creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

법학박사 학위논문

지급수단의 법적 측면에 대한 연구

Study on the Legal Aspects of
Payment Instruments

2023년 2 월

서울대학교 대학원

법학과(금융규제법)

조 동 관

지급수단의 법적 측면에 대한 연구

지도교수 정 순 섭

이 논문을 법학박사 학위논문으로 제출함
2022년 12월

서울대학교 대학원
법학과(금융규제법)
조 동 관

조동관의 박사 학위논문을 인준함
2022년 12월

위 원 장 송 옥 렬 (인)

부위원장 노 혁 준 (인)

위 원 천 경 훈 (인)

위 원 김 홍 기 (인)

위 원 정 순 섭 (인)

국문초록

이 연구의 목적은 기술의 발전으로 인한 지급수단의 변화에 따른 법적 과제를 통합적으로 확인하고, 이용자의 보호를 중심으로 개선 방안을 제시하는 것이다. 이를 위해 이 연구에서는 지급수단을 정부가 발행하고 운영의 주체가 되는 '정부주도형 지급수단'과 그 외에 시장에서 활용되는 '시장주도형 지급수단'으로 구분하여 논의하였다.

정부주도형 지급수단으로 법정화폐와 중앙은행디지털화폐를 중심으로 논의하였다. 법정화폐는 강제통용력의 법적 성질과 함께 금융포용성을 위하여 현금결제선택권의 보장을 논의하였다. 중앙은행디지털화폐는 도입 방식을 분류하고, 「한국은행법」 제79조에 내재되어 있는 최소개입의 원칙에 따라 중개형-토큰형-분산원장형 방식을 제안하였으며, 중앙은행디지털화폐의 지급결제시스템상 참가기관에 실지명의 확인과 외부청산 의무에 대해 논의하였다.

시장주도형 지급수단으로는 선불전자지급수단과 가상자산을 중심으로 논의하였다. 지급수단의 변화에도 불구하고 이용자예탁금 보호와 권리 확인을 위하여, 선불전자지급수단을 중심으로 지급수단과 지급결제시스템의 법적 관계에서 발생하는 문제점을 지적하고, 그 대안으로 금융결제원과 같은 청산기관을 활용하는 방안을 제시하였으며, 나아가 청산기관의 독립성과 감독권, 청산과정에서 다자간 상계의 효력에 관한 지급결제시스템의 법적 공백상태를 지적한 후 개선방안을 제시하였다.

가상자산에 대해서는 담보 여부를 기준으로 비담보형 가상자산과 담보형 가상자산으로 나누고, 비담보형 가상자산을 다시 비트코인형·이더리움형 가상자산으로 구분하였으며, 담보형 가상자산을 법정화폐형·가상자산형·알고리즘형 스테이블코인으로 구분하여, 각각의 구조를 조합·현상광고 등의 전형계약과 알고리즘계약·스마트계약 등의 비전형계약을 활용하여 분석을 시도한 후, 현행 법제와 비교를 통해 수용가능성을 타진하였고, 법정화폐형 스테이블코인이 선불전자지급수단과 유사한 구조임을 제시하였다.

주요어 : 지급수단, 중앙은행디지털화폐, 가상자산, 전자금융거래법, 메타버스 플랫폼, 지급결제제도

학 번 : 2016-37495

목 차

제1장 서론 ····· 1
제1절 연구의 배경 ····· 1
제2절 연구의 목적과 범위 ····· 4
1. 연구의 목적 ····· 4
2. 연구의 범위 ····· 4
가. 법정화폐와 전자적 형태의 지급수단으로 한정 ····· 4
나. 지급결제시스템과 청산기관 ····· 5
다. 금융규제법 중심의 연구 ····· 5
제3절 연구의 방법과 구성 ····· 6
1. 연구의 방법 ····· 6
2. 연구의 구성 ····· 6
제4절 선행 연구 ····· 7

제2장 지급수단의 개념과 이용자의 보호 ····· 8
제1절 서언 ····· 8
제2절 지급수단의 정의 ····· 8
1. 서언 ····· 8
2. 문헌상 개념 ····· 8
3. 법률의 규정상 개념 ····· 9
가. 외국환거래법 ····· 9
나. 전자금융거래법 ····· 10
다. 특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률 ····· 10
라. 지급결제제도 운영·관리규정 ····· 10
4. 지급수단에 대한 정의와 필자의 관점 ····· 11
제3절 다른 용어와의 구분과 개념 ····· 12

1. 서언 ····· 12
2. 예금계좌와 계좌이체 ····· 12
3. 접근매체 ····· 13
가. 접근매체의 의의 ····· 13
나. 접근매체의 변화 ····· 13
4. 전자지갑 ····· 14
가. 전자지갑의 의의 ····· 14
나. 전자지갑의 유형 ····· 15
1) 중앙은행디지털화폐용 전자지갑 ····· 15
2) 가상자산용 전자지갑 ····· 15
5. 간편결제·간편송금 ····· 16
가. 간편결제 ····· 16
나. 간편송금 ····· 17
6. 지급결제제도와 지급결제시스템 ····· 17
제4절 금융규제법상 이용자의 보호 ····· 18
1. 서언 ····· 18
2. 이용자의 보호 ····· 18
가. 금융규제의 가장 중요한 목적 ····· 18
나. 이용자의 보호를 통일된 기준으로 선정한 이유 ····· 19
3. 이용자 보호의 세부적 기준 ····· 21
가. 서언 ····· 21
나. 선이행·후분쟁의 원칙 ····· 22
다. 최소개입의 원칙 ····· 22
라. 동일기능·동일위험·동일규제의 원칙 ····· 23
제5절 정부주도형 지급수단과 시장주도형 지급수단의 구분 ·· 24
1. 구분의 필요성 ····· 24
2. 이용자의 보호를 기준으로 구분 ····· 24
3. 정부주도형 지급수단과 시장주도형 지급수단 ····· 25

제3장 정부주도형 지급수단의 법적 과제와 개선 방안 ·· 27
제1절 서언 ····· 27
제2절 법정화폐 ····· 28
1. 현상과 법적 과제 ····· 28
가. 현상: 저현금 사회 ····· 28
나. 법적 과제: 법정화폐의 강제통용력과 현실의 괴리 ····· 28
2. 강제통용력 ····· 29
가. 강제통용력의 의의와 법적 효과 ····· 29
나. 강제통용력과 당사자들의 합의 ····· 30
1) 지급수단에 대한 당사자들의 합의 ····· 30
2) 묵시적 동의에 의한 합의 여부 ····· 31
3) 소결 ····· 32
다. 강제통용력과 신용카드 의무수납제 ····· 32
3. 금융포용성과 현금결제선택권 ····· 34
가. 금융소외와 디지털소외 ····· 34
나. 현금결제선택권 ····· 35
4. 개선 방안 ····· 36
제3절 중앙은행디지털화폐 ····· 37
1. 현상과 법적 과제 ····· 37
가. 현상: 중앙은행디지털화폐의 도입 논의 ····· 37
나. 법적 과제: CBDC의 도입 방식과 한국은행법의 관계 ····· 39
2. CBDC의 속성과 발행 방식 ····· 39
가. 서언 ····· 39
나. CBDC의 속성 ····· 40
다. 거액결제용 CBDC의 발행 ····· 41
라. 소액결제용 CBDC의 발행 - 직접형·혼합형·간접형·중개형 ····· 41
3. 「한국은행법」과 CBDC의 발행에 대한 검토 ····· 44
가. 발행의 법적 근거 ····· 44
1) 학설 ····· 44
2) 외국의 논의 ····· 45

3) 소결 ····· 45
나. 민간과의 거래 제한: 정부와 시장의 기능적 분리 ····· 46
1) 정부의 최소개입원칙 ····· 46
2) 직접형 방식에 대한 검토 ····· 48
3) 혼합형과 중개형 방식에 대한 검토 ····· 50
4) 간접형 방식과 CBDC 해당 여부 ····· 51
다. 소결 ····· 53
4. CBDC 발행방식의 구체화 ····· 53
가. 서언 ····· 53
나. 중개형 방식의 발행이 적정 ····· 54
다. 토큰형과 분산원장형 CBDC의 발행 ····· 55
1) 토큰형 CBDC의 발행이 적정한 이유 ····· 55
2) 분산원장형 CBDC의 발행이 적정한 이유 ····· 55
라. 사생활의 비밀과 개인정보의 보호 ····· 56
1) 논의의 배경 ····· 56
2) CBDC의 설계시 사생활의 비밀 보호 반영 ····· 56
마. CBDC와 지급결제시스템 ····· 57
1) CBDC의 이원적 법률관계와 지급결제시스템 ····· 57
2) 이용자가 CBDC의 대가로 지급하는 금전의 법적 성질 ····· 58
3) CBDC 참가기관의 신용위험과 청산기관 ····· 60
4) CBDC의 착오송금과 청산기관 ····· 60
5. 도입 방안 ····· 61
가. CBDC의 발행 근거 규정의 신설 ····· 61
나. 최소개입원칙의 유지 ····· 61
다. 사생활의 비밀과 개인정보의 보호 ····· 62
라. CBDC 참가기관과 청산기관의 규정 ····· 62
제4절 지역화폐 ····· 62
1. 현상과 법적 과제 ····· 62
가. 현상: 코로나19 감염병 대유행으로 인한 이용률 증가 ····· 62
나. 법적과제: 다른 금융규제법과의 부조화 ····· 64
2. 지역사랑상품권의 도입 배경과 법적 근거 ····· 64

3. 지역사랑상품권의 법적 성질 ····· 65
4. 지역사랑상품권과 다른 지급수단과의 관계 ····· 66
5. “화폐” 용어 사용과 이용자 보호의 문제 ····· 68
6. 개선 방안 ····· 68

제4장 시장주도형 지급수단의 법적 과제와 개선 방안 ·· 70
제1절 서언 ····· 70
제2절 선불전자지급수단 ····· 71
1. 현상과 법적 과제 ····· 71
가. 현상: 발행자와 구조의 변화 ····· 71
1) 서언 ····· 71
2) 지급결제서비스 제공 비금융회사의 확대 ····· 71
3) 전자금융업자의 우위 현상 ····· 72
4) 전자금융업자의 자체 청산 ····· 74
5) 새로운 지급수단에 대응한 소액결제시스템의 변화 ····· 74
나. 법적 과제: 이용자 보호에 관한 법적 공백 ····· 75
1) 선불전자지급수단의 편법적 용도 변경 ····· 75
2) 이용자예탁금 보호와 이용자 권리의 확인 ····· 76
3) 지급결제시스템과 청산기관에 대한 법적 근거 ····· 76
2. 선불전자지급수단의 편법적 용도 변경 ····· 77
가. 서언 ····· 77
나. 전자화폐의 소멸과 선불전자지급수단의 이용 증가 ····· 77
1) 전자화폐의 의의와 현황 ····· 77
2) 전자화폐의 법적 문제 ····· 78
다. 선불전자지급수단의 편법적 이용구조 허용 ····· 82
1) 배경 ····· 82
2) 토스 간편송금 서비스의 구조 ····· 83
3) 토스 간편송금을 위한 준비 단계 ····· 84
4) 토스 간편송금의 실행 ····· 86
5) 법적 과제 ····· 87

3. 선불전자지급수단의 이용자에 관한 법적 과제 ····· 89
가. 착오송금 ····· 89
1) 논의의 배경 ····· 89
2) 예금계좌를 지급수단으로 하는 착오송금 ····· 90
3) 선불전자지급수단을 이용한 착오송금 ····· 91
4) 소결: 비금융회사 계정을 가진 이용자 보호의 필요 ····· 92
나. 계좌와 계정의 구분 ····· 92
1) 논의의 배경 ····· 92
2) 회계학상 계정과 계좌의 개념적 구분 ····· 93
3) 계정과 계좌의 법적 구별 ····· 93
4) 계좌와 계정에 대한 입법례 ····· 96
5) 소결 ····· 99
4. 선불전자지급수단 발행 전자금융업자에 대한 법적 과제 ·· 100
가. 서언 ····· 100
나. 금산분리의 유지 ····· 101
1) 서론 ····· 101
2) 금산분리에 대한 찬반론 ····· 101
3) 지급수단의 접근채널 다양화와 금산분리 ····· 102
4) 지급업무의 규제와 금산분리 ····· 103
5) 소결 - 금산분리의 유지와 포괄적 지급업무 규정 필요 ····· 109
다. 전자금융거래업자와 신용카드업자 사이의 규제 불균형 ····· 110
1) 진입규제의 불균형 ····· 111
2) 영업행위규제의 불균형 ····· 111
3) 건전성규제의 불균형 ····· 112
4) 소결 ····· 113
라. 전자금융업자의 신용위험과 이용자예탁금의 보호 ····· 113
1) 전자금융거래법의 한계와 지급결제제도 개입의 구조 ····· 113
2) 전자금융업자의 신용위험과 지급결제제도의 청산 ····· 114
3) 통합도산법 제120조 제1항의 특례와 청산기관의 감독 ····· 115
5. 개선 방안 ····· 133
가. 금산분리의 유지에 따른 포괄적 지급업무의 규정 방안 ····· 133
1) 지급업무에 대한 포괄적 규정 ····· 133

2) 기능 중심으로 전자화폐와 선불전자지급수단의 일원화 ····· 134
3) 간편송금에서 편법의 제거 ····· 135
나. 전자금융거래업자와 신용카드업자 사이의 규제 차익 제거 ····· 135
1) 영업행위·건전성규제의 차익 제거 ····· 135
2) 후불결제의 규제 차익 제거 ····· 136
다. 전자금융업자의 신용위험과 이용자예탁금 보호 방안 ····· 136
1) 전자금융거래법개정안에 대한 고려 ····· 136
2) 이용자의 권리 확인 방법과 청산기관의 기능 확대 ····· 138
제3절 가상자산 ····· 140
1. 현상과 법적 과제 ····· 140
가. 현상: 가상자산과 글로벌 스테이블코인의 출현 ····· 140
나. 법적 과제: 금융규제법상 지급수단으로서 가상자산 ····· 142
2. 가상자산의 속성과 구조 ····· 142
가. 가상자산의 속성 ····· 142
나. 구조 ····· 144
1) 비담보형 구조 ····· 145
2) 담보형 구조 ····· 155
3. 현행 지급수단과의 비교 ····· 158
가. 법정화폐와 비교 ····· 158
나. 어음·수표와 비교 ····· 160
다. 전자어음과 비교 ····· 160
1) 전자어음의 법적 성질 ····· 160
2) 권리행사에 등록이 필요한 구조적 속성 ····· 161
3) 전자어음의 등록 방식 ····· 162
라. 전자증권제도와 비교 ····· 163
마. 신용카드와 비교 ····· 163
바. 전자지급수단과 비교 ····· 164
1) 비교 대상 전자지급수단의 선택 ····· 164
2) 선불전자지급수단 및 전자화폐와 비교 ····· 164
3) 전자채권과 비교 ····· 167
사. 상품권과 비교 ····· 168
아. 검토 ····· 169

4. 가상자산과 금융규제법상 금전의 법적 개념에 관한 논의 ·· 170
가. 서언 ····· 170
나. 금전의 법적 개념에 대한 기능적 접근방법 ····· 170
1) 국가화폐론 ····· 172
2) 사회화폐론 ····· 173
3) 제도화폐론 ····· 175
4) 검토 ····· 176
다. 가상자산을 법정화폐와 지급수단으로 도입한 사례 검토 ····· 177
1) 비트코인을 법정화폐로 도입한 엘살바도르 ····· 177
2) 가상자산 Petro를 공식 지급수단으로 도입한 베네수엘라 ····· 178
라. 소결 ····· 179
5. 외국의 입법례 ····· 180
가. 서언 ····· 180
나. 미국 ····· 180
1) 연방 ····· 180
2) 주 ····· 181
다. 유럽연합 ····· 183
1) 국제적 자금세탁방지 동참 ····· 183
2) 가상자산 시장 규정안 ····· 184
라. 일본 ····· 185
마. 가상자산에 대한 국제기구의 대응과 특정금융정보법의 개정 ····· 188
1) FATF의 권고 ····· 188
2) 특정금융정보법 개정과 가상자산 ····· 190
바. 시사점 ····· 190
6. 가상자산의 법적 수용 방안 ····· 190
가. 서언 ····· 190
나. 비담보형 가상자산을 금융규제법상 지급수단으로 수용하는 방안 ·· 191
1) 비담보형 가상자산에 대한 부정적 요소 ····· 191
2) 비담보형 가상자산의 수용 방안 ····· 193
3) 탈중앙화를 고려하여 비담보형 가상자산을 금융규제법상
지급수단으로 수용하는 방안 ····· 194
다. 담보형 가상자산을 금융규제법상 지급수단으로 수용하는 방안 ····· 195

1) 담보형 가상자산을 법적으로 수용하기 위한 전제 사항 ····· 195
2) 법정화폐형 스테이블코인에 대한 민사집행 ····· 196
3) 법정화폐형 스테이블코인과 지급결제제도 ····· 198
4) 법정화폐형 스테이블코인에 대한 금융규제법의 적용 ····· 199
제4절 메타버스 플랫폼의 지급수단 ····· 201
1. 현상과 법적 과제 ····· 201
가. 현상: 메타버스 플랫폼에서 지급수단 사용 ····· 201
나. 법적 과제: 게임아이템과 지급수단의 구별 ····· 201
2. 메타버스 플랫폼에서 사용되는 지급수단의 법적 평가 ··· 202
가. 메타버스의 개념과 플랫폼으로 진화 ····· 202
1) 메타버스의 개념 ····· 202
2) 메타버스 플랫폼으로 진화 ····· 203
나. 메타버스 플랫폼의 업무 구조와 지급수단의 법적 구조 ····· 204
1) 메타버스 플랫폼의 업무 구조 ····· 204
2) 메타버스 플랫폼에서 사용되는 지급수단의 법적 구조 ····· 206
다. 지급수단으로서 ZEM과 Robux에 대한 법적 과제 ····· 209
1) 서언 ····· 209
2) 환불에 대한 법적 평가 ····· 209
3) 현금화에 대한 법적 평가 ····· 215
4) 법적 과제 ····· 217
3. P2E 게임물에서 이용하는 가상자산과 메타버스 플랫폼의 지급수단 ····· 217
가. 서언 ····· 217
나. P2E 게임물에서 가상자산을 이용하는 구조 ····· 218
다. 메타버스 플랫폼의 지급수단으로서 검토 ····· 219
1) P2E 게임물이 메타버스 플랫폼에 해당하는지 여부 ····· 219
2) P2E 게임물에서 가상자산이 지급수단에 해당하는지 여부 ····· 219
4. 소결 및 제언 ····· 221

제5장 결론 ····· 223

참고문헌 ····· 225
Abstract ····· 242

제1장 서론

제1절 연구의 배경

이 연구는 기술의 발전에 따른 지급수단의 변화로부터 발생한 다양한 현상에서 이용자 보호의 법적 문제를 발견하면서 시작되었다. 가장 먼저 인식한 법적 문제는 현금결제선택권이었다.[1] 시간이 흐를수록 현금을 사용할 수 있는 사용처가 줄어들기 시작하더니, 이제는 현금의 사용을 거부하는 상황도 쉽게 찾아볼 수 있다. 자가용도 없이 현금만을 보유한 이용자가 몸이 아픈 상황에서 병원에 방문하거나 식료품이 떨어져서 마트를 가야하는 경우, 현금을 사용한다는 이유로 대중교통의 이용을 거부당하면,[2] 너무 당황하고 절망적인 상황을 맞이할 수 있다. 필자의 시각에서 이러한 양자의 경우가 바람직한 현상은 아닌 것으로 보였고, 어떠한 법적 문제가 있는지 검토할 필요성을 생각하게 되었다.

이미 저현금 사회[3]에 진입한 우리나라에서 현금결제선택권의 문제를 불러일으킨 원인은 '간편결제'[4]와 '간편송금'[5]이라고 불리는 새로운 지급결제의 방식이 사용되면서, 신용카드와 선불전자지급수단의 이용률이 급격히 증가한 현상에 있었다. 2020년 초반에 발생한 코로나19 감염병 대유행은 여러 방면에서 사회적 영향을 미쳤지만, 특히 정부가 지방자치단체를 통해 지원한 재난지원금을 소위 '지역화폐'로 대거 교부하면서, 간편결제와 간편송금을 지원하는 지역화폐의 이용건수를 급격히 증가시키기도 하였다.[6]

간편결제는 신용카드의 결제정보를 전자적 방식으로 전환한 것이고, 신용카드를 발행하는 신용카드업자는 상당한 금융규제를 받고 있기 때문에,[7] 별도로 이용자 보호의 문제가 있다고 보기는 어려웠다. 그런데 간편송금은 선불전자지급수단의 본래 이용목적에서 벗어나서,[8] 이용자 보호에 여러 가지 문제를 포함하고 있음을 발견하였다.[9] 특히 이용자가 선불전자지급수단을 사용하기 위해 전자금융업

---

1) 현금결제선택권에 대한 설명으로는 제3장 제2절 3. 나. 참조.
2) 대중교통의 현금 사용 거부 사례로는 제3장 제2절 참조.
3) 저현금 사회에 관해서는 제3장 제2절 가. 참조.
4) 간편결제에 대한 설명은 제2장 제3절 5. 가. 참조.
5) 간편송금에 대한 설명은 제2장 제3절 5. 나. 참조.
6) 지역화폐의 급격한 이용률 증가에 대해서는 제3장 제4절 1. 가. 참조.
7) 신용카드업자의 금융규제에 대해서는 제4장 제2절 4. 다. 참조.
8) 선불전자지급수단의 편법적 이용에 대해서는 제4장 제2절 2. 참조.

자에게 지급해야 하는 선불금, 즉 이용자예탁금의 보호에 심각한 법적 문제가 있었다.[10] 전자금융업자에게 신용위험이 발생한 경우, 이용자가 전자금융업자의 은행계좌에서 자신의 이용자예탁금을 확인할 수 있는 법적 방법이 없었던 것이다.[11] 이용자가 선불전자지급수단을 이용하여 착오송금한 경우에도 같은 문제가 발생하였다.[12] 더구나 전자금융업자가 이용자 사이에 선불전자지급수단의 거래를 자체적으로 청산하는 경우,[13] 이러한 문제는 더욱 심화되었다. 종전에 인터넷을 이용한 은행계좌간 송금에서는 발견할 수 없었던 새로운 문제가 생겨나고 있었고, 이는 곧 지급결제시스템과 연관됨을 알 수 있었다.[14] 지급결제시스템이 개입된 경우와 그렇지 않은 경우에 따라서 이용자예탁금에 대한 법적 권리의 확인 여부가 달라졌기 때문이다.[15]

그렇다면 이용자의 보호를 위하여 선불전자지급수단의 거래에 관해서는 필수적으로 지급결제시스템을 거치도록 하면 해결이 될 수 있을까? 이러한 관점에서 지급결제시스템을 살펴보니, 현행 지급결제시스템 자체에도 문제가 있었다. 지급결제시스템에서 유일한 소액 청산기관인 금융결제원은 청산에 대한 법적 근거가 없는 상태에서 청산 업무를 수행하다보니, 청산의 법적 효력이 불안정한 상태에 놓여있었고, 전자금융업자의 신용위험이 발생한 경우에 금융결제원을 통해서 이루어진 청산의 법적 효력이 뒤집어질 가능성이 있었다.[16] 이용자 사이에 지급거래는 선불전자지급수단으로 이미 종료되었는데, 금융결제원의 청산 효력이 발생하지 않아서, 이용자가 지급받은 선불전자지급수단에 해당하는 금액만큼 법정화폐로 환전할 수 없는 상황이 발생한다면, 이용자로서는 부족한 금액만큼 경제적 손해를 입게 될 것이었고, 어떤 방식으로든 법적 보완이 필요해 보였다.

이러한 문제의 발견들은 최근 많은 연구결과가 발표된 중앙은행디지털화폐[17]와 가상자산[18]에 대해서도 이용자 보호의 관점에서 다시 살펴보는 계기가 되었다. 다만 중앙은행디지털화폐와 가상자산은 아직 법률상 지급수단으로 도입되지 않은

---

9) 선불전자지급수단의 여러 가지 법적 문제에 대해서는 제4장 제2절 1. 나. 참조.
10) 이용자예탁금 보호에 관해서는 제4장 제2절 4. 라. 참조.
11) 이용자예탁금의 권리 확인에 관해서는 제4장 제2절 3. 가. 3) 나) 참조.
12) 선불전자지급수단의 착오송금에 관해서는 제4장 제2절 3. 가. 참조.
13) 전자금융업자의 청산에 대해서는 제4장 제2절 4. 라. 참조. 청산에 관한 설명으로는 제4장 제2절 4. 라. 3) 가) (2) 참조.
14) 지급결제시스템의 설명은 제2장 제3절 6. 참조.
15) 선불전자지급수단과 지급결제시스템의 관계에 대해서는 제4장 제2절 라. 참조.
16) 금융결제원의 청산에 관한 문제점은 제4장 제2절 라. 3) 나) 참조.
17) 최근 중앙은행디지털화폐에 대한 연구결과는 제3장 제2절 참조.
18) 최근 가상자산에 대한 연구결과는 제4장 제3절 이하 참조.

상태에서 다양한 유형이 논의되고 있기 때문에,[19] 현행 법제와 비교하여 지급수단으로 도입 가능성이 있는 유형을 검토하는 작업을 선행해야만 했고,[20] 유형별 검토결과를 바탕으로 중앙은행디지털화폐와 가상자산이 지급수단으로 도입되었을 때 이용자의 보호에 문제가 없는지 살펴보았다.

먼저 중앙은행디지털화폐는 유형별 검토결과를 기준으로 한국은행이 이용자의 사생활을 침해할 우려가 있거나[21] 현행 「한국은행법」과 배치될 우려가 있는[22] 유형을 제외하는 방식을 사용해 보았다. 그 결과로 전자금융업자가 법정화폐를 유통하다가 신용위험이 발생하거나 이용자가 전자금융업자를 통해서 중앙은행디지털화폐를 착오로 송금한 경우에 선불전자지급수단과 같은 형태로 이용자의 보호에 문제가 발생한다는 점을 발견하게 되었고,[23] 중앙은행디지털화폐에 관해서도 지급결제시스템과의 법적 관계를 마련해야할 필요성을 생각하게 되었다.

다음으로 가상자산은 발행자가 관리하는 중앙시스템이 없는 '탈중앙화'를 지향하고 있기 때문에,[24] 발행자의 신용위험과 이용자 보호의 관련성을 찾아보기 어렵다는 점[25]과 환전해줄 발행인이 없기 때문에 이용자가 법정화폐로 환전하는 별도의 거래소가 필요하다는 점[26]을 고려해야만 했다. 특히 탈중앙화된 가상자산이 법정화폐로 대표되는 금융규제법상 금전의 법적 개념에 포섭될 수 있는 것인지에 대한 검토도 생각해야만 했다. 더불어 탈중앙화된 가상자산을 법률상 지급수단으로 받아들인 외국의 사례를 고려하여,[27] 탈중앙화된 가상자산을 지급수단으로 사용하는 이용자를 보호하는 방안도 별도로 필요해 보였다. 또한 가상자산에 대한 유형별 구분을 통해서, 스테이블코인[28] 중에서 선불전자지급수단과 유사한 유형에 대해서는, 완전히 일치하지는 않지만 선불전자지급수단에서 언급한 이용자 보

---

19) 중앙은행디지털화폐의 유형에 대해서는 제3장 제3절 2. 참조. 가상자산의 유형에 대해서는 제4장 제3절 2. 참조.
20) 중앙은행디지털화폐와 한국은행법의 비교는 제3장 제3절 3. 참조. 가상자산과 현행 금융규제법의 비교는 제4장 제3절 3. 참조.
21) 중앙은행디지털화폐의 발행으로 인한 이용자의 사생활 침해 우려에 대해서는 제3장 제3절 4. 다. 참조.
22) 중앙은행디지털화폐의 도입과 「한국은행법」과의 관계는 제3장 제3절 3. 참조.
23) 중앙은행디지털화폐의 유통과 착오송금의 문제점에 대해서는 제3장 제3절 4. 라. 참조.
24) 탈중앙화에 대해서는 제4장 제3절 2. 참조.
25) 탈중앙화에 따른 발행자의 신용위험 제거에 대해서는 제4장 제3절 2. 나. 1) 참조.
26) 가상자산의 거래소에 관해서는 제4장 제3절 5. 마. 나) 참조.
27) 엘살바도르와 베네수엘라의 사례는 제4장 제3절 4. 다. 참조.
28) 스테이블코인에 대한 설명은 제4장 제3절 2. 나. 2) 참조.

호의 문제와 지급결제시스템과의 관계를 떠올리게 했다.

마지막으로 최근에는 가상자산이 게임과 가상공간에서 지급수단으로 활용되는 경우가 있어서,[29] 가상공간에서 사용되는 지급수단에 관해서도 이용자의 보호를 생각해 볼 필요성을 느꼈다. 하지만 가상공간에서 사용되는 지급수단은 가상자산만 있는 것은 아니었고, 게임머니와 선불전자지급수단으로 해석될 여지도 있었기 때문에, 국내외에 출시된 게임과 가상공간을 중심으로 현행 법제와 비교하는 작업도 필요해 보였고, 가상공간에서 사용되는 지급수단을 유형화하여 구분함으로써 각 유형에 어울리는 이용자 보호의 방안을 마련할 수 있을 것으로 생각되었다.

이와 같이 다양한 지급수단의 변화에서 발생하는 현상을 현행 법제와 비교하여 검토하면서 발견한 법적 문제들은 종전의 연구에서는 찾아보기 어려웠다. 또한 지급수단에 수반되는 지급결제시스템과 청산기관을 아울러 이용자의 보호에 관한 종합적인 검토를 진행한 선행 연구가 거의 없다는 점도 이 연구를 진행하게 된 계기가 되었다.

제2절 연구의 목적과 범위

1. 연구의 목적

이 연구의 목적은 급격한 IT기술의 발전으로 초래된 지급수단의 변화로 인하여 발생한 다양한 현상에서, 이용자 보호의 관점으로 법정화폐와 전자적 형태의 지급수단 전반에 대한 법적 과제를 확인하고, 국내외 입법례와 문헌상 논의를 종합적으로 검토한 후, 각각의 법적 과제에 대하여 일관되고 통합적인 개선 방안을 제시하는 것이다.

2. 연구의 범위

가. 법정화폐와 전자적 형태의 지급수단으로 한정

29) 게임과 가상공간에서 지급수단으로 사용되는 가상자산의 현황에 대해서는 제4장 제4절 1. 가. 참조.

이 연구는 지급수단의 변화라는 현상으로부터 발생하는 이용자 보호의 법적 문제에 주목하고 있기 때문에, 우선 저현금 사회에서 현금결제선택권과 연관된 법정화폐를 연구의 대상으로 한다. 또한 IT기술의 발전에 따라서 지급수단의 변화와 이용자 보호의 문제를 동시에 발생시키는 전자적 형태의 지급수단을 연구의 대상으로 한다. 다만 전자적 형태의 지급수단에는 「전자금융거래법」상 전자지급수단 외에도 전자적 방식으로 사용이 가능한 신용카드와 지역화폐가 포함되고, 향후 법률상 지급수단으로 도입될 가능성이 지속적으로 논의되고 있는 가상자산과 중앙은행디지털화폐를 포함시키고 있다.

나. 지급결제시스템과 청산기관

이 연구의 배경에서 설명한 바와 같이, 지급수단의 변화로 인하여 발생하는 이용자 보호의 법적 문제가 과거와는 다른 새로운 유형으로 발생하고 있으며, 지급수단과 발행자를 규제하는 법률만으로는 이용자를 보호하기 어려운 상황에 놓이기도 한다.[30] 특히 비금융회사가 발행한 전자적 형태의 지급수단들은 비금융회사의 신용위험이 발생할 경우에도 지급결제시스템의 청산기관에서 청산의 법적 효력이 유지되어야 함에도 불구하고,[31] 현행 법률에는 이를 명확히 다루지 않아서, 이용자 보호에 문제가 생길 가능성이 있다. 그러므로 지급수단의 변화로 인한 이용자 보호의 법적 문제를 통합적으로 연구하기 위하여 지급결제시스템과 청산기관을 연구 범위에 포함한다.

다. 금융규제법 중심의 연구

전통적으로 지급수단에 관한 법률문제는 계약의 자유 원칙에 따라서 다양한 금융거래를 포괄하는 사법상 계약으로 해결할 수 있고, 종전의 연구는 대부분 이러한 관점에서의 논의라고 할 수 있다. 이러한 논의를 총괄적으로 금전사법이라고 표현한다. 하지만 지급수단의 변화로 발생한 현상들은 사법상 계약으로만 해결될 수 없는 새로운 법적 문제들을 야기하고 있고, 이용자의 보호를 위하여 금융규제의 개입이 필요한 상황이다. 이 연구의 중점적 연구대상은 지급수단을 사용하는 이용자의 보호에 필요한 금융규제법이며, 금전사법 관계는 최소한으로 다룬다.

---

30) 새로운 유형의 법적 문제에 대해서는 제1장 제1절 참조.
31) 청산의 법적 효력에 대해서는 제4장 제2절 4. 라. 3) 가) 참조.

제3절 연구의 방법과 구성

1. 연구의 방법

이 연구에서는 지급수단과 연관된 여러 당사자들 사이의 법적 관계를 '구조'라고 부르고, 개별 지급수단의 유형과 구조를 분석하여 이용자 보호에 관한 법적 문제를 확인하는 방법을 주로 사용하였다. 개선 방안을 찾기 위하여 문헌 조사 및 논리적 추론을 사용하였으며, 비교법 연구에서 있어서는 개별 쟁점 관련 입법례와 해당 입법례를 준비하는 논의과정도 참고하였다. 또한 외국 자료의 경우에는 영어로 된 원문을 주로 참고하였으며, 예외적으로 일본이나 중국 자료의 번역문을 사용하였다.

2. 연구의 구성

이 연구는 지급수단의 법적 측면에 관하여 총 5장으로 구성되어 있다. 제1장에서는 연구의 목적과 범위를 밝히고, 제2장에서는 연구대상인 지급수단의 개념을 정의하고, 이 연구에서 일관된 원칙으로 작용하는 이용자의 보호에 대한 금융규제법상 의의를 설명하였으며, 그 연장선상에서 연구대상인 지급수단을 정부주도형과 시장주도형으로 구분하게 된 이유를 기술하였다. 제3장에서는 정부주도형 지급수단으로 법정화폐·중앙은행디지털통화·지역화폐를 다루었다. 법정화폐와 지역화폐에 관해서는 이용자 보호와 관련된 법적 과제를 파악하고 개선방안을 제시하였다. 중앙은행디지털화폐에 관해서는 도입 방식의 유형별 분석결과를 토대로 법적 과제와 도입 방안을 제시하였다. 제4장에서는 시장주도형 지급수단으로 선불전자지급수단, 가상자산, 메타버스 플랫폼의 지급수단을 다루었다. 선불전자지급수단에 관해서는 이용자예탁금을 중심으로 전자금융업자의 신용위험 발생시 지급결제시스템과 청산기관의 기능과 법적 과제를 설명하고 개선 방안을 제시하였다. 가상자산의 경우에는 다양한 유형의 구조를 분석하고 금융규제법상 지급수단으로 도입할 수 있는지 여부에 관한 논의를 하였으며, 유형별 분석결과를 토대로 이용자 보호와 관련된 법적 과제를 발굴하여 법률상 지급수단으로 수용 방안을 제시하였다. 메타버스 플랫폼의 지급수단에 관해서는 현행 법률상 검토를 통해 게임머니·선불전자지급수단·가상자산의 유형별 법적 과제를 발굴하고 개선 방안

을 제시하였다. 마지막으로 제5장에서는 이상의 논의를 정리하여 결론을 제시하였다.

제4절 선행 연구

종래에는 지급수단을 법적 측면에서 탐구하는 연구가 많지 않았으나, 근래에는 가상자산[32]과 중앙은행디지털화폐[33]를 중심으로 많은 연구결과가 공표되고 있으며, 금융위원회의 전자금융거래법 일부법률개정안[34]이 의원입법 형식으로 국회에 제출되기도 하였다. 또한 최근에는 가상자산의 연구결과에 연속선상에 있긴 하지만 메타버스 플랫폼에서의 지급수단에 대한 연구결과[35]도 종종 발표되고 있다.

그런데 이러한 연구들은 법정화폐·선불전자지급수단·가상자산·중앙은행디지털화폐 별로 고유한 법리를 다루고 있다. 따라서 이용자의 보호라는 일관된 관점에서 개별 지급수단을 종합적으로 검토하여 법적 과제를 발굴하고, 다양한 지급수단과 지급결제시스템 및 청산기관을 포괄하는 법적 연구는 아직까지 이루어지지 않았다고 볼 수 있다. 이 연구는 현재 진행 중인 지급수단의 변화와 지급결제시스템 및 청산기관에 관한 법적 문제를 이용자의 보호라는 통일적 관점으로 파악하고 그에 따른 개선방안을 추구하는 점에서 선행연구와 차별화된다고 생각한다.

---

32) 가상자산에 관한 선행연구는 제4장 제3절 이하 각주 416 참조.
33) 중앙은행디지털화폐에 관한 선행연구는 제3장 제3절 이하 각주 142 참조.
34) 전자금융거래법 일부법률개정안은 제4장 제2절 이하 각주 224 참조.
35) 메타버스 플랫폼에서의 지급수단에 대한 선행연구는 제4장 제4절 이하 각주 529 참조.

제2장 지급수단의 개념과 이용자의 보호

제1절 서언

이 장에서는 다른 장에서 법적 쟁점을 다루기 위해 필요한 사항을 미리 설명하였다. 먼저 이 연구의 대상인 지급수단의 개념에 대해서는 법률의 규정과 문헌자료를 종합하여 정리하였고, 지급수단과 구별해야 하는 다른 용어들도 간략히 설명하였다. 또한 이 연구는 정부주도형 지급수단과 시장주도형 지급수단을 구분하여 별도로 다루고 있으므로, 구분의 기준과 이유를 설명하였다.

다음으로 이 연구에서 일관된 기준으로 작용하는 금융규제법의 목적이자 원칙인 이용자의 보호에 관하여 설명하고, 이 연구에서 이용자의 보호를 기준으로 선정하게 된 이유를 설명한다. 더불어 이용자의 보호는 개별 법적 쟁점에 관하여 좀 더 세분화된 형태로 작용할 수 있으므로, 각 장의 법적 과제에서 다루기 전에 세분화된 기준에 대해서도 간략히 소개하였다.

제2절 지급수단의 정의

1. 서언

이 절에서는 이 연구에서 사용할 지급수단의 개념을 정의하고, 필자가 이 연구를 통해서 제안하려는 이용자의 보호에 충실한 지급수단의 요건에 대하여 설명한다. 우선 지급수단의 개념에 관해서는 문헌상 개념과 법률의 규정에 나타난 개념을 살펴보고, 이를 종합하여 이 연구에서 사용할 지급수단의 개념을 정의해본다. 다음으로 필자가 이상적으로 생각하는 지급수단의 요건을 설명한다. 이 절에서 정의된 지급수단의 개념을 바탕으로, 각 장에서는 이용자의 보호에 충실한 지급수단을 향하여 법적 논의를 이어가게 된다.

2. 문헌상 개념

사전적으로 지급수단(payment instrument)은 “신용 거래에서 채무를 담당하는 화폐 기능”이라고 한다.[36] 이러한 사전적 의미에 기대어 지급수단에 관한 여러 문헌들은 지급수단을 별도로 정의하지 않고 사용한다.[37] 또한 지급수단을 별도로 정의한 문헌에서도 지급수단을 지급결제를 위해 사용되는 모든 수단으로 본다.[38] 이와 같이 문헌에 서술된 지급수단의 개념은 추상적이고 포괄적이다. 다만 지급수단의 문헌상 개념이 포괄적이어도, 어떤 지급수단이 사회전반에서 널리 통용되지 않으면 그 지급수단은 지급수단으로서 기능을 상실하였다고 볼 수 있으므로,[39] 범용적인 지급수단으로 사용되지 않는 지급수단은 이 연구의 논의 대상에서 제외하였다.

3. 법률의 규정상 개념

가. 외국환거래법

현행 법률 중에서 ‘지급수단’이라는 용어 자체를 법률에서 개념 정의한 경우는 「외국환거래법」이 대표적이다. 동법 제3조 제1항 제3호는 지급수단을 정부지폐·주화·신용장·어음·증표·플라스틱카드 또는 그 밖의 물건 등으로 나열하여 정의하고 있다. 그런데 이와 같이 나열하여 정의하는 방식은 동법에서 필요로 하는 외국환에 대한 규제에는 적합할 수 있어도, 이 연구에서 다루려하는 전자적 방식의 지급수단을 포함하여 일반적으로 지급수단을 널리 정의하였다고 보기는 어려울 수 있다. 더불어 신용장(Letter of Credits)은 지급수단의 하나로 열거되어 있지만 법원은 어음·수표와 같은 독립된 지급수단이 아니라고 판단하였다.[40] 그러므로 동법상 지급수단의 정의는 외국환 규제목적상 필요한 개념으로 정의된 것으로 이해되고, 이 연구에서 필요한 지급수단의 일반적 개념으로 채택하기는 곤란하다.

---

36) 국립국어원 표준국어대사전 ‘지급수단’ 참조.
37) 대표적으로 한국은행, **2020 지급결제보고서** (제일프린테크, 2021.4.); 윤민섭, “신종 지급수단과 이용자 보호”, **BFL** 제99호 (서울대학교 금융법센터, 2020.1.); 김정한·이윤석, “새로운 지급수단 출현과 결제방식의 변화가 국제금융시스템에 미치는 영향”, **KIF 금융조사리포트** 2021-02 (한국금융연구원, 2021.3.).
38) 정순섭(2017a), **은행법** (지원출판사, 2017.8.8.), p.555.
39) 송덕수 집필, 곽윤직 집필대표, **민법주해(VIII)-채권(1)** (박영사, 1995.11.30.), p.162.
40) 서울고등법원 2009. 10. 15. 선고 2008나104309 판결.

나. 전자금융거래법

「전자금융거래법」 제2조에서는 전자지급수단·직불전자지급수단·선불전자지급수단을 정의하고 있지만 지급수단 자체를 정의하지 않는다. 다만 「전자금융거래법」 제2조 제11호 '전자지급수단'의 법적 정의[41] 중 "전자적 방법에 따른 지급수단"을 "가치이동 자체 또는 가치이동이 일어나게 하는 당사자의 의사표시가 전자적 형태로 전달되는 지급수단"이라고 해석하는 견해가 있다.[42] 이 견해에 따르면 전자적 방법에 따른 지급수단이 포섭할 수 있는 범위가 넓어지게 되므로, 다양한 구조의 전자적 방법에 따른 지급수단들을 동법의 전자지급수단 정의에 포섭하여 해석할 가능성이 있다. 하지만 전자지급수단에 한하여 포괄적으로 해석할 수 있고, 법정화폐를 포섭할 수 없기 때문에 이 연구에서 사용하는 지급수단에 대한 개념으로 채택하기는 어렵다.

다. 특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률

「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」(이하 "특정금융정보법") 제4조의2 제1항에서는 고액 현금거래 보고에 관하여 "현금과 비슷한 기능의 지급수단"을 규정한다. 동법 시행령 제8조의3에 따르면 해당 지급수단은 카지노사업자의 영업장에서 사용하는 칩과 교환하기 위하여 사용되는 권면액 100만 원 이상의 수표를 지칭하는 것으로, 자금세탁행위와 공중협박자금조달행위를 규제하는 데 필요한 부분에 한하여 지급수단을 규정하고 있으므로, 일반적인 지급수단의 개념적 정의로 활용하기에는 한계가 있다.

라. 지급결제제도 운영·관리규정

한국은행의 '지급결제제도 운영·관리규정'(2018. 12. 20. 개정, 제24차 금융통화위원회) 제2조 제1호에서는 지급수단을 "그 소지인 또는 사용자가 자금을 이체하거나 인출하기 위하여 사용할 수 있는 현금 외의 모든 장표 또는 전자적 방식의 수단"으로 정의하고 있다. 동 규정의 정의를 문언 그대로 이해하면 법정화폐

41) "전자지급수단"이라 함은 전자자금이체, 직불전자지급수단, 선불전자지급수단, 전자화폐, 신용카드, 전자채권 그밖에 전자적 방법에 따른 지급수단을 말한다.
42) 정경영(2007), **전자금융거래와 법** (박영사, 2007.3.), p.109.

인 ‘현금’은 지급수단의 개념에서 제외해야 한다. 비록 현금을 제외하긴 했지만, 동 규정의 지급수단에 대한 개념은 현금을 제외한 자금 이체에 관한 모든 수단이므로 상기에서 소개한 다른 법률상 지급수단의 정의 중에서 가장 포괄적이다.

4. 지급수단에 대한 정의와 필자의 관점

「외국환거래법」, 「전자금융거래법」, 특정금융정보법에서는 지급수단을 포괄적으로 정의하지 않고, 각 법률의 목적 범위에서 한정적으로 사용하고 있다. 또한 ‘지급결제제도 운영·관리규정’에서는 지급수단의 개념에서 현금을 제외하고 있지만, 법정화폐를 제외하고 지급수단을 논의하는 것은 불가능하기 때문에 현금, 즉 법정화폐를 제외할 수는 없다. 결국 이 연구에서 사용하는 지급수단의 개념은 ‘자금을 이동하거나 상품 또는 서비스의 대금을 결제하기 위한 모든 수단’이라고 일반적으로 정의할 수밖에 없다.

그런데 이러한 개념은 매우 포괄적이기 때문에, 필자가 이상적으로 생각하는 지급수단의 모습으로 그 범위를 다소 범위를 좁혀본다면, 다음과 같은 요건을 갖춘 경우를 금융규제법상 지급수단으로 생각할 수 있을 것이다.

