.

44) 최승필, “규제완화에 대한 법적 고찰-인허가 및 신고, 등록제도와 네거티브 규제를 중심으로”, 공법학연구 제12권 제1호, 한국비교공법학회, 2012, 331쪽.

45) 이원우, “규제개혁과 규제완화: 올바른 규제정책 실현을 위한 법정책의 모색”, 저스티스 통권 제106호, 한국법학원 2008, 372쪽.

3. 가이드라인의 방향

새로운 가이드라인은 기존 법률을 우선적으로 적용하도록 함으로써 불필요한 이중규제를 회피하여야 한다. 현실적으로 정부의 현재 입장을 고려한다면 가상화폐를 규율하는 새로운 입법을 마냥 기다릴 수는 없기 때문에 기존에 존재하는 다양한 법률로도 가상통화 거래와 관련한 부작용을 충분히 방지할 수 있다. 예를 들어 ICO 진행 법인의 국내 은행계좌 개설을 허용하되, 가장 문제되는 자금세탁방지 관련 문제를 사전적으로 점검하도록 하는 방안을 고려할 필요가 있다. 따라서 해당 법인이 은행계좌 개설 시 은행에서는 기업이 자체적으로 자금세탁방지를 위한 규칙을 세웠는지 확인해야 한다. 이와 관련된 적당한 모델 규칙을 제시하여 ICO 법인이 참고하도록 해야 함은 물론이다.

4. 금융투자상품에 해당하는 가상통화(증권형 암호화폐)의 경우

스위스, 홍콩, 싱가포르의 가이드라인과 유사하게, 본 가이드라인도 가상화폐의 종류를 증권형, 지불형, 유틸리티형으로 나누고자 한다. 만약 ICO를 통해 발행되는 암호화폐가 사실상 자본시장법상 금융투자상품에 해당할 경우에는 해당 암호화폐는 자본시장법의 규율을 받도록 하여야 한다. 따라서 금융투자상품에 해당하는 암호화폐를 발행하는 기업은 필요시 금융투자업 인가 및 등록, 증권신고 등 자본시장법 상의 제반 절차를 지키도록 하여야 한다. 물론 정부는 어떤 경우에 암호화폐가 증권형에 해당하는지 명확한 정의를 내리고 이에 대한 지침을 마련하여야 한다. 예를 들어 싱가포르의 경우 주식(share), 채권(debenture), 집합투자(collective investment scheme)에 해당하는 암호화폐는 증권형이라고 가이드라인에서 이미 제시하고 있다.⁴⁶⁾ 우리나라의 경우에도 자본시장법은 이미 채무증권, 지분증권, 수익증권, 투자계약증권, 파생결합증권 및 증권에탁증권 등 6가지 증권을 예정하고 있다. 특히 유형이 정해져 있지 않아 일반 증권에 해당하는 투자계약증권에 대해 금융위는 만연히 신고 수리를 거부하지 말고, 규제를 보다 적극적으로 해석하여 새로운 금융투자상품을 운용하고자 하는 기업에게 확장된 사업의 기회를 제공하도록 할 필요가 있다.

46) Monetary Authority of Singapore, A GUIDE TO DIGITAL TOKEN OFFERINGS, 2019.4.5.

5. 지불형 암호화폐의 경우

지불 수단으로 사용할 목적으로 발행되는 지불형 암호화폐의 경우에는 자본시장법상 금융투자상품에 해당하지 않으므로 자본시장법을 적용할 여지가 적다고 할 수 있다. 따라서 이러한 경우에는 자본시장법을 제외한 일반적 법률이 적용되고, 금융 당국의 규제 대상 또한 아니라고 할 수 있다. 단, 만약 지불형 암호화폐 내의 스마트 컨트랙트 등의 기능을 통해 향후 증권형 암호화폐로 전환될 가능성이 있다면, 이는 자본시장법의 적용대상이 될 수 있음은 물론이다.