첫째, 경제학에서 거론하는 지급수단과 같이 교환의 수단, 가치의 저장, 계산의 단위 기능은 갖추어야 한다.[43] 다만 법정화폐는 반드시 3가지 기능을 모두 갖추어야 하겠지만, 비현금 지급수단은 교환의 수단으로서 기능에 중점을 둔 것이므로 아래의 넷째에서 설명하는 바와 같이 법정화폐와 일정한 비율로 그 가치를 환산할 수 있는 것으로 충분하고, 가치의 저장과 계산의 단위 기능은 생략될 수도 있을 것이다.

둘째, 국가가 법률 또는 제도를 통해서 지급수단으로 승인을 해야 하고, 그 승인은 명확한 방식으로 이루어져야 한다.[44] 법정화폐만을 의미하는 것이 아니라, 민간에서 사용하는 지급수단의 경우에도 언제 이루어졌는지 알 수 없는 사회적 합의와 같은 모호한 형식으로 승인을 받는 방식은 곤란하다는 의미이다. 또한 해외에서도 해당 국가의 법률로 지급수단으로서 승인된 경우를 의미하며,[45] 단순히

---

43) 정운찬·김홍범, **화폐와 금융시장** (율곡출판사, 2018.2.28.), pp.68-69.

44) 제4장 제3절 4. 나. 1)에서 Man의 국가화폐론 참조. 다만 국가의 법률 또는 제도로 승인해야 한다는 개념을 차용한 것이지, 법적으로 계산의 단위와 강제통용력의 부여를 요구하는 것은 아니다. 계산의 단위와 강제통용력은 법정화폐만이 가진 고유한 특징이라고 할 수 있다.

45) 엘살바도르와 베네주엘라 경우와 같이 해당 국가에서 법률상 가상자산을 지급수

해외 시장에 통용된다고 해서 금융규제법상 지급수단으로 인정하기는 어렵다.

셋째, 법정화폐와 같은 수준으로 가치의 변동성이 낮아야 한다. 가치의 변동성이 높으면, 지급수단보다는 투자의 수단이 될 가능성이 높고, 지급수단에 대한 금융투자 관련 법률의 적용과 과세의 문제가 발생할 것이다.[46] 같은 취지로 사행성이 있는 게임의 결과물은 지급수단으로 보기 어려울 것이다.[47]

넷째, 법정화폐가 지급수단인 경우를 제외하고, 이용자가 원하면 언제든 사전에 정해진 비율로 법정화폐와 환전이 가능해야 한다. 만일 비현금 지급수단의 이용자가 법정화폐로 환전이 불가능한 경우에는 자신의 법적 권리를 확인하고 사법상 소구할 수 있는 법적 통로가 마련되어 있어야 한다.

모든 지급수단이 이상적인 지급수단의 모습을 갖출 수는 없겠지만, 적어도 이 연구에서 논의하는 지급수단들은 이용자의 보호에 있어서 이상적인 모습의 지급수단이 될 수 있도록, 법적 과제를 발굴하고 개선 방안을 제시하고자 하였다.

제3절 다른 용어와의 구분과 개념

1. 서언

이 절에서는 이하 각 장의 논의 과정 중에 지급수단과 구별이 필요로 하거나 설명이 필요한 용어를 모아서 그 개념과 차이점을 간단히 소개하였다. 다만 전자지갑에 대해서는 중앙은행디지털화폐와 가상자산에서 중요한 기능을 하기 때문에 좀 더 상세히 다루었다.

2. 예금계좌와 계좌이체

지급수단과 관련된 용어 중에서 '예금계좌'와 '계좌이체'의 용어를 구별한다. 지

단으로 인정한 경우, 해당 국가와 무역거래 중에 지급수단으로 해당 가상자산이 제시된 경우에 어떻게 처리할 것인지 법적 처리 방안이 필요하다. 이에 대한 자세한 사항은 제4장 제3절 6. 나. 3) 참조.

46) 예를 들어, 가상자산은 지급수단·금융투자상품·게임아이템 등 다양한 유형에서 사용될 수 있으므로 어떤 경우에 지급수단으로 볼 것인지 금융규제법상 정해놓을 필요가 있을 것이다. 이와 관련해서는 제4장 제3절 2. 가. 가상자산의 속성 참조.

47) 이와 관련된 설명은 제4장 제4절 2. 다. 3) 참조.

급수단이 전자적 형태로 변화되고 일정한 물리적 범위에 한정된 개념적 형태를 벗어나서 지급수단 관련 사업자가 행하는 일련의 지급절차가 지급수단으로 지칭되는 대표적인 용어가 계좌이체이다. 엄밀히 말하면 계좌이체는 은행의 예금계좌 등을 사용해 자금을 이동시키는 지급업무이다.[48)]

3. 접근매체

가. 접근매체의 의의

지급수단과 유사한 형상을 갖추고 있지만 지급수단과 구별해야 하는 개념으로 접근매체가 있다. '접근매체'란 전자금융거래를 하기 전에 거래지시를 하거나 거래내용의 진실성과 정확성을 확보하기 위하여 사용하는 수단과 정보이다(「전자금융거래법」 제2조 제10호). 접근매체가 지급수단과 혼동되는 이유는 이용자가 지급수단을 이용하기 전에 접근매체를 먼저 접하면서 접근매체를 지급수단의 일부로 오해하기 쉽기 때문이다. 하지만 접근매체와 지급수단은 구분되어야 할 개념이다. 접근매체의 대표적인 예로, 금융인증서 또는 공동인증서가 있으며, 최근에는 스마트폰 화면에서 9개의 점을 연결하는 형태로 선을 그려서 암호를 입력하는 패턴인증 방식이나 지문·홍채 등의 생체정보를 인식하는 방식도 있다.

나. 접근매체의 변화

지급수단의 변화에는 접근매체의 변화도 수반하기 때문에 접근매체의 변화도 잘 살펴야한다. 예를 들어, 2020년 6월 9일 「전자서명법」 개정으로 대표적인 접근매체인 공인인증서가 폐지되고, 민간의 다양한 전자서명수단들이 등장하고 있

48) 지급업무는 2개의 유형으로 설명할 수 있다. 협의의 지급업무는 지급과 청산을 거쳐 최종적으로 중앙은행의 당좌예금계좌간의 자금이체 등을 통하여 지급은행에서 수취은행으로 실제 자금이 이동하는 결제까지의 업무를 말한다. 즉 지급·청산·결제로 이루어진 지급결제(payment settlement)를 의미한다. 광의의 지급업무는 지급인과 수취인 사이에 법정화폐의 이동 없이 자금을 이동시키는 모든 업무를 의미한다. 광의의 지급업무에는 「은행법」의 환업무, 「여신전문금융업법」의 신용카드업무, 「전자금융거래법」의 전자지급업무, 「외국환거래법」의 외화이체업무, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 "정보통신망법")의 통신과금업무, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」의 자금이체업무가 있다. 정순섭(2017a), *supra note* 38, pp.181-182.

다. 또한 2019년 4월 1일부터 시행된 「금융혁신지원 특별법」에 의해 혁신금융심사위원회로부터 혁신금융서비스 등으로 지정받은 사례의 상당수는 이용자 본인의 인증방법, 즉 접근매체에 대한 개선에 초점을 맞추고 있다.[49]

4. 전자지갑

가. 전자지갑의 의의

전자지갑(Digital Wallet)은 일반적으로 이용자로 하여금 전자적 지급을 가능하게 해주는 하드웨어와 소프트웨어를 지칭하는 것이다.[50] 근래에는 디지털 거래를 위한 개인키(Private Key)[51]와 공개키(Public Key)[52]를 관리하는데 사용되는 소프트웨어와 하드웨어로 만들어진 응용프로그램이라고 할 수 있다.[53] 전자지갑은 지급수단을 이용할 수 있는 개인키와 공개키를 보관하는 열쇠고리(Key-chain)와 같은 것이며, 접근매체를 보관하는 저장소 기능을 하기 때문에 전자적 지급수단과는 다른 것이다. 하지만 전자지갑이 해킹되는 등의 보안위험이 발생하면, 곧바로 이용자의 전자적 지급수단도 도난 등의 문제가 발생할 수 있기 때문에,[54] 지급수단의 이용자 보호 관점에서 전자지갑은 중요하게 다루어야 할 사안이다.

---

49) 하나은행의 안면인식기술을 활용한 비대면 계좌개설 서비스(2021.4.14.지정), 부산은행의 은행 내점 고객 대상 디지털 실명확인 서비스(2021.4.14.지정), 신한카드와 삼성카드의 미성년 자녀를 위한 가족카드 서비스(2021.1.27.지정), 코인플러그의 안면인식기술 기반 DID를 통한 비대면 실명확인 서비스(2020.12.16.지정), 토스혁신준비법인과 카카오뱅크의 안면인식기술을 활용한 비대면 실명확인 서비스(2020.12.16.지정), 신한은행의 은행 앱을 활용한 간편 실명확인 서비스(2020.11.18.지정) 등; 금융규제 샌드박스 웹페이지 중 지정서비스 소개 (https://sandbox.fintech.or.kr/result/appoint_service.do?lang=ko&pageIndex=3, 2021.4.22.방문) 참조.

50) 임규건·이재규, "전자지갑의 구조 현황과 차세대 구조 설계", **한국전자거래학회 1998년도 학술대회지** 제2권 (한국전자거래학회, 1998.10.1.), p.392.

51) 데이터를 디지털 서명하거나 해독하는데 사용되는 키를 의미한다. 유동영, **전자지갑(Digital Wallet)의 현황 및 보안 요구사항 분석**, 금융정보화추진협의회 연구용역 보고서 (금융정보화추진협의회 & 한국은행, 2022.12.27.), p.1.

52) 서명을 확인하거나 데이터를 암호화하는데 사용되는 키를 의미한다. 유동영, 앞의 보고서, p.1.

53) 유동영, 앞의 보고서, p.1.

54) 가상자산의 도난 사건은 국내외를 막론하고 대부분 전자지갑의 해킹으로 인한 피해사례이다. 자세한 사항은 유동영, 앞의 보고서, pp.52-62의 사례 참조.

나. 전자지갑의 유형

전자지갑은 일반적으로 물리적 전자지갑[55]과 비물리적 전자지갑[56]으로 구분한다. 여기서는 이 연구의 구성에 맞추어 중앙은행디지털화폐용 전자지갑, 가상자산용 전자지갑으로 유형을 나누어 설명한다.

1) 중앙은행디지털화폐용 전자지갑

중앙은행디지털화폐에서 사용하는 전자지갑은 대체로 이용자의 개인키 보관, 이용자 인증, 거래정보의 입출력 기능을 갖추고 있다.[57] 중앙은행디지털화폐의 시스템 설계에 따라서는 중앙은행디지털화폐가 전자지갑 내에 존재하는 경우도 가능할 것이다.

2) 가상자산용 전자지갑

---

55) 물리적 전자지갑은 물리적으로 차단된 공간에 결제정보를 저장하기 때문에 보안성도 높고, 신용카드 가맹점과 같은 오프라인에서도 사용할 수 있기 때문에 편리성도 좋다. 물리적 전자지갑의 유형에는 크게 MST(Magnetic Secure Transmission), WMC(Wireless Magnetic Communication)와 같은 자기장 방식과 NFC(Near Field Communication)와 같은 근거리통신 방식이 있다. 조민주·김규림·최연경, “간편결제 시장의 경쟁 심화와 기업의 대응방향”, **Issue Monitor** 제95호 (삼정KPMG 경제연구원, 2018.12.), p.8. 예를 들어, 삼성페이는 자기장 방식이고 애플페이는 근거리통신 방식이다. 특히 삼성페이가 채택한 MST 방식은 신용카드 가맹점에서 스마트폰을 신용카드 결제단말기에 가까이 대는 것만으로 결제를 할 수 있기 때문에 범용성을 갖고 있다. 근거리통신 방식의 애플페이는 별도의 단말기를 필요로 한다.

56) 최근에는 물리적 전자지갑 외에 소프트웨어나 앱으로 구현된 비물리적 전자지갑도 활성화되고 있다. QR코드(1994년에 일본 DENSO WAVE사의 등록 상표 'Quick Response'에서 유래한 것으로, 흑백 격자무늬 패턴으로 정보를 나타내는 매트릭스 형식의 이차원 바코드이다) 또는 바코드를 사용한 결제방식이 도입되면서 비물리적 전자지갑도 물리적 전자지갑처럼 편리하게 사용할 수 있게 되었기 때문이다. 하지만 물리적 전자지갑보다는 개인신용정보가 유출될 가능성 등의 보안 위험이 높은 편이다. 가상자산의 경우에는 비물리적 전자지갑이 주로 사용되고 전자지갑에 저장해놓은 가상자산 도난 사건이 종종 발생하고 있다. 전자지갑은 블록체인 기술과 직접적 연관이 없기 때문이다. 유동영, 앞의 보고서, p.12.

57) 전휴재, “중앙은행 디지털화폐와 민사집행”, **법조** 제71권 제2호 (법조협회, 2022.4), p.26.

가상자산용 전자지갑은 핫월렛(Hot Wallet)과 콜드월렛(Cold Wallet)으로 나누어진다.[58] 핫월렛은 인터넷에 연결되어 있고 개인키를 이용자의 스마트폰이나 PC에 저장하거나 클라우드(Cloud) 기반 시스템에 저장한다. 콜드월렛은 인터넷에 연결되어 있지 않은 하드웨어나 종이에 이용자의 가상자산 주소를 기록하여 저장한다. 가상자산이 탈취되는 대부분의 보안사고는 핫월렛에서 발생한다. 우리나라는 디지털자산(Digital asset)의 거래 서비스에 대한 표준이 제정되어 있는데,[59] 동 기준에 따르면 전자지갑 제공자는 가상자산의 입출금용 전자지갑과 보관용 전자지갑을 분리하여 별도로 운영하도록 되어있다.[60]

5. 간편결제·간편송금

가. 간편결제

간편결제란 "모바일에 미리 저장해둔 신용카드, 은행계좌 등의 정보 또는 충전한 선불금 등을 이용하여, 거래시 비밀번호 입력, 단말기 접촉 등의 방법으로 간편하게 결제하는 서비스"를 말한다.[61] 전자지갑 중에서 좀 더 편리한 접근매체를 사용하는 전자지갑 서비스를 지칭한다고 볼 수 있다. 간략한 비밀번호나 지문인식 등 생체정보를 이용하는 경우가 많고, 접근매체를 간편하게 바꾸는 대신 접근매체를 처리하는 기술을 보강하여 개인신용정보 오용 위험에 대비하는 특징이 있다.[62] 우리나라의 지급수단 이용자 특성상 국민 대다수가 신용카드를 보유하고

---

58) 유동영, 앞의 보고서, pp.11-13.

59) 공식 표준명은 '분산원장기술 기반의 디지털 자산 거래 서비스 모델 보안 요구사항'(TTAS.KO-12.0352, 한국정보통신기술협회, 2019.12.11.)이며, 이 표준은 분산원장기술 기반의 디지털 자산 거래 서비스 모델을 제시하고 전자지갑 서비스 구축 및 운영 시 필요한 최소한의 보안 요구사항을 포함한다. 보안 요구사항은 이용자 식별 및 인증, 네트워크 분리, 악성코드 통제, 데이터 암호화, 데이터 무결성, 암호키 생성 및 이용, 로그 기록 및 보존, 비정상 거래 탐지 시스템 운영 등으로 구성된다. https://www.tta.or.kr/tta/ttaSearchView.do?key=77&rep=1&searchStandardNo=TTAK.KO-12.0352&searchCate=TTAS (2022.12.31.방문).

60) 유동영, 앞의 보고서, p.15.

61) 금융결제국 전자금융조사팀(2022), "2022년중 전자지급서비스 이용 현황", 한국은행 보도자료(2022.9.21.), p.8.

62) 이상금융거래탐지시스템(Financial Fraud Detection System, FDS)은 거래내역 또는 이용자ID를 기반으로 머신러닝 알고리즘을 이용하여 범죄를 차단하는 시스템이다. 2022년 1월에 휴대전화를 분실한 이용자의 카카오페이에서 7차례에 걸쳐서 580만 원의 선불전자지급수단이 충전되고 577만 원이 이체된 사건이 발생하였다.

있기 때문에 신용카드를 이용한 간편결제 서비스가 활성화되어 있다.

나. 간편송금

간편송금이란 “모바일을 통해 계좌이체 등의 방법으로 충전한 선불금을 전화번호, SNS 등을 활용해 수취인에게 송금하는 서비스로서 선불전자지급 서비스에 포함”된다.[63] 간편송금은 은행에서 모바일기기의 앱을 통하여 제공하는 계좌이체 서비스에서 겪게 되는 이용자 인증 방식 및 상대방 계좌번호 입력 등의 불편을 해소하기 위해 등장한 변형된 접근채널과 지급업무의 일종이다.

6. 지급결제제도와 지급결제시스템

지급수단과 지급결제제도 및 지급결제시스템은 구분되어야 할 용어이다. 지급결제제도는 결제제도(settlement system)의 일부이다. 결제제도는 결제의 대상에 따라서, 자금을 대상으로 하는 지급결제제도, 외환을 대상으로 하는 외환결제제도, 증권을 대상으로 하는 증권결제제도, 상품을 대상으로 하는 상품결제제도로 나눌 수 있다.[64] 이와 같이 결제의 대상을 기준으로 할 때, 지급결제제도는 자금의 이동에 수반되는 결제제도를 의미한다.

한국은행의 ‘지급결제제도 운영·관리규정’(2018.12.20.개정) 제2조제2호에서는 지급결제시스템을 “자금의 이체 또는 금융투자상품의 결제를 가능하게 하는 제도적 장치를 말하며 지급수단, 참가기관, 운영조직, 업무처리 규정 및 절차, 전산시스템 등으로 구성된다”고 정의하고 있다. 한국은행은 지급결제시스템[65]·외환결제시스템·증권결제시스템을 포괄하여 지급결제제도라고 통칭하고 있다.[66] 이와 같

하지만 네이버의 경우 유사한 사건에서 이상금융거래탐지시스템으로 충전금 190만원을 이체할 수 없도록 차단한 경우가 있다. 최병호·조남욱, “머신러닝을 이용한 선불전자지급수단의 이상금융거래 탐지 연구”, **한국전자거래학회지** 제27권 제2호 (한국전자거래학회, 2022), pp.65-66.

63) 금융결제국 전자금융조사팀(2022), *supra note* 61, p.8.

64) 정순섭(2017b), **기술발전과 금융규제 - 지급결제서비스를 중심으로**, 금융경제연구원 연구보고서 (서울대학교 금융경제연구원, 2017.8.19.), p.9.

65) 한국은행의 ‘지급결제제도 운영·관리규정’(2018.12.20.개정, 제24차 금통위) 제2조제2호에서는 지급결제시스템을 “자금의 이체 또는 금융투자상품의 결제를 가능하게 하는 제도적 장치를 말하며 지급수단, 참가기관, 운영조직, 업무처리 규정 및 절차, 전산시스템 등으로 구성된다”고 정의하고 있다.

66) 한국은행(2014), **한국의 지급결제제도** (소랑커뮤티케이션, 2014.12.26.), 제2부 한

은 지급결제제도의 개념은 지급결제제도라는 용어를 금융시장인프라로 인식한 것이다. 동 규정에 따르면, 자금을 대상으로 하는 결제제도로서 지급결제시스템과 금융시장인프라 전체를 지칭하는 지급결제제도라는 용어에 혼동이 발생할 수 있으므로 주의를 필요로 한다.

이 연구에서 사용하는 '지급결제제도'와 '지급결제시스템'이라는 용어는 한국은행의 '지급결제제도 운영·관리규정'에 따른 것이다.

제4절 금융규제법상 이용자의 보호

1. 서언

현행 지급수단에 대한 법제는 어음·수표·예금계좌·신용카드·전자지급수단이 도입된 시간적 순서에 따라 입법 작업이 진행되기도 하였지만, 각각의 지급수단이 가진 개별적 특성 때문에, 통합적인 법적 논의를 진행하기 어려운 측면이 있었다. 이러한 법제와 특성의 차이에도 불구하고, 이 연구에서는 다양한 지급수단의 법적 과제에 대한 통합적인 분석과 개선 방안을 시도하고 있기 때문에, 일정한 기준에 따라서 일관성을 유지할 필요가 있었다. 특히 최근 지급수단의 변화는 이용자의 보호를 더욱 필요로 하는 법적 문제가 발생하고 있다. 이는 법정화폐 이외에 다른 지급수단이 더 많이 사용되면서 발생하는 법적 문제이며, 금융회사가 제공하는 지급수단에서도 찾아보기 어려운 법적 문제점이다.

따라서 이 절에서는 이 연구에서 기준으로 삼고 있는 금융규제법상 '이용자의 보호'에 관하여 개념적 사항과 유일한 기준으로 삼은 이유를 설명한다. 또한 이하의 장에서 논의 과정 중 이용자의 보호가 구체화되는 과정에서 사용하게 되는 세부적인 기준들을 사전에 간단히 설명함으로써 이해의 편의를 돕고자 하였다.

2. 이용자의 보호

가. 금융규제의 가장 중요한 목적

국의 지급결제제도 참조.

경제학에서 금융규제의 목적은 시장의 효율성에 있지만, 법학에서 금융규제의 목적은 시장의 실패를 보완하는 것에 있다.[67] 우리나라에서 시장의 실패를 보완하기 위한 금융규제의 궁극적 목적은 '금융시장의 안정'과 '이용자의 보호'에 있다.[68] 금융시장은 금융회사 한 개의 위기가 금융시장 전체의 위기로 순식간에 도미노처럼 퍼지는 특성이 있고, 이로 인하여 예측이 불가능한 대규모 손실이 발생할 수도 있으므로, 금융위기가 발생하기 전에 사전적 대응을 하려는 취지의 금융규제 목적이 금융시장의 안정이다.[69] 그런데 금융위기가 발생하여 뱅크런이 발생하고 금융회사가 연쇄적으로 위기에 빠지게 되면, 결국 이로 인하여 피해를 입게 되는 것은 해당 금융회사를 이용하던 이용자들이며, 이러한 측면에서 금융시장의 안정은 사전적으로 이용자를 보호하려는 금융규제의 목적이라고 볼 수 있다.[70] 결국 금융시장의 실패로부터 이용자를 보호하는 것이 금융규제의 가장 중요한 목적이다.[71] 이용자 보호의 세부적 단위로 널리 알려진 용어로는 '투자자 보호'와 '금융소비자 보호'가 있고, 각각 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」과 「금융소비자 보호에 관한 법률」에서 투자자와 금융소비자의 보호를 모색하고 있다.[72]

나. 이용자의 보호를 통일된 기준으로 선정한 이유

금융규제의 가장 중요한 목적이 이용자의 보호이기 때문에 당연하게 비춰질 수도 있지만, 이 연구에서 이용자의 보호를 통일된 기준으로 선정하게 된 계기는 지급수단의 변화와 관련이 있다. IT기술의 발전에 따른 지급수단의 변화는 대체로 신규로 생성되는 스타트업이나 이미 수천만 명의 이용자를 보유한 플랫폼을

---

67) John Armour, Daniel Awrey, Luca Enriques, Jeffrey N Gordon, Colin P. Mayer, Jennifer Payne, *Principles of financial regulation*, Oxford University Press, 2016, p.61.

68) 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제1조 목적 참조.

69) John Armour et 5, *supra note* 67, p.53.

70) 미국에서 금융시장의 안정은 대공황에서 예금자를 보호하기 위해 도입되었고, 영국에서 금융위기시 금융시장의 안정을 규제의 목적으로 하지 않은 것은 시장의 신뢰 유지와 이용자의 보호로 금융시장의 안정이 달성될 것으로 믿었기 때문이라고 한다. 이에 대한 설명은 *ibid*, p.65.

71) 금융규제의 여러 목적 중에서 이용자의 보호를 가장 우선하여 설명한 경우로는 *ibid*, p.62.

72) 이 연구에서 지급수단의 이용자는 금융상품의 이용자인 '투자자' 또는 '금융소비자'와는 정확히 일치되지 않기 때문에, 이 연구에서는 '이용자'라는 용어를 그대로 사용하고 있다.

운영하는 대규모 IT사업자에 의해 이루어지는 경우가 많았다.[73] 이와 관련하여 2018년에 미국의 Magnuson 교수는 핀테크 기업들이 가진 특성 때문에 신용위험이 발생한 경우에 해당 지급수단을 이용하던 이용자들이 대규모로 피해를 입을 가능성에 대해 지적을 하였다.[74] 그 이유로 핀테크 회사들은 기존과 다르게 색다른 지급서비스를 제공한다는 점에서 소위 '그림자금융'(Shadow Banking)[75]과 닮아있고, 개개의 핀테크 회사는 고용, 자산, 영업이익의 측면에서 소규모인 경우가 대부분이기 때문에 2008년 세계 금융 위기 이후 강화된 금융 규제 적용대상에서도 대부분 제외될 수 있다고 한다.[76] 특히 핀테크 회사들은 ①전통적인 금융회사들에 비해서 소규모 회사들이 대부분이기 때문에 시장의 변동성에 의한 충격으로

---

73) 선불전자지급수단을 이용한 토스 서비스는 신생 기업이 도입한 것이었다. 토스 서비스에 대해서는 제4장 제2절 2. 다. 참조. 카카오와 네이버는 이미 수천만 명의 이용자를 보유한 플랫폼 사업자의 지위에서 카카오페이와 네이버페이를 각각 도입하여, 폭발적인 네트워크효과를 보았다. 2014년 9월에 출시한 카카오페이는 2016년 10월에 1,300만 명의 이용자와 누적 결제 금액이 1조 원을 넘었고, 네이버페이는 2015년 6월 출시 이후 2016년 3분기에 2,100만 명의 이용자와 누적 결제 금액 1.84조 원을 넘었다. 이와 관련한 사항은 이윤정·김승인, "국내 핀테크 시장 사용자 경험에 따른 서비스 분석 - 카카오페이와 네이버페이를 중심으로", **디지털융복합연구** 제15권 제4호 (한국디지털정책학회, 2017.4.), p.389 참조.

74) 핀테크 기업을 분석하여 다음과 같은 특징을 보인다고 정리하면서 이용자의 보호를 주장하였다. 첫째는 확산(Diffusion)의 특징이 있다고 한다. 거대 금융회사를 중심으로 의사결정과정이 집중화되어 있는 기존의 금융시장과 다르게 핀테크가 새로이 개척하고 있는 금융시장은 의사결정의 과정 또는 권한이 소규모 회사들 때로는 일반 대중으로 넓게 분포되어 있으며, 핀테크 회사는 금융에 전문화된 많은 인력보다는 컴퓨터 시스템에 의존하기 때문에 보다 쉽게 설립될 수 있고, 다른 회사를 추종하기가 수월하기 때문에 소규모의 동종 업체 숫자가 확산되는 경향이 있다.
둘째는 자동화(Automation)의 특징이다. 핀테크 회사들은 인공지능, 빅데이터, 알고리즘 의사결정 등 컴퓨터 시스템에 기반하여 고도로 자동화되어 있고, 금융서비스에 사람의 개입을 최소화하거나 전혀 개입하지 않는 구조로 된 경우가 많다.
셋째는 적응(Adaptation)이다. 핀테크 회사들은 금융시장·정부정책·정보통신기술 등 외부환경의 변화에 민감하게 반응하여, 목표 시장의 변화에서부터 사업 자체의 근본적 변경에 이르기까지 빠르게 적응하며, 이러한 적응 능력은 핀테크 회사들의 생존과 확산에 직결된 중요한 특성이다. 자세한 사항은 William J. Magnuson, "Financial Regulation in the Bitcoin Era", *Stanford Journal of Law, Business, and Finance*, Vol. 23, No. 2, *Texas A&M University School of Law Legal Studies Research Paper* No. 18-21, 2018, pp.9-12.

75) 전통적인 금융시스템 밖에서 전통적인 금융기관이 아닌 기관 또는 회사들이 금융서비스를 제공하는 경우를 의미한다. 자세한 사항은 Ross Cranston, Emilios Avgouleas, Kristin van Zwieten, Christopher Hare, Theodor van Sante, *Principles of Banking law* (OUP, 2017), p.17.

76) William J. Magnuson, *supra note* 74, pp.24-33.

인한 피해가 클 수 있고, ②핀테크 회사들은 소수의 대형금융회사들에 비해서 소규모로 매우 많은 수와 다양한 금융서비스를 제공하는 회사들이 존재하기 때문에 금융감독기관이 원활히 감독하기 어려울 수 있으며, ③핀테크 회사들 스스로도 많은 회사들의 숫자와 그 회사들의 빈번한 생성·소멸로 인하여 서로 어떤 회사들이 존재하는지 잘 모르기 때문에 자율적인 규범을 확립해 나가기도 어렵기 때문이라고 한다.[77]

우리나라에서도 이미 비금융회사인 전자금융업자가 지급수단의 이용률과 금액에서 금융회사를 압도하기 시작하였고,[78] 2021년 8월에는 소위 '머지포인트 사태'와 같은 대규모 이용자예탁금 피해사례가 발생하는 등 전자금융업자의 신용위기로 인한 이용자의 보호에 대한 우려가 높아지고 있다.[79] 특히 「전자금융거래법」의 이용자예탁금 보호에 대한 규제상 공백은 여전히 채워지지 않고 있다.[80] 더불어 이 연구의 배경에서 언급한 바와 같이, 지급수단의 변화로 인하여 이용자의 보호가 온전하게 이루어지지 않는 새로운 문제들이 발견되고 있으며, 향후 가상자산과 중앙은행디지털화폐를 금융규제법상 지급수단으로 도입함에 있어서도 최우선적으로 고려할 과제는 역시 이용자의 보호였다.

결론적으로 IT기술의 발전에 의한 지급수단의 변화는 현행 법률과 금융규제제도에서 보호를 받고 있던 이용자들로 하여금 법적 보호의 테두리에서 벗어나도록 만드는 현상을 증가시키고 있으므로, 현행 및 향후 도입될 지급수단을 통틀어서 이용자의 보호라는 통일된 기준으로 법적 개선 방안을 마련해야겠다는 취지에서 동 기준을 선정한 것이다.

3. 이용자 보호의 세부적 기준

가. 서언

---

77) *Ibid*, pp.32-33.

78) 통계자료는 제4장 제2절 1. 가. 참조.

79) 머지포인트는 고객의 선불충전금이 3,177억 원에 이르고 회원이 100만 명이 넘었지만, 2021년 8월에 사용처를 음식점으로 한정하면서 대규모 환불 사태를 불러일으켰다. 조동관, "머지포인트 사태 관련 유럽연합과 영국의 선불충전금 입법례", **최신외국입법정보** 2021-23호(통권 제172호) (국회도서관, 2021.9.7.) 참조.

80) 2022년 12월 29일 기준으로 동법의 개정안은 국회에서 처리되지 않고 있다. 이용자예탁금에 대한 규제상 공백은 제4장 제2절 4. 라. 참조.

이용자의 보호라는 금융규제상 궁극적 목적을 달성하기 위하여, 이 연구에서는 각 지급수단에 고유한 법적 문제를 세부적 기준에 근거하여 개선 방안을 제시하고 있다. 이 항목에서는 각 장에서 구체적으로 논의하기 전에 세부적 기준에 대한 개략적 취지와 이용자 보호와의 연관성을 설명한다.

나. 선이행·후분쟁의 원칙

선이행·후분쟁의 원칙은 "일단 이체지시가 이루어지면 당사자 간에 자금이체의 원인관계에 대하여 다툼이 있더라도 이체는 이행한 후에 분쟁을 해결한다"는 것이다.[81] 판례 역시 이를 인정한다.[82] 이 원칙은 지급결제시스템에서 '결제완결성'(Settlement Finality)[83]에 관하여 중요한 기능을 하며, 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 제120조 제1항 및 제336조에서 지급결제시스템에 대하여 결제 이행과 관련된 금융회사의 이체지시 및 지급에 대해 결제완결성을 보장하는 특칙을 두고 있다. 이 연구에서는 전자금융업자의 신용위험 발생시 지급결제시스템상 청산의 법적 효력에 관하여 상세히 다루고 있다.[84] 이 원칙은 지급결제시스템의 운영을 안정적으로 유지하게 하여 금융시장의 안정을 이루고, 궁극적으로 이용자의 보호에 기여한다.

다. 최소개입의 원칙

'최소개입'(Minimally Invasive)의 원칙은 중앙은행이 발행하지만 시중은행이 유통하는 2단계 구조의 현행 화폐제도를 손상하지 않으면서 변화된 시대의 필요에 맞춰 화폐제도를 개선하는 것을 의미한다.[85] 이용자를 직접 대응해야 하는 지

81) 정순섭(2017a), *supra note* 38, p.391.
82) 대법원 2006. 5. 26. 선고 2003다65643 판결. 이 판결에 대한 평가는 정순섭(2017a), *supra note* 38, p.406.
83) 결제완결성은 지급결제시스템 참가기관의 지급지시에 따라 동 시스템을 통해 이루어지는 자금결제가 어떠한 상황이나 법률에 의해서도 취소되지 않고 지급결제시스템의 운영규칙에 따라 무조건적으로 이루어지는 것을 의미한다. 한국은행(2014), *supra note* 66, p.112.
84) 제4장 제2절 4. 라. 3) 참조.
85) Raphael Auer and Rainer Böhme, *Central bank digital currency: the quest for minimally invasive technology*, BIS Working Papers No. 948 (BIS, June 2021), p.5.

급결제의 소매시장은 중앙은행보다 시중은행에서 좀 더 효율적으로 운영할 수 있다는 믿음에 근거한 것이다.[86] 이러한 최소개입의 원칙은 중앙은행디지털화폐의 도입에 관하여 2가지 측면으로 작용한다. 첫째, 정부와 시장의 기능적 분리를 유지하는 방향으로 중앙은행디지털화폐가 도입되도록 한다.[87] 둘째, 중앙은행디지털화폐를 도입할 때 현금과 같은 수준으로 이용자의 사생활을 보호하도록 작용한다.[88] 최소개입의 원칙이 향후 도입될 지급수단에 대한 일종의 지침 기능을 하면서 이용자를 보호하는 것이다.

라. 동일기능·동일위험·동일규제의 원칙

지급수단 별로 그 특성과 적용되는 법률이 다르지만, 동일한 기능과 위험을 가진 지급수단에는 동일한 규제를 적용함으로써, 규제의 차익에 따른 지급수단 사이에 불평등을 해소할 수 있을 것이다. 이를 '동일기능·동일위험·동일규제의 원칙'으로 부르며, 국내 학계[89]는 물론이고, BIS의 보고서[90]와 유럽연합 PSD II의 입법배경[91]에서도 새로운 지급수단에 관한 검토와 규제안 마련에 기준으로 활용된다. 이 연구는 다양한 지급수단을 다루면서 지급수단 사이에 기능 비교를 통해 발생한 규제차익을 지적하기도 하는데, 규제차익이 이용자의 지급수단 선택을 왜곡시키는 경우도 있기 때문이다.[92] 이 원칙은 규제차익을 개선하는 방안의 마련

---

86) *Ibid*, p.9. 이에 대한 설명은 정순섭(2021), "CBDC와 금융시스템에 관한 법적 연구 - 화폐법과 중앙은행법상 쟁점을 중심으로", **은행법연구** 제14권 제2호 (은행법학회, 2021.11), pp.51-52.

87) 제3장 제3절 3. 나. 정부와 시장의 기능적 분리 참조.

88) Raphael Auer and Rainer Böhme, *supra note* 85, p.15; 제3장 제3절 4. 다. 참조.

89) 정순섭(2017b), *supra note* 64, p.6; 양기진, "전자금융거래법 개정(안)의 종합지급결제사업자 관련 쟁점 분석 - 윤관석 의원 대표발의안을 중심으로", **법과 기업연구** 제11권 제2호 (서강대학교 법학연구소, 2021), p.158.

90) CPMI & IOSCO(2022), *Application of the Principles for Financial Market Infrastructures to stablecoin arrangements*, BIS & IOSCO(2022), p.9.

91) (34) of Directive (EU) 2015/2366 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on payment services in the internal market, amending Directives 2002/65/EC, 2009/110/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010, and repealing Directive 2007/64/EC (Text with EEA relevance), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32015L2366 (2020.11.27.방문).

92) 신용카드업자와 전자금융업자의 비교에 대해서는 제4장 제2절 4. 다. 참조.

에 있어서 기준으로 작용하며, 지급수단을 제공하는 금융회사 또는 비금융회사 사이에 경쟁을 촉진하여, 왜곡된 지급수단의 선택으로부터 이용자를 보호한다.

제5절 정부주도형 지급수단과 시장주도형 지급수단의 구분

1. 구분의 필요성

일반적으로 지급수단을 구분하는 방식은 법정화폐와 법정화폐가 아닌 지급수단(이하 "비현금 지급수단")으로 나누는 것이다. 법정화폐와 비현금 지급수단은 당연하게도 법적 취급에서 차이가 있다. 법정화폐는 법률에 근거하여 강제통용력을 부여하였기 때문에 채권·채무의 법률관계를 종료시킬 수 있는 결제완결성을 인정받는다.[93] 반면 비현금 지급수단은 그 자체로 법적인 결제완결성을 인정받기는 곤란하고, 당사자의 합의가 있거나 지급결제시스템을 통해서만 결제완결성이 인정된다.[94] 이러한 법적 취급의 차이는 법정화폐와 비현금 지급수단의 법적 문제에 대한 해석과 향후 법제 마련에서도 고려되어야 하는 사항이다.

그런데 지급수단의 변화로 인하여 새로운 종류의 법정화폐 도입이 지속적으로 논의되고, 중앙정부가 아닌 지방자치단체를 중심으로 운영되는 이른바 '지역화폐'는 지방자치단체의 조례 등에 근거하여 일반적 비현금 지급수단과 다른 법적 배경을 갖추고 있다. 또한 비현금 지급수단은 가상자산을 필두로 하여 다양한 유형의 지급수단들이 속속 등장하고 있으며, 현실과 가상공간을 넘나들면서 종전에 찾아볼 수 없었던 새로운 구조로 변형되고 있다. 이러한 현실에서는 지급수단을 단순히 법정화폐를 기준으로 구분하기 보다는 새로운 기준으로 지급수단을 구분하여 법적 취급을 달리할 필요가 있을 것이다.

2. 이용자의 보호를 기준으로 구분

이 연구에서 설정한 지급수단의 정의에 따르면,[95] 법정화폐도 지급수단이고, 선불전자지급수단도 지급수단이지만, 예를 들어, 법정화폐에 근간이 되는 「한국은

93) 「한국은행법」 제48조 및 정순섭(2017a), *supra note* 38, p.564 참조.
94) 제2장 제3절 6. 참조.
95) 제2장 제2절 참조.

행법」과 선불전자지급수단의 근거법인 「전자금융거래법」의 규제 방식은 전혀 다르다. 양자의 규제가 이렇게 달라진 이유를 곰곰이 생각해보면, 한국은행과 전자금융업자에 대한 금융규제의 취지가 이용자를 중심으로 달라졌기 때문임을 알 수 있다. 법정화폐를 발행하는 한국은행은 그 자체로 최종대부자의 기능[96]을 갖춘 공적기관이기 때문에, 한국은행의 신용위험으로부터 이용자를 보호해야 할 필요성이 극히 낮은 반면, 전자금융업자의 신용위험은 상존하는 것으로 이용자를 보호해야 할 필요성이 불가피한 측면이 있다.

그렇다면 최종대부자의 기능을 갖춘 공적기관이 발행하는 지급수단에 대해서는 이용자의 보호 필요성이 전혀 없는 것인가? 그렇지 않다. 국제법상 국가에는 화폐고권의 원칙이 인정되고,[97] 국가가 화폐고권을 행사하여 화폐에 대한 어떤 행정행위를 하여도 국제법상 위반이 되지 않기 때문에,[98] 국가의 행정행위로 이용자의 권리가 침해당할 수 있다. 예를 들어, 국가가 모든 공공서비스에서 현금의 사용을 금지하거나 중앙은행디지털화폐를 직접형 방식으로 도입하는 등의 극단적인 행정행위를 하는 경우에는 이용자를 보호해야 할 필요성이 발생할 수 있다.

이와 같이 이용자의 보호를 중심으로 생각해보면, 국가나 중앙은행이 발행하고 운영하는 지급수단과 민간에서 발행하고 유통되는 지급수단에는 이용자의 보호를 위한 방점이 상당히 다른 지점에 있음을 알 수 있으며, 이를 동일하게 취급하여 개선 방안을 마련하는 것이 적정하지 않을 수 있다는 생각에서, 이 연구에서는 지급수단을 구분하여 논의하고자 한다.

3. 정부주도형 지급수단과 시장주도형 지급수단

이 연구에서는 최종대부자의 기능을 갖춘 국가기관이 발행과 운영의 주체인 지급수단을 '정부주도형 지급수단'이라고 구분하고, 이러한 구조에 해당하지 않는 지급수단을 통칭하여 '시장주도형 지급수단'이라고 구분하여 호칭하기로 한다.[99]

---

96) 최종대부자 기능이란 뱅크런, 금융회사 파산 등으로 금융시장 위기시 중앙은행이 이를 조기에 수습하는데 필요한 유동성을 공급함으로써 지급결제시스템 및 금융시장의 안정을 확보하는 기능을 말한다. 한국은행(2014), *supra note* 66, p.40.

97) '화폐고권의 원칙'(Principle of Monetary Sovereignty)은 자국 화폐에 대한 국가의 불가침적 주권이 국제법상 관습적으로 인정된다는 것이다. Carreau and Julliard, *Droit international économique* (Dalloz, 2003), Ch 19; Charles Proctor, *Mann on The Legal Aspect of Money* (Oxford University Press, 2012), p.14 note 41.

98) Charles Proctor, *ibid*, p.526.

우리나라에서 최종대부자의 기능을 갖춘 국가기관은 한국은행이 유일하며, 「한국은행법」 제47조에 의해 법정화폐는 한국은행만 발행할 수 있다. 향후 중앙은행 디지털화폐는 새로운 유형의 법정화폐로 도입되고, 한국은행에서 발행할 것으로 예상되므로,[100] 양자를 정부주도형 지급수단으로 분류한다. 한편 소위 '지역화폐'의 경우에는 「지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률」 제2조 제1호에 따라 지방자치단체의 장이 발행의 주체이지만, 지방자치단체의 장에게 최종대부자의 기능을 기대하기는 어렵다. 하지만 지방자치단체는 「지방재정법」 제24조에 근거하여 국고보조금을 신청할 수 있고, 국가는 동법 제23조 제1항에 근거하여 정책상 필요 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다는 점을 고려하면, 일정 사항에서는 최종대부자의 기능을 갖추고 있다고 평가할 수 있을 것이다. 이러한 취지에서 이 연구에서는 지역화폐를 정부주도형 지급수단으로 분류하고 있다.

99) 이러한 구분법을 이미 사용한 연구가 있다. 정순섭(2021), *supra note* 86, p.8. 각주 note 17 참조.

100) 제3장 제3절 3. 참조.

제3장 정부주도형 지급수단의 법적 과제와 개선 방안

제1절 서언

중세시대부터 현대 이전까지 약 800년간 법률가·입법자·지식인들은 화폐법(monetary law)에 화폐의 법적 개념을 설정하지 않으려고 했다. 또한 주화의 지급으로 채무를 면제하는 화폐의 통용력을 명시하지 않았다. 그 이유로는 현대 이전 시대에 화폐의 개념은 속세의 법이 아닌 교회법 등에서 다루어졌기 때문이다.[101] 제1차 세계대전이 끝나고, 특히 브레튼우즈체제(Bretton Woods system)가 들어선 이후로 현대에 이르기까지, 대부분의 국가에서는 법률로 화폐에 대한 사항을 규정하였고, 이것이 오늘날 정부주도형 지급수단의 대표인 법정화폐가 된 것이다. 다만 법정화폐라고 하여도 여전히 화폐의 법적 개념은 명시하지 않는 입법례가 대부분이고, 법정화폐의 발행, 강제통용력, 계산의 단위 등을 규정하는 정도이다. 법률에서 화폐의 법적 개념을 명시하지 않고 있는 점은 제4장에서 논의하는 가상자산의 출현과 더불어 금전의 법적 개념에 대한 논란으로 이어지기도 한다.

이와 같은 법정화폐에 대하여, 이 장에서는 이용자 보호의 관점으로 「한국은행법」과 현실의 부조화에서 비롯되는 강제통용력과 현금결제선택권의 법적 과제를 생각하고 개선 방안을 제시하였다. 또한 새로운 종류의 법정화폐로 도입될 중앙은행디지털화폐와 「한국은행법」과의 법적 관계를 살펴보고, 이용자의 보호를 위하여 가장 적정한 유형의 도입 방식과 그에 따른 법적 과제를 발굴하고 해소 방안을 제시하였다. 마지막으로 지역경제의 활성화라는 정책적 목적으로 도입되었으나, 코로나19 감염병 대유행이라는 초유의 사태를 맞이하여 이용률이 급격히 늘어난 지역화폐에 대해서도 이용자의 보호라는 관점으로 법적 과제를 살펴보고 개선 방안을 제시하였다.

---

101) David Fox, François R. Velde, Wolfgang Ernst, “Monetary History between Law and Economics” in David Fox and Wolfgang Ernst(eds.), *Money in the Western Legal Tradition: Middle Ages to Bretton Woods* (Oxford University Press, 2016), p.7.

제2절 법정화폐

1. 현상과 법적 과제

가. 현상: 저현금 사회

한국은행의 조사자료에 따르면 우리나라에서 2021년 지급수단 중 금액 기준으로 현금 사용 비중은 14.6%였다.[102] 이는 국제적으로 현금 없는 사회(Cashless Society)에 바짝 다가선 것으로 평가되는 스웨덴의 20%보다도 더 낮은 것이다.[103] 이후에도 우리나라는 지속적으로 법정화폐가 아닌 지급수단에 대한 의존도가 높아지고, 법정화폐의 사용 비중은 낮아지고 있으며,[104] 세계은행의 총재가 법정화폐를 발행하는 국가의 역할에 대하여 근본적 의문을 제기하는 경우도 있었다.[105] 이와 같은 저현금 사회(Less Cash Society)에서 법정화폐가 지급수단으로서 기능을 점점 잃어갈수록 현행 법제와 현실의 간극은 점점 심해지게 된다. 그동안 금전에 관해서는 한국은행이 발행하는 은행권과 주화를 염두에 두고 법적 해석을 하였기 때문이다.

나. 법적 과제: 법정화폐의 강제통용력과 현실의 괴리

「한국은행법」 제48조는 한국은행권의 강제통용력[106]을 규정하고 있으며, 주화

---

102) 송상현·김성수·오건우·최윤석, "2021년 지급수단 및 모바일금융서비스 이용행태 조사결과", **지급결제조사자료** 제2022-1호 (한국은행 금융결제국 결제연구팀·전자금융조사팀, 2022.5.), p.18.

103) Paul van der Knaap, Taco de Vries, *World Cash Report 2018* (G4S & Payment Advisory Group, 2018), p.25.

104) 2019년에 대비하여 2021년에 현금(17.4%→14.6%), 신용카드(53.8%→49.5%)의 이용 비중은 축소된 반면, 체크·직불카드(15.3%→16.9%), 계좌이체(16.7%→8.0%), 선불카드(0.5%→1.3%), 모바일카드(3.8%→6.6%)의 이용 비중은 확대되었다; 자세한 사항은 송상현 외 3인, *supra note* 102, p.18.

105) Christine Lagarde, *Winds of Change: The Case for New Digital Currency,* Singapore Fintech Festival(November 14, 2018), pp.1-3, https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/11/13/sp111418-winds-of-change-the-case-for-new-digital-currency (2022.10.31. 방문).

106) 강제통용력의 의의에 대해서는 다음 2. 강제통용력 항목 참조.

에 대해서는 제48조를 준용하고 있다. 하지만, 대표적인 대중교통 수단인 지하철을 이용할 때는 현금을 곧바로 사용할 수 없고, 최근에는 현금을 내고 버스를 이용하는 승객이 전체 승객의 1%도 되지 않는다는 이유로 서울 시내버스 요금도 모두 신용카드 또는 교통카드로 지불하도록 하는 소위 '현금 없는 버스' 정책이 시행 중에 있다.[107] 전국에 걸쳐 1,600개가 넘는 매장을 갖고 있는 대표적인 커피전문점인 스타벅스도 '현금 없는 매장' 운영을 적극적으로 늘려서 약 60%의 매장에서 현금을 받지 않고 있다.[108]

이 경우에 거래당사자들이 현금을 지급수단으로 주장하게 되면 어떻게 되는 것인가? 강제통용력과는 다른 금융포용성 측면에서 지급수단으로서의 현금결제선택권 보장의 문제이기도 하다.[109] 또한 현금을 받지 않는다는 안내문과 「한국은행법」 제48조의 강제통용력은 어떤 관계에 있는가? 이에 대한 법적 평가가 필요하다.

2. 강제통용력

가. 강제통용력의 의의와 법적 효과

「한국은행법」은 법정화폐에 관하여 11개의 규정을 두고 있다.[110] 그런데 법적

---

107) 서울시는 2022년 1월 1일부터 교통카드 이용만 가능한 '현금 없는 버스' 노선을 18개(418대)로 늘리기로 결정했다. 서울시 버스정책팀이 제공한 통계에 따르면 서울 시내 버스의 현금 이용 승객 비율은 2010년 5%에서 2020년 0.8%까지 감소했다고 한다. 하지만 카드 이용이 서툰 노인들이 버스에 올라탔다가 요금을 낼 방법이 없어서 다시 내리는 경우가 발생하고 있다. 최효정·민영빈, ""돈 있어도 버스 못 타"… 현금 없는 버스에 소외되는 노인들", 조선일보 기사(2022.5.25.).

108) 스타벅스는 2018년 4월에 매장 3곳을 대상으로 현금 없는 매장을 시범 운영했는데, 1년 사이 전체 매장의 60%가 현금 없는 매장으로 전환됐다. 이용자들은 현금 없는 매장에 대한 불편을 호소하고 있다. 특히 노인과 미성년자, 장애인 등 첨단 결제 기술에서 소외된 취약계층에서 현금 없이 결제하는 어려움을 호소하며 개선을 요구하고 있다. 신용카드와 현금결제는 거부 시 모두 위법이지만 처벌조항이 있는 신용카드와 달리 현금은 처벌조항 자체가 없다. 현금결제 거부도 신용카드 거부같이 처벌 조항으로 해야 한다는 목소리가 적지 않다. 김경애, ""현금 안받아요 "...역차별 논란에도 스타벅스·투썸플레이스·할리스 등 '노 캐시' 매장 급증", 소비자가 만드는 신문 기사(2022.1.13.).

109) 정순섭(2019), "현금없는 사회의 법적 과제 - 법화의 강제통용력을 중심으로", **은행법연구** 제12권 제1호 (한국은행법학회, 2019.5.), pp.26-28.

110) 제47조(화폐의 발행), 제47조의2(화폐단위), 제48조(한국은행권의 통용), 제49조

관점에서 가장 중요한 화폐의 기능은 지급의 수단이다.[111] 이와 관련된 「한국은행법」의 조항은 한국은행권의 통용력을 규정한 제48조가 유일하다.[112] 동 조항은 강제통용력을 규정한 조항으로 해석된다. '강제통용력'이란 화폐의 교환성을 법적으로 보증하는 것으로서 모든 사람들이 은행권 등의 화폐를 받아 들여야 한다는 것을 말한다. 또한 강제통용력은 채권·채무의 존재를 전제로 변제를 위해 강제통용력이 있는 화폐를 제공한 때에 채권자가 그 수취를 거절하면 채무자는 유효한 변제가 되어 수령을 거절한 채권자는 채권자지체가 된다.[113] 채권자지체의 효과로서 채권자지체 중에는 채무자는 고의 또는 중대한 과실이 없으면 불이행으로 인한 모든 책임이 없고(「민법」 제401조), 채권자의 수령지체 중에 당사자 쌍방의 책임 없는 사유로 채무를 이행할 수 없게 된 때에는 채무자는 상대방의 이행을 청구할 수 있다(동법 제538조 제1항). 더 나아가 채권자에게 계약상 의무로서 수령의무나 협력의무가 인정되는 경우 그 수령의무나 협력의무가 이행되지 않으면 계약 목적을 달성할 수 없거나 채무자에게 계약의 유지를 더 이상 기대할 수 없다고 볼 수 있는 때에는 채무자는 수령의무나 협력의무 위반을 이유로 계약을 해제할 수 있다.[114]

나. 강제통용력과 당사자들의 합의

1) 지급수단에 대한 당사자들의 합의

「한국은행법」 제48조는 학문적 개념인 '강제통용력'이라는 단어가 주는 어감 때문에 절대적 강행규정으로 이해하기 쉽다. 하지만 이 조항은 문구상 "모든 거래에 무제한 통용된다"고 밝히고 있을 뿐이며 강제적 의무사항에 대한 내용이 없다.[115] 또한 이 규정의 위반 시에 대한 제재나 처벌 조항이 없다.[116] 이는 신용카

(한국은행권의 권종 등), 제49조의2(위조·변조된 한국은행권의 집중 관리), 제50조(한국은행 보유 한국은행권), 제51조(한국은행의 채권회수 등), 제52조(한국은행권의 교환 등), 제53조(주화의 발행), 제53조의2(주화의 훼손 금지), 제53조의3(기념화폐의 발행).

111) 정순섭(2009), '금전의 법적 측면에 관한 연구', **상사판례연구** 제22집 제2권 (한국상사판례학회, 2009.6.30.), pp.240-241; Charles Proctor, *supra note* 97, pp.11-12.

112) 다만 제53조제2항이 주화에 관하여 제48조를 준용하고 있다.

113) 정순섭(2017a), *supra note* 38, p.564.

114) 대법원 2021. 10. 28. 선고 2019다293036 판결.

드에 관한 규정인 「여신전문금융업법」 제19조 제1항에 대하여 동법 제70조 제4항 제4호에서 처벌 규정을 두고 있는 것과 차이가 있다. 그러므로 비현금 지급수단이 발달한 오늘날 거래의 당사자들은 「한국은행법」 제48조에도 불구하고 얼마든지 다른 지급수단을 선택하는 합의가 가능하다고 볼 수 있다.[117] 다만 당사자 간에 계약관계가 성립된 이후 동 계약에서 지급수단에 대한 내용이 없는 경우에는 법정화폐를 수령해야만 한다.[118] 즉 법정화폐의 강제통용력은 거래당사자들이 다른 지급수단에 대한 합의가 없을 경우에 적용되는 보조적인 것으로 볼 수 있다.[119]

2) 묵시적 동의에 의한 합의 여부

스타벅스 사례와 같이 현금을 받지 않는다는 안내문이 있는 매장에 출입하여 현금을 내겠다고 주장하는 경우에 그 매장에 출입한 자는 비현금 지급수단에 대한 묵시적 동의를 한 것인가? 반대로 말하면 현금의 강제통용력을 배제하기 위한 거래당사자 사이에 합의가 있었는가? 이와 관련하여 스웨덴에서는 묵시적 동의가 있다고 본다. 「재산법에 관한 계약과 그 밖의 법률행위에 관한 법(1915:218)」[120] 상 계약자유의 원칙이 「스웨덴중앙은행법」상 법정통화에 관한 규정(강제통용력)보다 우위에 있다고 보기 때문이다.[121] 이에 따라 당사자들은 다양한 방법으로 지

---

115) “통용”은 강제통용력을 의미하고, 강제통용력이 없이 사실상 대가의 지급수단이 되는 상태는 “유통”이란 용어로 구별하는 대법원 2003. 1. 10. 선고 2002도3340 판결도 있다.

116) 나이지리아의 2007년 중앙은행법 제20조 제5항에서는 강제통용력 위반에 대해 5만 나이라(Naira) 벌금 또는 6개월의 징역을 명시하고 있다. Central Bank of Nigeria Act, 2007, https://www.cbn.gov.ng/OUT/PUBLICATIONS/BSD/2007/CBNACT.PDF (2022.11.22.방문).

117) 강제통용력은 채권·채무관계를 전제로 효력이 발생하는 것이기 때문에 계약을 체결하기 전에 지급수단을 당사자 사이에 합의하거나 일방 당사자가 상대방에게 특정 지급수단의 수령을 거부하는 것은 강제통용력과 관계가 없다고 한다. 한국은행 법규제도실(2018), **한국은행법 해설** (한국은행, 2018), p.205; 주요국의 중앙은행도 같은 취지로 해석한다고 한다. 노철우, “상거래 시 현금결제 및 카드결제 요구 가능 여부 등에 관한 법적 검토 – 법화의 개념 파악을 중심으로”, **사법** 통권 제49호 (사법발전재단, 2019.9.), pp.214-215.

118) 노철우, 앞의 논문, p.228.

119) 정순섭(2019), *supra note* 109, p.210.

120) Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område; 스웨덴 국가법령정보 참조(http://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=1915:218, 2019.9.16.방문).

급수단에 관하여 합의를 할 수 있다. 상점들도 현금을 받지 않는다거나 1,000 크로나와 같은 거액 현금을 받지 않는다는 안내문을 게시하고 현금을 받지 않을 수 있다. 민간 상업은행들도 현금을 받지 않는다는 안내문을 게시하거나 고객과의 계약을 통해서 현금을 받지 않을 수 있다.[122] 우리나라에서도 스웨덴과 같이 스타벅스 등 매장 앞에 현금을 받지 않는다는 안내문을 게시하는 것은 지급수단에 관한 청약에 해당하므로, 강제통용력과 상관없이 계약자유의 원칙에 따라서 가능하다는 견해가 있다.[123]

3) 소결

이러한 법리에 따라 앞의 사례를 해석하면, 서울시의 '현금 없는 버스'와 스타벅스의 '현금 없는 매장' 모두의 경우에서 안내문을 게시하고, 이용자가 버스에 탑승하거나 매장에 입장하는 방식으로 동의한 경우에는 현금의 수령을 합법적으로 거부할 수 있을 것이다. 하지만 이용자의 입장에서 생각해보면, 현금이 없어서 기호식품인 커피를 못 마시는 것과 병원에 가야할 버스를 못 타는 것을 동일하게 평가할 수는 없다. 결국 현금 없는 버스의 이용자에게는 현금결제선택권과 같은 별도의 보호가 필요할 수 있다.

다. 강제통용력과 신용카드 의무수납제

「여신전문금융업법」 제19조 제1항은 "신용카드가맹점은 신용카드로 거래한다는 이유로 신용카드 결제를 거절하거나 신용카드회원을 불리하게 대우하지 못한다."고 규정하고 있으며, 동법 제70조 제4항 제4호는 "제19조제1항을 위반하여 신용카드로 거래한다는 이유로 물품의 판매 또는 용역의 제공 등을 거절하거나 신용카드회원을 불리하게 대우한 자"에 대하여 "1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금"에 처하도록 규정하고 있다. 법정화폐에 대해서도 강제통용력만을 규정하였을 뿐이며 위반시 처벌 규정을 두지 않은 점과 비교하면 대단히 이례적인 규정이다.

---

121) Paola Boel, "Payment systems - history and challeges", *SVERIGES RIKSBANK ECONOMIC REVIEW* 2019:1 (Sveriges Riksbank, 2019), p.60.

122) 스웨덴중앙은행 홈페이지 The banknote and coin changeover 설명 참조 (The banknote and coin changeover, 2019.9.16.방문).

123) 노철우, *supra note* 117, pp.229-230.

동법에서는 「전자금융거래법」 제17조와 같이 변제의 효력을 규정한 조문을 찾아볼 수 없다. 그러므로 「여신전문금융업법」 제19조 제1항을 강제통용력과 비교하기 위해서는 신용카드거래의 법률관계를 생각해야 한다. 신용카드거래의 법률관계는 3 당사자 사이에서 계약으로 이루어진다. 신용카드업자와 회원 사이의 신용카드이용계약, 신용카드업자와 가맹점 사이의 가맹점계약, 회원과 가맹점 사이 매매 등의 계약이다. 이때 신용카드업자가 회원의 카드이용대금을 가맹점에게 지급한 후, 회원에게 구상하는 법률관계에 대해서는 채권양도설,[124] 면책적 또는 병존적 채무인수설,[125] 이원설[126]로 나뉘어있다.[127] 채권양도설과 면책적 채무인수설에 따르면, 신용카드의 사용만으로 회원과 가맹점 사이에 채권·채무는 종료한다. 반면 병존적 채무인수설과 이원설에 따르면, 회원과 가맹점 사이에 채권·채무의 종료가 발생하지 않는다. 판례는 일관된 입장이 없으나,[128] 근래에는 병존적 채무인수설을 채택한 하급심의 판결이 있다.[129] 다만 병존적 채무인수설과 이원설은 가맹점의 지위를 강화하고 회원의 지위를 열악하게 만든다는 점에서 비판을 받는다.[130]

---

124) 채권양도설은 신용카드업자가 가맹점으로부터 매출전표를 송부받음으로써 가맹점이 회원에 대해 가진 대금채권을 양수받는 것이라고 본다.

125) 채무인수설은 신용카드업자가 회원의 대금지급채무를 인수했다고 본다. 여기서 다시, 면책적 채무인수설과 병존적 채무인수설로 나뉜다. 면책적 채무인수설은 신용카드업자의 인수로 회원은 면책된다고 본다. 병존적 채무인수설은 신용카드업자의 인수를 병존적으로 보고, 다만 가맹점은 특별한 사유가 없는 한 회원에게 대금을 직접 청구하지 않는다는 특약을 했다고 본다.

126) 이원설은 회원의 가맹점에 대한 대금지급채무가 신용카드업자의 가맹점에 대한 채무와 회원의 신용카드업자에 대한 채무로 변경되어, 이원적으로 존재한다고 본다.

127) 김성찬, "신용카드관련 법제개선방안", **법제** 통권 제509호 (법제처, 2000.5.), pp.5-8.

128) 앞의 논문, p.8.

129) 서울고등법원 2005.7.14. 선고 2004나79214 판결에서 재판부는 "신용카드 회원이 신용카드를 사용하여 가맹점으로부터 물품을 구입하거나 용역을 제공받고, 그 대금을 일단 신용카드 발행인이 대신 *변제*한 다음 사후에 그 대금에 수수료 등을 가산한 금원을 신용카드 회원으로부터 추심하는 일련의 법률관계는, 상품의 구매와 일정기간 내의 대금 지급의무가 결합된 *특수한 신용대부*의 한 형태라고 할 것이고, 다만 신용카드 발행인이 가맹점과 사이에서 가맹점규약에 의하여 신용카드 이용대금을 지급하기로 한 약정부분은 *일종의 병존적 채무인수*로서의 법적 성격을 가지며, 다른 한편 신용카드 소지인과 가맹점 사이의 구매계약의 효력은 원칙적으로 양 당사자 사이에 *독립적으로 결정*될 뿐 신용카드이용자의 신용카드 발행인에 대한 권리의무에 의하여 영향을 받지 않는다고 할 것"이라고 하였다.

130) 최문기, "신용카드거래와 소비자의 권리 보호", **경성법학** 제10권 (경성대학교 법학연구소, 2001.10.), p.66.

이러한 학설과 판례에 따르면 신용카드 소지자가 가맹점에서 신용카드를 무제한 사용할 수 있도록 동법 제19조와 제70조에서 강제하고 있어도 신용카드의 사용만으로 신용카드 소지인과 가맹점 사이에 채권·채무의 종료가 발생하지 않을 수 있다. 그러므로 강제통용력과 신용카드 의무수납제는 그 법적 효과에서 차이가 있다.

3. 금융포용성과 현금결제선택권

가. 금융소외와 디지털소외

1970년대부터 미국과 영국에서는 은행의 지점폐쇄로 인한 물리적 제한이 사회문제가 되면서 금융소외(Financial Exclusion)를 논의하기 시작하였다.[131] 그러던 중 2017년 영국 상원의 금융소외특별위원회가 물리적 소외뿐만 아니라 금융상품에 접근하는 채널에 대한 소외도 금융소외에 포함되어야 한다는 내용의 보고서[132]를 상원에 제출하면서 법적 관련성이 생겼다. 동 보고서에서는 금융소외에 취약한 그룹으로 고령자를 우선 선정하였는데, 2015년 65세 이상의 고령자가 11.6백만 명에서 2039년에는 18백만 명으로 크게 증가하는 점을 고려하였다.[133] 또한 핀테크의 발달로 인한 디지털소외(Digital Exclusion)를 지적하면서,[134] 저소득층은 인터넷뱅킹 계좌에 대해서만 제공하는 각종 혜택에서 제외되어 연간 516 파운드를 절약하지 못하고 있고, 장애인의 42%는 인터넷을 사용하지 못하며, 지적장애인은 인터넷뱅킹 사용에 어려움을 겪는다는 점을 예로 들었다. 이러한 금융소외와 디지털소외를 해소하기 위한 방안으로, 동 보고서에서는 우선적으로 정부에 대해 적극적 정책을 요구하면서, 금융감독청(FCA)에 대해 금융포용성(Financial Inclusion) 증진의 법적 의무를 부과할 것을 제언하였다.[135] 특히 '2000년 금융서비스시장법'(Financial Services and Markets Act 2000)을 개정

131) 서가연·최현자, "소비자의 금융소외에 관한 연구: 금융상품과 거래채널을 중심으로", **소비자학연구** 제30권 제2호 (한국소비자학회, 2019.4.), p.69.
132) Select Committee on Financial Exclusion, *Tackling financial exclusion: A country that works for everyone?*, House of Lords, 25 March 2017, https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldfinexcl/132/132.pdf (2022.11.25.방문).
133) *Ibid*, p.48.
134) *Ibid*, pp.68-69.
135) *Ibid*, p.5.

하여 금융감독청으로 하여금 금융서비스를 제공하는 사업자가 금융포용성에 대한 합리적 주의의무(reasonable duty of care)를 다하도록 하는 규정을 만들도록 제안하였다.

이러한 영국의 사항은 우리나라에서도 참고가 될 수 있다. 우리나라도 통계청의 장래인구추계에 따르면, 2070년에 65세 이상의 고령자가 46.4%에 이르는 초고령사회에 진입할 예정이라고 한다.[136] 과학기술정보통신부의 실태조사에서도 디지털정보화 취약계층을 조사한 결과, 장애인·고령층·저소득층·농어민 중 고령층이 69.1%의 디지털정보화 수준을 보이면서 가장 취약한 것으로 나타났다.[137] 또한 경기연구원이 진행한 디지털소외 조사결과에 따르면, 60대 이상의 고령자는 전체 이용자 대비 3배 이상의 비율로 키오스크 사용능력에 취약성을 보였으며, 장애인이 그 다음으로 취약한 계층으로 나타났다. 저소득층의 경우에는 스마트기기와 네트워크 환경을 갖추지 못하여 온라인학습 인프라가 열악하다는 응답이 38.9%에 이르는 것으로 나타났다.[138]

이러한 문제를 해소하기 위하여, 정부에서는 '디지털 포용 추진계획'[139]을 밝히고, 디지털포용법 제정안[140]이 국회에서 심사 중에 있다. 하지만 정부의 계획과 제정안은 주로 디지털 이용환경 개선과 활용 교육에 초점이 맞추어져 있고, 금융분야의 소외에 대해서는 별다른 대책이나 입법안을 제시하지 않고 있다.

나. 현금결제선택권

우리나라는 저현금 사회에서 현금없는 사회(Cashless Society)로 급속히 진전되고 있으며, 코로나19 감염병 사태는 이러한 진전에 가속도를 붙인 형상이다. 현금없는 사회는 불법거래가 줄어들어 거래의 투명성이 향상되고, 지급결제비용

136) 통계청, **장래인구추계 통계정보보고서** (통계청, 2021.12.23.), p.40.
137) 한국지능정보사회진흥원, **2021 디지털정보격차 실태조사** (과학기술정보통신부, 한국지능정보사회진흥원, 2021.12.), p.19.
138) 배영임·신혜리, "비대면 시대의 그림자, 디지털 소외", **이슈&진단** 제448호 (경기연구원, 2021.3.), pp.7-9.
139) "'소외없는 디지털 세상' 밑그림 확정 - 정보통신전략위 '디지털 포용 추진계획' 의결", 관계부처 합동 보도자료(2020.6.23.); (별첨) **혁신적 포용국가 실현을 위한 디지털 포용 추진계획**, 관계부처 합동(2020.6.22.) 참조.
140) 2021년 1월 15일 과학기술정보통신부가 마련한 디지털포용법안(의안번호 2107422)이 강병원의원 대표발의로 제21대 국회에 접수되어 심사 중에 있으며, 2022년 11월 23일 박성중의원 대표발의로 별도의 디지털포용법안(의안번호 2118437)이 국회에 제출되어 있다.

이 줄어들거나, 통화정책 운용에 또 다른 옵션이 생긴다는 장점이 있다.[141] 하지만 금융소외와 디지털소외의 현상이 사회적 문제가 되면서, 현금을 지급수단으로 사용할 수 있는 권리인 현금결제선택권에 대한 필요성이 부각되고 있다. 특히 단순히 금융소외 계층에 대한 대응 차원이 아니라, 은행의 신용위험이나 대규모 전산장애가 발생한 경우에 대체지급수단의 확보라는 차원에서도 현금결제선택권의 필요성이 제기된다.[142]

미국 연방차원에서는 아직 현금결제선택권이 입법 시도에 머무르고 있으나,[143] 주차원에서는 현금결제선택권이 입법 완료된 사례가 있다. Massachusetts주 일반법 제3부 제4편 제255D장 제10A조[144]에서는 소매거래에서 현금 사용을 보장하고 있다. 다만 위반에 대한 제재를 규정하지는 않고 있다. 2019년 3월 18일에 New Jersey주는 종래의 지급에 관한 법률을 개정[145]하여 현금 사용을 보장하고, 위반시에는 최소 2,500 달러에서 최대 20,000 달러의 벌금에 처하도록 하였다. 다만 공항내 음식점, 주차시설, 렌터카업에 대해서는 일부 예외를 규정하였다.

4. 개선 방안

ICT 기술의 발전에도 불구하고 여전히 법정화폐의 사용을 선호하거나 필요한 사람들을 위한 배려를 할 필요가 있다. 종래에 은행에 계좌를 만들 수 없는 금융소외계층 외에 추가적으로 디지털 소외계층에 대한 금융포용성의 배려가 필요한 것이다. 이를 위해서는 두 가지 고려사항이 있다.

첫째, 디지털 소외계층 중에는 ICT 기술에 대한 이해와 사용이 어려운 사람들

141) 자세한 사항은 현정환(2020), “현금결제선택권 보장 입법 추진 국가의 관련 제도 도입 현황 및 시사점”, **한국은행 외부연구용역보고서** (한국은행, 2020), pp.10-11.
142) 자세한 사항은 앞의 보고서, pp.11-13.
143) 2019년 5월 9일에 David Cicilline 하원의원은 소매상이 대면거래에서 현금을 거부할 수 없도록 한 내용의 ‘Cash Always Should be Honored Act’(H.R.2630) 법안을 발의했으며, 같은 날에 Donald M. Payne, Jr. 하원의원도 같은 취지의 내용인 ‘Payment Choice Act’(H.R.2650)을 발의하였다. 2022년 6월 23일에는 Robert Menendez 상원의원이 ‘Payment Choice Act of 2022’(S.4497)을 발의하였다.
144) Section 10A of Chapter 255D of Title IV of Part III of General Laws of State of Massachusetts, https://malegislature.gov/Laws/GeneralLaws/PartIII/TitleIV/Chapter255D/Section10A (2022.11.26.방문).
145) An Act concerning payments by consumers and supplementing P.L.1960, c.39 (Bill A591, Session 2018 - 2019), https://njleg.state.nj.us/bill-search/2018/A591/bill-text?f=PL19&n=50_ (2022.11.26.방문).

과 ICT 기술에 대한 거부감이 있는 사람들이 있다는 점이다. 특히 ICT 기술로 인하여 개인정보가 누출되는 것에 매우 민감한 사람들이 있고, 이러한 이유로 ICT 기술 자체를 거부하는 사람들도 있다는 점이다. 그러므로 단순히 디지털 소외계층을 ICT 기술에 어려움을 겪는 사람들로만 보아서는 곤란하고, 중앙은행디지털화폐와 시장주도형 지급수단의 개인정보 보안 측면에 더욱 배려를 해야 한다.

둘째, 은행에 계좌를 만들 수 없는 금융소외계층을 위하여 법정화폐의 사용은 가능한 한 지속시켜야 한다는 것이다. 경제학자 Kenneth Rogoff 교수의 주장과 같이 고액권을 중심으로 실물 법정화폐를 단계적으로 줄어나가는 방안도 있다.[146]

이러한 점을 종합적으로 고려할 때, 미국과 같이 현금결제선택권을 법률로 명문화하여 금융소외계층과 디지털 소외계층을 모두 포괄하는 방법도 가능할 것이다. 법률로 명문화까지는 아니어도 정책적으로 현금의 이용률을 일정 수준으로 유지할 필요가 있다는 의견도 있다.[147] 다만 미국의 일부 주와 같이 법정화폐의 제시를 거부하는 것에 벌금 등의 제재를 가한다면, 이는 당사자의 지급수단 선택에 따라서 법정화폐의 강제통용력을 배제할 수 있는 계약상 자유를 크게 침해하는 조치가 될 수도 있으므로, 신중한 판단이 필요한 사항이다.

제3절 중앙은행디지털화폐

1. 현상과 법적 과제

가. 현상: 중앙은행디지털화폐의 도입 논의

2018년에 발간된 국제결제은행(BIS)의 보고서에 따르면,[148] 새로운 지급수단의

---

146) Rogoff 교수는 중앙은행이 마이너스 금리 정책을 도입해 보다 유동적인 통화 정책을 운용할 수 있도록 현금을 단계적으로 폐지할 것을 주장한다. 또한 범죄에 관하여 1달러 같이 무겁고 낮은 단위의 동전만 현금으로 사용해야만 거액의 현금 이체를 막을 수 있을 것이라고 주장한다. 자세한 사항은 Kenneth S. Rogoff, *The Curse of Cash* (Princeton University Press, 2016) 참조.

147) 현정환(2021), “유럽 3국의 현금없는 사회에 대한 법제도적 대응 방안과 우리나라에의 시사점”, **은행법연구** 제14권 제1호 (한국은행법학회, 2021.5.), p.247.

148) CPMI & MC, *Central Bank Digital Currencies* (BIS, March 2018).

한 종류로 점차로 더 많은 중앙은행들이 전통적인 화폐를 대체할 중앙은행디지털화폐(Central Bank Digital Currency, 이하 “CBDC”)의 발행을 연구 또는 실증실험을 하고 있다. 이는 ‘화폐의 형태 변화’(a new form of money)가 시도되고 있다는 것을 의미한다. 동 보고서는 CBDC의 개념을 현금이나 중앙은행의 계좌가 아닌 ‘중앙은행화폐의 새로운 형태’로 본다. 즉 CBDC가 발행된다면 새로운 화폐가 출현하는 것이다.[149]

과거에도 중앙은행들은 CBDC를 연구하고 발행을 검토하였다. 다만 가상자산이 등장하기 전에는 해킹 등의 기술적 보안문제와 비용문제로 실현되지 않았다. 현재는 각종 기술의 발전과 더불어 비용문제를 넘어서는 이유, 즉 경제의 디지털 전환, 빅테크의 시장지배력 확대, 글로벌 스테이블코인의 확산, 국가간 지급서비스 개선 등과 같은 중요한 정책적 변수에 대응하기 위해 CBDC의 발행이 검토되고 있다.[150] 아직까지 G7 국가 중에서 CBDC의 발행을 공식화한 국가는 없지만, 나이지리아, 바하마, 동카리브에서는 CBDC를 발행하였고,[151] 중국은 2021년 5월 중국공상은행이 발행한 시험용 CBDC의 발행액이 약 14억 위안이며, 2030년까지 전체 통화의 6%에 이를 전망이다.[152] 더불어 유럽연합을 비롯하여 미국, 영국, 캐나다, 호주 등도 CBDC의 발행을 위한 준비와 논의를 최근 활발하게 진행하고 있다. 2022년 3월에 미국 대통령은 CBDC를 포함하여 디지털자산(Digital Asset)에 관한 포괄적 도입 연구를 지시하는 행정명령을 공표하였고,[153] 이에 따라 동년 10월에 금융안정감시위원회(FSOC)가 공표한 보고서에서는 10가지의 규제 원칙과 현행 규제 사각지대의 해소 등을 제안하였다.[154] 다만 미국 연방준비위원회는 CBDC의 도입에 매우 신중한 입장이다.[155] 국내에서도 최근 CBDC의 법적 측

149) 한국은행도 같은 입장이다; 한국은행(2019b), **중앙은행 디지털화폐** (한국은행, 2019), p.4.

150) 한국은행(2022), **중앙은행 디지털화폐(CBDC) 주요 이슈별 글로벌 논의 동향**, 금융결제국 (한국은행, 2022.1), pp.ii-iv.

151) 앞의 책, p.37.

152) 안병선·편명선, “가속화되는 중앙은행 디지털 화폐 도입과 시사점 – 중국 디지털 위안화를 중심으로”, **Trade Brief** 제15호 (한국무역협회 국제무역통상연구원, 2022.8.), p.12.

153) *Ensuring Responsible Development of Digital Assets*, Executive Order 14067 of March 9, 2022, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/03/09/executive-order-on-ensuring-responsible-development-of-digital-assets/ (2022.3.10.방문).

154) *Report on Digital Asset Financial Stability Risks and Regulation 2022*, FSOC 2022, https://home.treasury.gov/system/files/261/FSOC-Digital-Assets-Report-2022.pdf (2022.11.16.방문).

면에 대한 여러 연구결과가 발표된 바 있다.[156]

나. 법적 과제: CBDC의 도입 방식과 한국은행법의 관계

한국은행이 CBDC를 도입할 것인지 여부는 정책적 사항이므로 유동적이다. 다만 이 연구에서는 향후 한국은행이 CBDC를 도입할 수도 있다는 전제로 논의를 진행한다. CBDC의 도입에 앞서 「한국은행법」 및 그 외에 관계 법률에 대한 검토는 이미 선행연구에서 이루어져 있다. 그럼에도 불구하고 이 연구에서 중점적으로 다루려 하는 사항은 CBDC의 도입 구조와 방식에 따라 「한국은행법」의 규정과의 상충 및 이용자의 보호에 미치는 법적 문제이다. 한국은행이 CBDC를 직접 개인이나 법인과 거래하게 되면, 「한국은행법」에 위반 및 이용자의 사생활 침해가 발생할 소지가 있다. 특히 CBDC는 현금처럼 점유의 이전으로 결제완결성을 충족할 수 없으므로, CBDC의 운영과 소유에 전산시스템이 반드시 필요하다. 따라서 CBDC의 도입 방식과 지급결제시스템과의 법적 관계를 생각할 필요가 있다.

2. CBDC의 속성과 발행 방식

가. 서언

CBDC는 아직 발행되지 않고 다수의 중앙은행에서 연구가 진행되는 상태이므로 CBDC의 속성과 다양한 발행 방식에 대하여 먼저 검토를 해보아야 한다. 발행 방식의 검토 결과를 토대로 「한국은행법」과의 관계와 이용자의 보호에 대해 법적

---

155) *Money and Payments: The U.S. Dollar in the Age of Digital Transformation*, RESEARCH & ANALYSIS (Board of Governors of The Federal Reserve System, January 2022) 참조.

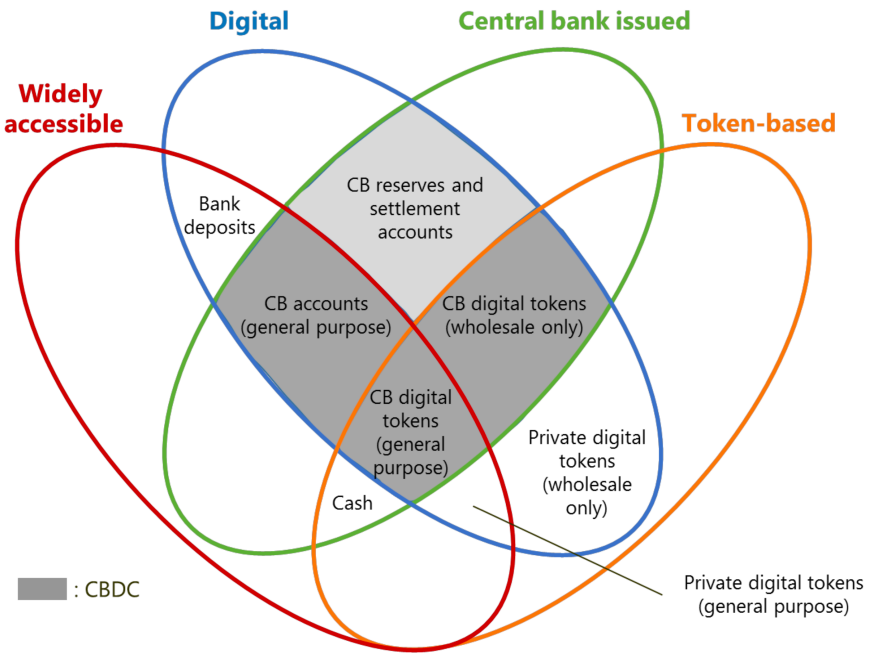
156) 대표적으로 한국은행(2019b), s*upra note* 149; 정순섭·정준혁·이종혁, **중앙은행 디지털화폐(CBDC) 관련 법적 이슈 및 법령 제·개정 방향**, 외부연구용역보고서 (한국은행, 2021.1.); 서자영, 중앙은행의 디지털화폐 발행에 관한 연구, 박사학위청구논문, 서울대학교(2020.12.); 정경영(2020), “중앙은행 발행 디지털화폐(CBDC)의 성질과 그 법적 포섭”, **금융법연구** 제17권 제3호 (한국금융법학회, 2020.12.); 신현주, “CBDC의 국경간 결제에 대한 연구”, **무역금융보험연구** 제23권 제1호 (한국무역보험학회, 2022.2); 김종호, “중앙은행 디지털 통화(CBDC)의 법적 과제”, **지급결제학회지** 제13권 제1호 (한국지급결제학회, 2021.6); 김이수, “중앙은행디지털통화 도입에 따른 한국은행법 정비방향”, **법학연구** 제62권 제4호 (부산대학교 법학연구소, 2021); 전휴재, supra note 57.

관계를 논할 수 있을 것이다.

나. CBDC의 속성

2018년 국제결제은행(BIS)의 보고서에서는 발행인(issuer), 형태(form), 접근성(accessibility), 기술(technology)이라는 4가지 속성을 통해 금전(money)을 분류하고,[157] 이를 통해 CBDC의 성질을 명확히 하고자 하였다. 아래 도표1의 진한 회색부분이 CBDC의 성질에 해당하는 부분이다. CBDC는 '중앙은행이 발행하고, 디지털 형태이어야 하며, 계좌기반(account-based) 또는 토큰기반(token-based)으로 발행할 수 있다'는 것이 핵심이다.

도표1. 금전의 분류체계[158]



다만 소액결제용(general purpose)을 목적으로는 계좌기반(account-based) 또는 토큰기반(token-based)으로 발행할 수 있으나, 거액결제용(wholesale only)

157) CPMI & MC, *supra note* 148, p.4.
158) *Ibid*, p.5.

으로는 토큰기반 발행으로 한정하고 있다. 기존의 중앙은행 준비금과 결제계좌(옅은 회색 부분)는 CBDC의 속성에서 제외하고 있다.

CBDC의 속성에 따라서 CBDC는 반드시 중앙은행이라는 발행인이 있고, 이용자는 중앙은행에 계좌를 개설하거나 중앙은행이 발행한 토큰을 보유함으로써 CBDC를 이용하는 구조이다. 한국은행 역시 BIS 보고서에 기하여 CBDC의 구현 방식과 이용목적에 따라서 '계좌기반 또는 토큰기반의 소액결제용 CBDC'와 '토큰기반의 거액결제용 CBDC'로 정리한다.[159] 이를 종합해보면 CBDC의 발행 방식에 대해서는 소액결제용(retail or general purpose)과 거액결제용(wholesale)으로 구분하는 것이 의미를 갖는다고 볼 수 있다.

다. 거액결제용 CBDC의 발행

CBDC를 거액결제용으로 발행하는 경우에는 중앙은행과 거액결제 참가기관 사이에서만 통용되기 때문에 일반 국민은 CBDC를 접할 기회가 없다. 그렇다고 CBDC 발행에 관한 법적 문제가 없는 것은 아니다. 다만 소액결제용으로 발행되어 일반 국민이 CBDC를 이용할 때보다는 법적 문제가 줄어들 것이다.

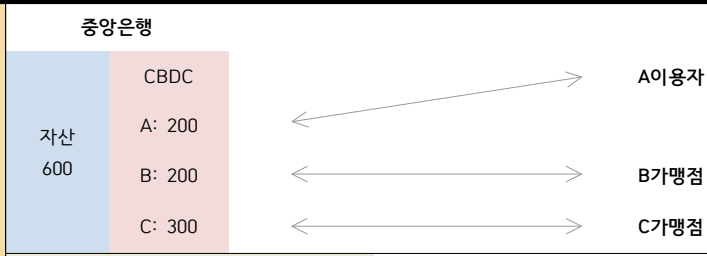
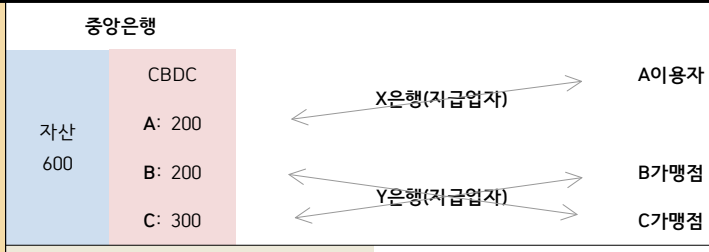
라. 소액결제용 CBDC의 발행 - 직접형·혼합형·간접형·중개형

CBDC의 법적 문제를 다루는 연구는 주로 소액결제용 CBDC 발행을 전제로 하고 있다. 소액결제용 CBDC의 발행은 도표2와 같이 ①중앙은행이 직접 CBDC를 발행·환수·유통하는 '직접형'(direct), ②중앙은행이 직접 CBDC를 발행·환수하지만, 유통은 민간기관과 공동으로 수행하며, 중앙은행이 개별 거래정보(retail ledger)를 보관하는 '혼합형'(hybrid), ③혼합형과 같은 구조이지만, 중앙은행은 민간기관별 총액정보(wholesale ledger)만 보유하고, 개별 거래정보는 개별 민간기관이 보관하는 '중개형'(intermediated), ④민간기관이 중앙은행에 대한 직접적인 청구권[160]을 담보로 CBDC를 발행·환수·유통하는 '간접형'(indirect)로 구분할 수 있다.[161]

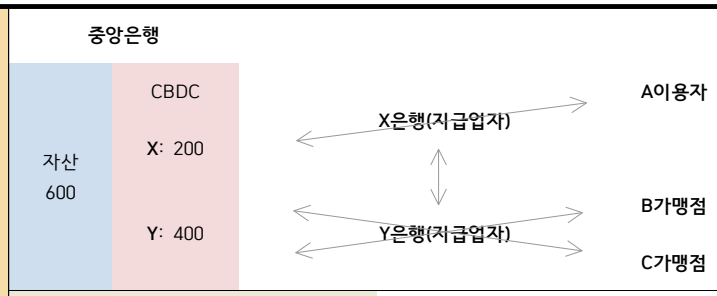
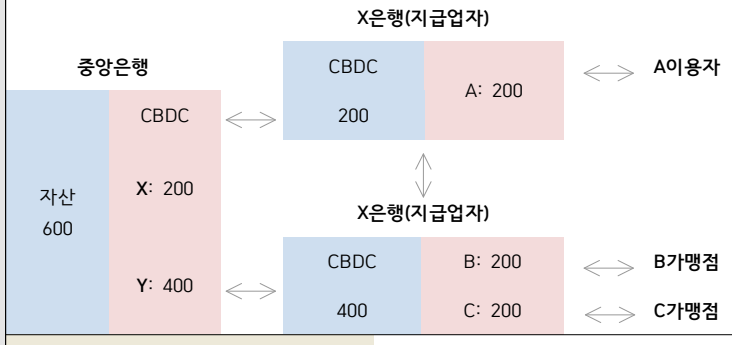
---

159) 한국은행(2019b), *supra note* 149, p.26.
160) 법정화폐나 지급준비예치금을 의미한다.
161) 한국은행(2022), *supra note* 150, p.50.

도표2. CBDC시스템 운영 구조[162)]

구분	업무흐름도 / 기관별 역할	
직접형 (direct)		
	발행·환수	중앙은행
	유통	중앙은행
	시스템운영	중앙은행
	은행(지급업자)간 결제	해당없음
	계좌·지갑 관리	중앙은행
	이용자 원장 관리	중앙은행
혼합형 (hybrid)		
	발행·환수	중앙은행
	유통	은행(지급업자)
	시스템운영	중앙은행·은행(지급업자)
	은행(지급업자)간 결제	불필요
	계좌·지갑 관리	중앙은행·은행(지급업자)
	이용자 원장 관리	중앙은행

162) 한국은행(2022), *supra note* 150, p.51; Raphael Auer and Rainer Böhme, *supra note* 85, p.10; Raphael Auer and Rainer Böhme, *The technology of retail central bank digital currency*, BIS Quarterly Review (BIS, March 2020), p.89의 3가지 도표를 참조하여 편집하였다. 한편 한국은행은 중개형에서 은행(지급업자)간 거래가 필요 없다고 하였으나, 그 개념이나 BIS(2021) 보고서를 참조할 때 오류로 판단되어 "필요"로 표기하였다.

<table>
<tr><td rowspan="7">중개형
(intermediated)</td><td colspan="2"> 
</td></tr>
<tr><td>발행·환수</td><td>중앙은행</td></tr>
<tr><td>유통</td><td>은행(지급업자)</td></tr>
<tr><td>시스템운영</td><td>중앙은행·은행(지급업자)</td></tr>
<tr><td>은행(지급업자)간 결제</td><td>필요</td></tr>
<tr><td>계좌·지갑 관리</td><td>중앙은행·은행(지급업자)</td></tr>
<tr><td>이용자 원장 관리</td><td>은행(지급업자)</td></tr>
<tr><td>은행(지급업자) 원장 관리</td><td>중앙은행</td></tr>
<tr><td rowspan="7">간접형
(indirect)</td><td colspan="2"> 
</td></tr>
<tr><td>발행·환수</td><td>은행(지급업자)</td></tr>
<tr><td>유통</td><td>은행(지급업자)</td></tr>
<tr><td>시스템운영</td><td>은행(지급업자)</td></tr>
<tr><td>은행(지급업자)간 결제</td><td>필요</td></tr>
<tr><td>계좌·지갑 관리</td><td>은행(지급업자)</td></tr>
<tr><td>이용자 원장 관리</td><td>은행(지급업자)</td></tr>
<tr><td>은행(지급업자) 원장 관리</td><td>중앙은행</td></tr>
</table>

중앙은행의 법적 책임관계를 중심으로 살펴보면, 직접형은 중앙은행이 CBDC의 최종이용자에 대하여 직접적으로 모든 법적 책임을 지게 된다. 개인정보의 보호, 이용자별 접근매체와 전자지갑에 대한 제공·관리에 이르기까지 중앙은행으로서는 큰 부담이 될 수 있다. 직접형과 유사한 혼합형은 중앙은행이 전자금융거래에 따른 개인정보보호의 문제는 담당하지만, 접근매체와 전자지갑의 제공과 관리를 민간기관에 위탁하기 때문에 직접형보다는 법적 부담이 덜 할 수 있다. 혼합형에서 더 나아가 전자금융거래에 따른 개인정보보호의 문제까지 모두 민간기관에 위탁하는 중개형은 중앙은행이 CBDC의 최종이용자에 대하여 직접적으로 법적 책임을 지는 상황이 발생할 가능성이 크게 낮아진다. 마지막으로 간접형에서는 중앙은행과 CBDC의 최종이용자 사이에 민간기관을 반드시 거쳐야 하기 때문에 중앙은행이 법적 책임을 지는 상황은 거의 없다고 보여 진다.