증권의 범위를 스위스, 홍콩, 싱가포르보다 보다 넓게 인정하는 미국 SEC의 경우에도 이미 완성된 블록체인을 활용한 비트코인이나 이더리움과 같은 암호화폐는 달러, 엔, 유로 등에 대한 대체품으로 증권이 아니라는 입장을 표명한 바 있다.⁴⁷⁾

6. 그 외 암호화폐의 경우

현재 대다수의 ICO는 기업이 제공하는 일정한 플랫폼 서비스에서 활용 가능한 금전적 가치를 표상하는 유틸리티형 코인 또는 토큰 발행에 해당한다. 유틸리티형은 해당 암호화폐를 발행한 기업의 플랫폼 또는 해당 기업과 제휴한 플랫폼에서만 제한적으로 활용할 수 있는 암호화폐이다. 따라서 유틸리티형 암호화폐는 별도로 적용할 법규가 특별히 존재하지 않아 각 기업이 자율적으로 발행할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

해외 대다수 국가의 경우 ICO를 통한 암호화폐 발행 및 판매 활동을 기존에 존재하는 법제를 통해 규율하는 방안이 보편적이며, 네거티브(negative) 방식의 규율을 통해 기업에 자율성을 부여하고 있다. 다만 ICO라는 명칭으로 사기성 모금행위를 하는 경우 기존 법률로 충분히 규율할 수 있으므로 각 정부 기관에서 감시 및 집행을 강화해야 할 것이다. 특히 방문판매 등에 관한 법률에서는 다단계판매의 방식으로 상품권의 판매를 금지하고 있는 바, 암호화폐의 종류를 불문하고 다단계판매의 방식으로 암호화폐 판매를 금지하도록 해야 한다. 물론 암호화폐 판매 시 유사수신행위에 해당하는 방법으로 판매하여서는 안 되며, 참여자의 출자금 손실이 발생하지 아니하도록 보장하거나, 투자원금의 보장이나 일정한 수익률을 약속하는 경우에는 형법상 사기죄로 규제될 수 있음을 정부가

47) CCN, "SEC: ICO Tokens Should Be Regulated as Securities, Not Bitcoin", <<https://www.ccn.com/sec-ico-tokens-notbitcoin-should-be-regulated-as-securities>>, 검색일: 2019.6.5.

지속적으로 알려야 한다.

한편 많은 블록체인 기업들이 실질적인 서비스를 제공하기 앞서 일종의 사업계획서인 백서(White-paper)를 기반으로 ICO를 홍보하고 있는데, 기만적이거나 부당한 내용이 포함되어 있을 경우 표시광고법에 저촉될 수 있다. 이와 같이 기존의 법규를 적용하는 것만으로도 불건전한 가상통화 사업자들을 규율할 수 있다. 규제 당국의 보다 적극적인 산업 진흥 의지가 필요한 시기이다.

참고문헌

1. 학술지

- 김병일, “ICO(Initial Coin Offerings)에 대한 과세문제”, 법조 제68권 제2호(통권 제734호), 법조협회, 2019, 309-349쪽.
- 백명훈/이규옥, “블록체인을 활용한 ICO의 이해와 금융법상 쟁점”, 금융법연구 제14권 제2호, 한국금융법학회, 2017, 73-118쪽.
- 유주선/강현구, “가상통화에 대한 입법적 방안과 법적 쟁점 연구”, 금융법연구 제15권 제1호, 한국금융법학회, 2018, 213-243쪽.
- 이원삼, “가상화폐의 의미와 법적지위”, 상사판례연구 제31집 제2권, 한국상사판례학회, 2018, 279-308쪽.
- 이원우, “규제개혁과 규제완화: 올바른 규제정책 실현을 위한 법정책의 모색”, 저스티스 통권 제106호, 한국법학원, 2008, 355-389쪽.
- 정승영, “ICO(Initial Coin Offering)의 소득 과세 쟁점에 대한 고찰”, 조세학술논집 제35집 제1호, 한국국제조세학회, 2019, 73-125쪽.
- 천창민, “ICO(Initial Coin Offering)의 증권법적 평가와 함의”, 자본시장포커스 2017-19호, 자본시장연구원, 2017, 1-9쪽.
- 최승필, “규제완화에 대한 법적 고찰-인허가 및 신고, 등록제도와 네거티브 규제를 중심으로”, 공법학연구 제12권 제1호, 한국비교공법학회, 2011, 317-347쪽.
- Nate Crosser, “COMMENT: Initial Coin Offerings as Investment Contracts: Are Blockchain Utility Tokens Securities?”, *Vol.67 Kan. L. Rev.*379, (2018), pp.379-422.