3. 「한국은행법」과 CBDC의 발행에 대한 검토

가. 발행의 법적 근거

「한국은행법」 제49조는 한국은행이 정부의 승인을 받아 금융통화위원회가 정하는 바에 따라 "어떠한 규격·모양 및 권종(券種)의 한국은행권"도 발행할 수 있다고 규정하고 있다. "권종(券種)"이라는 문구를 있는 그대로 엄밀히 해석한다면 '권'(券)은 지폐를 전제로 한 개념이기 때문에 논란의 여지가 있을 수 있다.[163]

1) 학설

가) 발행가능설

권종이라는 문구에도 불구하고 한국은행권이 디지털 은행권을 포함한다고 해석하는 입장이다.[164] 생각건대, 「전자금융거래법」 제23조 제1항 제1호에서도 전자지급수단 등의 발행과 이용한도를 정하면서 "발행권면 최고한도"라고 하여 지폐를 전제로 하는 '권'(券)과 '면'(面)이라는 표현을 쓰고 있으므로, 한국은행이

163) 한국은행(2019b), *supra note* 149, p.57.
164) 박선중·김용재, "중앙은행의 디지털화폐 발행 시 법률적 쟁점", **비교사법** 제25권 제1호 (한국비교사법학회, 2018), p.367.

CBDC를 발행하려는 의지가 강하다면 못할 바도 아니라고 생각된다. 하지만 CBDC도 법정화폐의 일종이라는 점에서 엄격한 법적 근거를 요한다는 점에서 한국은행이 CBDC의 발행을 강행할 요인은 없어 보인다.

나) 개정필요설

조문의 문언상 '종이'를 지칭하는 '권(券)'의 의미를 무시할 수 없고, 증권의 전자화를 위해서 「주식·사채 등의 전자등록에 관한 법률」(법률 제14096호, 2016.3.22., 제정)이 제정되었다는 점을 참고하면, 디지털 은행권을 발행하기 위해서 입법이 필요하다는 입장이다.[165]

2) 외국의 논의

법정화폐에 관한 법률은 관습법처럼 국가별로 고유한 특성이 있기 때문에 일률적으로 비교하기는 어렵다. 미국에서는 연방의회의 입법을 거치지 않고 연방준비제도가 CBDC를 발행할 권한이 없다는 해석이 존재하며,[166] 이러한 해석은 미국의 법제가 실물 은행권과 주화에 세밀히 고착되어 있기 때문에 해석상 CBDC를 고려할 수 없기 때문으로 이해된다.[167] 유럽연합에서는 법률상 디지털 화폐의 발행을 허용하지만 실제 발행가능성에 대해서는 논의가 진행 중이다.[168]

3) 소결

---

165) 정순섭(2021), *supra note* 86, pp.8-9.

166) Paige Pidano Paridon, *Legal Authority to Issue a U.S. Central Bank Digital Currency*, Bank Policy Institute, June 9, 2021, https://bpi.com/legal-authority-to-issue-a-u-s-central-bank-digital-currency/ (2022.6.10. 방문).

167) 미국연방법전 제31편 제5103조(31 U.S.C. §5103)에서는 "미국 주화와 지폐"(United States coins and currency)는 "법정화폐"(legal tender)라고 표현하여 주화와 지폐를 동일하게 취급한다. 동편 제5101조(31 U.S.C. §5101)는 미국 화폐의 계산단위와 계산단위에 따른 표현을 규정하고 있다. 미국의 화폐는 달러(dollar), 다임(dime; 달러의 10분의 1), 센트(cent; 달러의 100분의 1), 밀(mill; 달러의 1000분의 1)로 표현되고 계산된다. 또한 주화에 대한 크기·형태·무게도 연방법으로 규정하고 있다(31 U.S.C. §5102 & §5112).

168) 자세한 사항은 정순섭(2021), *supra note* 86, p.9 note 20 참조.

CBDC는 국가 또는 중앙은행에서 발행하고 강제통용력이 부여되는 또 다른 법정화폐라는 점에서 금융규제법은 물론이고 다양한 법률문제에 관하여 법적 안정성이 반드시 확보되어야 한다.[169] 법적안정성의 기초는 법률의 명확한 규정에서 시작된다는 점에서 발행의 법적 근거를 두는 것이 타당할 것으로 생각된다.

나. 민간과의 거래 제한: 정부와 시장의 기능적 분리

1) 정부의 최소개입원칙

미국과 유사하게 우리나라의 「한국은행법」 제79조는 한국은행이 개인이나 회사와 직접 거래를 할 수 없도록 규정하고 있다.[170] CBDC를 한국은행이 직접 운영하는 방식으로 발행하게 되면 한국은행이 민간과의 거래가 필수적인데 해당 조항이 문제되므로 CBDC를 간접적으로만 발행할 수 있다는 주장이 있다.[171] 중앙은행이 직접 민간과 거래하여 은행의 예금을 대체하게 되면 시중 은행은 물론이고 금융결제원 등의 소액결제시스템 운영기관의 필요성이 크게 약화될 것으로 예상된다.[172] 이와 관련하여 BIS에서 흥미로운 보고서[173]가 발행되었다. 8개의 중앙은행들이 모여서 CBDC에 대한 핵심적 원칙과 특징을 논의한 것이다. 이 보고서에서 강조한 3가지 CBDC의 원칙은 다음과 같다.

첫째, 중앙은행은 CBDC를 발행함으로써 금융안정성을 위태롭게 해서는 안 된다.

둘째, CBDC는 화폐와 공존하거나 보조적으로 존재할 필요가 있다.

---

169) 정순섭 외 2인, *supra note* 156, p.16.

170) 우리나라의 「한국은행법」은 제정의 초안을 뉴욕 연방준비은행의 국제수지과장인 Bloomfield 박사와 감사실 실장보인 Jensen이 기초하였기 때문에, 미국 법제에 많은 영향을 받았다. **한국은행법 제정 자료집(한글본) 2** (한국은행, 2018.6.12.), p.77 이하 참조.

171) 박선종·김용재·오석은, **중앙은행 디지털화폐 연구** (한국은행 금융결제국, 2018. 3.), pp.18-19.

172) 한국은행(2019b), *supra note* 149, p.32.

173) Bank of Canada, European Central Bank, Bank of Japan, Sveriges Riksbank, Swiss National Bank, Bank of England, Board of Governors Federal Reserve System, Bank for International Settlements, *Central bank digital currencies: foundation principles and core features*, Report no 1 in a series of collaborations from a group of central banks (BIS, 2020).

셋째, CBDC가 혁신과 효율성을 촉진해야 한다.

이러한 원칙에 한국은행도 크게 반대의 입장은 아닐 것으로 생각된다. 상기 보고서에 미국의 연방준비제도가 참여하고 있지만, 현재까지 알려진 연방준비제도의 CBDC 발행에 대한 입장은 연방준비제도 이사인 Christopher J. Waller의 발언[174]을 통해서 알 수 있는데, 현행 지급결제제도의 구조를 최대한 반영하려는 것이다. 미국의 지급법제는 연방준비제도가 국민을 상대로 계좌를 설정하는 등의 직접 거래를 허용하지 않고 있다. 연방준비제도는 은행 등의 거액거래용 계좌만 가능하고 일반 국민을 상대로 한 소액거래용 계좌는 시중 은행이 담당하는 구조이다. 이러한 기능적 구분은 '시장의 경쟁이 가장 효율적으로 이용자에게 최선의 상품을 제공할 수 있다는 믿음에서 비롯된 것'이라고 한다. 정부는 오로지 시장의 실패에 대응하는 차원에서만 움직여야 한다는 것이다.[175]

그렇다면 현재의 지급결제시스템에서 CBDC를 발행해야 할 필요가 있는가? 저현금 사회가 이유가 될 수 있는가? CBDC를 도입하면 지급시스템이 금융포용성이 개선되고 더 효율적으로 바뀌게 되는가? 이에 대해 Waller는 현재의 지급결제시스템도 충분히 효율적이므로 CBDC의 도입 사유가 되지 못한다고 한다.[176] 구체적으로는 실시간총액결제(RTGS) 방식의 신속자금이체시스템인 FedNow가 2023년까지 도입되면 국내외 자금이체 속도가 빨라지며, 이러한 혁신은 CBDC를 도입하지 않아도 가능하다고 한다.[177] 금융포용성 측면에서도 2019년 기준으로 은행계좌를 보유하지 않은 가정은 약 5.4%인데 이들 중 약 75%는 은행계좌에 관심이 없는 상황이라서 CBDC를 도입하다고 해도 별로 달라지지 않을 것[178]이

174) Christopher J. Waller, *CBDC: A Solution in Search of a Problem?*, Speech at the American Enterprise Institute, Washington, D.C. (via webcast), August 05, 2021, https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/waller20210805a.htm (2021.9.1.방문).

175) *Ibid*, p.3.

176) *Ibid*, p.4.

177) *Ibid*, p.5.

178) 2020년 연방준비제도에서 CBDC와 관련된 보고서가 공개되었다. CBDC에 소극적인 연방준비제도의 보고서로서는 이례적인 내용으로 CBDC가 발행된 이후에 상업은행에 미치는 영향을 분석하고 있다. 흥미로운 점은 연방준비제도의 보고서에서 CBDC가 소액결제를 위해 발행되어도 상업은행들은 경쟁력을 잃지 않을 수 있다고 분석한 점이다. 다만 연방준비제도가 CBDC를 소액결제를 위해 발행할 수도 있다는 가능성을 열어둔 것인지에 대해서는 추가 자료가 좀 더 필요하다. Francesca Carapella, Jean Flemming, *Central Bank Digital Currency: A Literature Review*, FEDS Notes, Board of Governors Federal Reserve System,

라고 한다.[179] 더불어 CBDC의 발행과 상관없이 시중 은행들의 지급서비스 수수료는 인하될 것이라고 한다. 이미 비금융회사들이 스테이블코인 등을 통해 지급서비스의 혁신을 보여주고 있으며, 이러한 종류의 혁신은 비트코인의 불법 사용과는 다르게 크게 잘못된 것이 아니라고 한다.[180]

특히 CBDC의 발행 방식에 따라서 연방준비제도가 방대한 일반 국민의 지급결제정보에 접근할 수 있는데, 즉 중국 정부가 도입하는 CBDC와 같은 방식의 CBDC 도입은 생각하기 어렵다고 한다. 반대로 연방준비제도가 일반 국민의 불법적 거래정보를 충분히 파악하지 못한다는 비판에 대해서는 자금세탁과 같은 불법 금융거래와 개인의 사생활 보호 사이에 균형을 찾아야 한다고 한다.[181]

마지막으로 중국 CBDC가 미국 달러화의 기축통화 지위를 위협한다거나 스테이블코인이 금융정책 측면에서 연방준비제도에 위협이 되므로 CBDC를 발행해야 한다는 주장에 대해서는, 갑자기 금융시장에서 중국 CBDC를 사용할 특별한 이유가 없으며, 스테이블코인은 달러화를 가치산정의 기준으로 삼고 있으므로(pegged) 여전히 달러화는 영향력을 유지할 것이라고 한다.[182]

결국 Waller는 연방준비제도의 CBDC 도입은 실체적 이유가 있기 보다는 아직까지 철학적인 문제라고 한다. 특히 현행법상 연방준비제도와 시중 은행의 기능적 분리는 정부는 시장의 실패에 대해서만 대응해야 한다는 의회의 결단을 반영한 것으로 여전히 잘 운영되는 중요한 원칙이라고 강조한다.[183] 비록 Waller 이사의 개인적 의견이지만, 이를 통해 연방준비제도가 CBDC의 도입을 어떤 방식으로 할 것인지 미루어 짐작할 수 있다.

BIS 보고서가 강조한 3가지 원칙과 Waller가 언급한 정부와 시장의 기능 구분 원칙은 정부가 적극적으로 개입하여 기존의 금융질서를 바꿔서는 안 된다는 점에서 정부의 최소개입원칙이라고 할 수 있을 것이다.

2) 직접형 방식에 대한 검토

November 9, 2020, https://www.federalreserve.gov/econres/notes/feds-notes/central-bank-digital-currency-a-literature-review-20201109.htm (2020.11.15.방문).

179) Christopher J. Waller, *supra note* 174, p.6.
180) *Ibid*, pp.7-9.
181) *Ibid*, p.9.
182) *Ibid*, p.10.
183) *Ibid*, p.11.

「한국은행법」 제79조는 한국은행이 금융기관[184] 외의 법인이나 개인과 직접 거래를 할 수 없도록 규정하고 있다. 그 취지는 한국은행을 금융기관과 경쟁관계에 서지 않게 함으로써 중앙은행 본연의 기능에 충실하기 위함이다.[185] 한국은행이 직접 CBDC를 발행하고 유통하는 직접형 방식은 이 조항에 위배된다고 볼 수도 있다. 하지만 한국은행이 CBDC를 발행하여 이용자에게 제공하는 행위는 "예금 또는 대출의 거래" 또는 "증권"의 "매입"이라고 볼 수 없으므로 한국은행이 CBDC의 직접형 발행도 가능하다는 주장이 있다.[186] 또한 이용자가 법정화폐를 한국은행에 제공하고 한국은행이 이를 CBDC로 교환하는 형태로 CBDC를 발행하는 것도 「한국은행법」 제79조를 적용하기 어렵다는 의견도 있다.[187]

해당 법조문을 고려할 때, 우선은 CBDC가 "예금", "대출", "증권"에 해당하는지 여부를 살펴보아야 한다. 일반적으로 은행의 입장에서 예금은 부채이며 채무에 해당한다.[188] 그런데 「한국은행법」 제50조는 미국 등의 법정화폐 규정과 달리 한국은행이 보유하는 한국은행권과 주화를 한국은행의 부채로 보지 않는다. 추후 동법을 개정하여 CBDC의 발행을 별도로 한국은행의 부채로 설정하지 않는 한 CBDC를 한국은행의 채무로 보기는 어렵다.[189] 한국은행권과 주화가 한국은행의 채무가 될 수 없으므로 이용자가 한국은행에 한국은행권과 주화를 맡기고 CBDC를 받아가도 소비대차의 예금계약이 성립하지 않는데, 대출의 경우에는 CBDC를 보유한 이용자 모두가 한국은행에 대하여 채무를 지게 되는 구조이며, 한국은행의 CBDC 발행을 이러한 의미로 보기는 어렵기 때문이다. 증권의 경우에도 이용자가 CBDC를 보유하기 위하여 한국은행에 자신의 증권을 제출해야 하는데, 이 또한 한국은행의 CBDC 발행업무와는 접점을 찾기 어렵다. 따라서 한국은행이 직접형으로 발행한 CBDC는 「한국은행법」 제79조의 예금·대출·증권에 해당하지 않고, 한국은행의 직접형 CBDC 발행은 가능하다고 볼 수도 있다. 한편 예금·대출·증권 이외에 다른 모든 거래도 가능한 것인지 여부는 개별적 거래 관계를 살펴보아야 할 것이지만, 근본적으로 한국은행이 금융기관이 아닌 법인이나 개인과의

184) 이 연구에서 '금융기관'은 「한국은행법」 제11조 제1항에 의해 「은행법」 제2조에 따른 은행과 「금융지주회사법」에 따른 은행지주회사를 말한다.
185) 한국은행 법규제도실, **한국은행법 해설** (한국은행, 2018), p.295.
186) 정경영(2020), *supra note* 156, p.49.
187) 정순섭 외 2인, *supra note* 156, p.48.
188) 예금에 대해서는 제4장 제2절 3. 나. 계좌와 계정의 구분 참조.
189) 같은 견해로 정순섭 외 2인, *supra note* 156, p.59. 한편 영미법계에서는 일반적으로 중앙은행의 채무로 본다. 다만 그 채무는 동일 가치의 불태환 화폐로만 성립되는 것으로 보기 때문에 경제적 실질에서는 채무로 보지 않는 것과 마찬가지로 평가할 수 있다. 자세한 사항은 서자영, *supra note* 156, pp.98-99.

거래관계는 예금·대출·증권의 유형에서 크게 벗어나지 않을 것으로 예상된다.

그러나 「한국은행법」 제79조는 정부와 시장의 기능적 분리라는 취지를 담고 있음을 고려하여, 문언의 해석 범위를 벗어나지 않는 범위 내에서 가능한 입법 취지를 존중하여 해석하여야 할 것으로 생각된다. 그러므로 "예금 또는 대출의 거래" 또는 "증권"의 "매입"과 같은 문구는 일종의 예시로 보고, 넓은 의미에서 중앙은행은 금융회사와의 직접적인 경쟁을 회피해야 한다는 취지로 해석하는 것이 타당할 것이다. 같은 취지로, 직접형은 한국은행이 발행·원장관리·거래인증 등을 직접 수행한다는 구조적 측면에서 볼 때, 중앙은행제도의 기본틀을 수정하지 않으면 곤란하다는 견해가 있다.[190]

3) 혼합형과 중개형 방식에 대한 검토

혼합형과 중개형 방식의 CBDC 발행은 직접형 방식으로 CBDC를 발행할 경우에 발생할 수 있는 금융통화정책상 문제를 해결하기 위해 고안된 것이다.[191] 이러한 정책상 부담을 줄이기 위하여 한국은행과 이용자 사이에 은행 등의 금융기관을 추가하여 CBDC의 환업무를 담당하게 한 것이다. 만일 금융위원회가 주도한 전자금융거래법개정안이 통과될 경우에는 은행 외에 종합지급결제사업자가 한국은행과 이용자 사이에 추가 될 수 있다.

다만 혼합형과 중개형 방식에는 한국은행의 영향력과 개인의 사생활 보호와 관련하여 구조적 차이가 있다. 혼합형 방식에서는 CBDC의 모든 거래내역이 담긴 이용자 원장을 한국은행이 관리한다. 이러한 구조에서 한국은행은 CBDC를 사용하는 모든 개인의 거래 정보를 보유하게 된다. 한국은행이 마음만 먹으면 개인의 사생활을 훤히 들여다 볼 수 있다는 것이다. 물론 그러하지 않겠지만 이러한 구조가 정책적으로 바람직한 상황은 아니라는 점은 분명하다. 또한 한국은행이 이용자 원장을 관리하기 위하여 구축해야 하는 전산시스템의 규모와 보안 비용도 크게 증가하고, 특히 단일 실패점 리스크와 복원력(resilience)에서 취약할 수밖에 없는 구조이다.

한편 중개형 방식에서는 한국은행이 은행 등의 금융기관이 보유한 CBDC의 원장을 관리하고, 이용자 원장은 CBDC 업무를 담당하는 은행 등의 금융기관이 보유한다. 이는 현재 한국은행과 은행 사이의 구조와 동일하며, 한국은행으로 개인

190) 정순섭(2021), *supra note* 86, p.19.
191) 정순섭 외 2인, *supra note* 156, p.48.

의 거래정보가 집중되는 현상을 방지할 수 있다. 다만 CBDC는 실물이 존재하지 않는 정보 형태이며 정보 그 자체가 금전의 가치를 표기하기 때문에 은행의 이용자 원장 관리에 대한 감독을 강화해야 하고, 은행 이외에 종합지급결제사업자 등이 CBDC의 환업무를 담당하기 위해서는 높은 건전성 규제를 적용할 필요가 생긴다.

이와 같이 한국은행이 CBDC를 혼합형 또는 중개형 방식으로 발행하는 것에는 다양한 문제점이 발생하고, 이에 대한 대비가 필요할 수 있다. 그렇지만 이러한 문제들이 한국은행이 혼합형 또는 중개형 방식으로 발행하는 것을 완전히 차단하는 것은 아니라고 볼 수 있다. 결국 한국은행은 「한국은행법」 제79조와는 별개로 혼합형 또는 중개형 방식으로 CBDC를 발행할 수 있을 것으로 생각된다.

4) 간접형 방식과 CBDC 해당 여부

CBDC를 발행하는 방식 중에는 은행 등의 금융기관이 CBDC 발행인이 되고 해당 금융기관은 발행 금액만큼 중앙은행에 해당 금액의 법정화폐를 예치하는 간접형 방식이 있다.[192] 이와 같이 CBDC를 간접형 방식으로 발행하는 구조는 CBDC의 중앙은행 발행이라는 속성에 맞지 않기 때문에 논의에서 제외하는 것이 타당할 수도 있다.[193]

하지만 간접형 방식의 CBDC 발행도 가능하다는 주장이 있으므로 살펴볼 필요가 있다. 이 견해는 은행 등의 금융기관이 CBDC를 발행하기 전에 중앙은행으로부터 업무위탁을 받는 것을 전제로 한다. 즉 CBDC의 발행 주체는 중앙은행이지만 업무위탁계약을 통해서 금융기관 등이 CBDC의 발행업무를 수행하는 형태로 보는 것이다. 이때 업무위탁계약의 법적 성질은 발행의 명의를 어느 기관으로 하는가에 따라서 달라진다. 중앙은행의 발행 명의라면 발행 중개의 속성이므로 「민법」 제680조의 위임계약으로 보고, 금융기관 등의 발행 명의로 한다면 발행 위탁의 속성이므로 「상법」 제113조의 준위탁매매로 본다.[194]

---

192) 이를 합성형(synthetic) 방법으로 지칭하는 연구도 있다. 자세한 사항은 서자영, *supra note* 156, pp.55-56; 해당 연구에서는 간접형이나 합성형 방식의 CBDC 발행은 중앙은행이 아니라 중개기관의 부채 구조이므로 CBDC로 논의할 필요가 없다고 한다.

193) 정순섭 외 2인, *supra note* 156, p.29 참조.

194) 정경영(2020), *supra note* 156, p.55.

가) 업무위탁계약을 위임계약으로 보는 경우

업무위탁계약을 「민법」 제680조의 위임계약으로 본다면 이는 상기 항목의 중개형 방식과 다를 바 없으므로, 이를 별도로 논의할 필요는 없다.

나) 업무위탁계약을 준위탁매매로 보는 경우

업무위탁계약을 준위탁매매로 본다면, 「상법」 제7장 위탁매매업의 규정이 준용되므로, 금융기관 등은 위탁매매인의 지위로서 이용자에 대하여 직접 권리를 취득하고 의무를 부담한다(「상법」 제102조). 따라서 중앙은행은 CBDC의 법적 책임에서 벗어나게 되고, 그 구조는 현행 「전자금융거래법」 제16조에서 예정한 "전자화폐"의 발행과 동일하게 된다. 유일한 차이점이라고 한다면 CBDC에는 법화성을 부여할 수 있고, 전자화폐에는 법화성이 없다는 정도이다. 하지만 중앙은행이 법적 책임에서 제외된 CBDC에 법화성을 부여하기는 곤란할 것이며, 준위탁매매의 법적 구조에서 위탁인에 해당하는 중앙은행의 지위를 두고, CBDC의 중앙은행 발행이라고 보기에도 어려움이 있다. 특히 이러한 방식으로 발행된 CBDC가 시중에 유통되는 중에 CBDC를 발행한 금융기관 등이 파산하게 되면,[195] 이용자는 중앙은행에 직접 법적 책임을 묻지 못하기 때문에 장기간 많은 비용을 들여서 금융기관 등에 대해 소송을 진행해야 하고, 그 결과 또한 장담을 할 수 없는 법적 지위에 놓이게 된다. 이는 법정화폐는 물론이고 널리 지급수단으로서도 부적당하다.

따라서 간접형 방식은 CBDC의 중앙은행 발행이라는 속성에 해당하지 않기 때문에 CBDC의 발행 방식에서 제외하는 것이 적정하다고 판단된다.

다) 간접형 방식의 발행과 전자화폐

CBDC를 간접형 방식으로 발행하는 것을 우리나라 「전자금융거래법」의 독특한 '전자화폐'제도와 같이 논의할 필요가 있다. 간접형 방식은 민간 사업자가 CBDC 발행인이 되고 민간 사업자는 발행 금액만큼 중앙은행에 해당 금액의 화폐를 예치해야 한다. 같은 방식으로 「전자금융거래법」 제16조 제1항과 제2항에 따르면, 전자금융업자는 전자화폐를 발행할 경우에 현금 또는 예금과 동일한 가치로 전자화폐를 발행해야 한다. 더 나아가 동법 제17조에서는 전자화폐를 사용하여 재화

195) Raphael Auer and Rainer Böhme, *supra note* 85, p.11.

나 용역을 구입한 경우 전자화폐로 지급한 때에 대금 지급의 채무가 변제된 것으로 간주하는 규정을 두고 있다.

전자화폐제도는 CBDC를 간접형 방식으로 발행하는 것과 구조적으로 거의 차이가 없다. 그런데 전자화폐는 법정화폐와 발행기관만 차이가 있을 뿐이며, 사실상 법정화폐와 같은 기능을 하기 때문에 진입규제와 건전성규제 등이 매우 높은 수준으로 설계될 수밖에 없다. 이러한 이유로 시장에서 선불전자지급수단에 밀려서 외면을 받았으며 전자화폐가 활성화될 수도 없었다. 이러한 현실을 고려하면, 간접형 방식의 CBDC 발행은 CBDC의 속성에 맞지 않을 뿐만 아니라, 현행 「전자금융거래법」상 전자화폐의 문제점을 되풀이하는 일이 될 수 있다.[196]

다. 소결

법정화폐의 한 종류인 CBDC의 법적 안정성을 위해서는 한국은행이 CBDC를 발행하기 전에 「한국은행법」의 개정이 필요할 것이다. 한국은행은 민간과의 직접거래를 제한한 동법 제79조에 따라서, 간접형 방식을 제외한 혼합형·중개형 방식으로 CBDC 발행이 가능하다고 판단된다. 직접형에 대해서는 발행의 가능 여부에 대하여 긍정설과 부정설이 있으나, 중앙은행제도의 취지가 동법 제79조에 반영되었다는 관점에서 본다면 부정설이 타당할 것이다.

4. CBDC 발행방식의 구체화

가. 서언

이 항목에서는 상기에서 논의한 결과를 바탕으로 혼합형·중개형 방식의 CBDC 발행을 전제로 하여, 이용자 보호를 위한 CBDC의 도입 방안을 제시하기 전에 논의해야 할 구체적인 법적 논점을 살펴본다. 우선 혼합형·중개형 방식 중 어떤 방식이 이용자 보호를 위하여 더 타당한 것인가를 논의한다. 다음으로 선택된 도입 방식에서 다시 계좌형과 토큰형, 단일원장형과 분산원장형 중 어느 방식이 더 적정한 것인가 논의를 하며, 이와 관련하여 한국은행이 CBDC와 관련된 사생활의 보호와 개인정보보호의 문제를 어떻게 다룰 것인지도 논의한다.

---

196) 제4장 제2절 2. 나. 2) 전자화폐의 법적 문제 참조.

한편 CBDC는 현금과 다르게 그 구조상 반드시 지급결제시스템을 필요로 하기 때문에, 이에 대해서도 구체적으로 논의를 해야 할 필요가 있으므로, CBDC와 지급결제제도에 관계를 논의한다. 특히 이용자가 CBDC를 이용하면서 발생할 수 있는 이용자예탁금의 보호와 착오송금의 문제에 관하여, 참가기관의 신용위험 방지 및 청산기관의 활용 방안을 생각해 본다.

나. 중개형 방식의 발행이 적정

일단 CBDC를 도입해야 하는지 여부를 먼저 논의해야 하겠지만, 현재와 같이 주요 국가들이 모두 CBDC의 도입을 검토하고 있는 현실에서 우리나라만 CBDC를 도입하지 않을 수는 없을 것이다. 그러므로 그 시기는 알 수 없지만 CBDC의 도입을 전제로 논의를 할 수밖에 없다. 또한 CBDC는 한 국가 내에서 중앙은행의 발행방식으로 제한하여 논의한다.[197] 현행 법률과 지급결제제도를 고려하여 CBDC를 어떤 방식으로 도입할 것인지만 문제될 것이기 때문이다.

국내에는 다양한 비현금 지급수단이 발달되어 있고, 비금융회사들이 비현금 지급수단 제공에 대거 참여하고 있다. 이러한 현실을 고려하여 한국은행은 CBDC를 중개하는 중개자를 일정한 기준으로 금융규제법에서 제한을 할 필요가 있다. 그 기준은 이용자 보호를 위하여 개인정보보호 또는 신용정보보호가 되어야 할 것이다. 혼합형으로 발행되면 한국은행이 개인이 사용한 CBDC에 관하여 모든 정보를 독점하게 된다. 이러한 결과가 개인의 사생활 보호는 물론이고, 정부와 시장의 기능적 분리라는 측면에서 바람직한 방향은 아닐 것이다. 그러므로 현행과 같이 개인의 사적 사용내역은 약관에 의하여 금융회사 또는 비금융회사들에게 맡기고, 한국은행은 거시적 측면에서 금융시스템 안정을 위한 정보만을 보유하는 것이 타당하다고 생각된다. 따라서 CBDC의 발행방식은 중개형이 타당하다고 판단된다.

중개형으로 CBDC를 도입한다고 해도 다시 계좌형(account-based CBDC)과 토큰형(token-based CBDC), 단일원장형(centralized ledger based CBDC)과 분산원장형(distributed ledger based CBDC)을 생각해 보아야 한다. 그런데 이 절에서 강조했던 정부와 시장의 기능적 구분 원칙을 반영하기 위해서는 토큰형과 분산원장형을 선택할 수밖에 없다. 이하의 항목에서는 우선 그 이유를 서술한 후

197) 조금 먼 장래에는 전 세계의 중앙은행들이 G20이나 BIS를 중심으로 모여서 블록체인을 구성하여 CBDC를 발행할 수도 있을 것이다. 하지만 가까운 장래에는 발생할 가능성이 높지 않다. 또한 전 세계의 지급수단이 G20 등이 모여서 유로화처럼 단일한 CBDC로 통합되는 것도 바람직한 현상은 아니다.

해당 유형에 따른 「한국은행법」의 개정 방안을 제시한다.

다. 토큰형과 분산원장형 CBDC의 발행

1) 토큰형 CBDC의 발행이 적정한 이유

계좌형과 토큰형의 구분에 대해서는 아직 정립된 기준이 없다.[198] 이 연구에서 계좌형과 토큰형의 구분이 의미를 갖는 사항은 정부와 시장의 기능적 구분 원칙을 반영하기에 어떤 형태가 적정한가 여부이다. 만일 CBDC가 계좌형으로 발행된다면 어떤 구분기준에 따라도 중앙은행이 CBDC 개별보유자에 대한 신원 및 거래정보를 보유하게 된다. 현재 한국은행이 한은금융망을 통해 참가기관의 거래정보를 보유하는 것과 차원이 다른 정보를 보유하게 되는 것이다. 직접형으로 CBDC를 발행할 때 지적했던 사항이 그대로 발생하는 것이므로 계좌형 발행은 정부와 시장의 기능적 구분에 부적절하다. 그러므로 일반인이 적어도 정부 또는 중앙은행에 대하여 자신의 신원을 노출시키지 않고 CBDC를 보유할 수 있는 토큰형으로 발행하는 것이 타당하다. 일반인이 상업은행에 CBDC를 보관 및 이전하기 위한 계좌를 만들기 위하여 필요한 모든 정보를 제공하지만 정부 또는 중앙은행과는 거리를 둘 수 있는 구조로 설계하는 것이다. 다만 자금세탁 또는 테러자금제공 등과 같이 시장의 기능에 맡겨 둘 수 없는 사항에 대해서는 현행 법률을 통해 정부가 개입할 수 있는 여지를 남겨두어야 한다.

2) 분산원장형 CBDC의 발행이 적정한 이유

단일원장형과 분산원장형의 선택에 있어서도 정부와 시장의 기능 구분 원칙은 그대로 적용되어야 한다. 그런데 토큰형 CBDC로 발행되는 경우에는 단일원장형과 분산원장형 모두 정부와 시장의 기능 구분에 충실한 설계가 가능하다. 이 경우에는 기술적 보안과 효율성 및 비용 등이 더욱 중요한 고려요소가 될 것이다. 다만 단일원장형의 경우에는 중앙은행이 발행한 CBDC의 거래 원장을 중앙은행이

198) 계좌형은 “원장에 개별보유자별로 계좌를 설정하여 CBDC 보유액을 증감기재하여 관리하는 방식”, 그리고 토큰형은 “원장에는 각 CBDC별 발행 및 거래 내역만을 기재하고 개별보유자별 CBDC 보유액은 전체 원장의 거래내역을 차감계산하여 산출하는 방식”을 말한다. 정순섭(2021), *supra note* 86, pp.17-18.

아닌 다른 기관에 맡긴다는 것이 가능한 일인지 검토가 필요하며, 아마도 실현되기 어려운 구조가 될 수 있으며, 중앙은행이 단일원장을 보유하는 경우 지속적인 보안 위험에 노출될 수밖에 없다. 따라서 단일원장형보다는 분산원장형으로 발행되어야 할 것이지만, CBDC를 사용하는 수천만 명을 대상으로 분산원장을 운영할 수는 없다. 한국은행을 중심으로 참가기관을 제한한 '폐쇄적 분산원장형'으로 구성하여,[199] 실질적으로는 단일원장을 여러 참가기관이 분산해서 소유하는 형태로 운영될 것으로 예상된다.

라. 사생활의 비밀과 개인정보의 보호

1) 논의의 배경

지금까지 논의한 바와 같이 중개형-토큰형-분산원장형 CBDC를 발행하는 경우에 CBDC에 법적 안정성을 부여하기 위해서 고려해야 할 법적 문제는 다양하지만, 한국은행이 CBDC 이용자에 대한 사생활의 비밀 보호와 개인정보보호의 문제를 어떻게 다룰 것인가의 문제는 CBDC의 발행에 있어서 중요한 사안이다. CBDC는 법정화폐이며, 다른 지급수단처럼 선택할 수 있는 대상이 아니므로, 「대한민국헌법」 제17조에서 규정하는 사생활의 비밀 보호와 각종 개인정보의 보호 법제를 고려해야 하기 때문이다.

2) CBDC의 설계시 사생활의 비밀 보호 반영

한국은행이 모든 최종이용자의 거래기록을 보유하게 되면서 발생하는 개인정보보호의 문제는 어떻게 다룰 것인가?[200] 이에 대한 해결 방안으로 CBDC의 설계시 이를 차단하는 구조를 반영하는 것을 생각할 수 있다.[201] CBDC의 발행을 위한 블록체인 설계시 지갑과 지갑 사이의 거래정보, 즉 'A지갑에서 B지갑으로 100원이 이전되었다'는 정보 외에 지갑의 소유자가 누구인지 확인할 수 있는 신원정보를 추가하지 않는 소위 블록체인의 '익명성'[202]을 반영하여 이 문제를 해결 할

199) 정순섭(2021), *supra note* 86, p.24.
200) 개인정보보호의 문제에 관한 자세한 사항은 앞의 논문, p.48 참조.
201) 설계에 반영해야 한다는 견해로는 앞의 논문, p.47 참조.
202) 블록체인은 모든 거래정보를 볼 수 있도록 설계되지만, 지갑의 소유자가 누구인지 알 수 없도록 설계할 수 있으며, 이를 두고 블록체인의 '익명성'이라고 한다. 자

수 있을 것이다. 한국은행이 발행하는 CBDC의 거래기록 원장만으로는 최종이용자의 개인정보를 알 수 없도록 구조적으로 반영하는 것이다.

마. CBDC와 지급결제시스템

1) CBDC의 이원적 법률관계와 지급결제시스템

이 연구에서 CBDC의 발행방식은 중개형-토큰형-분산원장형 방식을 제안하고 있다. 이러한 방식으로 발행된 CBDC에 대해서는 이원적 법률관계[203]를 생각할 수 있다.

첫째, 한국은행과 참가기관[204] 사이의 법적 관계이다. 중개형-토큰형-분산원장형 방식으로 CBDC를 발행하는 경우 기술적으로 한국은행의 발행이 무엇인지 검토할 필요가 생긴다. 한국은행의 CBDC 발행은, 한국은행-참가기관-최종이용자로 이어지는 모든 거래기록을 담고 있는 1개의 블록체인을 구성하여 발행하는 방식과 한국은행-참가기관 사이에 거래기록을 담고 있는 블록체인 및 참가기관-최종이용자 사이에 거래기록을 담고 있는 블록체인으로 구성된 2개의 블록체인으로 발행하는 방식이 있을 수 있다. 다만 2개의 블록체인으로 구성하게 되면, 한국은행의 발행이 아니라 참가기관의 발행으로 볼 가능성이 높고,[205] 사실상 간접형 방식의 CBDC 발행으로 볼 수 있을 것이다.

둘째, 참가기관과 최종이용자 사이의 법적 관계이다. 한국은행이 중개형-토큰형-분산원장형 방식으로 CBDC를 발행하는 경우 최종이용자는 한국은행으로부터 직접 CBDC를 발급받을 수 없으며, 오로지 참가기관을 통해서 최종이용자에게 CBDC가 전달된다. 기술적으로 설명하자면, 참가기관이 한국은행으로부터 이전받은 CBDC를 참가기관의 전자지갑에서 최종이용자의 전자지갑으로 이전하는 작업이 이루어져야 최종이용자는 CBDC를 소유 및 이전할 수 있게 되는 것이다. 따라서 참가기관과 최종이용자 사이에는 참가기관이 소유하는 CBDC의 이전 또는

세한 사항은 해시넷의 익명성 참조, http://wiki.hash.kr/index.php/%EC%9D%B5%EB%AA%85%EC%84%B1 (2022.6.25.방문).

203) CBDC의 이원적 법률관계에 관한 자세한 사항은 정순섭(2021), *supra note* 86, p.40 참조.

204) 한국은행과 최종이용자 사이에서 CBDC의 유통 업무를 담당하는 기관을 지칭하는 것이다.

205) 일반적으로 가상자산(코인)은 하나의 블록체인과 연계되어 발행되며, 다른 블록체인과 연동되지 않는다.

그 이전과 관련된 전자지갑의 개설 등의 이용 계약의 체결이 필요하게 된다.

이러한 이원적 법률관계에서 한국은행과 참가기관 사이의 법적 관계는 지급결제시스템에 해당하고, 참가기관과 최종이용자 사이의 법적 관계는 CBDC의 지급업무에 해당한다고 볼 수 있다. 또한 종래의 지급결제시스템을 고려할 때, CBDC의 지급결제시스템에 참여할 참가기관은 넓게 보아도 은행 또는 종합지급결제사업자로 한정될 것으로 예상된다. 이와 같이 최종이용자가 CBDC를 이용하기 위해서는 참가기관과 최종이용자 사이의 계약만으로는 부족하며, 한국은행과 참가기관 사이의 계약을 통하여 지급결제시스템을 형성해야만 온전해질 수 있다는 점을 고려해야 하며, CBDC의 이원적 법률관계 속에서 파악될 필요가 있다.

2) 이용자가 CBDC의 대가로 지급하는 금전의 법적 성질

가) 문제의 소재

이용자가 CBDC를 최초로 소유하기 위해서는 참가기관에 CBDC의 가치에 해당하는 금전을 이전해야만 한다. 국가에서 보조금을 교부하는 등의 무상 지급이 아닌 한 CBDC의 취득에는 그 가치에 해당하는 금전의 이전이 필요하다. 참가기관이 해당 금전의 가치만큼 한국은행에서 CBDC를 발급받아 오거나 이미 보유한 CBDC를 해당 금전의 가치만큼 이용자의 전자지갑으로 이전하기 위해서는 금전이 필요하기 때문이다. 다만 참가기관이 은행인 경우에는 이용자가 이미 은행계좌에 보유한 예금을 대가로 하여 CBDC를 신청할 수 있다. 이 경우에는 이용자가 예금을 전제로 금전을 이전하였기 때문에 법적 성질을 논할 사항이 아니다. 그 경우 외에 이용자가 CBDC를 이전 받기 위하여 참가기관에 금전을 이전한 행위를 법적으로 어떻게 평가할 것인가? 이 항목에서는 이용자가 CBDC를 이전 받기 위하여 금전을 참가기관에 지급한 경우를 생각해본다.

나) 예금과 같은 소비임치는 아니다

참가기관이 이용자로부터 금전을 받은 경우에 그 법적 성질이 예금과 같은 소비임치인가? 일단 이용자가 CBDC를 이전 받기 위하여 금전을 참가기관에 지급한 것을 두고, 참가기관이 이용자의 금전을 소비임치하다가 다시 금전으로 반환하는 예금거래계약이라고 볼 수는 없을 것이며, 이는 참가기관이 은행이어도 달

리 볼 여지가 없다고 생각된다. 따라서 예금과 같은 소비임치가 될 수는 없다.

다) 참가기관의 중개도 아니다

그렇다면 참가기관이 이용자를 위하여 현금을 받고서 CBDC의 이전을 중개한 것인가? 이는 한국은행과 참가기관 사이에 법적 관계, 즉 CBDC의 지급결제제도를 어떻게 구성하는가에 따라 달라질 수 있으나, CBDC를 위하여 한국은행과 참가기관 사이의 역할과 지위를 종전의 현금과 달리 구성할 이유는 없어 보이며,[206] 참가기관이 한국은행을 위하여 CBDC의 이전을 중개하였다고 보기는 어려울 것이다.

라) 검토 - CBDC 지급업무의 위탁

현행 지급결제시스템에서 한국은행이 발행한 현금을 한국은행을 대신하여 시중은행들이 현금을 이용자에게 이전하고 회수하는 경로를 고려할 때, 이용자가 CBDC를 이전 받기 위하여 현금을 참가기관에 지급한 행위의 법적 성질은 한국은행이 참가기관에 대하여 CBDC의 지급업무를 위탁한 것으로 보아야 할 것이며, 참가기관은 이용자로부터 받은 현금을 신속히 한국은행으로 이전하고, 반대로 한국은행으로부터 CBDC를 이전 받아 이용자에게 전달할 의무를 부담한다고 보아야 할 것이다.

다만 현행 지급결제시스템은 「한국은행법」 제81조 및 '지급결제제도 운영·관리 규정'(2021.7.29.개정)과 '한국은행의 당좌예금 등 거래대상기관에 관한 규정'(2020.9.10.개정)에 따라 운영기관 또는 참가기관이 한국은행과 예금거래약정을 체결한 후 한국은행에 당좌예금계좌를 마련하여, 한은금융망에서 운영기관 또는 참가기관이 한국은행에 대하여 자금을 신청하고 지급이체를 받을 수 있는 절차와 시스템 사항에 몰입되어 있으므로, CBDC의 지급결제시스템을 위해서는 한국은행과 참가기관 사이에 역할과 지위 등을 명확히 규율하는 법제가 필요할 것으로 생각된다.

206) 참가기관이 은행인 경우에 기존 현금과 발행구조가 달라져야 할 이유가 분명하지 않고, 국고금 수납 사무처럼 한국은행이 참가기관에게 CBDC 관련 사무를 위임한 것이라는 의견으로 정순섭(2021), *supra note* 86, p.40 참조.

3) CBDC 참가기관의 신용위험과 청산기관

한국은행은 CBDC가 분산원장방식으로 도입되면 지급인과 수취인의 거래은행이 상이하여도 별도의 청산기관이 불필요하다고 본다.[207] 그런데 이러한 입장은 지급인과 수취인의 전자지갑이 모두 동일한 방식이어야 가능한 설명이다. CBDC의 이원적 법률관계상 참가기관과 최종이용자 사이의 계약은 다양한 형태로 체결될 수 있으며, 최종이용자의 전자지갑도 참가기관에 따라 별도의 경로와 방식을 사용할 수도 있다. 특히 CBDC의 지급업무를 담당하는 참가기관은 은행으로 한정되지 않고, 현재와 같이 다양한 산업군의 사업자가 포함될 수 있으며, 서로 다른 차별적 전자지갑 서비스를 제공할 가능성이 있다.[208]

특히 CBDC가 중개형으로 도입된다면, 한국은행은 CBDC 원장에서 참가기관별 보유금액만을 파악하는 구조이므로, 만일 CBDC 관련 지급결제시스템에 속한 참가기관이 파산 등의 신용위험이 발생하면, CBDC의 원장에 기재된 소유자와 최종이용자를 확인할 방법이 마땅치 않으므로,[209] 지급결제시스템에서 청산기관의 기능을 확장하여 일정한 참가기관에 대해서는 외부 청산을 의무화할 필요성도 있어 보인다.

4) CBDC의 착오송금과 청산기관

CBDC는 법정화폐로 도입될 예정이기 때문에 CBDC의 착오송금도 현금과 동일하게 다루면 될 것이지만, CBDC의 이원적 법률관계를 고려하면 확인해 볼 사항이 있다. 우선 한국은행과 참가기관 사이에 착오송금이 가능한 것인지 생각해보아야 한다. 이러한 경우가 발생할 가능성은 매우 낮지만, 발생한다고 하여도 한국은행과 참가기관 사이에 협의를 통하여 참가기관이 반환하면 될 것으로 생각된다. 참고로 한국은행의 '지급결제제도 운영 관리세칙'(2018.12.20.) 제21조에서는 "이체의뢰기관의 착오 등으로 인하여 정당한 수취기관이 아닌 다른 참가기관의 당좌예금계좌로 자금이 이체된 경우 그 이체자금을 수취한 참가기관은 즉시 원상회복을 위한 반대거래를 하여야 한다"고 규정하고 있다.

---

207) 한국은행(2019b), *supra note* 149, p.30.

208) 정경철, 중앙은행 디지털화폐(CBDC) 도입에 따른 시중은행 대응방안 연구 - 블록체인기반 디지털화폐시스템 구축을 통하여, 연세대학교 경제대학원 석사학위청구논문, p.38.

209) 특히 비금융회사가 참가기관인 경우가 그러하다. 제4장 제2절 4. 라. 참조.

다음으로 참가기관과 최종이용자 사이에서 최종이용자가 착오송금을 참가기관에 대하여 지시하여 착오송금이 이루어진 경우이다. 이 경우 참가기관은 금융기관과 전자금융업자 등을 생각할 수 있으며, 참가기관이 금융기관인 경우에는 이용자의 실지명의로 지급거래를 하기 때문에 착오송금인이 부당이득반환청구권을 실행하는데 어려움이 없을 것이다.

그런데 참가기관이 전자금융업자 등인 경우는 우선 전자금융업자 등이 CBDC를 보유할 수 있는지 검토를 해야 한다. CBDC는 전자지갑의 형태로 보유할 수 있기 때문에 전자금융업자 등도 CBDC를 보유하는데 기술적 어려움은 없어 보인다. 문제는 한국은행이 이용자의 실지명의를 확인할 수 없는 전자금융업자[210] 등을 CBDC의 지급결제제도에서 참가기관으로 받아들일 것인지 의문이다. 이러한 취지에서 볼 때, CBDC의 지급결제제도에서 참가기관은 금융기관으로 한정되거나 실지명의의 확인의무가 부가되어 있는 전자금융거래법개정안의 종합지급결제사업자가 추가로 포함될 것으로 예상된다. 그렇다면 종합지급결제사업자를 제외한 전자금융업자 등은 CBDC를 금융기관이나 종합지급결제사업자의 계좌를 통해서 전자금융업자 등의 명의로 간접 보유하게 되고, 자신들이 보유한 계정에 이용자의 정보는 실지명의를 보증할 수 없는 것이므로, 제4장 제2절에서 논의하는 선불전자지급수단을 발행한 전자금융업자의 경우와 동일하게 청산기관이 필요하게 될 것으로 보인다.

5. 도입 방안

가. CBDC의 발행 근거 규정의 신설

CBDC는 실물이 아닌 전자적 형태라는 점에서 반드시 필요한 것은 아니어도 법적 안정성을 위하여 기존의 연구결과[211]와 같이 CBDC를 위한 근거 규정을 「한국은행법」 제53조의4를 신설하는 것이 필요하다.

나. 최소개입원칙의 유지

---

210) 현재 전자금융업자는 이용자의 실지명의를 확인할 법적 의무가 없다. 자세한 사항은 제4장 제2절 3. 가. 3) 참조.

211) 정순섭 외 2인, *supra note* 156, pp.44-46.

CBDC를 도입하는 다양한 방법 중에서도, 정부와 시장의 기능적 분리를 유지하려는 「한국은행법」 제79조의 취지를 고려하여, 중앙은행의 시장개입을 최소화할 수 있는 중개형 방식으로 도입하는 것이 적절해 보인다.

다. 사생활의 비밀과 개인정보의 보호

한국은행이 개인의 CBDC 거래내역을 보유할 수 없도록 제도적으로 차단해야 할 것으로 보인다. CBDC를 중개형 방식으로 도입하거나, 블록체인 설계시 익명성을 반영하면, 구조적으로 해결될 것으로 예상된다. 또한 CBDC를 위한 근거 규정인 「한국은행법」 제53조의4를 신설하면서, 한국은행이 개인의 거래정보를 보유하지 못하도록 명시는 방안도 가능할 것으로 생각된다.

라. CBDC 참가기관과 청산기관의 규정

CBDC의 이원적 법률관계를 고려하여, CBDC를 위한 근거 규정인 「한국은행법」 제53조의4를 신설하면서, CBDC 업무를 위임받아서 처리할 참가기관을 명시하는 것이 필요하다. 만일 참가기관에 비금융회사를 포함시킨다면, 이용자가 CBDC의 권리 확인을 할 수 있도록, 해당 비금융회사를 금융실명법상 실명확인 대상에 포함시키거나, 외부 청산기관으로 하여금 청산을 의무화하는 내용을 추가하여야 이용자의 보호에 충실할 것으로 생각된다.

제4절 지역화폐

1. 현상과 법적 과제

가. 현상: 코로나19 감염병 대유행으로 인한 이용률 증가

2020년 3월 11일에 세계보건기구(WHO)는 코로나19 감염병 대유행을 선언하였다. 그 이후 전 세계는 비접촉·비대면 사회에 강제적으로 진입하였고, 대면 거래가 아닌 전자상거래와 금융거래가 급격히 늘었다.[212] 우리나라에서는 원래도

저현금 사회였지만, 신용카드를 이용한 간편결제와 은행계좌를 이용한 간편송금을 더욱 확대하는 계기가 되었다.[213]

특히 2020년 중 지방자치단체가 재난지원금 등을 '지역화폐'로 널리 알려진 지역사랑상품권으로 대거 발행하면서 해당 지급서비스 사용을 급격히 증가시켰다.[214] 지역사랑상품권의 대표적 형태인 선불전자지급수단의 일평균 이용규모는 2019년 8.6만 건, 2.5십억 원에서 2020년 73.4만 건, 1.7백억 원으로 각각 이용건수는 753%, 이용금액은 580% 증가하였다.[215] 행정안전부 지역금융지원과에 따르면 2020년 9월 지역사랑상품권 발행 현황은 아래의 표3과 같다.

표3. 2020년 9월 지역사랑상품권 발행 현황[199]

구분	광역자치단체		기초자치단체					
	카드	모바일	카드	카드+모바일	모바일	모바일+지류	지류	카드+지류+모바일
서울					25			
부산	1		16					
인천	1		10					
광주	1		5					
대전	1		5					
울산		1			5			
대구	1		8					
세종	1							
경기			21	8		1		1
강원		1	3	2		1	8	
충북			2	1		2	6	
충남			2		1	4	8	
전북			1	2		3	7	
전남			1	1		3	17	

212) 국제결제은행(BIS)은 전 세계 전자상거래 수익이 2017년 1.4조 달러에서 2020년 2.4조 달러 규모로 증가한 것으로 추정하고 있다; Viviana Alfonso, Codruta Boar, Jon Frost, Leonardo Gambacorta, Jing Liu, *E-commerce in the pandemic and beyond*, BIS Bulletin, No.36, 12 January 2021, pp.1-2.

213) 한국은행 금융결제국(2021b), **2020 지급결제보고서** (한국은행, 2021.4.), p.4.

214) 서울특별시의 25개 기초자치단체와 울산시의 5개 기초자치단체는 모바일 형태만 발행하였고, 그 외 189개 기초자치단체는 체크카드 형태로 발행하였다; 류영아, "지역사랑상품권의 의의와 주요 쟁점", **이슈와 논점** 제1760호 (국회입법조사처, 2020.10.5.), p.2.

215) 한국은행 금융결제국(2021b), *supra note* 213, p.67.

경북			3	3		2	12	2
경남		1	1	1		9	6	
제주								
합계	6	3	78	18	31	25	64	3

나. 법적과제: 다른 금융규제법과의 부조화

「지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률」(이하 “지역사랑상품권법”이라 인용한다)에 법적 근거를 두고 발행되는 지역사랑상품권은 지역경제의 활성화라는 본래의 취지에도 불구하고 금융규제법상 이용자 보호의 관점에서 생각해볼 때, 입법 내용면에서 2가지 의문이 있다. 첫째, 「한국은행법」 제47조에도 불구하고 ‘지역화폐’라는 용어를 사용할 수 있는지 여부이다. 둘째, 「여신전문금융업법」과의 관계가 불명확하다.

2. 지역사랑상품권의 도입 배경과 법적 근거

‘지역화폐’로 널리 알려진 지역사랑상품권은 1983년 캐나다의 ‘지역교환(고용) 및 거래제도’(Local Exchange(Employment) & Trading System, LETS)가 1999년 대전시 지역품앗이 한밭레츠에 도입되어 공동체화폐인 ‘두루’를 노동력 교환수단으로 사용한 것이 최초라고 알려져 있다.[216] 1997년 IMF 구제금융 사태 이후 지역경제를 살리기 위하여 두루를 시작으로 지역사랑상품권은 30여개 이상의 지역으로 급속도로 보급되었다.[217] 2018년 이후 각 지방자치단체의 조례에 근거하여 지역사랑상품권이 더욱 증가하게 되면서 법적 근거 마련의 필요성이 제기되었다. 이에 2020년 5월 1일 지역사랑상품권법이 제정되어 법적 근거를 마련하게 되었다.

동법 제2조 제1호에서 정의한 ‘지역사랑상품권’은 지방자치단체의 장이 증표를 발행·판매하고, 그 소지자가 지방자치단체의 장 또는 가맹점에 사용함으로써 그 증표에 기재된 내용에 따라 물품 또는 용역을 제공받을 수 있는 유가증권,「전자

216) 최준규·전대은·윤소은, **경기도 지역화폐 활용방안 연구** (경기연구원, 2016), pp.41-42.

217) 이한주·김병조, **지역경제 활성화를 위한 지역화폐 도입에 관한 연구 - 기초연금을 중심으로**, 연구보고서 (국회예산결산특별위원회, 2017.11.), p.33.

금융거래법」제2조 제14호에 따른 선불전자지급수단 및「여신전문금융업법」제2조 제8호에 따른 선불카드를 말한다.

지역사랑상품권법은 지방자치단체가 발행하는 지역사랑상품권의 건전한 유통질서 확립과 지역공동체 강화 및 지역경제 활성화에 기여함을 목적으로 하기 때문에 국회행정안전위원회에서 심사하고 행정안전부가 소관부처로 배정되었다.[218] 동법 제2조 제1호에서 지역사랑상품권은 유가증권, 선불전자지급수단, 선불카드로 발행할 수 있다고 규정함에 따라서 각 지방자치단체는 지역실정에 맞는 지급수단을 선택하여 다양하게 발행하고 있다. 특히 고령자가 많은 지방자치단체일수록 지류 형태의 유가증권 발행이 많고, 수도권 및 경기 일대는 선불지급수단과 선불카드를 발행 형태로 택하고 있다.

3. 지역사랑상품권의 법적 성질

지역사랑상품권법 제2조 제1호 정의 규정은 지역사랑상품권을 “유가증권”, “선불카드”, “선불전자지급수단”으로 명시하고 있다. 하지만 지역사랑상품권법은 물품과 용역을 제공받기 위한 용도로(동법 제2조 제1호), 임금 또는 보수나 지방자치단체를 당사자로 하는 계약의 대가로 사용될 수 없다(동법 제13조 제1호 및 제2호). 또한 이용자가 직접 가맹점이나 판매대행점에 지역사랑상품권의 환전을 요구할 수 없고(동법 제11조 제2항), 오로지 가맹점만 판매대행점에서 환전할 수 있다(동법 제9조). 이와 같이 지역사랑상품권은 일반적인 문화상품권과는 다르게 용도와 환전에 대한 추가적인 제한이 존재한다.

또한 지역사랑상품권은 지방자치단체의 장이 발행하고, 지방자치단체의 금고에 별도의 계정을 두어 이용자예탁금을 운영하기 때문에, 다른 비현금 지급수단과는 달리 이용자예탁금 보호 필요성이 크지 않으며, 지역경제의 활성화라는 정책적 목적으로 운영된다. 따라서 시장주도형 지급수단으로 보기에는 다소 거리가 있고, 정부주도형 지급수단에 가까운 편이다. 이와 관련하여 2021년 11월 4일에 국회에 제출된 전자금융거래법개정안[219]에서는 지방자치단체가 발행하는 지역사랑상품권 관련 업무에 대해서는「전자금융거래법」에 따른 대금결제업 규제에서 제외

218) 행정안전부 지역경제실 지역금융지원과에서 담당하고 있으며, 지역사랑상품권에 대한 개요와 지역별 현황은 https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b07/localVoucher/screen.do (2021.5.11.방문)에서 자세히 살펴볼 수 있다.

219) 전자금융거래법 일부개정법률안(의안번호 2113137, 김병욱의원 대표발의 의안, 2021.11.4.제출), 안 제3조 제3항 제1호 및 부칙 5조.

하여, 이 개정안이 입법 완료되면 지역사랑상품권의 정부주도형 지급수단으로서 성질이 더욱 강화될 것으로 예상된다.

하지만 지역사랑상품권을 정부주도형 지급수단으로 구분해도 금융규제법상 금전의 법적개념에 포함하여 해석하기에는 무리가 있어 보인다.[220] 지역사랑상품권은 지급수단으로서 거래의 수단이 될 수는 있으나, 그 자체로 가치의 저장이나 계산의 단위로 보기는 어렵고, 법정화폐와 같이 공사를 불문하고 강제통용력을 보장받았다고 보기 어렵다. 지역사랑상품권과 유사한 '문화상품권'에 대해서는 "그 소지자가 발행자 또는 발행자가 지정하는 일정한 자에게 이를 제시 또는 교부하는 등의 방법으로 사용함으로써 그 권면금액에 상응하는 물품 또는 용역을 제공받을 수 있는 청구권이 화체된 유가증권의 일종"이라고 설시하여, 문화상품권이 금전이 아니라 유가증권의 일종이라는 점을 간접적으로 드러낸 판례가 있다.[221] 결론적으로 지역사랑상품권은 금전보다는 일정한 상품과 서비스의 이용을 위한 유가증권에서 그 본질을 찾을 수 있을 것이다.

4. 지역사랑상품권과 다른 지급수단과의 관계

지역사랑상품권법은 지역사랑상품권을 유가증권 이외에도 "「전자금융거래법」 제2조 제14호에 따른 선불전자지급수단 및 「여신전문금융업법」 제2조 제8호에 따른 선불카드"라고 정의하고 있다. 「전자금융거래법」 제28조 제3항 제1호 가목 및 동법 시행령 제15조 제4항 제1호에 의하여 지방자치단체는 선불전자지급수단을 금융위원회에 등록하지 않고 발행 및 관리할 수 있다.

그러나 「여신전문금융업법」의 선불카드 발행·판매 및 대금의 결제는 신용카드업자의 부대업무이며(동법 제13조 제1항 제3호), 신용카드업자는 금융위원회의 허가를 받아야만 영업할 수 있다(동법 제3조 제1항). 이와 관련하여 「전자금융거래법」과 같이 지방자치단체에 예외를 두고 있는 조항은 없다. 그러므로 지역사랑상품권법 제4조 제1항에 근거하여 지방자치단체가 「여신전문금융업법」 제2조 제8호에 따른 선불카드를 발행하면, 동법 제3조 제1항에 위반될 소지가 있다.

이에 관련된 사례가 있어 간단히 소개하자면 다음과 같다. A씨가 우연히 주운

220) 금전의 법적개념에 대해서는 제4장 제3절 4. 참조.

221) 대법원 2019. 9. 26. 선고 2018도7682 판결. 다만 '금전'보다는 '대부'에 주안점을 두고 법리를 다투었고, 대부의 개념을 분명히 하는 차원에서 어음할인과 양도담보도 검토를 하였다. 따라서 본 사안을 두고 대법원이 금전의 법적 개념에 문화상품권이 포함되는지 여부를 정면으로 다루었다고 보기는 어렵다.

서구이음카드(지역사랑상품권)[222]를 정당한 소지인인 것처럼 식당에서 부정사용하여 「여신전문금융업법」 제70조 제1항 제3호 위반으로 기소되었다. 이에 관하여 인천지방법원은 “피고인이 습득하여 무단으로 사용한 N 명의 서구이음카드는 사전에 전자상품권의 권면 금액을 실물카드 또는 모바일카드에 충전한 후 이음카드 가맹점에 제시하여 사용하는 것으로서, 여신전문금융업법에서 정하는 신용카드(위 법 제2조 제3호)나 직불카드(위 법 제2조 제6호)에 해당하지 않는다. 그런데 위 여신전문금융업법 제70조 제1항 제3호는 분실하거나 도난당한 '신용카드'나 '직불카드'를 판매하거나 사용한 자를 처벌한다고 규정하고 있을 뿐이므로, 위 법률규정을 분실한 선불카드(위 법 제2조 제8호)나 이와 유사한 충전식 전자상품권 카드1)를 사용한 자까지 포함하여 처벌하는 것이라고 확장하여 해석할 수는 없다”고 판시하여 해당 부분에 대한 무죄를 선고하였다.[223]

한편 「여신전문금융업법」 시행령 제7조의2 제1항 제2호에서는 “「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 재난에 대응하여 국가 또는 지방자치단체가 수급자, 사용처 및 사용기간 등을 정하여 지원금을 지급하기 위해 발행하는 무기명식(無記名式) 선불카드의 경우: 300만원”이라고 규정하고 있으나, 이 규정은 2022년 12월 1일까지 유효한 일몰 규정이며, 만일 갱신되어 유효하다고 하더라도, 지방자치단체가 선불카드를 발행할 근거 규정이라고 보기는 어려울 것이다. 심지어 일부 지방자치단체에서는 ‘「전자금융거래법」에 따른 가맹점과 「여신전문금융업법」에 따른 신용카드가맹점에 대하여 지역사랑상품권법에 따른 지역사랑상품권 가맹점 등록 절차를 거치지 않더라도 지역사랑상품권 가맹점으로 등록한 것으로 간주하는 내용을 조례로 규정할 수 있는지 여부’를 법제처에 질의하였으나, 조례로 규정할 수 없다는 답변을 받았다.[224]

---

222) 외관상 신용카드번호가 표시된 선불카드형태였다. 동 판례에서 별도의 각주를 사용하여, 서구이음카드는 지역사랑상품권법에 따라 발행되는 지역상품권으로서, 「여신전문금융업법」상 선불카드에는 해당하지 않고 전자금융거래법상 선불전자지급수단(전자금융거래법 제2조 제14호)에 해당한다고 명시하였다.

223) 인천지방법원 2021. 9. 10. 선고 2020고단10511, 2020고단11699(병합), 2021고단5306(병합), 2021고단5736(병합) 판결.

224) 법제처 자치입법 의견제시 사례, 안건번호 의견20-0163, 요청기관 인천광역시, 회신일자 2020.8.20., https://moleg.go.kr/lawinfo/reglAnalysis/reglAnalysisInfo.mo?mid=a10107020000&caseSeq=2020000168&currentPage=23&keyField=&keyWord=&fmDt=&toDt= (2022.10.22.방문).

5. “화폐” 용어 사용과 이용자 보호의 문제

지방자치단체들은 공공연하게 ‘지역화폐’라는 용어를 사용하면서 지역사랑상품권을 홍보하고 있다.[225] 그런데 「한국은행법」 제47조에 따르면 “화폐”의 발행권은 한국은행만이 보유하기 때문에 한국은행이 아닌 자가 발행하는 경우에는 “화폐”라는 용어를 쓸 수 없다고 해석할 수 있을 것이다. 물론 “지역화폐”와 “화폐”는 서로 다른 의미라고 볼 수도 있다.

이 연구에서 ‘지역화폐’라는 용어가 단순히 「한국은행법」 제47조에 위반될 수 있다는 소지로 문제를 제기하는 것은 아니다. 금융규제의 근본적인 목적과 관련하여, 일단 “화폐”라는 용어의 사용으로 발생하는 공적인 신뢰감과 이를 믿고 거래하는 이용자를 보호해야 할 필요성은 부인하기 쉽지 않을 것이다. 즉 이 사안에서 법률의 해석은 문언해석의 한계를 넘지 않는다면, 최대한 입법 목적을 고려하여 합목적적인 해석을 하는 것이 적정할 것이다. 더불어 “화폐”라는 용어 사용은 비단 지역화폐만의 문제는 아니다. 소위 “가상화폐”라는 용어가 지역화폐보다 이용자에게는 더 많은 혼돈을 야기하였고, 특정금융정보법 개정시에는 이를 반영하여 “가상자산”으로 용어를 사용하였음은 주지의 사실이다.

그렇지만 지역사랑상품권법의 문제점은 동법 제2조 제1호의 정의 규정에서 “지역화폐”를 지역사랑상품권의 명칭으로 나열해 놓았다는 사실이다. 법률에서 명문으로 지역화폐를 거론하기 때문에 지방자치단체에서 별다른 거부감 없이 지역화폐라는 용어를 사용할 수 있다. 금융규제의 측면에서 이러한 입법 형식은 바람직하게 보이지 않으며, 이 문제는 결국 「한국은행법」에서 “화폐”라는 용어 사용에 규제가 필요함을 드러낸 것이라고 생각된다.

6. 개선 방안

현행 법령상 지역사랑상품권은 유가증권 형태와 「전자금융거래법」 제2조 제14호에 따른 선불전자지급수단으로만 남겨두고, 「여신전문금융업법」 제2조 제8호에 따른 선불카드 방식의 발행은 차단하는 것이 적정할 것이다. 만일 선불카드 방식을 고집하겠다면, 「여신전문금융업법」에서 별도로 지방자치단체에 대한 예외적 규정을 두어야 할 것이다.

---

225) 경기도의 ‘경기지역화폐’(https://www.gmoney.or.kr/base/main/view#, 2022. 10.1.방문).

지역사랑상품권법 제2조 제1호의 정의 규정에서 “지역화폐”를 삭제하여, 지역사랑상품권의 명칭에서 지역화폐를 제외하고, 정책적으로도 지역화폐라는 용어를 사용하지 않도록 추진하는 것이 적정할 것이다. 동시에 이용자 보호 측면에서 ‘화폐’라는 용어를 한국은행권에 대해서만 사용할 수 있도록 「한국은행법」에서 규제하는 방안도 같이 고려해야할 필요가 있어 보인다.

제4장 시장주도형 지급수단의 법적 과제와 개선 방안

제1절 서언

시장주도형 지급수단이 변한다는 것이 법적으로 어떤 의미를 갖는가에 대한 의문이 이 장의 출발점이다. 시장주도형 지급수단의 변화에서 흥미로운 사항은 아직 가상자산과 같은 새로운 시장주도형 지급수단이 도입되지 않았음에도 불구하고, 간편결제와 간편송금과 같은 새로운 지급서비스가 등장했다는 점이다. 새로운 시장주도형 지급수단의 도입이 아닌 시장주도형 지급수단의 내부적 구조에 변화를 통해서 새로운 지급서비스가 발생한 것이다. 여기서 내부적 구조의 변화라는 것은 시장주도형 지급수단의 발행자·이용자·지급결제시스템 사이의 관계가 변화했다는 의미이다. 대표적인 사례가 선불전자지급수단을 이용한 간편송금이므로 이 장의 제2절에서 자세히 다룬다.

또한 시장주도형 지급수단의 발행자가 금융회사에서 비금융회사로 점차 주도권이 이전되고 있다. 이러한 현실에서 현행과 같은 금융규제법만으로는 변화된 시장주도형 지급수단으로부터 이용자를 보호하지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 예를 들어, 선불전자지급수단의 발행자인 비금융회사의 신용위험으로부터 이용자 예탁금을 보호하기 위해서는 「전자금융거래법」만으로는 해결할 수 없는 법적 문제가 발생하고, 지급결제제도와 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」이 함께 논의되어야 한다. 이러한 이유로 이 장의 제2절에서 선불전자지급수단을 논의하면서, 전자금융업자의 지급업무와 지급결제제도 및 청산기관을 통합적으로 다루고, 이용자 보호를 위한 개선 방안을 제시하고 있다.

한편 최근 시장주도형 지급수단에서 가장 논란의 중심이 되고 있는 가상자산은 본래 법정화폐를 대체할 목적으로 설계되었지만, 최근에는 증권·디지털자산·게임아이템 등으로 활용 범위가 넓어지고 있다. 그러므로 이 장의 제3절에서는 가상자산의 다양한 활용 가능성에 대하여 간단히 살펴본 후, 금융규제법상 지급수단으로 수용되기 위한 방안을 생각해본다. 이를 위하여 현재까지 파악된 가상자산의 유형을 나누어 현행 법률상 수용할 수 있는 구조를 탐구해보고, 가상자산이 금융규제법상 지급수단으로 수용된 이후에 발생할 수 있는 이용자 보호에 문제점을 파악하고 개선 방안을 제안한다.

마지막으로 최근에는 현실의 경제생활을 넘어서 가상공간에서 게임아이템과 지

급수단 사이 중 명확히 구분하기 어려운 경우가 발생하고 있다. 특히 메타버스 플랫폼에서 지급수단처럼 사용되는 게임아이템은 이용자의 보호를 위하여, 사행성을 규제하고 있는 게임산업법과 선불전자지급수단을 규제하는 「전자금융거래법」 중 어떤 법률의 적용이 가능한 것인지 검토가 필요하므로, 이 장의 제4절에서 논의하고 개선 방안을 제시한다. 더불어 가상자산을 활용하여 게임아이템을 거래한 경우에는 어떤 방식으로 현행 법제에서 수용할 수 있는지 검토를 진행한다.

제2절 선불전자지급수단

1. 현상과 법적 과제

가. 현상: 발행자와 구조의 변화

1) 서언

최근 기술의 발전을 고려하여 「전자금융거래법」이 여러 차례 개정되고 있지만,[226] 아직 새로운 전자지급수단이 추가되지는 않았다. 하지만 전자지급수단의 구조적 측면, 즉 전자지급수단을 이용하여 전자지급거래를 하기 위해 법률관계를 맺고 있는 전자금융업자, 이용자, 결제중계시스템, 전자지급결제대행업자 사이의 관계구조를 변형하여, 간편결제·간편송금 등의 새로운 지급결제서비스를 만들어 내고, 이는 다시 전자지급수단의 이용 증가로 이어지고 있다.

2) 지급결제서비스 제공 비금융회사의 확대

종래에 지급결제서비스는 은행이 전담했으나, 기술의 발전으로 최근에는 이동통신사, 모바일단말기제조업자, 전자상거래업자, 플랫폼사업자 등 다양한 산업 유

226) 최근 5년여 기간 동안 「전자금융거래법」의 개정 사항: 2020.6.9. 전자서명법 개정에 따른 공인인증서 관련 타법개정, 2020.5.19. 전기통신금융사기 방지를 위한 일부개정, 2017.4.18. 금융회사 퇴임 임직원에 대한 금전적 제재 상한을 위한 일부개정, 2016.6.30. 전자지급결제대행업 등의 자본금 요건을 3억 원 이상으로 완화하는 일부개정 등이 있었다.

형에서 새로운 지급수단과 지급결제서비스를 제공함에 따라 지급결제서비스 제공 비금융회사가 확대되고 있다.[227] 비금융회사인 전자금융업자는 지급결제시스템 운영기관과 함께 지급결제제도를 구성하는 참가기관에 속한다.[228] 표4의 전자금융업자의 등록 현황은 이러한 현상을 잘 나타내고 있다.

표4. 전자금융업자 등록 현황(2022년 6월말 기준)[229]

구 분		업 체 명
전자지급결제대행(140)	전문PG업자(101)	㈜엔에이치엔한국사이버결제, 비바리퍼블리카㈜, 엔에이치엔페이코㈜, ㈜카카오페이, ㈜차이코퍼레이션, ㈜카카오모빌리티, 토스페이먼츠㈜, 당근페이㈜, (사)금융결제원 등
	쇼핑몰 운영업체(9)	㈜지마켓글로벌, ㈜카카오, ㈜티몬, 쿠팡페이㈜, 십일번가㈜, ㈜위메프, ㈜에스에스지닷컴, ㈜인터파크, 롯데쇼핑㈜
	기타(30)	㈜티머니, ㈜엘지씨엔에스, 씨제이올리브네트웍스㈜, 코레일네트웍스㈜, 구글페이먼트코리아(유), 네이버파이낸셜㈜ 등
선불전자지급(73)		㈜티머니, ㈜카카오, 비바리퍼블리카㈜, 쿠팡페이㈜, 구글페이먼트코리아(유), 엔에이치엔페이코㈜, ㈜카카오페이, ㈜차이코퍼레이션, 십일번가㈜, ㈜케이티, 네이버파이낸셜㈜, ㈜카카오모빌리티, ㈜당근페이 등
결제대금예치(40)	PG업자 겸영(35)	엔에이치엔한국사이버결제㈜, 비바리퍼블리카㈜, ㈜엘지씨엔에스, 쿠팡페이㈜, 엔에이치엔페이코㈜, ㈜카카오페이, ㈜카카오, 토스페이먼츠㈜, (사)금융결제원 등
	온라인판매 중개업체(5)	㈜지마켓글로벌, 십일번가㈜, 네이버파이낸셜㈜, ㈜인터파크, 롯데쇼핑㈜
전자고지결제(14)		엔에이치엔페이코㈜, ㈜카카오페이, 네이버파이낸셜㈜, ㈜비바리퍼블리카 등
직불전자지급(13)		엔에이치엔페이코㈜, ㈜카카오페이, 비바리퍼블리카㈜, ㈜차이코퍼레이션, 네이버파이낸셜㈜ 등

3) 전자금융업자의 우위 현상

금융회사[230]와 비금융회사인 전자금융업자 사이의 지급결제서비스 경쟁에서 전

227) 과거에 은행이 독점했던 지급업무를 신용카드업자와 핀테크기업이 나누어서 전문 서비스를 제공하는 분화(unbundling) 현상이 발생하고 있다. 대표적인 예로 토스(toss)를 들 수 있다. 토스는 은행의 법정화폐 중개 업무 중에서 송금 업무만을 따로 떼어서 전문화시킨 간편송금 서비스이다.

228) 금융결제원 금융결제연구소, **지급결제 A to Z** (금융결제원, 2021.12.), p.24.

229) 금융결제국 전자금융조사팀(2022), *supra note* 61, p.5.

230) 이 연구에서 '금융회사'는 「금융소비자 보호에 관한 법률」 제2조 제6호에 정의된

자금융업자의 우위 현상이 나타나고 있다. 표5와 같이 우리나라에서 2022년 상반기를 기준으로 간편결제 서비스 이용실적은 일평균 2,317만 건에 7,232억 원으로 전년 대비 각각 8.3%, 10.7%가 증가하였으며, 간편송금 서비스 이용실적은 일평균 491만 건에 6,024억 원으로 전년 대비 각각 6.9%, 14.3%가 증가하였다. 특히 토스·카카오페이 등과 같은 전자금융업자를 이용한 간편송금 서비스가 일평균 이용금액 기준으로 전년 대비 17.5%로 지속적으로 증가한 반면, 금융회사를 이용한 간편송금 서비스는 무려 -36.4%를 기록했다.[231]

표5. 간편송금 서비스 이용 현황(일평균 기준)[232]

(만건, 억원)

	2020		2021		2022	증감(B-A)[1]	
	상반기	하반기	상반기	하반기(A)	상반기(B)		
이용건수	291.5	359.9	407.2	458.9	490.7	31.8	(6.9)
전자금융업자	273.7	338.4	376.2	423.1	453.6	30.5	(7.2)
금융회사	17.8	21.5	31.0	35.9	37.1	1.2	(3.4)
이용금액	3,226.0	3,902.1	4,818.5	5,268.0	6,023.5	755.5	(14.3)
전자금융업자	2,971.2	3,611.5	4,488.3	4,954.9	5,824.3	869.4	**(17.5)**
금융회사	254.8	290.6	330.2	313.1	199.1	-113.9	**(-36.4)**

1) ( )내는 전기 대비 증감률(%)

전자금융업자가 금융회사보다 우위에 있는 현상은 간편결제 시장에서도 마찬가지이다. 이와 같이 간편결제·간편송금 분야에서는 전자금융업자가 은행을 압도하는 현상이 점차 확연해지고 있다. 하지만 이러한 추세에서 한편으로는, 은행을 비롯한 금융회사와 비금융회사 사이에 상호 협조관계가 형성되기도 한다.[233]

금융회사를 의미한다.

231) 금융결제국 전자금융조사팀(2022), *supra note* 61, pp.6-8.

232) 앞의 보도자료, p.7.

233) 기능적으로 분화된 지급업무의 일부분을 금융회사와 핀테크기업이 다시 재결합(rebundling)하여 지급업무의 구조적 변화가 일으키기도 한다. 주로 '금융규제 샌드박스' 제도를 통해서 이루어지고 있는 변화들이다. 예를 들어, 「여신전문금융업법」 제19조 제3항 및 동법 시행령 제6조의10 제5항에 따르면, 신용카드가맹점은 신용카드회원의 정보보호를 위하여 금융위원회에 등록된 신용카드단말기를 설치 및 이용해야 한다. 그런데 기존의 신용카드단말기는 실물 신용카드를 전제로 한 것이어서 신용카드 이용자가 스마트폰 외에 신용카드를 소지해야 하는 불편함이 있었

4) 전자금융업자의 자체 청산

청산(clearing)은 “비현금 지급수단을 사용하는 지급결제서비스에서 지급인과 수취인이 거래하는 다수의 금융회사 간 주고받을 금액을 차감하여 결제금액을 확정하고 최종 결제를 지시”하는 것이다.[234] 대부분의 국가에서는 청산 업무를 중앙은행의 최종 결제와 구분하여, 소액결제시스템을 운영하는 민간기관에 청산 업무를 맡기고 있다. 우리나라에서는 금융결제원이 유일한 청산기관이며, 지급결제제도의 중요한 운영기관으로 참여하고 있다.

그런데 최근 전자금융업자가 운영하는 선불전자지급수단이 외부 은행을 개입시키지 않고서, 전자금융업자 내부의 자체 계정을 사용하여 전자금융업자의 전산시스템 내에서 자체 청산됨에 따라, 이용자예탁금의 유용 가능성, 전자금융업자의 파산시 이용자예탁금의 반환 등 다양한 위험에 노출될 우려가 높아지고 있다.[235]

5) 새로운 지급수단에 대응한 소액결제시스템의 변화

기술의 발전으로 새로운 지급수단이 사용될 때마다 소액결제시스템에서도 해당 지급수단에 걸맞은 변화가 있었다. 이 변화는 새로운 지급수단의 사용과 지급업무의 구조적 변화가 동시에 일어나면서 소액결제시스템의 변화를 초래하는 경우가 대부분이었다. 대표적으로 은행의 예금계좌를 지급수단으로 이용한 인터넷뱅킹의 경우 1999년 7월부터 한국통신(KT)의 자회사에서 운영하는 ‘뱅크타운’을 통해서 신한은행·한미은행·주택은행 등이 서비스하였다.[236] 이에 대응하여 1980년

다. 또한 신용카드가맹점은 별도의 신용카드단말기 설치 공간과 비용을 들여야만 했다. 2021년 7월에 혁신금융서비스로 지정을 받은 “신용카드가맹점의 모바일기기를 활용한 오프라인 거래중계 서비스”는 신용카드단말기를 설치하지 않고 스마트폰 등을 활용하여 QR코드 스캔을 통해 신용카드를 결제할 수 있도록, 신용카드가맹점과 신용카드업자 사이에 거래를 중개하는 업무를 제공한다. 또한 금융투자업자의 지급업무와 핀테크기업이 결합하여 ATM기 입·출금 업무를 확대한 경우도 있다. 2020년 9월에 위탁테스트로 지정받은 “NFC Tag를 이용하여 기존 ATM에서 아이폰으로도 입출금이 가능한 서비스”는 금융투자업자가 제공하는 스마트폰 앱으로 ATM기기를 통해 제공하던 현금인출업무를 기존 NFC 방식의 안드로이드폰 계열 스마트폰에서 전혀 다른 방식의 아이폰 계열 스마트폰까지 범위를 넓혔다. https://sandbox.fintech.or.kr/business/enterprise.do?lang=ko&id=204; https://sandbox.fintech.or.kr/business/enterprise.do?lang=ko&id=185 (2022.6.7.방문) 참조.

234) 금융결제원 금융결제연구소, *supra note* 228, p.79.

235) 앞의 책, pp.79-80.

타행환공동망을 운영하던 금융결제원은 2001년 4월부터 전자금융공동망을 개시하여 본격적인 인터넷뱅킹 시대를 열었다.[237] 마찬가지로 우리나라의 유일한 청산기관이자 소액결제시스템 운영기관인 금융결제원은 신용카드·전자지급수단 등이 도입될 때마다 새로운 소액결제시스템을 도입하는 방식으로 변화를 일으켰다. 최근 금융결제원을 비롯한 각국의 소액결제시스템 운영기관에서는 블록체인을 활용한 소액결제시스템 도입 연구를 활발히 진행 중에 있다.[238]

나. 법적 과제: 이용자 보호에 관한 법적 공백

1) 선불전자지급수단의 편법적 용도 변경

「전자금융거래법」에서 예정한 선불전자지급수단은 자금이체가 목적이 아니라, 상품과 서비스 구매를 위한 것임에도 불구하고, 간편송금 서비스에서는 자금이체를 목적으로 하여 선불전자지급수단을 이용하는 경우가 있다. 이는 현실과 법률의 부조화를 지급수단의 구조적 변형으로 새로운 지급결제서비스를 만들어낸 대표적인 사례이다. 이와 관련하여 현재 국회에 제출되어 심사 계류 중인 '전자금융거래법 일부개정법률안'(이하 "전자금융거래법개정안")[239]에서는 직불전자지급수단과 선불전자지급수단의 구분을 없애고 있다. 동 개정안을 포함하여 전자지급수단 관련 현행 법률과 현실의 괴리를 살펴볼 필요가 있다.

2) 이용자예탁금 보호와 이용자 권리의 확인

시장주도형 지급수단이 금융규제법상 효력을 발휘하기 위해서는 결제의 완결성

---

236) 금융정보화추진협의회, 한국은행 금융결제국, **전자금융총람** (한국은행, 2015.2.), pp.15-17.

237) 금융결제원 금융결제연구소, *supra note* 228, p.144.

238) 스페인의 지급결제시스템 운영기관 Iberpay, 미국 시티그룹의 Citi Innovation Lab, JP Morgan의 글로벌 청산시스템 PayDirect 등에서 블록체인 기술을 시험 중에 있다. 앞의 책, pp.243-244.

239) 금융위원회의 개정안이지만, 의원입법의 형태로 2020년 11월 27일 전자금융거래법 일부개정법률안(의안번호 2105855, 윤관석의원 대표발의 의안)으로 국회에 접수되어 있다. 윤관석의원안을 기초로 하여, 외부청산시 최소한의 정보만 청산기관이 처리하도록 하고, 지역사랑상품권은 대금결제업에서 제외하는 등의 내용이 담긴 전자금융거래법 일부개정법률안(의안번호 2113137, 김병욱의원 대표발의 의안)도 2021년 11월 4일자로 국회에 제출되어 있다.

과 권리의 확인이 있어야 한다. 은행의 예금계좌를 이용하는 비현금 지급수단에 있어서 결제의 완결성은 지급결제제도를 통해 한국은행에서 최종 결제가 이루어짐으로 완성된다. 또한 이용자는 지급수단의 발행인을 상대로 이용자예탁금에 대한 권리의 확인 가능성이 있어야 한다. 새로운 지급수단을 도입한다면 그 지급수단이 결제의 완결성과 권리의 확인이 가능한 것인지 검토가 필요할 수 있다. 이러한 문제들은 각 지급수단의 구조와 지급결제제도에서 경로를 구체적으로 분석해야만 파악할 수 있다. 이러한 취지에서 이용자예탁금 보호의 문제가 있는 선불전자지급수단에 대한 결제의 완결성과 권리의 확인 가능성을 살펴볼 필요가 있다.

3) 지급결제시스템과 청산기관에 대한 법적 근거

최근 비현금 지급수단의 이용과 지급결제서비스를 제공하는 비금융회사가 증가함에 따라서 지급결제시스템에 관하여 종전과 다른 금융감독 문제가 발생하고 있다. 다양한 지급수단만큼이나 여러 산업군의 비금융회사가 지급결제서비스를 제공함에 따라서 이용자예탁금의 유용, 비금융회사의 파산 등의 위험에 적극적으로 대응할 필요가 높아지고 있다. 더구나 전자금융업자가 자체 청산을 실행하다가 파산 등의 사유로 사업을 중단하는 경우에는 이용자가 이용자예탁금 정보, 전자지급거래 정보 등을 확인할 수 있는 유일한 통로가 차단되는 경우도 있다. 이와 관련하여 전자금융거래법개정안 제2조 제5의3호 및 제36조의9 등에서는 전자지급거래청산기관를 도입을 규정하고, 현행 금융결제원 이외에 다수의 청산기관 설립을 통해서 전자금융업자의 외부 청산을 유도하고 있다. 청산기관이 전자금융업자의 전자지급거래에 대한 정보를 확보하여 이용자 보호를 하겠다는 취지이다. 반면 한국은행은 CBDC가 분산원장방식으로 도입되면 지급인과 수취인의 전자지갑을 이용하여 송금이 이루어지므로, 지급인과 수취인의 거래은행이 상이하여도 별도의 청산기관 설립이 불필요하다고 본다.[240] 청산기관에 대한 이러한 상반된 입장은 이와 관련된 법적 문제를 검토한 후 그 타당성을 생각해볼 필요가 있다.

또 다른 문제 사항은 청산기능을 하는 소액결제시스템에 관한 법적 근거이다. 우리나라의 지급결제시스템 관련 법제는 「전자금융거래법」 등과 같이 지급수단을 발행하는 지급서비스 제공기관과 그에 부속하는 시스템에 관한 사항을 지급수단별로 규정한 것이다. 반면에 지급결제서비스를 제공하는 금융회사 또는 비금융회

240) 한국은행(2019b), s*upra note* 149, p.29-32.

사와 한국은행 사이에서 지급결제시스템을 운영하는 금융결제원 같은 소액결제시스템 운영기관에 관한 법적 공백은 우려할만한 수준이다. 지급결제시스템에서 청산기능은 '금융시스템의 위험 방지'라는 금융규제법의 목적과 '일반채권자 평등의 원칙 준수'라는 도산법의 목적이 충돌하는 경우 그 기능을 다하지 못할 위험이 있으므로,[241] 소액결제시스템에 대한 법적 근거를 고려해 볼 필요가 있다.

2. 선불전자지급수단의 편법적 용도 변경

가. 서언

이 항목에서는 선불전자지급수단의 편법적 용도 변경을 설명하기 위하여, 우선 전자화폐와 비교를 한다. 현행 「전자금융거래법」은 전자화폐를 위주로 설계되어 있기 때문에, 전자화폐가 활성화되었다면 선불전자지급수단은 현재와 같이 각광을 받지 못하였을 확률이 높다. 어떤 사유로 전자화폐가 소멸되고, 선불전자지급수단이 간편송금이라는 방식으로 전면에 나서게 되었는지 살펴본다.

나. 전자화폐의 소멸과 선불전자지급수단의 이용 증가

1) 전자화폐의 의의와 현황

"전자화폐"란 이전 가능한 '금전적 가치'가 전자적 방법으로 저장되어 발행된 '증표' 또는 그 증표에 관한 '정보'이다. 전자화폐는 5가지 요건을 갖추어야 한다. 첫째, 2개 이상의 광역지방자치단체[242] 및 500개 이상의 가맹점에서 이용되어야 한다. 둘째, 발행인[243] 외의 제3자로부터 재화 또는 용역을 구입하고 그 대가를 지급하는데 사용되어야 한다. 셋째, 구입할 수 있는 재화 또는 용역의 범위가 5개 이상이며 5개 업종[244] 이상이어야 한다. 넷째, 현금 또는 예금과 동일한 가치로

---

241) 정순섭(2005), "통합도산법상 금융거래의 특칙에 관한 연구 -채무자회생및파산에 관한법률 제102조 제3항의 해석론을 중심으로", **증권법연구** (한국증권법학회, 2005.12.), p.246.

242) 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도를 의미한다(「지방자치법」 제2조제1항제1호).

243) 발행인은 선불전자지급수단에서 발행인과 동일하게 특수관계인을 포함한다.

244) 업종은 선불전자지급수단에서 사용한 업종과 동일하게 통계청장이 고시하는 것

교환되어 발행되어야 한다. 다섯째, 발행자에 의해 현금 또는 예금과 교환이 보장되어야 한다(「전자금융거래법」 제2조제15호).

전자화폐의 경우 2004년 9월말에는 한국은행·금융결제원·상업은행이 연계하여 발행한 K-Cash를 비롯하여 Mondex, Mybi, A-Cash, VisaCash 등의 전자화폐가 594만 매, 95.4억 원의 발급잔액을 갖추고 있었다. 그러나 그 규모가 지속적으로 축소되어 2020년 2분기 전자화폐 이용금액은 9,500만 원에 불과한 상황이었고, K-Cash도 2020년 12월 15일자로 서비스를 종료하여 전자화폐는 사실상 자취를 감추게 되었다.[245]

2) 전자화폐의 법적 문제

가) 법적 취급만 다른 선불형 전자지급수단

전자화폐의 법적 성질에 관해서는 채권설·자유화폐설·대용화폐설·지급수단설·금권설·유가증권설 등 다양한 견해가 제시되고 있다.[246] 이렇게 다양한 견해가 제시되는 이유는 전자화폐가 자금의 이동과 상품·서비스의 대가 지불을 위한 범용성을 가진 지급수단으로서 도입되었기 때문이다. 한편 전자화폐와 선불전자지급수단은 모두 이전 가능한 금전적 가치가 전자적 방법으로 저장된 증표이며, 선불형 전자지급수단이라는 점에서 그 기능이 유사하다.[247] 더불어 선불전자지급수단이 상품 또는 서비스의 대가로서 지급수단 기능을 넘어서 간편송금의 방식으로 자금의 이동에 사용되면서,[248] 전자화폐와 선불전자지급수단은 그 기능적 차이가

이다.

245) 김보현·곽환희·공일규·이종민, **데이터경제와 디지털금융** - 주요 법률과 이슈 (법문사, 2021.4.), p.157.

246) 손진화(2005), "전자금융거래법 입법상의 쟁점과 전망", **상사판례연구** 제18집 제4권 (한국상사판례학회, 2005.12.), p.19. 다만 전자화폐를 이전하는 경우 가치의 이전이 이루어진다는 점에서 발행자에 대한 채권이라고 보기 어려우며, 전자화폐에 의한 지급은 대물변제로 보아야 하기 때문에 자유화폐라고 보기도 어렵다고 한다. 손진화(2005), 앞의 논문, p.20. 한편 「전자금융거래법」이 제정되기 전에 유통되던 전자화폐에 대해서는 일종의 자유화폐로서 그 법률효과는 일차적으로 당사자간의 계약에 의해 결정된다고 보는 견해도 있었다. 문종진, "전자화폐의 도입에 따른 법적 과제", **금융법연구** 제1권 제1호 (한국금융법학회, 2004), p.84.

247) 미리 화폐가치를 충전하거나 저장하기 위해서 현금이나 다른 지급수단으로 구매하는 절차가 필요하기 때문에 전자화폐와 선불전자지급수단은 모두 선불형 전자지급수단이라고 한다. 서희석, "한국에서 전자지급결제에 대한 법적 규제의 현황", **소비자법연구** 제2권 제2호 (한국소비자법학회, 2016), pp.161-162.