2. 기타자료

- 국무조정실, “가상통화 관련 관계부처 회의 결과”, 2019.5.28.
- _____, “정부, 가상통화 투기근절을 위한 특별대책 마련”, 2017.12.28.
- 금융위, “가상통화 관계기관 합동 개최 가상통화 현황 및 대응방향”, 2017.9.4.
- _____, “가상통화 관련 자금세탁방지 가이드라인 개정”, 2018.6.27.

- _____, “가상통화 투기근절을 위한 특별대책(’17. 12. 28) 중 금융부문 대책 시행”, 2018.1.23.
- _____, “금융행정지도 정비계획”, 2019.5.3.
- _____, “기관별 추진현황 점검을 위한 가상통화 관계기관 합동TF 개최”, 2017.9.29.
- _____, “디지털통화 제도화 T/F 제1차 회의 개최”, 2016.11.17.
- _____, “일명 “가상통화펀드”관련 투자자 유의사항”, 2018.10.24.
- _____, “향후 대응방향 점검을 위한 가상통화 관계기관 합동TF 개최”, 2017.12.4.
- _____, “ICO 실태조사 결과 및 향후 대응방향”, 2019.1.31.
- _____, “[보도참고] 머니투데이 5. 28. 자 “정부, 가상통화 ‘화폐기능’ 일부 인정”제하 기사 관련”, 2019.5.28.
- 김동섭, “분산원장기술과 디지털통화의 현황 및 시사점”, 지급결제조사자료 2016-2, 한국은행 결제연구팀, 한국은행, 2016.
- 법무부, “가상통화 관련 범죄 엄정 대처 지시”, 2017.12.14.
- 최유성 외, 규제등록 및 관리제도 개선방안에 관한 연구, KIPA 연구보고서 2007-02, 한국행정연구원, 2007.12.
- Monetary Authority of Singapore, A GUIDE TO DIGITAL TOKEN OFFERINGS, 2019.4.5.

3. 인터넷자료

- 연합뉴스, 박상기 법무, “가상화폐 거래소 폐쇄 목표…여러 대책 나온다”, <<https://www.yna.co.kr/view/AKR201801110909000004>>, 검색일: 2019.6.5.
- 이투데이, “자금세탁방지 가이드라인 ‘유명무실’…가상화폐 거래소 감시 제동”, <<http://www.etoday.co.kr/news/section/newsview.php?idxno=1681127>>, 검색일: 2019.6.5.
- 코인데스크코리아, 정부 압박에 암호화폐 거래소 지닉스가 결국 폐업한다, <<http://bit.ly/2OBzR7U>>, 검색일: 2019.6.5.
- CCN, “SEC: ICO Tokens Should Be Regulated as Securities, Not Bitcoin”, <<https://www.ccn.com/sec-ico-tokens-not-bitcoin-should-beregulated-as-securities>>, 검색일: 2019.6.5.

[Abstract]

Korean Government's Policy on Virtual Currencies

–Discussion on Guideline for Korea–

Kwon, O-Hoon*

The Korean Government has already presented various policies with regards to Virtual Currencies dated back to 2016. However, after September 2017, the Korean Government tried to restrain the speculation of the Virtual Currency market through tight regulation rather than to promote the relevant industry.

The Government proposed a number of measures by forming Virtual Currency Task Force where the Financial Services Commission would take the lead, together with the Department of Justice and the Fair Trade Commission. However, there has not been any specific outcomes except for the “Guideline for Preventing Anti-money Laundering on Virtual Currencies”

There may be arguments on which regulation should be applied to Virtual Currencies, as the Government defined that Virtual Currency is not a legal tender nor a financial instrument. Challenges on the Government's policies are continuing, as there are criticism on the Government's ban on ICO without proper legal basis. The Court also ruled that “Guideline for Preventing Anti-money Laundering on Virtual Currencies” is a mere administrative guidance.

The regulation by the Government is primarily focused on anti-money laundering. However, there are inevitably certain limits on the policy which indirectly governs Virtual Currencies through anti-money laundering policy. Most importantly, the drawbacks of the Virtual Currency related industry does not magically disappear just by ignoring them. As such, now is the time to embrace more realistic and developed guideline for the industry.

[Key Words] Virtual Currency, Crypto Currency, Capital Markets Act, Financial Investment Services and Capital Markets Act, Act on Reporting and Using Specified Financial Transaction Information, Financial Services Commission, Financial Supervisory Service

* Partner, OhKims Law & Company