거의 없어졌다.

그런데 전자금융업자가 전자화폐를 발행하기 위해서는 금융위원회에 허가를 받고 자본금 50억 원 이상을 마련해야 하지만, 선불전자지급수단을 발행하는 경우에는 금융위원회에 등록하면 되고 자본금 또는 출자총액도 20억 원 이상이면 가능하기 때문에, 전자화폐와 선불전자지급수단에 대한 진입규제 및 건전성규제에서 큰 차이를 보인다(「전자금융거래법」 제28조 제1항 및 제2항 제3호, 제30조 제1항 및 제2항, 동법 시행령 제17조 제1항 제3호).

결국 전자금융업자 입장에서는 진입규제와 건전성규제가 까다로운 전자화폐대신 기능적 측면에서 거의 동일한 선불전자지급수단을 선택하여 지급서비스를 제공하는 것이 손쉬운 일이 되었기 때문에, 시장에서 전자화폐는 외면 받고 선불전자지급수단이 각광을 받게 된 것이었다. 이는 법률상 규제 차익이 전자금융업자와 이용자의 지급수단 선택권에 영향을 준 실제 사례로서, 동일기능·동일위험·동일규제의 원칙에 비추어 규제상 차익을 제거할 방안을 마련할 필요가 있었고, 2021년 금융위원회가 마련한 전자금융거래법개정안에서는 전자화폐와 선불전자지급수단을 통합하여 규제 차익을 제거하는 방안을 제시하고 있다.[249]

나) 화폐 용어의 사용과 변제의 간주

「전자금융거래법」 제17조에서는 전자화폐를 사용하여 재화나 용역을 구입한 경우 전자화폐로 지급한 때에 대금 지급의 채무가 변제된 것으로 간주하는 규정을 두고 있다. 2005년 정부의 전자금융거래법 제정안에서 제17조의 취지는 전자화폐 등의 거래에 대한 법적 관계를 명확히 하고자, 전자화폐 지급의 효력을 규정하기 위하여 도입한 것이었고,[250] 법정화폐에 대해서는 아무런 고려가 없었던 것으로 추정된다.[251] 전자적 형태의 지급수단에 대한 명칭에서 '화폐'라는 용어를 사용하여 "전자화폐"라고 사용한 것부터가 「한국은행법」 제47조에 대한 고려가 없었다고 볼 수 있다.[252] 이러한 「전자금융거래법」 제17조는 법정화폐와 비현금

248) 선불전자지급수단을 자금의 이동에 관하여 편법적으로 이용한 것에 대해서는 이 절의 항목 2. 참조.
249) 자세한 사항은 이 절의 5. 가. 2) 참조.
250) 현성수, **전자금융거래법안(정부 제출) 검토 보고,** 제17대 국회(제251회) 재정경제위원회 수석전문위원(2005.2.), p.15-16.
251) 당시 제17대 국회 재정경제위원회와 수석전문위원의 보고서에서도 「한국은행법」이나 화폐에 대한 논의는 찾아볼 수 없다.
252) 같은 문제가 지역사랑상품권에서도 발생한다. 제3장 제4절 5. 참조.

지급수단의 기능적 차별성을 무시한 것이어서 법정화폐와 비현금 지급수단인 전자화폐 사이에 다음과 같은 혼란을 발생시키고 있다.

첫째, 「한국은행법」 제47조에 따르면 법정화폐는 한국은행만이 발행할 수 있다. 그런데 명칭에도 '화폐'가 포함되어 있는 비현금 지급수단인 전자화폐는 「전자금융거래법」 제16조 제1항에 의해 금융회사 또는 전자금융업자(이하 "전자화폐 발행자"라 한다)도 발행할 수 있다. '화폐'라는 명칭 사용에도 불구하고 화폐와 비현금 지급수단인 전자화폐는 다른 것이라는 주장이 가능하지만,[253] 동법 제16조 제2항 및 제4항에 따르면 전자화폐발행자는 현금과 동일한 가치로 발행하여야 하고 전자화폐보유자의 요청에 따라 현금으로 교환할 의무를 부담한다. 이 경우 전자화폐는 비현금 지급수단이 아니라 법정화폐로 여길 소지가 있으며,[254] 더 나아가 CBDC로 오해할 소지가 있다. 이는 법정화폐를 한국은행만이 발행할 수 있도록 규정한 「한국은행법」 제47조의 취지와는 정면으로 위배되며, 민간 디지털화폐의 발행으로 인한 혼란을 막기 위해 발행하려는 CBCD의 도입 취지와도 배치된다.

둘째, 법정화폐와 유사한 기능을 하고 있음에도 불구하고 「전자금융거래법」에서 비현금 지급수단처럼 전자화폐를 규율하고 있기 때문에 법정화폐와는 전혀 다른 취급과 감독을 받는다. 법정화폐는 한국은행의 감독을 받고 전자화폐는 금융위원회의 감독을 받아 통용된다. 법정화폐는 금융안정의 목적을 위하여 한국은행의 정책결정기구인 금융통화위원회에서 의결하는 통화신용정책에 따라 매우 신중하게 발행된다(「한국은행법」 제28조 제1항). 반면 전자화폐는 자금세탁의 방지와 거래의 안전성 확보의 목적으로 접근매체에 식별번호를 부여하고,[255] 그 식별번호와 실지명의 또는 예금계좌를 연결하여 관리할 의무만 있을 뿐이며(「전자금융거래법」 제16조 제1항),[256] 전자화폐발행자가 자율적으로 결정할 수 있다. 물론

---

253) 한국은행의 화폐는 「형법」 제207조 제1항에 의해 위·변조시 무기 또는 2년 이상의 징역에 처해진다. 반면 전자화폐는 화폐가 아니라 일종의 유가증권에 해당하므로 위·변조시 「형법」 제214조 제1항에 의해 10년 이하의 징역에 처한다는 점에서 차이가 있다고 한다. 김보현 외 3인, *supra note* 245, pp.157-158.

254) 전자화폐는 유가증권의 일종이므로 화폐와 다르다는 차이에도 불구하고, '화폐'라는 명칭이 갖는 신뢰도로 인하여 불측의 피해가 발생할 것을 우려한 금융당국은 전자화폐에 대해서 엄격한 요건의 허가를 요구하며, 허가 없이 전자화폐의 명칭을 사용한 자에 대해 5천만 원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하고 있으므로, 암호화폐·지역화폐 등의 명칭들은 「한국은행법」과 「전자금융업법」의 취지에 반하는 것이라는 주장이 있다. 앞의 논문, p.158.

255) 현성수, *supra note* 250, p.16.

256) 이 의무마저도 5만원 이하의 전자화폐 발행에는 해당이 없다(전자금융거래법 시

전자화폐는 이론적으로 한국은행이 발행한 총 화폐 즉 M0(본원통화)를 넘어서 발행될 수 없다. 이를 근거로 전자화폐는 금융통화위원회가 의결하는 통화신용정책과 무관한 것이며 더 나아가 M0가 아니라고 주장할 수 있다. 하지만 경제학의 화폐금융론에서는 이미 오래 전부터 M0 이외에도 비현금 지급수단들이 통화량에 영향을 미치는 것으로 보고 M1(협의통화)와 M2(광의통화)를 통화지표로 사용하고 있다.[257] 그러므로 전자화폐의 발행도 통화량에 영향을 미칠 수 있으며 전자화폐의 남발은 금융안정에 영향을 미칠 수 있다.[258] 특히 CBDC와 연관지어 생각할 때 현행과 같이 「전자금융거래법」에서 전자화폐를 규율하는 방식은 문제가 있다.[259]

2006년에 「전자금융거래법」의 제정으로 전자화폐를 제도화하면서 "화폐"라는 칭호를 부여하고 전자화폐의 지급으로 변제를 간주한 배경에는, 현금과 대비하여 전자화폐에 고유한 거래위험(Transaction risk)[260], 비금융회사도 발행이 가능하기 때문에 발행할 수 있는 유동성위험(Liquidity risk)[261]과 신용위험(Credit risk)[262]에 대비하기 위함이었다.[263] 현재에도 이러한 위험이 사라진 것은 아니므로 여전히 규제의 필요성은 상존한다. 하지만 현행 법정화폐와 향후 법정화폐로 도입될 것으로 예상되는 CBDC에 영향을 주지 않는 방식으로 제도적 설계를 변경할 필요가 있으며, 이용자 보호의 측면에서도 시장주도형 지급수단인 전자화폐가 정부주도형 지급수단인 법정화폐나 CBDC와 혼동되지 않도록 구분할 필요가

행령 제11조 제1항).

257) 정운찬·김홍범, *supra note* 43, pp.470-474.

258) 전자화폐제도의 도입 전부터 이러한 문제가 제기되었는데, 전자화폐가 중앙은행의 통화정책에 영향을 줄 수 있다고 보았다. 그 이유로는 중앙은행이 전자화폐의 발행 규모를 알 수 없거나, 비금융기관이 발행한 경우 직접적 통제가 불가능하며, 기존 화폐와 다른 유통 채널을 거치기 때문이라고 한다. 이충열·김재필, "유럽연합과 미국의 전자화폐 규제 차이점 및 원인 분석", **정보통신정책연구** 제10권 제1호 (한국정보통신정책연구원, 2003.6.), p.7.

259) 전자화폐가 CBDC와 관련된 문제점은 제3장 제3절 3. 나. 4) 다) 참조.

260) 전자화폐 거래와 관련된 각종 위험을 의미한다. 전산상 오류, 규정의 미비로 인한 분쟁, 은행의 전자지급승인상 오류, 직원 실수나 전산시스템의 오작동, 범죄 등의 위험을 지칭한다. 이충열·김재필, 앞의 논문, p.6 note 9.

261) 전자화폐 이용자가 일시에 현금화를 요구한 경우 발행자가 이 수요를 충족시킬 수 없는 위험을 의미한다. 이충열·김재필, 앞의 논문, p.6 note 8 전단.

262) 전자화폐 발행자가 이용자예탁금으로 대출 등의 운용을 하던 중 대출 채무자 등이 결제에 실패하여 발생할 수 있는 손실 위험을 의미한다. 이충열·김재필, 앞의 논문, p.6 note 8 후단.

263) 다만 유동성위험과 신용위험은 금융회사에도 존재하며, 비금융회사의 경우 더 강조된다는 의미이다.

있어 보인다.[264]

다. 선불전자지급수단의 편법적 이용구조 허용

1) 배경

"선불전자지급수단"이란 이전 가능한 '금전적 가치'가 전자적 방법으로 저장되어 발행된 '증표' 또는 그 증표에 관한 '정보'이며, 전자화폐를 제외한다. 선불전자지급수단은 2가지 요건을 갖추어야 한다. 첫째, 발행인[265] 외의 제3자로부터 재화 또는 용역을 구입하고 그 대가를 지급하는데 사용되어야 한다. 둘째, 구입할 수 있는 재화 또는 용역의 범위가 한국표준산업분류의 중분류[266]상 2개 업종 이상이어야 한다(「전자금융거래법」 제2조제14호). 선불전자지급수단은 법률에 규정된 지급수단이었지만 버스카드 등 일부 한정된 사용처 이외에 광범위한 지급수단으로서 널리 대중화되어 있지 않았었다. 그 이유는 법률의 규정에도 불구하고 선불전자지급수단이 해당 선불전자지급수단의 발행회사에서만 한정적으로 사용할 수 있어서 서로 다른 선불전자지급수단발행업자 사이에 송금이 거의 이루어지지 않았기 때문이다. 특히 은행 간 송금에는 공인인증서 사용이 의무화되어 있었기 때문에 공인인증서 의무사용이 폐지된 2015년 3월 전까지 은행 간 간편송금은 사실상 불가능에 가까웠다. 다만 「전자금융거래법」 제18조제1항은 "선불전자지급수단 보유자 또는 전자화폐 보유자는 발행인과의 약정에 따라 선불전자지급수단 또는 전자화폐를 타인에게 양도하거나 담보로 제공할 수 있다"고 규정한다. 이에 따라 선불전자지급수단 보유자는 발행인과의 약정에 따라 선불전자지급수단을 타인에게 양도하거나 담보로 제공할 수 있었다.

이러한 상황은 2015년 2월에 스타트업 기업인 (주)비바리퍼블리카에서 간편송금 서비스인 '토스'(Toss)를 출시하면서 크게 달라졌다. 토스는 은행의 출금대체 납부 서비스를 이용하여 우리나라의 지급수단에 구조적 변화를 가져왔다. (주)비바리퍼블리카는 토스를 출시하기 전에 금융위원회에 대하여, 토스 이용회원의 '비

264) 구체적인 개선방안은 이 절의 5. 개선방안에서 다룬다.

265) 발행인은 발행인과 「상법」 제342조의2에 따른 모회사 또는 자회사, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제2조제1호의2 또는 제1호의3에 따른 지주회사 또는 자회사, 「금융지주회사법」 제2조제1항제1호에 따른 금융지주회사 또는 동항제2호에 따른 자회사의 관계에 있는 자를 포함한다(전자금융거래법 시행령 제3조).

266) 「통계법」 제22조제1항의 규정에 따라 통계청장이 고시하는 것을 말한다.

회원'에 대한 선불전자지급수단의 '양도' 처리를 위해. (주)비바리퍼블리카가 금융회사에 비회원 계좌로의 거래지시를 하는 것이 「전자금융거래법」상 '전자자금이체' 업무에 해당하는지 여부에 대하여 질의하였다. 전자자금이체에는 금융회사 또는 전자금융업자에 대한 지급인의 지급지시로 자금이 이체되는 경우(동법 제2조 제12호 가목)와 금융회사 또는 전자금융업자에 대한 수취인의 추심지시로 자금이 이체되는 경우(동법 제2조 제12호 나목)가 있다. 여기서 수취인의 추심지시로 자금이 이체되는 경우를 '추심이체'라고 한다. 이에 대하여 금융위원회[267]는 "현행 전자금융거래법상 단순히 ㈜oo은 금융회사에 비회원 계좌로의 거래지시만을 행하며, 전자적 장치에 의한 자금의 이체는 금융회사가 수행하는 경우 전자자금이체업무 수행자는 '금융회사'로 보아야하며, ㈜oo이 전자자금이체업무를 하고 있다고 볼 수 없습니다"고 답변하였다. 이는 선불전자지급수단의 환매대금을 비회원인 제3자의 계좌로 환급하는 것이 별도로 「전자금융거래법」상 전자자금이체업 등록을 필요로 하지 않는다는 금융위원회의 간접적 확인으로 간주되었다.[268] 2018년 5월 기준으로 토스는 이용 건수 및 금액 모두에서 업계 1위가 되면서, 카카오페이와 함께 금액기준 시장점유율 96.4%를 차지하여 관련 시장을 이끌기 시작했다.[269]

2) 토스 간편송금 서비스의 구조

도표6에서 ①부터 ⑧까지의 숫자는 토스의 간편송금 서비스가 이루어지는 순서를 의미한다. 실제 스마트폰에 있는 토스앱에서는 이러한 과정이 1초도 안 걸려서 실행된다. 서비스 과정을 차례로 설명하면 다음과 같다.

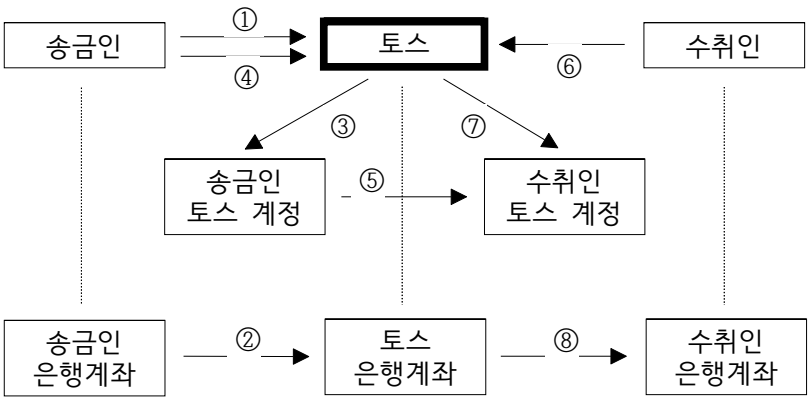
---

267) "토스 서비스의 '모바일머니'가 전자금융거래법상 '선불전자지급수단'에 해당하는지 여부", 금융위원회 법령해석(2015.1.28.), https://better.fsc.go.kr/user/extra/fsc/125/totalReply/view2/jsp/LayOutPage.do?lawreqIdx=337&pastreq_type=&title=토스 서비스의 '모바일머니'가 전자금융거래법상 '선불전자지급수단'에 해당하는지 여부&dataReplyDateSt=&dataReplyDateEd=&sPage=1 (2020.2.5.방문).

268) 이규림, "간편송금의 법적 구조와 과제", **BFL** 제99호 (서울대학교 금융법센터, 2020.1.), p.41.

269) 핀테크지원실, "전자금융업자의 간편송금 거래현황 및 시사점", 금융감독원 보도자료(2018.8.15.), p.13.

도표6. 토스 간편송금 서비스의 구조



3) 토스 간편송금을 위한 준비 단계

우선 토스 서비스로 간편송금을 하려는 이용자는 스마트폰에 토스 어플을 설치해야 한다. 설치 이후에는 자신의 스마트폰임을 인증하는 절차를 거친다. 그 후에 (주)비바리퍼블리카(이하 “회사”)가 제공하는 전자금융거래 서비스 및 관련 서비스(이하 “서비스”)의 이용과 관련하여 ‘서비스 이용 약관’[270](이하 “약관”)에 따른 이용계약을 체결하게 된다(약관 제4조 제1항).

약관 제2조에서는 몇 가지 용어에 대한 정의를 해두었다. 여기서는 설명을 하기 위해 필요한 개념인 PIN·거래지시·토스머니·충전의 정의를 소개한다. “PIN”은 회원이 서비스의 이용과 관련하여, 회원이 회원 본인 확인 및 식별, 거래 승인을 위하여 회원이 직접 설정하고 토스앱에 직접 입력하는 숫자와 문자의 조합 또는 그에 상응하는 수단을 말한다(동조 제1항 제4호). “거래지시”는 회원이 약관에 따라 회사에게 전자금융업무의 처리를 지시하는 것을 말한다(동조 제1항 제8호). “토스머니”는 회원이 회사로부터 발급받은 회원 계정에 부여된 전자금융거래법상 선불전자지급수단을 말한다(동조 제1항 제10호). “충전”은 회원이 서비스를 이용하기 위하여 회사가 회원이 결제계좌로 등록한 통장에서 회원이 요청한 금액을 출금하고, 해당 금액만큼 회원의 토스머니를 증액하는 등의 방법으로 회원의 토스머니 보유 잔액을 증가시키는 행위를 말한다.

---

270) 이 논문에서는 (주)비바리퍼블리카에서 스마트폰 토스 어플에 제공하는 2019년 2월 1일 ‘서비스 이용 약관’을 기준으로 하고 있다.

약관에 동의한 이용자는 본인 인증수단인 PIN을 등록한다. PIN은 자연수 4개와 알파벳 대문자 1개로 구성되어 있다. 약관 제11조 제3항에서는 타인에게 PIN이 누설되지 않도록 주의할 의무를 이용자에게 부과하고 있다. 또한 동조 제4항에서는 회사가 부정거래탐지시스템(FDS)를 운영하고 있으므로, 부정거래로 의심되는 거래가 탐지된 경우에는 서비스 이용을 즉시 중단시키고 회사가 정한 추가 인증을 거치게 될 수 있다고 규정한다.

PIN을 등록한 이용자는 회사가 제시하는 금융회사 중 선택하여 토스머니를 충전할 계좌를 선택한다. 회사가 제시하는 금융회사는, 회사가 사전에 출금이체 관련 계약상대방으로 예정하고 미리 협의를 해둔 금융회사로 제한된다(약관 제29조 제3항). 여기서 출금이체 관련 계약이란 약관에 부속되어 있는 '금융기관 출금이체 약관'(이하 "금융약관")을 말한다. 금융 약관에서는 여러 사항을 정하고 있지만 여기서는 2가지를 소개한다. 첫째, 이용자가 지정한 출금계좌에서 회사를 수납기관으로 하는 출금대체납부를 허용하는 것이다(금융약관 제1조). 출금계좌는 이용자가 토스머니를 충전하기 위하여 지정한 계좌이다. 그리고 회사는 수납기관으로서 별도의 통지 없이 이용자가 지정한 출금계좌에서 즉시 출금할 수 있게 된다. 둘째, 회사가 지정된 출금계좌에서 출금하는 경우에 별도의 청구서나 수표 등이 없이도 출금할 수 있도록 이용자가 허용하는 것이다(금융약관 제2조). 이 경우에 이용자는 이와 같은 방식의 출금에 이의를 제기하지 않는 것에 동의하게 된다. 또한 이용자는 출금이체에 대하여 분쟁이 발생한 경우에 금융회사의 귀책사유가 없는 한 본인의 책임이 된다는 것에 동의한 것이 된다(금융약관 제3조부터 제6조). 이러한 금융 약관의 내용은 회사와 금융회사에 유리하고 이용자에게 불리해 보일 수 있다. 그렇지만 흔히 은행의 '자동이체등록'[271]으로 알려진 즉시 출금대체납부 서비스는 이용자의 편의를 위하여 널리 이용되고 있다.

토스머니를 충전할 계좌를 선택한 이용자는 일정한 금액으로 토스머니를 충전한다(도표6의 ①충전지시). 토스머니는 최대 200만원까지 충전할 수 있다.[272] 토스머니의 충전은 추심이체 방식 등의 방법을 이용한다(약관 제29조 제1항). 이용자는 추심이체의 주요 조건에 관하여 금융약관의 내용에 따라 동의하게 된다(약관 제5조 제1항). 여기서 '추심이체'란 전자자금이체의 2가지 방법 중 하나이다. '전자자금이체'란 지금인과 수취인 사이에 자금을 지급할 목적으로 금융회사 또는 전자금융업자에 개설된 계좌(금융회사에 연결된 계좌에 한함)에서 다른 계좌로 전

271) 정확히는 은행자동출금(Cash Management Service, CMS)이다.
272) 당시 「전자금융거래법」 시행령 제13조 제1항의 200만원 제한에 따른 것이다.

자적 장치에 의하여 자금을 이체하는 것을 말한다. 전자자금이체에는 금융회사 또는 전자금융업자에 대한 지급인의 지급지시로 자금이 이체되는 경우(「전자금융거래법」 제2조 제12호 가목)와 금융회사 또는 전자금융업자에 대한 수취인의 추심지시로 자금이 이체되는 경우(「전자금융거래법」 제2조 제12호 나목)가 있다. 여기서 수취인의 추심지시로 자금이 이체되는 경우를 '추심이체'라고 한다. 즉 토스머니의 충전은 회사가 은행에 대하여 이용자가 정한 금액만큼 추심지시를 하면, 은행이 이용자의 은행계좌에서 회사의 은행계좌로 자금을 이체하는 방식으로 이루어진다(도표6의 ②충전대금 이체).

추심이체가 완료되면 회사는 이용자의 토스계정에 충전금액에 상당하는 토스머니를 기입한다(도표6의 ③충전금액에 상당하는 토스머니 잔고증명). 토스머니가 표상하는 가치는 원화의 가치와 동일하다(약관 제29조 제2호).

4) 토스 간편송금의 실행

이제 이용자는 토스앱으로 간편송금을 실행할 수 있다. 토스앱에서 송금 버튼을 눌러서 원하는 송금액을 입력한다. 토스앱을 통해 송금할 수 있는 금액에는 일정한 제한이 있다(약관 제31조). 미성년자가 아니고 실명 인증이 완료된 이용자의 경우에 1일 송금한도는 1,000만 원이고 1회 송금한도는 200만 원이다. 미성년자의 경우에는 1일 30만 원이고 한 달에 100만 원을 넘을 수 없다. 토스머니를 충전하는 금액도 송금한도에 포함된다. 여기서는 20만 원을 입력하였다고 가정한다. 다음으로 수취인의 은행계좌 번호를 입력하면 토스앱에서 대부분 자동으로 수취인의 이름, 은행명이 확인된다. 이용자는 이를 확인한 후 다시 PIN 번호를 입력하면 간편송금이 시작된다(도표6의 ④송금인의 토스머니 지급지시).

먼저 회사는 수취인에게 토스 계정이 있는지를 확인한다. 수취인의 토스 계정 존부에 따라 간편송금의 절차가 달라진다. 수취인에게 토스 계정이 있는 경우에 회사는 이용자의 토스 계정에서 20만원에 해당하는 토스머니를 차감하고 수취인의 토스 계정에 20만원에 해당하는 토스머니를 증가시킨다(도표6의 ⑤토스 계정의 잔고 증감 처리). 그 이후 수취인은 회사로부터 증액된 토스 머니를 그대로 둘 것이지 아니면 환급 받을 것인지 문의를 받는다. 수취인이 환급 지시를 하면(도표6의 ⑥환급 지시), 회사는 수취인의 토스 계정에서 환급액에 해당하는 토스 머니를 감액 처리한다(도표6의 ⑦토스 머니의 감액 처리). 그리고 회사의 은행계좌에서 수취인의 은행계좌로 감액된 금액만큼 송금을 하게 된다(도표6의 ⑧환급 처

리). 이로써 간편송금은 완료되고 회사는 이용자에게 간편송금이 완료되었다는 통지를 한다.

수취인이 토스 계정을 갖고 있지 않은 경우에 회사는 이용자에게 간편송금이 이루어지지 않았음을 통지하고 다른 방법을 권한다. 단순히 수취인의 토스 계정에서 20만 원에 해당하는 토스머니를 차감하고, 회사의 은행계좌에서 수취인의 은행계좌로 20만 원을 송금처리하면 될 것처럼 보인다. 하지만 「전자금융거래법」 제18조 제2항은 "선불전자지급수단 또는 전자화폐를 양도하거나 담보로 제공하는 경우에는 반드시 발행자의 중앙전산시스템을 경유하여야 한다."고 규정하여 이를 허용하지 않는다. 이용자의 토스 머니는 반드시 발행자의 중앙전산시스템을 경유해서 수취인의 토스계정으로 이동해야 한다는 취지이다. 따라서 회사로서는 이용자에게 문의하여 얻은 수취인의 연락처를 통해 수취인이 회사의 토스 서비스에 가입을 권유하는 방법으로 간편송금을 완료하기도 한다. 다만 동법 제18조 제2항 단서에 의하여 "실지명의가 확인되지 아니하는 선불전자지급수단" 또는 동법 "제16조 제1항 단서의 규정에 따른 전자화폐"의 경우에는 발행자의 중앙전산시스템을 경유하지 않아도 된다. '실지명의'란 주민등록표상의 명의, 법인 사업자등록증상의 명의, 단체 대표자의 실지명의 또는 단체의 고유번호 또는 납세번호, 외국인등록번호, 여권 등을 의미한다(금융실명법 제2조 제4호 및 동법 시행령 제3조). 또한 후자의 전자화폐는 발행권면의 액수가 5만 원 이하인 전자화폐를 말한다(전자금융거래법 시행령 제11조 제1항).

5) 법적 과제

본래 선불전자지급수단은 상품 또는 서비스의 대가를 결제하기 위한 지급수단이기 때문에, 이용자가 상품 또는 서비스를 제공한 사업자에 대하여 선불전자지급수단을 일방적으로 이전하기 위한 구조로 설계되어 있다. 즉 사업자가 발행한 선불전자지급수단을 구매한 이용자가 상품 또는 서비스를 이용한 후 해당 선불전자지급수단을 사업자에게 이전하는 구조이므로, 사업자는 선불전자지급수단을 판매한 시점에 이미 판매한 선불전자지급수단의 금액만큼 이용자의 자금을 보유하게 된다. 사업자로서는 선불전자지급수단의 수령을 거부하거나 선불전자지급수단을 제공한 다른 사업자의 파산 등의 신용위험을 고려할 필요가 없고, 추후에 이용자가 제시하는 선불전자지급수단을 일방적으로 수용하면 되는 구조이다.

이러한 선불전자지급수단은 「전자금융거래법」에서 요구하는 2가지 요건을 갖추

어야 한다. 첫째, 발행인[273] 외의 제3자로부터 재화 또는 용역을 구입하고 그 대가를 지급하는데 사용되어야 한다. 둘째, 구입할 수 있는 재화 또는 용역의 범위가 한국표준산업분류의 중분류[274]상 2개 업종 이상이어야 한다(「전자금융거래법」 제2조제14호). 즉 「전자금융거래법」이 예정하고 있는 선불전자지급수단의 용도는 2개 이상의 서로 다른 업종을 가진 제3자로부터 재화나 용역을 구매하고 대가를 지불하는 용도로 사용되는 것이며, 서로 다른 이용자 사이에 자금을 이전하도록 설계된 것이 아니다. 토스는 선불전자지급수단을 재화나 용역의 구매 대금으로 사용하지 않고, 송금인과 수취인 사이에 자금의 이동 목적을 위하여 편법적으로 용도를 변경한 것이다.

송금인이 간편송금서비스로 선불전자지급수단을 수취인에게 자금을 이전하고자 하면, 2가지 문제가 남을 수 있다. 먼저 수취인이 선불전자지급수단의 이전을 거부할 수 있다. 이는 송금인과 수취인 사이에 지급수단에 관한 합의의 성립 문제이므로, 양자가 합의한 경우에는 별다른 문제가 되지 않는다. 비현금 지급수단인 선불전자지급수단과 강제통용력을 가진 법정화폐와의 차이점이기도 하다.

다음으로 수취인이 받은 선불전자지급수단의 환매에서 문제가 발생할 수 있다. 선불전자지급수단의 환매로 수취인의 예금계좌에 해당 금전이 입금되어야, 궁극적으로 자금의 이전이 완료되었다고 볼 수 있다. 하지만 환매가 이루어지기 전에, 선불전자지급수단을 발행한 사업자가 파산 등의 신용위험이 발생하면, 모든 신용위험은 별다른 특약이 없는 한 선불전자지급수단을 지급수단으로 합의한 수취인이 부담하게 된다.

또한 선불전자지급수단발행업자는 은행에 개설한 법인명의의 은행예금계좌들을 통하여 선불전자지급수단 발행대금의 취득과 환급을 처리하므로, 이동되는 자금의 명의자가 선불전자지급수단발행업자의 법인 명의로만 인식되는 문제점이 있다. 이는 특히 2019년 7월 1일부터 전자금융업자에게도 자금세탁 방지의무를 적용한 특정금융정보법을 준수하기 어려운 실무상 문제를 야기한다.[275] 또한 반드시 선불전자지급수단발행업자의 법인 명의의 은행계좌를 거쳐야하기 때문에 대규모 선불충전금이 쌓이게 되는 원인이 되고 있다. 이와 같이 선불전자지급수단의

---

273) 발행인은 발행인과 「상법」 제342조의2에 따른 모회사 또는 자회사, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제2조제1호의2 또는 제1호의3에 따른 지주회사 또는 자회사, 「금융지주회사법」 제2조제1항제1호에 따른 금융지주회사 또는 동항제2호에 따른 자회사의 관계에 있는 자를 포함한다(전자금융거래법 시행령 제3조).

274) 「통계법」 제22조제1항의 규정에 따라 통계청장이 고시하는 것을 말한다.

275) 자세한 사항은 이규림, *supra note* 268, pp.47-48.

편법적 이용을 허용하면서 이용자예탁금 보호에 심각한 문제가 발생하고 있으며, 이에 대한 개선 방안을 생각해보아야 한다.[276]

3. 선불전자지급수단의 이용자에 관한 법적 과제

가. 착오송금

1) 논의의 배경

송금인이나 송금은행의 착오로 다른 계좌에 자금이 입금된 경우를 착오입금 또는 착오송금이라고 한다.[277] 착오송금은 종래에도 문제가 되었지만, 최근 핀테크 발달로 비대면 금융거래가 확산되면서 착오송금 발생이 증가 추세에 있으며, 2020년에는 약 20만 건의 착오송금이 발생했으나, 이 중 절반에 이르는 약 10만 건이 반환되지 않는 문제가 있었다.[278]

이에 금융위원회는 개정된 「예금자보호법」[279]의 2021년 7월 6일 시행을 앞두고, 같은 해 6월 9일에 '착오송금 반환 지원 등에 관한 규정'을 제정하여, 반환지원 대상 금액, 반환지원 및 회수 절차를 규정하였다. 반환지원 대상 금액은 5 ~ 1천만 원이며, 먼저 금융회사를 통해 상대방에게 반환을 요청한 후, 반환되지 않은 경우만 예금보험공사에 신청할 수 있고, 예금보험공사는 자진반환 안내 또는 법원의 지급명령을 통해 금전을 회수한 경우 회수 관련 비용을 차감한 잔액을 송금인에게 반환한다.

그런데 착오송금된 자금에 대해 수취은행의 상계와 수취인의 채권자에 의한 압류 등을 인정하는 금전사법상 법리[280]와 선불전자지급수단을 제공한 비금융회사

---

276) 구체적인 개선 방안은 이 절의 5. 다. 참조.

277) 정순섭(2017a), *supra note* 38, p.393.

278) 금융위원회 구조개선정책과, "7월 6일 이후 착오송금 반환지원 제도 시행", 금융위원회 보도자료 (2021.6.15.), p.2.

279) 국회는 착오송금을 "단순한 개인의 실수가 아닌 금융거래시스템 발전 과정에서 수반되는 부작용"으로 보고, 회수 관련 인프라와 전문성을 갖춘 예금보험공사로 하여금 착오송금 관련 부당이득반환채권을 매입하여 사후정산 방식으로 착오송금인의 재산상 손해를 최소화하기 위하여 2021년 1월 5일 「예금자보호법」(법률 제17878호)을 일부 개정하였다.

280) 이 외에도 개정된 「예금자보호법」에 대하여, 착오송금된 금액에 대한 민사상 부당이득반환청구권과 형사상 물권적 반환청구권의 차이 문제, 지급결제의 완결성 및

의 계정간 착오송금의 경우에는 금융위원회가 착오송금의 지원을 할 수 없어서 문제가 된다.

한편, 착오송금이 발생하는 대표적인 지급수단은 예금계좌·선불전자지급수단·가상자산이다. 선불전자지급수단은 궁극적으로 은행의 예금계좌를 이용하여 자금의 이동을 실현하는 간편송금서비스에 사용된다. 반면, 가상자산은 주로 국제적 자금의 이동에 사용되고, 전자화폐는 거의 사용되지 않으며, 신용카드(간편결제)는 자금의 이동 용도로 사용되기 어렵다. 그러므로 이 항목에서는 예금계좌와 선불전자지급수단을 중심으로 논의를 전개한다.

2) 예금계좌를 지급수단으로 하는 착오송금

예금계좌를 지급수단으로 사용한 경우에 대해서는 금전사법상 착오송금의 법리가 있다. 판례에 따르면,[281] 착오송금이라 할지라도 송금의뢰인이 수취인의 예금계좌에 계좌이체를 한 경우에는 원인이 된 법률관계에 관계없이 일단 수취인과 수취은행 사이에 계좌이체금액 상당의 예금계약이 성립하고, 수취인이 수취은행에 대하여 예금채권을 취득하게 된다. 또한 송금의뢰인은 위와 같이 착오송금한 금액만큼 예금채권을 취득하게 된 수취인에 대하여 해당 금액 상당의 부당이득반환청구권을 갖게 된다. 다만 수취은행에 대해서는 부당이득반환청구권을 주장할 수 없다. 이러한 판례의 법리에 따르면 착오송금의 경우에는 송금의뢰인이 수취인에 대하여 부당이득반환청구권을 청구하는 것 외에는 별다른 구제 방안이 없다.[282] 일부 판례에서 권리남용의 법리를 활용하여 수취은행의 상계를 제한하기도 하지만,[283] 정지조건부 상계계약의 경우 상계적상의 발생 시점에 자동적으로 상계가 이루어지기 때문에 권리남용의 주관적 요건을 충족하기 어려운 문제가 있는 등 근본적 해결책이 되지는 못한다.[284] 이와 같은 착오송금의 법리 문제에 대

임금기장의 추상성에 비추어 수취인계좌의 입금기장 및 예금채권을 말소하는 법리의 문제를 지적하는 견해가 있다. 자세한 사항은 임정하, "착오송금의 분쟁해결지원과 관련 법리의 재검토 - 예금자보호법 개정안을 중심으로", **은행법연구** 제12권 제1호 (한국은행법학회, 2019.5.), pp.20-24.

281) 대법원 2007. 11. 29. 선고 2007다51239 판결; 대법원 2004. 5. 14. 선고 2004다12219 판결 등.

282) 이상용(2017), "지급이체의 법률관계 - 착오송금 문제 분석의 기초", **법학연구** 제28권 제2호 (충남대학교 법학연구소, 2017), p.156.

283) 대법원 2010. 5. 27. 선고 2007다66088 판결.

284) 서울중앙지방법원 2010. 10. 5. 선고 2010나11711 판결(상고 기각 확정); 이상용, *supra note* 282, p.156 각주3.

하여, 금전도 관리가능한 물건으로서 소유권의 대상이라고 본다면, 수취인의 예금계좌에 착오송금된 금액에 대해 지급인의 소유권을 인정함으로써 해결할 수 있다는 견해도 있다.[285]

3) 선불전자지급수단을 이용한 착오송금

가) 예금보험공사의 반환지원에서 제외되는 착오송금

표7과 같이 금융회사의 계좌에서 비금융회사의 계정으로 송금과 비금융회사의 계정에서 다른 비금융회사의 계정으로 송금은 금융위원회의 반환지원에서 제외된다. 금융회사의 계좌에서 비금융회사의 계정으로 송금은 현재 불가능하기 때문에 논의의 대상이 아니지만, 송금인의 비금융회사 계정에서 수취인의 비금융회사 계정으로 송금은 반환지원 대상이 안 된다는 점을 주목할 필요가 있다. 금융위원회는 그 경우에 예금보험공사가 수취인의 실지명의를 확인할 수 없으므로 반환지원 대상에서 제외한다고 밝히고 있다.[286] 즉 전자금융업자의 자체청산에 대해서는 이용자의 실지명의를 확인할 수 없으므로 반환지원에서 제외한다는 의미이다.

표7. 금융위원회의 반환지원 대상에서 제외되는 착오송금[287]

송금인		수취인	반환지원
금융회사 계좌	→	금융회사 계좌	○
간편송금 계정	→	금융회사 계좌	○
금융회사 계좌	→	간편송금 계정	×
간편송금 계정	→	간편송금 계정	×

나) 비금융회사의 계정으로 착오송금시 이용자의 권리 확인 불가

이용자의 실지명의를 확인할 수 없는 이유는 비금융회사의 계정이 이용자의 개

285) 임정하, *supra note* 280, pp.21-22.
286) 금융위원회 구조개선정책과, *supra note* 278, p.3.
287) 앞의 보도자료, p.3.

인정보 중에서 개인을 식별할 수 있는 일부 정보만을 갖고 있기 때문이다.[288] 예를 들어, 이용자가 카카오페이에 가입할 경우, 본인확인절차를 거치게 되는데, 이 경우 이용자의 주민번호 등의 개인정보는 이동통신회사 또는 신원확인기관에 제출되고, 비금융회사에게는 휴대전화번호 또는 은행의 예금계좌번호가 해당 이용자의 소유가 맞다는 정보만 전달되므로, 비금융회사는 이용자의 이름, 휴대전화번호, 예금계좌번호, 주민등록번호 중 일부만을 보유할 뿐이다. 일반적으로 법원의 민사소송에서 본인을 특정할 수 있는 개인정보인 주민등록번호 전체, 주소지 등은 보유하지 않는다는 것이다. 따라서 비금융회사의 계정으로 착오송금시에는 이용자의 권리 확인이 불가능한 상황이 발생한다.

4) 소결: 비금융회사 계정을 가진 이용자 보호의 필요

예금계좌를 지급수단으로 하는 착오송금에 관해서는, 금전사법의 법리상 부당이득반환청구권을 통하여 착오송금된 금액을 찾아올 수밖에 없는 것이 현실이고, 이러한 문제를 지원하기 위하여 예금보험공사가 반환지원 사업을 진행 중에 있으므로, 적어도 예금계좌를 지급수단으로 하는 착오송금에는 송금인의 보호를 위한 법적 통로가 마련되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 선불전자지급수단을 지급수단으로 하여 착오송금된 경우에는, 송금인의 비금융회사 계정 또는 수취인의 비금융회사 계정에 관하여 실지명의를 확인할 수 없는 관계로 각각 법적 권리의 확인조차 안 되고, 착오송금한 송금인이 부당이득반환청구권을 행사할 법적 통로가 막혀있다. 따라서 비금융회사의 계정을 가진 이용자에 대한 별도의 보호 방안이 필요한 것이 현실이다.

나. 계좌와 계정의 구분

1) 논의의 배경

상기 항목과 같이 비금융회사의 '계정'에서 이용자의 권리 확인이 불가한 상태가 발생한다. 그런데 우리가 흔히 알고 있는 '계좌'는 은행의 예금계좌이다. 계좌와 계정의 차이는 널리 알려져 있지 않다. 지급수단 발행자로서 비금융회사가 금

288) 필자가 예금보험공사 담당자에게 전화로 문의하여 확인한 사항이다. 다만 서면 확인답변은 받을 수 없었다.

융회사를 압도하고, 비금융회사의 계정을 이용하는 지급수단이 늘어나는 현실에서,[289] 이용자의 보호를 추구할 수 있는 방안을 모색하기 위해서는 계좌와 계정을 법적으로 명확히 정리할 필요가 있다.

2) 회계학상 계정과 계좌의 개념적 구분

먼저 '계정'은 일반적으로 회계 장부에서 자산·부채·자본금·수익·비용 등의 구성 부분에 대한 가치 증감을 기록·계산하는 특수 형식을 말한다. 계정은 자산·부채 등 각 항목별로 나뉘어 기록되는데 이 경우 각 계정의 항목을 '계정항목'이라 한다. 각 계정항목은 왼쪽의 차변(Debtor)과 오른쪽의 대변(Creditor)으로 구성되어 있으며, 차변에는 자산이, 대변에는 부채와 자본이 표시된다.

다음으로 '계좌'는 계정계좌의 줄임말이며, 일반적으로 장부상에 설정되는 계정기입의 주소를 말한다. 상업부기에서는 재산의 증감과 손익의 발생을 계정과목별로 기록한 주소를 계좌라고 한다. 이러한 계좌는 일정한 계정과목에서 특정한 가치의 변동 정보를 지칭하는 기능을 한다. 예를 들어, 예금계좌는 경우 은행의 계정과목 중 하나인 예금에서 특정한 계좌를 지칭하는 기능을 하고, 예금계좌번호는 그러한 계좌를 숫자로 구분하여 표기한 것이다.

그러므로 회계학에서 계정은 가치의 증감을 기록하는 '방식'이고, 계좌는 가치의 변동 정보를 기록한 '주소'라는 점에서 개념적으로 구분할 수 있으며, 계정이 계좌보다 더 큰 항목의 개념으로 하나의 계정 속에 다수의 계좌가 존재할 수 있다고 정리할 수 있다.

3) 계정과 계좌의 법적 구별

가) 필요성

계정과 계좌를 법적으로 구별하여 사용할 필요성은 압류 등 법적 조치를 할 수 있는지 여부에 있다. 일반적으로 계정은 특정할 수 없어서 법적 조치를 취하기 곤란하지만, 계좌는 특정할 수 있으므로 압류 등 강제집행을 할 수 있다고 본다. 이러한 계좌의 특징 때문에 예금계좌는 현금과 동일한 취급을 받기도 하는 것이다.[290] 조사결과[291] 대부분의 법률에서는 회계학의 개념과 동일하게 계정을 회계

289) 제4장 제2절 1. 가. 현상 참조.

상 자금 배정과 관리 방법으로, 계좌는 예금계좌와 같은 구체적 대상을 지칭하는 의미로 사용하고 있다.

하지만 정보통신기술 분야에서 계정은 일반적 의의와 다른 의미로 사용하고 있으며, 최근 출현하는 지급수단은 모두 정보통신기술을 기반으로 하고 있기 때문에 정보통신기술 분야와 금융 분야의 만남이 용어상 혼란을 일으키고 있다. 정보통신분야에서 사용하고 있는 계정이라는 용어는 그 내용을 따져보면 계좌에 가깝다. 왜냐하면 지급결제서비스를 이용하기 위하여 가입하는 계정에는 소비자의 개인식별정보, 은행의 계좌번호, 신용카드정보를 필수적 요소로 하여 때로는 주소·핸드폰번호·직장주소·직장전화번호 등의 정보가 담겨있기 때문이다. 전자금융업자가 지급결제서비스를 제공하기 위하여 사용하는 계정에도 회계학상 개념과 같이 단순히 가치의 증감을 기록하지 않는다. 핸드폰번호 인증을 통한 개인식별정보를 시작으로 하여 개인의 사적 정보를 포함하고 있다. 정보통신분야 중에서 좀 더 세부적으로 지급결제서비스 핀테크기업에서는 대체로 은행의 예금계좌보다도 더 많은 개인정보를 소비자에게 요구하고, 소비자의 계정을 통해 은행의 예금계좌보다도 더 많은 개인정보와 신용정보를 보유하고 있다.

이 쯤 되면 은행의 예금계좌보다도 많은 정보를 담고 있는 계정에 대해 특정할 수 없어서 법적 강제조치를 할 수 없다는 논리에 의문이 들기 시작한다. 즉 계좌와 계정이 어떤 차이가 있는지 의문이 들기 시작한다.

나) 예금계좌와 계정의 구별

소비자가 은행에 예금을 하는 경우 '예금거래 기본약관'(공정거래위원회 표준약관 제10012호, 2020.6.5.개정, 이하 "기본약관"으로 칭한다)에 준하여 마련된 해당 은행의 약관에 따라서 예금거래계약을 체결하게 된다. 기본약관 제5조 제1항에 따르면 이용자는 거래를 시작하기 전에 "인감 또는 서명, 비밀번호, 성명, 상호, 대표자명, 대리인명, 주소 등 거래에 필요한 사항"을 신고하여야 한다. 이와 같은 소비자의 정보는 기본약관 제2조 제2항에 따라 예금거래의 실지명의를 확인하기 위해에 필요한 주민등록증·사업자등록증 등 실명확인증표의 제시나 제출 요구와 맞물려있다. 추후 예금의 실지명의자를 확인하기 위하여 필요한 정보인 것이다.

290) Ross Cranston et 3, *supra note* 75, pp.363-365.

291) 법제처의 국가법령정보시스템을 이용하여 '계좌'와 '계정'이라는 용어를 검색하여 나온 법률들을 정리해보았다.

은행은 예금거래계약을 체결한 이후 해당 소비자를 위한 계정을 생성한 후 입금된 자금의 금액을 해당 계정의 예금계좌의 대변과 차변에 기입한다. 은행의 입장에서 예금은 부채에 해당하므로 차변에 기입되고 차변에 기입된 금액은 곧 예금거래계약에 의해 해당 소비자에 대해 은행이 부담하는 채무가 된다. 이것이 예금거래계약과 예금계좌에 대한 일반적인 구조이다.

그런데 소비자가 전자금융거래를 하기 위해서는 은행과 별도의 온라인서비스 약관[292]에 따른 계약을 체결하게 되며, 은행이 소비자 식별을 위하여 별도로 전자금융거래 계정을 만들어 소비자의 아이디, 비밀번호, 은행이 정한 인증서, 생년월일, 계좌번호, 계좌비밀번호, 보안매체 비밀번호의 정보를 보유한다. 은행에서 이 정보들을 해당 소비자의 계정에 같이 저장하고 있는지 알 수는 없다.[293] 다만 전자금융거래용 계정에는 계좌번호가 포함되어 있으므로 논리적 구조상 예금계좌와 별도로 저장 및 관리될 것으로 추정된다.

최근 출현하는 지급수단은 전자적 형태의 데이터, 즉 정보로 존재하기 때문에 이용자의 식별정보와 지급수단에 상응하는 법정화폐의 금액정보 중 어느 하나라도 부족하면 지급수단을 사용할 수 없다. 현재 은행에서 법정화폐의 금액정보와 이용자 식별정보를 다루는 방식은 장표식 지급수단에서 전자적 형태의 지급수단으로 넘어가는 중간 즈음에 있다. 이는 은행이 금융규제법과 전자거래 관련 규제법을 동시에 준수해야 하는 상황이 되면서 생겨난 현상으로 이해된다. 이미 금융과 전자통신기술의 융합 현상이 일반화된 만큼 관련 법제도를 개선하여 지급수단 관련 정보를 정리하고 필요한 정보를 구체적으로 한정하는 방안을 생각해볼 필요가 있다.

다) 예금계좌와 가상계좌의 구별

간편송금 또는 간편결제를 제공하는 전자금융업자는 그 업무를 수행하기 위하여 법인인 전자금융업자 명의로 실지명의가 확인된 하나의 은행 계좌를 개설하고, 소비자별로 별도의 가상계좌를 만들어 사용한다. 여기서 '가상계좌(virtual account)'[294]는 은행의 모(母)계좌 또는 대표계좌에 딸린 가상의 자(子)계좌로서

292) 이 항목에서는 신행은행의 '신한온라인서비스이용약관'(2021.5.1.기준)을 참조하였다.
293) 한국은행에 관련 자료를 요청해보았으나 보안을 이유로 거부되었다.
294) 금융감독원 홈페이지 법규QNA에서 은행과 가상계좌 설명(2006년 6월 30일), https://www.fcsc.kr/C/fu_c_03_02.jsp?faq_seq=10004&lineNo=1202

모계좌와 연계된 수많은 전산코드(CMS코드)가 일종의 계좌역할을 수행하는 것이다. 즉, 실지명의로 확인된 모계좌에 연결된 여러 개의 계좌이다. 소비자가 가상계좌로 입금을 하면 그 자금은 실지명의로 확인된 모계좌로 자금이 집금되며, 입금 잔액을 갖지 못 한다. 증권사의 CMA서비스나 이동통신사에서 제공한 자금이체서비스 등이 가상계좌를 통해 이루어진 대표적 서비스로 알려져 있다. 가상계좌는 이와 같이 그 자체로는 실지명의가 확인될 수 없고 모계좌로 자금이 이동하기 위한 도관 같은 기능을 할 뿐이다.

그러므로 가상계좌는 법적 강제조치의 대상이 될 수 없다. 가상계좌의 이러한 법적 성질은 전자금융업자가 소비자에게 제공하는 가상계좌에 대해 아무런 법적 조치를 할 수 없음을 의미한다. 전자금융업자의 서비스를 이용한 소비자와 대립되는 법적 지위를 가진 상대방은 소비자의 가상계좌에 대하여 해당 소비자 또는 전자금융업자에 대해 압류 등의 강제집행을 할 수 없을 것이다. 만일 법원이 강제집행을 허용하여도 아무런 자금이 없기 때문에 실효성이 없을 것이다.

4) 계좌와 계정에 대한 입법례

가) 우리나라

많은 법률에서 '계좌'라는 용어를 사용하고 있지만, 이에 대한 정의 규정을 찾아볼 수 없다.

한편 2019년 2월 금융위원회[295]는 금융결제망에 참가 할 수 없는 핀테크기업은 모든 은행과 제휴를 맺어야 하므로 높은 이용료[296]를 부담해야 하고 특정 은행이 제휴를 거절할 경우에는 지급수단으로서 기능이 현저하게 저하된다고 보았다. 이러한 문제를 해소하기 위하여 전자금융거래개정안 제13조 제1항 제1호에서는 지급계좌제도를 도입하였다. 다만 동호에서도 "종합지급결제사업에 개설된 수취인의 계좌"라고 표현하고, 지급계좌를 도입하면서 계좌와 계정의 용어를 구분해서 사용하고 있다.

(2020.5.11.방문).

295) 금융위원회, "개방형 금융결제망(오픈뱅킹) 구축, 핀테크 성장을 촉진하고 생활금융을 혁신하겠습니다 - 핀테크 및 금융플랫폼 활성화를 위한 '금융결제 인프라 혁신 방안'", 보도자료 별첨(2019.2.26.).

296) 1건당 약 400-500원 내외의 수수료를 부담하며 평균결제금액 3만원 가정 시 약 1.5% 수준; 앞의 보도자료, 별첨 p.4.

다음으로 계정에 관해서는 「저작권법」 제102조 제1항 제1호 다목에서 “온라인서비스제공자가 이용자를 식별·관리하기 위하여 사용하는 이용권한 계좌”를 “계정”으로 지칭하고 있다. 이 규정은 정보통신기술 분야에서 이용자의 아이디·패스워드·식별정보 등이 저장된 장소나 방식을 ‘계정’이라 칭하는 것을 반영한 것이다. 이러한 용법에서 보면 계정과 계좌는 같은 개념이 되고 계정에 대해서도 법적 조치가 가능하다고 볼 수 있다. 같은 취지로 「저작권법」 제103조의2 제2항 제3호에서는 법원이 특정 계정의 해지를 명할 수 있다고 규정한다. 한편 「저작권법」 제122조 제3항에서는 저작권위원회에 대한 기부금을 별도의 계정으로 관리하도록 규정하여 동일 법률에서 계정이란 용어를 다른 의미로 사용하고 있다.

나) 미국

미국에도 계좌 또는 계정(account) 자체에 대한 정의 규정은 찾아보기 어렵다. 다만 미국의 연방예금공사에 관한 법률[297]에서는 ‘예금’(deposit)을 “은행 또는 저축연합이 일상적 업무수행과정에서 받거나 보유한 화폐 또는 그와 동등한 것의 잔고”라고 정의하고 있다. 즉 입법방식이 우리나라는 예금계약에 따른 예금계좌를 전제로 하고 있지만, 미국은 예금계약에 따른 예금, 즉 자금 자체에 대한 정의 규정을 두는 방식이다.

다) 유럽연합과 영국

유럽연합의 예금보호제도에 관한 지침[298]에서는 ‘예금’을 “일반적 은행 거래에서 임시로 또는 계좌에 남겨진 자금에 대한 입금 잔고”라고 정의하고 있다. 유럽연합의 지급계정에 대한 지침[299]에서는 지급계정(payment account)에 대한 정

297) 12 U.S.C. §1813 (l) Deposit
The term "deposit" means-
(1) the unpaid balance of money or its equivalent received or held by a bank or savings association in the usual course of business (…).

298) Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes, Article 2 Definitions
(3) ‘deposit’ means a credit balance which results from funds left in an account or from temporary situations deriving from normal banking transactions (…).

299) Directive 2014/92/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on the comparability of fees related to payment accounts,

의가 있다. 동 지침에서 지급계정을 설정한 취지는 최근 유럽연합의 경제활동에 중요한 은행계좌(bank account)를 개설하지 못하는 경우가 많았기 때문에 유럽연합 회원국으로 하여금 모든 소비자에게 지급계정을 개설할 권리를 인정해주고 지급계정을 통하여 지급결제서비스 산업의 경쟁력을 높이려는 것이었다. 간단히 말하면 은행계좌가 아닌 비금융회사의 지급계정을 인정해주겠다는 것이다.

동 지침 제2조 제3항[300]에서는 지급계정을 "지급거래의 실행을 위하여 한 명 이상의 소비자 명의로 되어 있는 계정"이라고 정의한다. 이 정의 규정에서 중요한 용어는 "한 명 이상의 소비자"이다. 일반적으로 은행의 예금계좌는 개별로 생성된다. 즉 개별로 어떤 사람이나 법인에게 어떤 금액의 자산이 있다는 것을 지칭하는 주소가 생성된 것이다. 반면에 유럽연합의 지침에 의한 지급계정은 개념 자체에서 다수의 인원을 예정하고 있다.

영국의 금융업규정[301]에서는 예금을 금융기관에 대해 환급 등 "일정한 조건으로 지급된 화폐의 총합"이라고 정의한다.

라) 일본

일본의 「은행법」(銀行法) 제2조 제2항, 「예금보험법」(預金保険法) 제2조 제2항 등에서도 계좌와 예금에 대한 명시적 정의 규정을 두지 않고 있다. 특히 「자금결제에 관한 법률」(資金決済に関する法律)에서도 별도로 계좌나 계정에 대한 정의 규정을 두고 있지 않다.

5) 소결

가) 계좌와 계정에 대한 구분 기준

---

payment account switching and access to payment accounts with basic features Text with EEA relevance.

300) Directive 2014/92/EU Article 3 Definitions
(3) 'payment account' means an account held in the name of one or more consumers which is used for the execution of payment transactions.

301) The Financial Services and Markets Act 2000 (Regulated Activities) Order 2001 §5 Accepting deposits
(2) In paragraph (1), "deposit" means a sum of money, other than one excluded by any of articles 6 to 9, paid on terms (…).

정보통신기술 분야에서 사용되는 용어와 금융 분야에서 사용되는 용어가 동일하지만 그 의미가 다른 경우를 지금처럼 그대로 유지하는 것은 규제를 받는 사업자뿐만 아니라 법적 분쟁의 당사자가 될 수 있는 이용자의 입장에서도 법적 불안정성이 발생하기 때문에 바람직하지 않다. 비금융회사가 제공하는 계정에 대해서도 예금계좌와 같이 법적 강제조치가 가능하도록 계좌와 계정을 구분하여 정의규정을 마련할 필요가 있을 것이다. 계정과 계좌의 구분 기준은 계층적 관계에 관한 정보의 내용을 생각할 수 있다. 이를 기준으로 유럽연합의 입법례를 참고할 때, 계정은 이용자를 포함하여 하나 이상의 은행계좌 및 그 외의 정보라고 보고, 계좌는 이용자 1인에 대한 은행의 예금계좌와 유사한 것을 의미한다고 보는 것이 적정하다.

나) 전자금융거래법개정안에서 계좌와 계정의 구분

전자금융거래법개정안과 같이 비금융회사가 수행하는 지급업무의 기능과 규모에 따라서 계좌와 계정을 구분하여 규정할 수 있을 것이다. 여기서 고려할 사항은 개정안에서 자금이체업자의 계정은 다른 “금융회사에 연결된 계정”에 한정된다는 점이다(개정안 제2조 제12호). 그렇다면 대금결제업자의 계정은 다른 금융회사에 연결되지 않아도 되는 것인가? 심지어 대금결제업자는 이용자예탁금을 50%만 외부기관에 예치하도록 규정(개정안 제26조 제1항 제2호)하는데 이용자 보호에 문제는 없는 것인가? 여기서 고려할 사항은 개정안의 대금결제업자의 지급업무 구조이다.

개정안의 대금결제업자는 선불·직불전자지급수단의 발행 및 관리(발행의 대가로 수취한 자금의 관리를 포함)와 해당 가맹점에 대한 정산을 업무로 하며(개정안 제2조 제2의4호), 선불·직불전자지급수단은 재화나 용역의 대가를 지급하기 위하여 사용된다(개정안 제2조 제13호 및 제14호). 직불전자지급수단의 경우 대금결제업자는 이용자로부터 금융회사 또는 종합지급결제사업자의 계좌나 자금이체업자의 계정에서 일정 금액의 자금을 가맹점으로 이동하라는 지급지시를 받을 뿐이므로 이용자예탁금이 발생할 여지가 없다. 반면 선불전자지급수단의 경우에는 이용자가 사전에 선불지급수단을 ‘충전’해야 하므로 이용자예탁금을 보유하게 된다. 하지만 대금결제업자는 이용자가 재화나 용역의 대가를 선불전자지급수단으로 가맹점에 지급할 경우에만 이용자예탁금을 보유하게 되며, 이 경우 가맹점은 대금결제업자에 대해 이전 받은 선불전자지급수단을 현금 또는 예금으로 환가를 청구

하기 때문에, 대금결제업자가 보유하는 이용자예탁금은 일시적인 것으로 이해되고, 자금이체업자의 계정과 대금결제업자의 계정은 이용자의 위탁금이 전자금융업자의 파산 등의 신용위험에 관하여 그 위험의 성질이 다르다고 볼 수 있다.

따라서 개정안에서 계좌와 계정의 법적 성질을 다시 구분해볼 수 있다. 종합지급결제사업자의 계좌는 이용자 1인에 관한 것으로 은행의 계좌와 같은 성질이라고 이해되며, 자금이체업자의 계정은 금융회사의 계좌에 연결된 것이므로 이용자 및 연결된 은행계좌에 대한 정보로 이해되고, 대금결제업자의 계정은 다른 계좌와 연결된 것과 상관없이 이용자의 직불·선불전자지급수단 정보(이용자의 아이디와 충전된 금액 등)라고 이해된다.

결론적으로 전자금융거래법개정안에서 드러나는 계좌와 계정의 구분은 비교적 명확하지만, 각각의 성질을 구체적으로 판별해야만 알 수 있는 것이므로 해석상 차이가 발생할 우려가 있다. 지급수단에 관한 법적 근거는 이용자의 법적안정성을 위하여 명확히 할 필요가 있기 때문에, 「전자금융거래법」상 정의규정을 두는 것이 바람직하다고 생각된다.

4. 선불전자지급수단 발행 전자금융업자에 대한 법적 과제

가. 서언

이 항목에서는 지급수단의 이용액과 이용률에서 비금융회사인 전자금융업자가 금융회사를 압도하는 현상[302]으로부터 비롯되는 이용자 보호의 법적 문제를 다루려 한다. 우선 근본적인 의문으로 지급수단의 발행과 운영을 비금융회사가 해도 되는 것인가에 대한 깊은 우려가 있고, 이와 관련하여 금산분리를 논의할 필요가 있다. 다음으로 비금융회사인 전자금융업자와 다른 금융회사 사이의 규제차익에 관하여 논의하여, 동일기능·동일위험·동일규제의 원칙의 적용을 생각해본다. 마지막으로 전자금융업자의 신용위험 발생시 이용자예탁금 보호를 위하여 지급결제시스템과의 법적 문제를 설명한다.

나. 금산분리의 유지

302) 제4장 제2절 1. 가. 참조.

1) 서론

다양한 지급수단을 생성하는 전자금융업자가 비금융회사로서 금융서비스의 핵심적 영역인 지급결제를 제공하고 있기 때문에, 계속해서 비금융회사에게 지급수단의 발행과 운영을 맡겨도 되는가에 대한 의문이 있다. 만일 은행과 산업자본의 분리를 의미하는 '금산분리'가 엄격하게 운용된다면, 비금융회사에게 지급결제에 관한 금융서비스를 계속해서 허용하기는 곤란할 것이다.

금산분리는 미국의 1933년 Glass-Steagall Act에서 그 기원을 찾을 수 있다. 동법의 엄격한 분리 정책은 2010년 Dodd-Frank Act에 이르러서 소위 '볼커룰'(Volker Rule)을 도입하면서 더욱 강화되었다.[303] 근래에 우리나라에서는 「인터넷전문은행 설립 및 운영에 관한 특례법」이 제정되던 2018년 전후로 국회에서 매우 치열한 금산분리 논쟁이 이어졌다.[304] 금산분리의 찬반론을 간단히 소개하면 다음과 같다.

2) 금산분리에 대한 찬반론

가) 찬성론

찬성론에서는 재벌의 사금고화가 진행될 것이라고 주장한다.[305] 과거 재벌그룹

---

303) 정순섭(2017a), *supra note* 38, pp.61-63.

304) 대표적으로 "인터넷전문은행 설립, 무엇이 문제인가?", 이종걸 의원실, 전국금융산업노동조합, 금융경제연구소, 경제정의실천시민연합, 국회정책토론회(의원회관 제8간담회의실, 2015.10.22.); "인터넷전문은행 특례법 제정을 위한 정책토론회", 김관영 의원실, 정재호 의원실, 국회정책토론회(의원회관 신관 제3세미나실, 2016.12.1.); "카카오뱅크·K뱅크 등 인터넷전문은행 출범 문제 진단 토론회 : 은산분리, 원칙인가? 족쇄인가?", 이학영 의원실, 전해철 의원실, 참여연대 경제금융센터, 국회정책토론회(의원회관 신관 제1세미나실, 2017.2.2.); "금융소비자를 위한 인터넷전문은행 발전방향과 개선과제", 제윤경 의원실, 금융소비자네트워크, 제10차 금융소비자포럼(의원회관 신관 제2세미나실, 2017.7.19.); "금융소비자를 위한 인터넷전문은행 은산분리 문제 해결방안", 최운열 의원실, 금융소비자연맹, 국회정책토론회(의원회관 제2소회의실, 2017.11.17.); "인터넷전문은행 도입 1년의 성과 평가 및 향후 과제", 민병두 의원실, 정재호 의원실, 국회정책토론회(의원회관 제2소회의실, 2018.7.11.); "은산분리 규제 완화의 문제점 진단 토론회: 천만계좌의 예금, 재벌 금고로 들어가나", 추혜선 의원실, 정의당 정책위원회, 경제정의실천시민연합, 참여연대 경제금융센터, 국회정책토론회(의원회관 신관 제1세미나실, 2018.8.7.).

내에 금융회사가 계열회사의 자금조달 창구 역할을 했던 사실이 주요 근거이다. 다음으로 산업자본의 영향력으로 은행이 정상적인 판단을 하지 못하게 되면 은행이 부실화되어 금융안정성을 해칠 우려가 있다고 한다. 또한 은행을 보유한 기업은 다른 기업과 경쟁에서 우위를 점하게 되므로 공정경쟁을 해친다고 한다.

나) 반대론

반대론에서는 우선 금산분리로 인하여 국내자본을 제치고 외국자본을 우대하는 역차별이 발생한다고 주장한다.[306] 대표적으로 론스타와 같은 외국자본이 국내 금융기관에 진출하여 수익을 가져가는 것을 막을 수 없다고 한다. 다음으로 산업자본과 금융자본이 결합하여 규모가 커지면 규모의 경제가 발생하여 금융 산업의 경쟁력이 높아지고 금융소비자에게 이익이 된다고 주장한다.

다) 소결 - 지급수단의 특성을 고려

기존의 금산분리 찬반론은 최근 다양한 지급수단의 출현과 그로 인한 문제에 관해서는 다소 초점이 빗나간 측면이 있다. 즉 기존의 찬반론에 따라서 금산분리에 대한 입장을 정하기보다는 최근 지급수단의 특성에 맞추어 금산분리의 찬반론을 항목 별로 다시 생각해본다.

3) 지급수단의 접근채널 다양화와 금산분리

가) 지급수단의 접근채널 다양화

법정화폐를 중심으로 지급수단을 생각해보면, 법정화폐가 아닌 지급수단, 즉 비현금 지급수단은 모두 최종적으로는 법정화폐의 이전을 염두에 둔 것이다. 법정화폐의 이전이 지급지시와 동시에 일어나는 지급수단과 지급지시 이후 나중에 일어나는 지급수단에 차이만 있을 뿐이다.

그런데 이용자를 중심으로 보면 자금의 이전과 상품·서비스 대금의 결제 방법

305) 정상균, 인터넷전문은행의 활성화를 위한 법제도적 고찰 - 금산분리 완화 방안을 중심으로, 충남대학교 대학원 박사학위청구논문, 2016.8., pp.136-138.
306) 앞의 논문, pp.133-135.

은 매우 다양해졌다. 법정화폐의 최종적 이전은 시중 은행계좌를 통해서 한은금융망에서 이루어지지만, 이용자의 지급지시가 시중 은행에 도달하는 경로가 다양해진 것이다. 또한 이용자가 시장주도형 지급수단인 신용카드·선불전자지급수단·직불전자지급수단 등에 접근하는 방식도 과거 실물 카드형에서 스마트폰을 이용한 다양한 형태로 발전하였다. 이와 같이 이용자가 지급수단에 접근하는 통로가 다양해진 현실이 금산분리에 어떤 영향을 미치는지 검토해야 한다.

나) 접근채널의 다양화는 이용자 보호의 강화 사유

금산분리 반대론은 기술의 발전을 반영하여 산업자본과 금융자본이 합쳐 규모의 경제를 기대할 수 있다고 주장하지만, 접근채널의 다양화는 반드시 산업자본만 할 수 있는 사안이 아니다. 비록 핀테크기업 만큼 역동적이지는 않지만 최근에는 은행도 접근채널을 늘리기 위해 광폭행보를 보이고 있다.[307] 또한 접근채널이 다양화된다고 해서 산업자본이 금융산업으로 진출해야 될 이유를 찾기 어렵다. 오히려 접근채널의 다양화는 이용자 보호를 위해 금융규제를 강화해야 할 사유일 뿐이다.

4) 지급업무의 규제와 금산분리

가) 서론

저현금 사회에서도 여전히 은행은 특별한 것인가를 같이 고민해볼 필요가 있다. 은행이 여전히 특별하다면 금산분리가 유지될 필요가 있기 때문이다. Gerald Corrigan[308]은 은행은 거래계좌(transaction account)를 제공하고 통화정책의

307) 최근 국민은행은 스마트폰 어플을 통해서 송금·환전·해외송금·교통카드충전 등 다양한 생활밀착형 서비스 강화 플랫폼인 '리브'(Liiv)를 통해서 접근채널 확대에 주력하고 있다. 이상규, "국민은행 '리브', 연락처·계좌번호로 수수료 없이 간편송금", 매일경제 기사(2021.6.10.). 편의점 등의 유통망 지점을 활용하는 사례도 있다. 이신혜, "'편의점과 은행이 한 곳에' 이마트24, 금융 전문 편의점 개장", 조선일보 기사(2022.5.23.) 등. 물론 국민은행 이외에도 다수의 은행들이 유사한 사업을 펼치고 있다.

308) 1982년 Minneapolis 연방준비은행장이었다. 1982년에 E. Gerald Corrigan, "Are Banks Special?", *Annual Report 1982*, Complete Text, Federal Reserve Bank of Minneapolis(1982)를 발표하였고, 2013년에 다시 이를 확인하였다. 자세한 사항은 Brian Browdie, "Are Banks Special? Three Decades

전달경로의 역할을 한다는 점에서 여전히 특별하다고 한다. 그렇다면 은행이 아닌 비금융회사가 거래계좌를 제공하면 은행의 특별함은 사라지게 되는가? 이와 관련하여 금산분리에도 불구하고 「전자금융거래법」은 사실상 전자금융업자에게 은행업을 허용하는 특혜를 부여하고 있다는 주장이 있다.[309] 다소 과장된 주장이기는 하지만, 전자금융업자의 지급업무를 은행의 환업무와 관련해서 어떻게 보아야 할 것인지에 대한 문제의식으로 이해된다. 이와 관련해서 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」의 통신과금업무와 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」의 자금이체업무도 유사한 성격이다. 금산분리와 관련하여 이 문제를 차례로 살펴본다.

나) 은행의 환업무와 배타적 고유업무의 범위

「은행법」 제27조 제2항 제3호에서는 은행업무의 범위로 '내국환·외국환'을 규정하고 있다. 여기서 '환업무'[310]란 격지자 간에 자금을 이동시키는 업무를 말한다. 환업무가 국내에서 이루어지면 내국환, 국제적으로 이루어지면 외국환이라고 한다.

「은행법」의 환업무가 지급업무를 규정한 것인가? 우선 환업무와 지급업무가 구분되는 것인지를 생각해볼 필요가 있다. '지급업무'는 법정화폐의 이동 없이 자금을 이동시키는 것을 주요한 개념적 요소로 한다.[311] 그러므로 환업무와 지급업무가 구분되려면 환업무에 법정화폐의 이동 없이 자금이 이동하는 경우가 없어야 한다. 그런데 '예금계좌'를 지급수단으로 하는 지급업무만을 은행의 배타적 고유업무[312]로 본다는 점에서 환업무에는 법정화폐의 이동 없이 자금을 이동시키는

---

on, the Question Endures", American Banker(1 July 2013), https://www.americanbanker.com/news/are-banks-special-three-decades-on-the-question-endures (2021.10.30.방문).

309) 전성인, "금산분리 규제의 이론과 실제", 금융환경의 변화와 금산분리규제-새로운 도전과 대응 방향, 한국금융학회·한국금융정보학회 제1차 공동심포지엄(2021.5.26.).

310) 정순섭(2017a), *supra note* 38, p.180.

311) 앞의 책, pp.181-182.

312) 「은행법」 상 환업무가 은행의 고유업무인가에 대하여 찬반론이 있다. 찬성론은 "내·외국환 업무가 은행의 고유업무에 해당하는지에 대해서는 해석상 다소 논란이 있을 수 있"지만, "환업무가 은행의 예금업무와 관련하여 이루어지는 것을 고려할 때 은행의 고유업무로 취급하는 것이 타당하다"고 주장한다. 반대론은 「은행법」상 금융위원회의 인가를 요하는 '은행업'은 "예금을 받거나 유가증권 또는 그 밖의 채무증서를 발행하여 불특정 다수인으로부터 채무를 부담함으로써 조달한 자금을 대

환업무가 존재한다는 점을 알 수 있다. 따라서 「은행법」의 환업무 중 넓은 의미의 환업무는 지급업무를 규정한 것으로 볼 수 있다.

다) 지급업무와 법적 공백상태

「은행법」의 환업무가 지급업무를 규정한 것이라고 보아도 은행의 배타적 고유업무는 은행계좌를 지급수단으로 하는 지급업무에 한정된다. 따라서 다른 형태의 지급업무는 「은행법」의 환업무 규정에도 불구하고 병존이 가능하다. 「전자금융거래법」의 전자지급거래[313], 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」의 통신과금서비스[314], 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」의 자금이체업무[315]가 그러한 예이다. 이와 같이 은행의 배타적 고유업무로 보는 지급업무를 제외한 다

출하는 것을 업(業)으로 하는 것"을 말하고(동법 제2조 제1항 제1호), 내국환·외국환업무는 인가를 받은 은행이 운영할 수 있는 은행업무의 하나로 규정되어 있으므로(동법 제27조 제2항 3호), 내국환·외국환업무는 '은행'이 영위할 수 있는 업무이지 '은행만'이 영위할 수 있는 고유업무라고 할 수 없다고 주장한다. 반대론도 환업무를 은행의 고유업무에서 배제하는 것은 아니기 때문에 환업무는 은행의 고유업무로 보아야 할 것이다. 자세한 사항은 앞의 책, pp.180-184.

313) 「전자금융거래법」 제2조 제2항에서는 '전자지급거래'를 "지급인이 금융회사 또는 전자금융업자로 하여금 전자지급수단을 이용하여 수취인에게 자금을 이동하게 하는 전자금융거래"로 정의하고 있다. 전자지급거래는 지급인과 수취인 사이에 현금이동을 수반하지 않는 자금의 이동이 이루어진다는 점에서 광의의 지급업무에 속한다.

314) 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조 제1항 제10호 '통신과금서비스'는 2가지 통신과금업무로 구성되어 있다. 첫째, 타인이 판매·제공하는 재화 또는 용역(이하 '재화등'이라 한다)의 대가를 자신이 제공하는 전기통신역무의 요금과 함께 청구·징수하는 업무를 말한다. 둘째, 타인이 판매·제공하는 재화등의 대가가 자신의 전기통신역무의 요금과 함께 청구·징수되도록 거래정보를 전자적으로 송수신하는 것 또는 그 대가의 정산을 대행하거나 매개하는 업무를 말한다. 통신과금업무도 통신사와 결제대행업자 등의 서비스를 통해 화폐의 이동 없이 이용자로부터 가맹점으로 자금의 이동이 발생하기 때문에 광의의 지급업무에 해당한다. 다만 이 경우에는 통신사가 사실상 신용카드업자와 마찬가지로 30-60일 기간 동안 신용을 제공하기 때문에 다른 지급업무와 달리 보아야 하는 점이 있다.

315) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제40조 제4호에 의해 투자매매업 또는 투자중개업 인가를 받은 금융투자업자는 투자자를 대상으로 직접 자금이체업무를 할 수 있다. 이와 같은 금융투자업자의 자금이체업무는 투자자의 예탁금 전액이 동법 제74조 제1항에 의하여 증권금융회사에 별도 예치된다는 점에서 은행의 예금과 구별된다. 다만 금융투자업자가 자금이체업무를 직접 수행하지만, 차액결제는 대행은행을 통해서 처리하기 때문에 협의의 지급업무에 해당하지 않는다. 지급인과 수취인 사이에 화폐 이동을 수반하지 않는다는 점에서 광의의 지급업무에는 해당한다. 자세한 사항은 한국은행 금융결제국(2011), **금융투자회사의 자금이체업무 해설** (한국은행, 2011.4.), p.62 참조.

른 형태의 지급업무는 이를 포괄적으로 규제하고 있는 법률이 없다.

라) 지급업무에 관한 외국의 입법례

(1) 미국

미국의 은행들은 전자화폐(e-money)를 발행하는 과정에서 통화감독청(OCC) 또는 연방예금보험공사(FDIC)와 같은 연방차원의 감독기관의 감독을 받는다. 반면 비금융기관에서 출시한 전자화폐에 대해서는 비금융기관의 파산 등의 위험으로부터 금융소비자를 보호하는 연방차원의 규제를 찾아보기 어렵다. 그 이유는 비금융기관에 대한 감독권이 연방이 아니라 주정부에 주어져 있기 때문이다. 연방차원의 감독기관들은 자금세탁에 관한 문제가 아니면 특별히 관여하지 않는다.[316] 이러한 구조가 미국에서 지급수단을 다루는 법제의 큰 틀을 이루고 있다.

미국에서는 은행법 이외에 지급업무에 대한 별도의 법률이 존재한다. 지급업무 중에서 자금이전(모든 유형의 계좌이체를 의미한다)과 전자자금이전은 적용 법률이 다르다.[317] 자금이전(funds transfers)은 통일상법전 제4A조(U.C.C. Article 4A)를 모델로 한 각 주의 법률이 적용되고, 전자자금이전(Electronic funds transfers)은 연방법인 「1978년 전자자금이전법」(Electronic Funds Transfer Act of 1978, EFTA)이 각 주의 주법에 우선하여 적용된다. 통일상법전 제4A조는 송금인의 지급지시로부터 수취은행의 지급지시 수령과 수취인 계좌 입금까지 일련의 과정을 규정한다. 「1978년 전자자금이전법」은 주로 선불지급수단과 직불지급수단에 의한 전자자금이전 사항을 규율하며, 동법의 구체적 사항은 연방준비제도가 제정한 '규정E'(Regulation E)를 금융소비자보호국(Consumer Financial Protection Bureau, CFPB)이 이어받아서 집행한다.

한편 통화감독청(OCC)은 2016년 보고서[318] 및 2018년 매뉴얼[319]을 통해서 핀

316) Anita Ramasastry, "Nonbank Issuers of Electronic Money: Prudential Regulation in Comparative Perspective" in *Current Developments in Monetary and Financial Law*, Volume 4, IMF 2005, p.663.

317) Steve H. Nickles, Mary Beth Matthews, *Payments Law* (West Academic Publishing, 2017), pp.218-219.

318) OCC, *Exploring Special Purpose National Bank Charters for Fintech Companies*, December 2016.

319) OCC, *Comptroller's Licensing Manual Supplement: Considering Charter Applications From Financial Technology Companies*, July 2018.

테크기업에 대하여, 「1864년 연방허가은행법」(National Bank Act of 1864)에 근거한 특수목적연방허가은행(Special Purpose National Bank, SPNB) 허가 제도[320]를 원용하면서, 대출업무 또는 수표발행업무 및 다른 부수업무를 수행함에도 불구하고 예금을 수취하지 않아서 연방예금보험공사(FDIC)에 의해 보호되지 않는 은행업의 허가를 추진한다고 공표하였다. 만일 핀테크기업이 예금을 수취하려면 별도로 연방에서 은행업의 허가를 받아야 한다.

그러나 2019년 10월 21일에 판결된 *Lacewell v. Office of the Comptroller of the Currency* 사건[321]에서 통화감독청은 핀테크기업에게 특수목적연방허가은행을 허가할 권한이 없다는 뉴욕주 금융서비스 수장의 주장이 받아들여지면서 사실상 추진이 어려워졌다.

(2) 유럽연합과 영국

유럽연합과 영국에서는 2007년에 제정된 지급서비스지침(PSD) 이전에 지급업무에 관한 규제가 없었다. 한편 지급서비스지침으로 지급업무를 별도로 규제한데 이어서 2015년에는 전자적 지급업무를 강화한 지급서비스지침2(PSD II)가 2018년부터 시행되었다.[322]

영국에서도 규제행위명령(Regulated Activities Order)의 해석상 예금이 아닌 자금의 수취에는 해당 규제가 적용되지 않았기 때문에 지급업무에 대한 규제가 없었다. 그러던 중 지급서비스지침이 영국법으로 수용된 「2009년 지급서비스규정

320) 12 CFR 5.20(e)(1)(i) The OCC charters a national bank under the authority of the National Bank Act of 1864, as amended, 12 U.S.C. 1et seq. The bank may be a special purpose bank that limits its activities to fiduciary activities or to any other activities within the business of banking. A special purpose bank that conducts activities other than fiduciary activities must conduct at least one of the following three core banking functions: Receiving deposits; paying checks; or lending money. The name of a proposed national bank must include the word “national.”

321) 18 Civ. 8377 (VM), https://ia800707.us.archive.org/19/items/gov.uscourts.nysd.500901/gov.uscourts.nysd.500901.42.0.pdf (2021.5.31.방문). 관련 기사는 Mandy Mengyu Li, 2020 – End or Revival of the OCC Fintech Charter?, JOLT Digest, Harvard Journal of Law and Technology (April 8, 2020), http://jolt.law.harvard.edu/digest/2020-end-or-revival-of-the-occ-fintech-charter (2021.5.31.방문).

322) Charles Proctor(2015), *The Law and Practice of International Banking*, Second Edition, OUP(2015), p.82.

」(Payment Services Regulations 2009)이 마련되면서 은행업과는 별개로 지급업무를 전문적으로 규제하는 지급법제가 마련되었다. 동 규정은 지급업무를 위해 수취하는 자금에 대하여 예금(deposit)과 전자화폐(electronic money)가 아니라고 규정하였다(동 규정 제9AB조와 제9L조).[323]

(3) 일본

일본은 은행의 지급업무와 자금이동업자의 지급업무를 규율하는 법률이 다르다.[324] 먼저 일본 금융청(金融庁)은 금융심의회(金融審議会)를 통해 2017년에 「은행법」(銀行法)[325]을 개정하여 유럽연합의 지급서비스지침2의 방식으로 전자결제대행업자(電子決済等代行業者)[326]를 규정하였다(동법 제2조제18항). 이 개정의 핵심은 은행의 예금계좌를 통한 지급업무를 실행함에 있어서 너무 많은 소비자의 결제정보가 노출되지 않도록 Open API방식을 도입하는 것이다. 따라서 은행의 지급업무가 변경된 것은 아니다.[327]

다음으로 일본 금융청(金融庁)은 은행 등이 아닌 자가 자금결제에 관한 업무를 적절하게 수행하게 하고 해당 업무를 촉진할 목적으로 「자금결제에 관한 법률」(資金決済に関する法律)을 통해 자금이동(資金移動)을 규제하고 있다. 동법 제37조에서는 자금이동업무를 하려는 자로 하여금 자금이동업자(資金移動業者)로 총리에게 등록하도록 하였다. 일본에서도 자금의 이동 즉, 환업무에 대해서는 은행의 고유업무인지 여부에 대한 논란이 있다. 이에 관하여 동법 제37조에서는 일본

323) *Ibid*, p.82 note 3.

324) 미국의 입법례와 비슷하다고 볼 수 있다.

325) https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=356AC0000000059#A (2019.11.23.방문).

326) 「은행법」(銀行法) 제2조 제17항에서 규정하고 있는 전자결제대행업(電子決済等代行業)은 다음 2가지 행위 중 하나를 영업으로 하는 것을 말한다. 첫째, 은행에 예금계좌를 개설하고 있는 예금자의 위탁을 받고, 전자정보처리조직을 사용하는 방법으로 해당 계좌에 관한 자금을 이동시키는 지시를 받아 이를 해당 은행에 전달한다. 둘째, 은행에 예금 또는 정기적금 등의 계좌를 개설하고 있는 예금자 등의 위탁을 받고, 전자정보처리조직을 사용하는 방법으로 해당 은행에서 해당 계좌에 관한 정보를 취득하여 이를 해당 예금자 등에 제공한다.
「은행법」(銀行法) 제2조 제18항에서 규정하고 있는 전자결제대행업자(電子決済等代行業者)는 등록을 하지 않고 전자결제대행업을 할 수 없고(동법 제52조의61의2), 상호, 명칭, 임원의 성명, 사무소의 소재지 등을 제출하여 행정적 절차를 충족해야 한다(동법 제52조의61의3 제1항 각호).

327) 小山嘉昭, **銀行法精義**, 金融財政事情研究会(2018), p.160.

의 “은행법(銀行法) 제4조 제1항[328] 및 제47조 제1항[329]”에도 불구하고 자금이동업자로 등록한 자는 자금이동업무를 할 수 있다고 규정하여 논란의 여지를 제거하였다. 자금이동업자의 자금이동업무는 소액의 환거래로 한정된다(동법 제2조 제2항). 여기서 소액이란 백만 엔 이하의 환거래를 말한다(동법 시행령[330] 제2조).

(4) 시사점

미국과 유럽연합의 입법례를 통해 알 수 있는 점은 은행의 환업무 이외에 지급업무는 그동안 별다른 규제를 받지 않았고, 규제를 받기 시작한지 얼마 되지 않았다는 것이다. 또한 은행의 환업무와 비금융회사의 지급업무의 구분도 명확하지 않아서 별도의 입법이 필요했다는 점이다. 우리나라는 은행의 환업무 이외에 포괄적 지급업무를 규제하는 법률이 없다는 점에서 시사하는 의미가 크다.

5) 소결 - 금산분리의 유지와 포괄적 지급업무 규정 필요

이용자가 지급수단에 접근하는 채널이 다양해졌지만, 접근채널의 다양화가 금산분리의 완화 요인이 되기는 어렵다. 또한 일부의 주장과 같이 「전자금융거래법」의 전자지급거래 등이 은행의 환업무를 허용해 준 것이라는 사항은 아직 우리나라에서 은행의 환업무와 비금융회사의 지급업무가 명확하게 구분되지 않아서 발생한 오해라고 생각된다. 주요국의 입법례를 보아도 지급업무는 은행 이외에 비금융회사에게 허용되고 있다. 비금융회사가 지급업무를 한다고 해서 반드시 은행의 고유업무를 침해했다고 볼 수 없다. 특히 은행과 비금융회사의 지급업무의 경

328) 第四条　銀行業は、内閣総理大臣の免許を受けた者でなければ、営むことができない。(제4조 은행업무는 내각총리대신의 면허를 받은 자가 아니면 영위할 수 없다).

329) 第四十七条　外国銀行が日本において銀行業を営もうとするときは、当該外国銀行は、内閣府令で定めるところにより、当該外国銀行の日本における銀行業の本拠となる一の支店（以下この章において「主たる外国銀行支店」という。）を定めて、第四条第一項の内閣総理大臣の免許を受けなければならない。(제47조 외국 은행이 일본에서 은행업무를 영위하고자 할 경우 해당 외국은행은 내각부령으로 정하는 바에 따라 해당 외국은행의 일본에서 은행업무의 본점(이하 이 장에서 「주요외국은행지점」이라 한다)을 정하여 제4조 제1항의 내각총리대신의 면허를 받아야한다).

330) 資金決済に関する法律施行令(平成三十年十二月二十七日), https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=422CO0000000019#C (2020.4.10.방문).

쟁은 이용자의 선택권 확대의 차원에서 오히려 바람직하다. 다만 은행은 여전히 예금계좌라는 특수한 지급수단을 제공한다는 점에서 비금융회사와 구분되어야 하고, 그 특수성으로 인하여 은행업은 산업자본으로부터 분리되어야 한다. 따라서 비금융회사가 지급업무를 한다는 것과 은행이 예금계좌라는 특수한 지급수단을 제공하는 것과는 다른 것이며, 금산분리는 유지되어야 한다.

한편 은행의 환업무와 비금융회사의 지급업무를 명확하게 구분하지는 않더라도 비금융회사의 지급업무를 포괄적으로 규제하는 법률을 마련하여 규제 차익의 위험을 방지하고 이용자의 보호가 이루어지도록 균형을 맞춰줄 필요가 있다. 다만 모든 지급업무를 포괄하여 단일한 법률에 포함시키는 작업은 쉬운 일이 아니다. 미국의 경우, 이미 1983년에 통일상법전 상시 편집이사회의 3-4-8 위원회[331]가 '신통일지급법전'(Uniform New Payments Code)을 마련하였는데, 이 법전은 모든 비현금 지급수단에 대한 심층적 법제를 제시하여, 통일상법전(U.C.C.) 제3조(수표와 어음에 관한 범위로 한정) 및 제4조와 「1978년 전자자금이체법」(Electronic Fund Transfer Act of 1978, EFTA)을 완전히 대체할 예정이었다. 신통일지급법전의 목표는 어떤 지급수단을 사용해도 원인거래에 대한 법적 효과는 동일하게 일치시키는 것이었다.[332] 하지만 모든 지급수단에 관한 단일 법제를 마련하는 작업은 추가적으로 많은 논의가 필요했기 때문에 신통일지급법전이 그대로 법제화되지는 못했다. 이러한 사례와 현재 지급수단의 변화를 고려하면, 전자적 형태의 지급수단에 한정하여 지급업무를 포괄적으로 규정하는 방안을 생각할 수 있고, 결국 「전자금융거래법」을 개정하여 포괄적인 지급업무를 추가하는 방안이 적정할 것으로 생각된다.

다. 전자금융거래업자와 신용카드업자 사이의 규제 불균형

'기울어진 운동장'이라는 표현은 최근 금융업계와 핀테크업계 모두에서 주장되고 있다. 현재의 금융법과 지급법제가 서로 상대방에게 유리하게 설계되어 있다

---

331) 3-4-8 Committee of the Permanent Editorial Board of the Uniform Commercial Code. 동 위원회는 통일주법에 관한 위원회 전국 회의(National Conference of Commissioners on Uniform State Laws)와 미국법률협회(ALI)가 후원하고 총 11명의 은행측 법률가, 소비자측 법률가, 학자로 구성되었다. Hal S. Scott, "Corporate Wire Transfers and the Uniform New Payments Code," *Columbia Law Review*, Vol. 83, No. 7 (Nov., 1983), p.1665 note 9 재인용.

332) *Ibid*, pp.1665-1666.

고 하면서 금융당국으로 하여금 기울어진 운동장을 바로 잡아 줄 것을 요구하고 있다.[333] 과연 법적으로 어떤 측면에서 문제가 있는지 평가하기 위해, 「전자금융거래법」과 「여신전문금융업법」의 진입규제·영업행위규제·건전성규제의 불균형을 살펴본다.

1) 진입규제의 불균형

표8에서 「여신전문금융업법」의 신용카드업무와 「전자금융거래법」의 선불·직불전자지급수단 사이에 최소 자본금 차이는 무려 150억 원이다. 물론 신용카드업무는 후불결제라는 신용제공 기능이 있다는 측면과 선불·직불전자지급수단은 사용범위가 일부 제한되어 있는 차이를 감안해야한다. 그렇지만 이미 「금융혁신지원특별법」에 근거하여 2021년 4월부터 최고한도 30만 원 내에서 선불·직불전자지급수단의 후불결제가 허용되었다는 점을 고려하면 그 차이는 매우 크다고 할 수 밖에 없다.

표8. 진입규제의 최소 자본금 현황

법률	기능	업무	규제	최소 자본금
전자금융거래법	자금이전·거래결제	전자화폐 발행	허가	50억 원
	자금이전·거래결제	선불·직불전자지급수단 발행	등록	20억 원
여신전문금융업법	거래결제	신용카드업무	허가	200억 원

2) 영업행위규제의 불균형

「전자금융거래법」 제38조 제1항에서는 전자금융업자가 가맹점을 모집하는 경우에 가맹점의 영업여부 등을 확인하는 의무를 부과하고 있다. 이 외에는 동법에서 전자금융업자에 대한 영업행위 규제를 찾아볼 수 없다.

333) 배옥진, “금융위, 금융업권별 '기울어진 운동장' 전수조사 착수”, 전자신문 기사 (2021.9.12.).

「여신전문금융업법」 제19조 제1항은 가맹점으로 하여금 신용카드로 거래한다는 이유로 신용카드 결제를 거절하거나 신용카드회원을 불리하게 대우하지 못한다고 규정한다. 이 규정에서 특히 "신용카드회원을 불리하게 대우하지 못한다"는 일반적으로 반대로 해석하여 현금 이용자에게 혜택을 줄 수 없다고 이해된다. 현금 이용자에게 혜택을 부여하면 신용카드회원을 불리하게 대우하는 결과가 되기 때문이다. 상대적으로 이러한 규제가 없는 전자금융업자는 현금 이용자에게 다양한 혜택을 부여하면서 이용자를 끌어들이고 있다.

3) 건전성규제의 불균형

선·직불전자지급수단의 발행 및 관리, 전자지급결제대행 업무 등을 위하여 「전자금융거래법」 제28조 제2항에 따라 등록을 한 전자금융업자에 대해서는 동법 제35조 제1항의 겸업제한이 적용되지 않는다. 실무에서 전자화폐 발행 및 관리업무로 허가를 받은 전자금융업자는 거의 없고, 대부분 전자화폐 이외의 업무를 하는 전자금융업자로 등록을 하며, 선불전자지급수단이 일정한 가맹점에서만 사용되거나 총 발행잔액이 30억 원 이하(동법 시행령 제15조 제5항)인 경우에는 동법 제28조 제3항에 따라서 등록조차도 필요 없기 때문에 사실상 동법 제35조 제1항의 겸업제한이 적용되는 경우는 거의 없다고 봐도 무방하다.

반면 「여신전문금융업법」상 여신전문금융회사는 동법 제48조 제1항에 따라서 총자산이 자기자본의 10배 범위에서 금융위원회가 정하는 배수에 해당하는 금액을 초과해서는 안 된다. 다만 금융위원회는 동조 제2항에 따라서 신용카드업을 영위하는 여신전문금융회사와 신용카드업을 영위하지 않는 여신전문금융회사에 적용되는 한도를 달리 정할 수 있다. 또한 신용카드업자는 제46조의3 및 동법 시행령 제16조 제2항에 의하여 「전자금융거래법」에 따른 전자금융업, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 집합투자업·투자자문업·신탁업 등의 금융업무를 하거나 여신전문금융업에 부수하는 업무로서 소유하고 있는 인력·자산 또는 설비를 활용하는 업무를 하면서 해당 업무의 직전 사업연도 매출액이 가맹점수수료 수익 등의 합계액에 100분의 5 이상인 경우에는 동법 시행령 제17조의3에 따라 해당 업무의 수익·비용을 신용카드업과 구분하여 회계처리 해야 한다.

4) 소결

법정화폐가 아닌 지급수단은 발행자인 사업자의 신용위험이 존재한다. 그러므로 사업자에 대한 진입규제는 지급수단의 이용자 보호를 위하여 필수적인 규제사항이다. 또한 과도한 영업행위로 인한 이용자의 피해를 방지하고 사업자의 신용상태 부실 위험을 차단하기 위해서는 영업행위규제와 건전성규제도 동시에 필요하다. 이러한 취지에서 「전자금융거래법」과 「여신전문금융업법」에서는 해당 규제를 하고 있지만, 동일한 기능을 하는 지급수단에 대하여 규제 차익이 발생하게 되면, 규제가 덜 한 사업자에게 유리한 여건이 조성된다.

상기에서 검토한 바와 같이 진입규제·영업행위규제·건전성규제에는 다양한 규제 차익이 존재한다. 이러한 차이는 '동일기능·동일위험·동일규제의 원칙'에 맞게 변경할 필요가 있어 보인다. 이와 비슷한 취지로 유럽연합 집행위원회(European Commission)는 유럽연합의 회원국 사이에 규제차익을 제거하고 단일시장을 달성하기 위하여, 2020년 9월 24일에 '디지털금융패키지'(Digital finance outreach)를 채택하였다.[334] 디지털금융패키지에 포함된 디지털금융전략[335]은 디지털금융에 대한 유럽연합의 전략적 방향의 핵심 실행방안으로, 금융안정, 투자자와 이용자 보호를 위하여 '동일기능·동일위험·동일규제의 원칙'(same activity, same risk, same rules principle)에 따라 2024년까지 유럽연합 건전성 및 영업행위 규정과 감독 제도를 새로운 금융환경에 맞추어 변경할 계획을 담고 있다.

「전자금융거래법」과 「여신전문금융업법」 사이에 규제차익을 제거하기 위한 구체적 사항은 별도로 개선 방안에서 설명한다.

라. 전자금융업자의 신용위험과 이용자예탁금의 보호

1) 전자금융거래법의 한계와 지급결제제도 개입의 구조

선불전자지급수단은 전자금융업자가 이용자로부터 받은 금전에 상응하는 전자적 증표로서 제공하는 방식이기 때문에 필연적으로 전자금융업자는 이용자예탁금

334) https://ec.europa.eu/info/publications/200924-digital-finance-proposals_en#retail (2021.9.6.방문).

335) COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on a Digital Finance Strategy for the EU (COM/2020/591 final), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0591 (2021.9.6.방문).

을 보유하게 된다. 이용자예탁금은 이용자가 선불전자지급수단에 관한 환불을 요구하지 않는 한 전자금융업자가 거래하는 은행의 예금계좌에 전자금융업자의 명의로 혼장임치된다. 여기까지가 「전자금융거래법」에서 소관하는 사항이다.

이용자나 선불전자지급수단의 가맹점이 전자금융업자에 대하여 선불전자지급수단의 환불 요구하면, 지급결제제도의 개입이 시작된다. 우선 전자금융업자는 이용자나 가맹점이 환불을 요구한 선불전자지급수단의 금전가치를 환산하여 해당 금액만큼 거래은행에 대하여 자신의 명의로 된 예금계좌에서 이용자 또는 가맹점이 거래하는 은행의 예금계좌로 자금의 이전을 지시한다. 전자금융업자의 거래은행(의뢰기관)은 금융결제원이 운영하는 타행환공동망[336]을 이용하여, 송금에 앞서 이용자 또는 가맹점의 계좌번호와 예금주명을 확인하고, 타행환공동망을 통해 금융결제원을 경유한 후 송금내용을 이용자 또는 가맹점의 거래은행(지급기관)에 전송하여 송금처리를 완료한다. 금융결제원의 타행환공동망은 은행과 금융결제원 사이에 '타행환공동망업무규약'(2017.6.22.)에 따라 운영되며, 이를 규율하는 법률은 없다.

2) 전자금융업자의 신용위험과 지급결제제도의 청산

이용자가 선불전자지급수단의 환불을 요구하기 전까지 전자금융업자가 이용자예탁금을 보유하게 됨에도 불구하고, 현행 「전자금융거래법」은 전자금융업자에게 이용자예탁금의 별도 관리 등의 의무를 부과하지 않으며, 상기 항목의 설명과 같이, 일부 건전성규제에 속하는 겸업규제도 전자화폐를 발행하는 전자금융업자에게만 적용되기 때문에, 선불전자지급수단을 발행하는 전자금융업자에게는 건전성규제가 거의 없는 실정이다. 이러한 이유로 은행 등 금융회사와 다르게 전자금융업자가 파산 등의 신용위험이 발생할 경우, 금융시스템과 이용자를 보호할 별다른 규제 수단이 없으며, 신용위험이 발생한 경우의 법적 관계를 검토할 필요가 있다.[337]

가) 전자금융업자의 파산시 지급결제제도가 개입되지 않은 경우

---

336) 금융결제원 금융결제연구소, *supra note* 228, p.148.

337) 이 항목의 법적 관계와 일치하지는 않지만, 김필수, "전자지급서비스 이용자 보호 강화를 위한 법적 과제", **고려법학** 제104호 (고려대학교 법학연구원, 2022.3.), pp.16-18에서 아이디어를 얻은 사항이다.

전자금융업자가 파산 등 신용위험이 발생한 경우에 가장 문제가 되는 사항은 이용자예탁금 보호이다. 문제는 이용자가 자신의 선불전자지급수단상 표시된 금액을 전자금융업자의 이용자예탁금으로부터 환불받을 법적 경로가 마땅치 않다는 것이다. 전자금융업자는 금융실명법 제2조의 금융회사에 속하지 않기 때문에 실지명의에 의한 금융거래의 대상이 아니다. 따라서 전자금융업자가 이용자별로 설정한 계정의 이용자정보는 실지명의라는 보장이 없기 때문에 전자금융업자의 파산시 이용자는 계정의 이용자정보가 자신이라는 입증책임을 부담하게 된다. 더 나아가 전자금융업자가 파산으로 인하여 전산시스템을 운영하지 않거나 훼손된 경우에는 이용자의 선불전자지급수단상 표시된 금액을 확인할 방법도 마땅치 않게 된다. 따라서 이용자가 전자금융업자의 책임재산으로부터 선불전자지급수단상 표시된 금액을 환불받는 과정은 복잡하고 어려운 절차나 소송을 감당해야 한다.

나) 전자금융업자의 파산시 지급결제제도가 개입된 경우

전자금융업자의 파산 등 신용위험 발생시 지급결제제도가 개입된 경우는 곧 이용자가 전자금융업자에 대하여 선불전자지급수단의 표시 금액에 대한 환불을 요구하여 전자금융업자가 거래은행(지급기관)에 대해 이용자의 거래은행(수취기관)으로 해당 자금을 이전하도록 지급지시를 한 경우라고 볼 수 있다. 이용자가 전자금융업자에게 환불을 요구하였으나 아직 전자금융업자가 거래은행에 대하여 지급지시를 하지 않은 경우는 지급결제제도가 개입하지 않았기 때문에 상기 항목과 다를 바 없을 것이다.

지급지시를 받은 지급기관은 상기 항목에서 설명한 바와 같이 금융결제원의 타행환공동망을 이용하여 자금의 이전을 실행한다. 그런데 지급기관이 전자금융업자의 파산 등 신용위험의 발생을 통지받아 해당 예금계좌가 파산재단의 책임재산으로 동결된 상태에서도 자금의 이전이 가능할 것인지가 문제된다. 이는 해당 지급기관이 통합도산법 제120조 제1항에 해당하는지 여부에 따라 결론이 다르게 된다.

3) 통합도산법 제120조 제1항의 특례와 청산기관의 감독

「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」(이하 “통합도산법”이라고 인용한다) 제120조 제1항과 제2항은 결제의 완결성을 위하여 ①한국은행이 지정한 일정한 지급결

제제도의 참가자에 대한 지급결제, ②증권선물거래의 청산결제제도의 참가자에 대한 청산결제에 대해서는 회생절차가 개시되더라도 해제·해지·취소·부인의 적용을 배제하는 등의 특칙을 두고, 동법 제336조에서 파산절차에서 이를 준용하도록 하고 있다.

통합도산법 제120조 제1항에 규정된 특례의 취지는 "지급결제제도를 이용하는 금융기관 등에 대하여 회생절차가 개시된 경우 관리인이 회생절차에서 부인권, 미이행 쌍무계약의 해제권 등의 권리를 행사하여 지급결제제도를 통한 결제의 효력이 인정되지 않고 결제가 원상복귀 되어야 하거나 지급결제를 위한 계약이 중도해제 되어 지급결제를 완결할 수 없게 되면, 그 파급효과가 지급결제제도에 참여하고 있는 다른 금융기관과 금융시스템 전체에 미치게 되어 매우 심각한 사태를 초래할 수 있다는 점을 고려한 것"이며, 동조 제2항도 같은 취지에서 "증권선물거래소를 통한 다수 당사자간의 증권선물거래에 대한 특칙을 마련한 것"이다.[338] 이와 관련하여 한국은행의 '지급결제제도 운영·관리규정'(2018.12.20.제정) 제11조 제1항에서는 "한국은행은 한은금융망을 통하여 자금이체, 통화안정증권의 발행·상환, 국공채 등의 매매 및 국채의 발행·상환 관련 신청전문을 수신한 때에는 이를 즉시 처리한다."고 규정하고, 동 규정 제11조의2에서 "한국은행, 참가기관 및 이용기관은 제11조에 따라 신청전문이 처리되어 자금이체가 이루어진 때에는 결제가 완결되어 이를 취소할 수 없다."고 규정하고 있다.

통합도산법 제120조 제1항에서는 한국은행총재가 금융위원회와 협의하여 지정하는 "지급결제제도"의 정의를 별도로 두고 있지만, 한국은행은 동법 시행령 제6조에 근거하여 한은금융망, CD공동망, 타행환공동망, 전자금융공동망, CLS System(외환동시결제시스템)의 5개 지급결제시스템을 결제완결성 보장 대상 지급결제제도로 지정하여 2006년 8월 21일부터 시행하고 있다.[339] 이들 5개 지급결제제도는 모두 자금 이체를 행하는 시스템이다.[340] 한국은행은 이를 위해 같은 해 3월 29일에 '결제완결성 보장 대상 지급결제제도 지정에 관한 규정'을 제정하였다. 동 규정에서는 결제완결성 보장 대상 지급결제제도의 지정 및 지정취소업

---

338) 박준·홍선경·김장호, "채무자회생 및 파산에 관한 법률 제120조의 해석-지급결제제도, 청산결제제도 및 적격금융거래에 대한 특칙의 적용범위", **파생금융거래와 법** 제1권, (서울대학교 금융법센터, 2012.4.), p.271.

339) "결제완결성 보장 대상 지급결제제도 지정", 한국은행 보도자료(2006.8.17.), 표지.

340) 박준 외 2인, *supra note* 338, p.274 note 9; 증권결제도 포함한다는 의견이 있을 수 있으나 그렇게 보기는 어렵다고 생각된다. 이에 관해서는 박준 외 2인, 앞의 논문, p.276 참조.

무와 관련한 한국은행 총재의 자문에 응하기 위하여 '결제완결성 보장 대상 지급결제제도 지정 자문위원회'를 두고 있다(동 규정 제5조).

가) 통합도산법 제120조 제1항의 법적 성질과 평가

(1) 통합도산법 제120조 제1항의 법적 성질

통합도산법 제120조 제1항은 "지급결제제도의 … 참가자에 관련된 이체지시 또는 지급 및 이와 관련된 이행, 정산, 차감, 증거금 등 담보의 제공·처분·충당 그 밖의 결제에 관하여는 이 법의 규정에 불구하고 그 지급결제제도를 운영하는 자가 정한 바에 따라 효력이 발생"한다고 규정한다. 여기서 "지급결제제도를 운영하는 자가 정한 바"의 법적 성질을 다자간 상계의 예약[341] 즉, 네팅(netting)으로 보는 것이 일반적이다. 여기서 네팅이란 동일한 당사자 사이에서 동종의 거래를 다수 행하는 경우에 이행기가 동일한 복수의 채권·채무를 미리 체결된 합의에 기하여 서로 차감 계산하여 하나의 채권으로 만드는 것이다. 예를 들어, 금융결제원의 '전자금융공동망업무규약'(2016.5.3.개정) 제9조 전자금융업무 거래차액의 결제에 따르면, 금융결제원은 참가기관간 거래내역을 결산하여 거래자금의 차액을 산출하고 익영업일에 한국은행으로 그 차액의 결제의뢰를 하며 한국은행은 이에 의거하여 참가기관의 당좌예금계좌 대차대체로써 결제하여 차액 결제를 완료한다. 이와 같이 지급결제제도의 참가기관 사이에 네팅은 그 법적 성질의 기초가 상계이므로 상계의 법적 기능과 효력을 규정하고 있는 「민법」, 즉 계약에 관한 실체법에 근거를 두고 있다.

그런데 지급결제제도에서 참가기관 사이의 네팅은 곧 '청산'에 해당한다. 통합도산법 제120조 제1항의 문제점을 파악하기에 앞서 청산의 법적 구조를 살펴볼 필요가 있다.

(2) 청산의 법적 구조

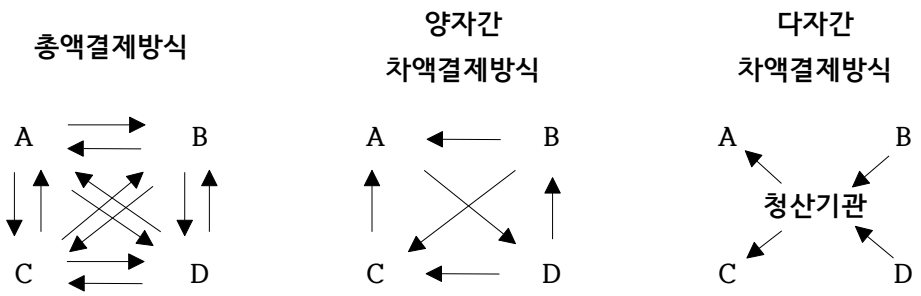
청산(clearing)은 크게 2가지로 나누어진다.[342] 첫째, "비현금 지급수단이 사용

341) 법정상계(민법 제492조 제1항)보다는 당사자 사이의 합의에 기초하고 있다는 점에서 계약에 의한 예약으로 본다. 김건식·정순섭, **자본시장법 제3판** (두성사, 2013), pp.1004-1005.

342) 금융결제원 금융결제연구소, *supra note* 228, p.19.

되었을 때 청산기관(clearing house)이 개입하여 지급인과 수취인이 주고받은 비현금 지급수단을 발행·제공한 금융회사 간에 지급지시를 전달(transmitting) 중개"를 하는 것, 둘째, "청산대상거래의 대사(reconciling)와 확인(confirming)을 거쳐 다수의 채권·채무를 차감(netting)하여 최종 결제금액을 확정한 후 결제기관으로 지시"하는 것이 있다. 이러한 청산과정을 통해서 다수의 금융회사가 채권과 채무를 차감·정산함으로써 결제자금의 유동성을 절감하고 결제리스크를 낮출 수 있다. 청산방식에는 도표9와 같이 총액결제방식, 양자간(bilateral) 차액결제방식, 다자간(multilateral) 차액결제방식의 3가지가 있다.

도표9. 청산의 방식(4개 은행이 채권과 채무를 해소하는 경우)[343]



총액결제방식은 A·B·C·D 4개의 은행이 모두 상대은행과 각각 결제자금을 주고받는 방식이며, 12번의 결제가 발생한다. 양자간 차액결제방식은 4개 은행이 각각 양자간에 주고받을 금액을 정산하여 차액결제를 하게 되며, 6번의 결제가 발생한다. 다자간 차액결제방식은 청산기관이 개입하여 4개 은행 모두가 주고받을 금액을 '상계'처리한 후 차액결제를 하는 방식으로, 4번의 결제가 발생한다. 다자간 차액결제방식의 경우 청산기관이 직접 거래당사자로서 채권과 채무를 인수하여 결제이행을 보증해 주는 중앙거래당사자(CCP)[344] 유형과 단순히 다수의 금융회사간 차액정산자료를 산출하여 결제지시 기능을 수행하는 유형으로 나뉜다.

---

343) 앞의 책, p.20.

344) 중앙거래당사자(Central Counterparty, CCP)는 증권 또는 파생상품 거래 계약의 매도자에 대해 매수자 역할을, 매도인에 대해서는 매도자 역할을 수행하는 금융시장인프라이다. 중앙거래당사자는 다자간 차감에 의한 청산업무를 수행하여 결제유동성을 절약하는 한편 결제이행보증 서비스를 제공하여 참가기관의 리스크관리 부담을 경감시키는 역할을 수행하고 있다. 그러나 결제리스크가 중앙거래당사자로 집중되기 때문에 중앙거래당사자의 리스크관리 실패는 금융시장 전반의 시스템적 리스크로 확산될 가능성이 있다. 한국은행(2014), *supra note* 66, p.24.

이러한 다자간 차액결제방식은 법적 관점에서 생각할 경우, 다자간 상계 구조의 법적 효력 확보 문제를 발생시킨다. 이와 관련하여 통합도산법 제120조 제1항 및 청산기관인 금융결제원의 법적 문제를 다음 항목에서 살펴본다.

나) 통합도산법 제120조 제1항과 금융결제원의 법적 문제

통합도산법 제120조 제1항과 금융결제원에 대하여 다음과 같은 법적 문제점을 생각할 수 있다.

첫째, 통합도산법 제120조 제1항에서 적시한 "지급결제제도를 운영하는 자가 정한 바"는 실체법상으로 유효한 상계에 기초하여 네팅을 정한 것이므로 "효력이 발생"하기 위해서는 상계의 예약이 실체법상으로 요건을 갖추어 유효해야 한다. 그러므로 지급결제제도의 참가기관이 회생 또는 파산 절차를 신청 또는 개시하는 경우 상계적상에 해당하여 채권소멸의 효과를 발생시킬 수 있는지 여부에 따라서 통합도산법 제120조 제1항의 규정에도 불구하고 지급결제제도를 운영하는 자가 정한 바대로 효력이 발생하지 않을 수 있다. 특히 금융결제원은 중앙거래당사자가 아니라 금융회사와 금융회사 또는 금융회사와 비금융회사를 전산상 연결해주고, 입출금을 지원하거나, 지급지시를 지원하는 등 단순히 다수의 금융회사간 차액정산자료를 산출하여 결제지시 기능을 수행하는 유형으로 볼 수 있다.[345] 이러한 구조에서 금융결제원은 지급결제제도 참가기관의 회생 또는 파산시 아무런 기능을 할 수 없을 것이다.

둘째, 「민법」 제492조 제1항의 법정상계에 대한 적용 예외의 규정은 실체법에서 규정하고 있다. 예를 들어, 고의의 불법행위로 인한 손해배상채권을 수동채권으로 하는 상계 금지(동법 제496조), 압류금지채권에 대하여 채무자가 상계로 채권자에 대항 금지(동법 제497조), 지급금지명령을 받은 제3채무자의 채권자에 대한 대항 금지(동법 제498조) 등이 있다. 또한 「상법」에서도 주식회사의 주주가 부담하는 주금납입의무를 주주가 회사에 대하여 가지는 채권으로 상계하지 못한다(동법 제334조). 그런데 통합도산법 제120조 제1항은 「민법」, 「상법」 등의 법정상계에 대한 적용 예외의 규정과 반대 방향으로, 절차법인 통합도산법의 효력을 배제시키고 금융시스템 전체의 안정성을 위하여 실체법상 계약의 효력을 유지하려는 규정이다.[346] 일응 절차법의 효력을 배제시키기 위하여 절차법에서 그 효력

345) 금융결제원의 업무구조에 대해서는 금융결제원 금융결제연구소, *supra note* 228, pp.140-187 참조.

346) 입법형식으로 도산법의 관련 규정을 배제하는 규정을 두는 방식(ISDA, 미국)과

을 배제시키는 입법방식이 타당한 것처럼 보이지만 절차법에서 그 효력을 배제한 것만으로 실체법상 효력이 담보될 수 있는지 의문이다. 즉 상기에서 논의한 바와 같이 네팅이 성립되려면 근본적으로 실체법상 상계의 효력이 유지될 수 있도록 특별한 근거 규정이 필요한 것이다.

다) 청산기관의 감독권

(1) 논의의 배경

이 항목에서는 앞서 지적한 금융결제원이 지급결제제도 참가기관의 회생 또는 파산시 아무런 기능을 할 수 없을 것이라는 문제의 연장선에서, 청산기관의 감독권을 논의한다. 금융결제원 같은 청산기관은 감독권을 가진 금융당국의 승인 없이 스스로 지급결제제도 관련 법령을 개정하고, 네팅에서 기능상 문제점을 해소하기는 어려운 것이 현실이다. 따라서 청산기관의 감독권이 어느 금융당국으로 배정되는가는 중요한 문제이다. 청산기관의 감독권에 대해서는 한국은행과 금융위원회 사이에 첨예한 의견의 대립이 있고, 국회에서도 각 기관의 입장을 대변하는 의원발의 법률안들이 심사 중에 있으므로, 이를 모두 검토한다.

(2) 한국은행과 금융위원회의 감독·감시 기능

(가) 한국은행의 지급결제제도 감시 기능

한국은행은 지급결제제도와 관련하여 2003년 9월에 「한국은행법」이 개정되면서 지급결제제도에 대한 운영자·관리자·감시자로서 기능이 부여되었다. 우선 한국은행은 지급결제제도의 안전성과 효율성을 도모하기 위하여 한국은행이 운영하는 지급결제제도에 관하여 필요한 사항을 정할 수 있다(동법 제81조 제1항). 또한 한국은행이 운영하는 지급결제제도의 참가기관에 대한 자료제출요구권을 갖게 되었다(동법 제81조 제4항).

한국은행은 PFMI를 참조하여 지급결제제도의 '감시'를 "기존 시스템 및 운영

일괄정산의 내용을 직접 규정하는 방식(독일, 일본)이 있으며, 기존의 법리를 존중한다는 의미에서 전자를 택했다고 한다. 자세한 사항은 오수근, **파생금융상품의 일괄청산네팅에 관한 연구**, 법무부 최종보고서 (이화여자대학교 법학연구소, 2003.9. 20.) 참조.

예정인 시스템을 모니터링하고 동 시스템에 대해 평가하는 한편, 필요시 개선을 유도함으로써 동 시스템들의 안전성 및 효율성의 증진을 도모하는 중앙은행의 기능"이라고 설명하고 있다.[347] 그리고 이러한 감시가 필요한 이유로 시장경제가 원활하게 작동하는데 있어서 지급결제시스템의 역할이 매우 중요하지만 대부분의 지급결제시스템은 민간부분에 의해 구축·운영되는 것이 일반적이어서 시장의 실패[348]로 안전성과 효율성을 달성하지 못할 우려가 있기 때문이라고 한다. 이러한 한국은행의 지급결제제도에 대한 감시 기능은 금융위원회·금융감독원의 감독기능과 차이가 있다.[349]

그런데 금융규제법적 관점에서 한국은행의 지급결제제도에 대한 감시 기능을 어떻게 이해해야 하는가? 감시는 감독과 무엇이 다른가? 이에 대하여 한국은행은 다음과 같은 입장을 보이고 있다.[350]

"*지급결제제도 감시는 개별 금융기관의 건전성 유지를 정책목표로 하는 금융기관 감독과는 다음과 같은 점에서 차이가 있다.*

첫째, 금융기관 감독의 주된 관심사는 개별 금융기관의 경영건전성 상태이나 지급결제제도 감시의 목표는 금융기관이 이용하는 시스템의 안전성 및 효율성 확보에 있다.

둘째, 금융기관 감독은 개별 금융기관의 도산 방지 및 소비자 보호에 치중하지만 지급결제제도 감시는 개별 기관의 도산 등이 개별 지급결제시스템으로 파급되어 시스템적리스크를 야기하는 것을 방지하기 위함이다.

셋째, 금융감독기관은 개별 금융기관에 대해 경영상 시정조치를 취할 수 있는 법적 권한 등 감독과정에서 광범위한 권한을 행사할 수 있다. 반면, 지급결제제도 감시기관은 지급결제시스템 운영기관에 대한 개선권고 등 도덕적 권유에 주로 의존하고 있다. (중략)

이처럼 감시와 감독은 정책목표에서부터 대상, 제재권한 등에 이르기까지 업무내용에 차이가 있지만 모두 금융안정에 기여한다는 점에서 상호보완적이라고 할 수 있다."

이를 금융규제법 차원에서 정리하자면 한국은행의 입장은 동일한 지급결제제도

---

347) 한국은행(2014), *supra note* 66, p.51.

348) 여기서 시장의 실패는 지급결제시스템이 초기 구축비용은 높지만 증설에는 거의 비용이 들지 않기 때문에 독과점이 될 우려가 있으며, 일부 참가기관이 결제를 불이행할 경우 다른 참가기관들이 막대한 손실을 감수해야 한다는 점을 의미한다고 한다. 자세한 사항은 앞의 보고서, p.52 참조.

349) 앞의 보고서, p.53.

350) 앞의 보고서, p.52.

에 대하여 한국은행의 감시와 금융위원회·금융감독원의 감독이 동시에 이루어지도록 지급결제제도를 설계하여도 무방하다는 것으로 이해된다.

(나) 금융위원회의 지급결제제도 운영기관 감독 기능

금융위원회는 대표적인 지급결제제도 운영기관인 금융결제원에 대하여 일반적 비영리법인 설립 규정인「민법」제32조에 근거하여 '금융위원회 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙' 제8조 및 제9조에 따라 필요한 사무 감독을 하고 있다.

다만 금융위원회는 전자금융거래법개정안(안 제2조제5호의2부터 제6호까지, 제38조의2부터 제38조의22까지 신설)을 제안하여 "금융회사, 전자금융업자 등의 청산대상업자가 일정한 전자지급거래를 함에 따라 발생하는 다수의 채권 및 채무의 차감을 통하여 전자금융업무의 효율성을 높이고 이에 따른 결제금액을 확정하며 한국은행 등 결제기관에 그 결제를 지시하는 것을 업으로 하는 전자지급거래청산업을 도입하고, 전자지급거래청산업을 하려는 자는 금융위원회의 허가를 받도록" 하면서 금융결제원에 대한 감독 권한을 좀 더 명확히 하려는 입장이다.

(3) 청산기관의 감독권에 관한 법률안

(가) 서언

청산기관의 감독권을 한국은행과 금융위원회 중 어느 기관이 담당하도록 입법할 것인가에 대하여 현재 국회에는 정반대의 입장으로 비춰지는 양경숙 의원의 한국은행법 일부개정법률안[351]과 윤관석 의원의 전자금융거래법개정안이 제출되어 있다.

(나) 양경숙 의원안

국회 기획재정위원회 소속의 양경숙 의원은 2020년 12월 20일 대표 발의한 한국은행 일부개정법률안에서 한국은행법 제81조 지급결제제도 관련 조항을 개정하여 "디지털 지급거래 관련 지급결제제도 마련과 시정요구, 검사 등 전반적인 관

351) 의안번호 2105572, 2020.11.20. 제출.

리감독 권한을 한국은행에 부여한다"는 내용을 추가하고 있다. 최근 디지털 금융거래가 급증하고 있는 것에 반하여 지급결제제도 전반에 대한 책임과 권한소재가 명확하지 않으므로 이를 한국은행에 맡기자는 것이다.

(다) 윤관석 의원안

국회 정무위원장인 윤관석 의원이 2020년 12월 27일 대표 발의한 전자금융거래법 일부개정법률안에서는 대통령령으로 정하는 전자금융업자에 대하여 청산기관을 통한 외부청산을 의무화하고 있다. 이를 위해 전자지급거래청산업을 신설하고, 금융위원회에 대하여 전자지급거래청산업의 허가, 자료제출 요구 및 검사 권한을 부여했다. 지급·청산·결제 전 과정을 투명하게 하여 전자금융업자가 이용자의 자금을 내부적으로 처리하면서 생길 수 있는 자금 세탁, 무단 유용 등 각종 위험을 방지하려는 이용자 보호의 목적이다. 다만 개정안은 금융위원회가 한국은행과 연계된 금융결제원의 업무에 대해서는 감독·검사권을 행사하지 못하도록 부칙에 명시하였다.

(라) 검토

양경숙 의원안은 디지털 지급결제와 관련된 모든 지급결제제도에 대한 감독권을 한국은행에 맡기자는 것이고, 윤관석 의원안은 전자지급거래청산업에 대해서만 허가와 감독권을 금융위원회에 맡기자는 것이다. 이에 대하여 다음과 같은 의문이 있다.

A. 양경숙 의원안에 대한 의문

첫째, 양경숙 의원안은 현행 「한국은행법」 제81조 제1항의 "한국은행이 운영하는 지급결제제도"라는 표현이 한정적이므로 이를 법문상 디지털 지급결제 관련 지급결제제도 전반으로 감독권을 확대하려는 의도이다. 이러한 의도의 배경으로는 발권력이 있는 한국은행이 맡아야 한다는 것으로 호주의 입법례에서 나타난 입법이유[352]와 유사하다. 다만 호주에서 이러한 입법이유를 가지게 된 배경에는 호주 금융시장이 급격하게 국제화되면서 국제적 변동성에 취약해지고 인구구조의

352) 제4장 제2절 4. 라. 3) 다) (4) (라) 호주 참조.

고령화 추세로 인하여 각 가정의 자산에서 노령연금의 비중을 줄이려는 정책에 따라 각 가정의 자산이 종전보다 변동성 위험에 많이 노출되어 있게 된 경제적 상황에 근거하고 있다. 금융시장의 변동성에 따른 지급결제제도 운영기관 또는 참가기관의 부실 위험을 호주중앙은행이 최종결제자로서 부담해줘야 각 가정의 자산에 노출된 위험을 안정적으로 관리할 수 있다는 믿음이 있는 것으로 보인다. 그렇다면 우리나라의 현실에서 양경숙 의원안과 같이 한국은행이 디지털 지급결제 관련 지급결제제도 전반에 대한 감독권을 확대할 특별한 사유가 있는지 검토가 필요하다. 하지만 최근 코로나19 감염병 대유행으로 인하여 우리나라를 비롯하여 전 세계의 금융시장이 큰 변동성을 겪었으나, 이로 인하여 한국은행이 디지털 지급결제 관련 지급결제제도 전반에 감독권을 확대할 이유로 보이지는 않는다.

둘째, 양경숙 의원안과 같이 한국은행에 디지털 지급결제 관련 지급결제제도 전반에 대하여 "관리감독 권한"을 부여한다면 한국은행이 금융결제원과 같은 민간 청산기관에 대하여 인·허가를 할 수 있는지 의문이다. 한국은행의 법인격은 무자본 특수법인이며 행정기관이 아니다(「한국은행법」 제2조).[353] 행정기관이 아닌 한국은행에 대하여 국가기관의 업무 위탁 없이 곧바로 행정작용인 인·허가권을 부여할 수는 없을 것이다.[354] 즉 한국은행은 태생적으로 민간 청산기관에 대해 근본적 감독권한인 인·허가권을 보유할 수 없을 것이다. 그러므로 인·허가권을 제외한 관리감독 권한을 한국은행에 부여하는 것이 어떤 의미를 갖는지에 대한 검토가 필요하다.

셋째, 우리나라의 지급결제제도는 한은금융망을 중심으로 여러 참가기관들이

353) 다만 자금중개기관과 지급결제기관으로서 은행의 기능에서 비롯된 은행의 공공성을 은행 이사의 선관주의의무까지 확대한 대법원 2002. 3. 15. 선고 2000다9086 판결이 있다. 은행은 행정청이 아니라 사익을 추구하는 법인이라는 점을 간과한 것이 아닌가라는 의문이 있다. 자세한 사항은 정순섭(2017a), *supra note* 38, pp.43-44 참조.

354) 이와 관련된 사례가 외국환업무이다. 한국은행은 기획재정부장관의 인가를 받아 외국환업무를 할 수 있다. 2003년 한국은행법 개정시에 당시 재정경제부의 권한(당시 정부조직법 제27조 제1항 및 한국은행법 제83조)으로 되어 있는 외국환업무를 한국은행이 직접 관장할 수 있도록 개정안이 논의되었지만, 정부의 업무로 되어 있는 외국환업무를 개정안에서 한국은행의 업무로 규정한다 하더라도 동 업무가 재정경제부에서 한국은행으로 자동 이관되는 것은 아니고, 결국 동 업무의 관장기관이 재정경제부와 한국은행으로 이원화되는 결과를 초래하여 외환시장에 불필요한 혼란을 발생시킬 우려가 있기 때문에 재정경제부의 권한으로 유지하였다. 자세한 사항은 국회 재정경제위원회, **나오연 의원안 한국은행법중개정법률안 심사보고서** (2003.7.), pp.17-19 참조.

한국은행과 계약을 맺고 참가하는 형태로 운영된다. 이 경우 한국은행과 계약을 맺는 참가기관들은 모두 계약상 의무에 따라서 한국은행의 조건들을 따르게 되어 있고, 한국은행은 필요한 경우 동법 제81조 제4항에 의해 자료의 제출을 요구할 수 있다. 또한 동법 제81조 제2항과 제3항에 의하여 한국은행은 한국은행 이외의 자가 운영하는 지급결제제도에 관하여 운영기관 또는 감독기관에 운영기준 개선 등을 요구하거나 자료의 제출을 요구할 수 있다. 오직 한국은행이 발행한 화폐만이 법적 효력이 부여되어 있으므로 한은금융망을 거치지 않고서는 최종적으로 지급과 결제를 완료할 수 없는 현실에서 지급결제제도의 운영기관이나 참가기관 중 한국은행의 조건이나 요청을 거부할 수 있는 기관이 있는지 의문이다. 즉 한국은행은 이미 사실상 지급결제제도 전반에 대하여 총체적인 관리를 하고 있다고 볼 수 있다는 관점에서 보면 양경숙 의원안이 어떤 의미를 갖는지 의문을 갖게 된다.

B. 윤관석 의원안에 대한 의문

윤관석 의원안과 같이 전자지급거래청산기관에게 청산업무규정을 정하여 금융위원회의 승인을 받도록 하고(안 제38조의10), 금융위원회는 전자지급거래청산기관의 업무 및 재산상황 등에 대하여 보고·자료제출·검사의 방법으로 감독 등을 하도록 규정(안 제38조의21)한 것은 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에서 규정하고 있는 지급결제제도의 운영기관인 한국거래소와 한국예탁결제원의 감독규정에 맞춘 것으로 보인다. 그런데 지급결제제도 전반에 대하여 한국은행이 총체적 관리를 하도록 규정한 2003년 '한국은행법 개정안' 제81조 제1항 "한국은행이 운영하는 지급결제제도"의 취지는 한국은행을 지급결제제도의 관장기관으로 규정하되, 지급결제제도 참가기관의 범위가 은행이 아닌 증권회사·카드회사 등으로 매우 넓기 때문에 지급거래에 관계된 은행으로 한정하려는 의도가 있었다.[355] 이와 같은 「한국은행법」 제81조 제1항의 취지에서 볼 때, 전자지급거래청산기관

355) 당시 나오연 의원과 임종석 의원이 각각 대표발의한 한국은행법 일부개정법률안이 최종적으로 국회 재정결제위원장의 대안(의안번호 162528, 2003.8.11.제출)으로 수정가결 되어 법률 제6971호로 2003년 9월 3일에 공포되었다. 국회 재정결제위원장의 대안에 대해서는 별도의 국회 수석전문위원의 검토보고서가 없기 때문에 나오연 의원안과 임종석 의원안에 대한 국회 수석전문위원회의 검토보고서를 참조하였다. 국회 재정경제위원회 수석전문위원, **한국은행법중개정법률안(나오연 의원안 대표발의) 검토보고** (2003.4), pp.13-16; 국회 재정경제위원회 수석전문위원, **한국은행법중개정법률안(임종석 의원안 대표발의) 검토보고** (2003.4), pp.11-15.

이 한국은행과 아무런 상관없이 청산업무규정과 관련하여 금융위원회의 승인을 받거나 업무 및 재산상황 등에 대하여 금융위원회의 감독을 받도록 한 윤관석 의원안의 규정들은 「한국은행법」과 배치될 소지가 충분하다. 일본의 「자금결제에 관한 법률」에서는 자금청산업을 금융청의 허가 사항으로 규정하고(동법 제64조), 자금청산기관은 금융청의 업무감독을 받도록 하였지만(동법 제76조부터 제82조), 금융청이 자금청산기관의 허가를 취소하는 등의 처분을 하는 경우 일본중앙은행에 대해 의견을 구하도록 규정(동법 제86조)하고 있다. 더불어 윤관석 의원안과 같이 부칙으로 금융결제원만을 별도로 취급하거나 한국은행의 감시 권한을 유지하는 형태의 입법은 개정안의 전체적 취지와 다르게 매우 이질적으로 보인다.

(4) 감독권에 대한 외국의 입법례

(가) 서언

미국·영국·호주·일본의 입법례에서는 지급결제제도의 감독권을 어떻게 배분했는지 파악하고자 한다.[356] 특히 우리나라의 금융결제원과 같은 청산기관에 대한 감독을 호주에서는 호주중앙은행이 담당하고, 일본에서는 일본 금융청이 담당한다. 어떤 이유로 각각의 입법례가 달라졌는가를 살펴본다.

(나) 미국

2010년 도드-프랭크법은 연방준비제도에 대하여 지급결제제도에 대하여 위험관리, 운영기관 규정의 승인, 자료제출요구, 직접조사, 시정명령 등 전반적 감시권한을 부여하였다. 특히 CHIPS나 CLS와 같은 시스템적으로 중요한 지급시스템에 대해서는 직접적인 감독권을 행사하고 그 외 중요 지급시스템에 대해서는 감시권을 행사한다.

한편 동법 제111조는 거시건전성 감독을 위하여 범정부적 협의체로서 금융안정감시위원회(Financial Stability Oversight Council, FSOC)를 설치하고 금융시장 전반의 시스템리스크를 관리한다. FSOC는 시스템적으로 중요한 금융회사

356) 이 항목의 외국의 현황과 입법례는 한국은행 금융결제국(2020), "주요국 지급결제시스템 및 관련 법규 체계", **지급결제 조사자료** 제2020-3호 (한국은행, 2020.9.)과 필자의 조사결과를 혼합한 것이다. 유럽연합의 경우에는 유럽중앙은행(ECB)에 권한이 집중되어 있기 때문에 이 항목에서는 제외했다.

(SIFIs)를 지정할 수 있으며, 시스템적으로 중요한 금융시장인프라(systemically important financial market utility) 및 시스템적으로 중요한 지급업무(systemically important payment, clearing, or settlement activity)를 지정하고(동법 제804조), 자료제출 및 시정명령 등의 권한을 행사할 수 있다(동법 제112조). 특히 미리 지정된 시스템적으로 중요한 금융시장인프라 참가기관에 대한 검사는 해당 감독기관이 담당하지만 연방준비제도는 해당 감독기구와 협의하여 필요시에는 공동검사를 실시할 수 있으며, 비상시에는 연방준비제도가 직접적으로 제재를 가할 수도 있다(동법 제807조).

또한 동법 제113조는 연방준비제도로 하여금 비은행이면서 시스템적으로 중요한 금융회사(SIFIs)에 대하여 감독권한을 부여하고 있으며 필요한 경우 직접자료 요구 및 검사 권한도 허용하고 있다.

(다) 영국

영국은 영국중앙은행, 재무부, 금융감독청(FCA)이 지급결제 금융시장인프라에 대한 감독 기능이 분산되어 있다. 「2009년 은행법」(Banking Act 2009)에 의하여 영국중앙은행은 지급결제제도 전반의 감시와 감독을 총괄한다. 영국중앙은행 산하의 건전성감독청(Prudential Regulation Authority, PRA)은 영국의 소액결제시스템을 통합하여 운영하는 영국지급결제협회(Pay.UK)에 대하여 감독권을 행사한다. 특이한 점은 동법에 따라서 소액결제시스템 중에서 시스템적으로 중요한 소액결제시스템에 대한 지정을 재무부가 한다는 것이다. 또한 재무부는 영국중앙은행이 시스템적으로 중요한 금융시장인프라를 지정하는 경우에도 동의권을 행사한다.

한편 금융감독청(FCA)의 자회사인 지급시스템감독청(PSR)은 「2013년 금융서비스(은행 개혁)법」(Financial Services (Banking Reform) Act 2013)에 따라서 지급시스템 참가요건 및 지배구조에 대한 규제와 정책을 담당한다.

이와 같이 분산된 감독 기능을 조정하기 위하여 「2013년 금융서비스(은행 개혁)법」에서는 기관 간 협력을 명시하고 있으며, 이에 따라서 영국중앙은행·금융감독청·지급시스템감독청 사이에 기관간 양해각서(MOU)가 체결되어 있다.[357]

357) 한국은행 금융결제국(2020), 앞의 보고서, p.107.

(라) 호주

A. 지급제도 관련 법률의 구조

「1959년 호주중앙은행법」(Reserve Bank Act 1959)에서는 호주중앙은행 내에 지급제도위원회(Payments System Board, PSB)의 설립과 운영에 관한 사항을 규정하고 있다. 또한 「1998년 지급제도(규제)법」(Payment Systems (Regulation) Act 1998)과 「1998년 지급제도와 청산법」(Payment Systems and Netting Act 1998)에서는 호주중앙은행이 중요 지급결제시스템 지정 및 감시를 하도록 하고, 지급결제시스템 관련 분쟁의 조정과 RITS의 참가기관에 대한 자료요청 권한도 부여하고 있다. 즉 호주는 중앙은행으로 하여금 지급결제제도 전반을 감독 및 감시할 수 있도록 권한을 부여하고 있다. 이러한 법제를 가지게 된 입법 경과를 간단히 살펴보면 다음과 같다.

호주중앙은행[358]은 1911년 「연방은행법」(Commonwealth Bank Act)에 의해 설립되었을 당시 중앙은행의 기능은 전혀 없었고, 상업은행과 같은 업무를 하였으며 화폐발행권은 호주연방정부 재무부에서 가지고 있었다. 「1959년 호주중앙은행법」이 제정되면서 현재의 호주중앙은행(Reserve Bank of Australia) 명칭과 중앙은행으로서 기능이 법제화되었고, 기존 상업은행 업무는 신규로 설립한 연방은행으로 이전되었다. 그 이후 동법은 큰 변화 없이 유지되다가 호주금융시스템 전반에 대한 조사를 한 'Wallis 위원회 조사보고서'(Inquiry of the Wallis Committee)[359]가 1996년에 공표되면서 변화가 생겼다. 보고서 공표 이후 동법이

358) 호주중앙은행은 당초 중앙은행의 기능이 없는 일반 상업은행과 마찬가지였다. 1920년에 화폐발행권이 재무부에서 화폐위원회(Note Board)로 이전되었지만 호주중앙은행 총재는 그 위원회의 위원에 불과했다. 1924년 「연방은행법」이 개정되면서 화폐발행권이 호주중앙은행으로 이전되었다. 그 이후 1930년 초반 세계경기공황에 대응하면서 통화 관리, 은행 감독, 이자율 결정, 상업은행의 지급준비금 수탁 등 중앙은행으로서 기능들을 갖추기 시작했다. 제2차 세계대전에 대응하는 동안 1945년 「연방은행법」과 「은행법」이 개정되면서 중앙은행의 기능들이 공식화되었고, 호주중앙은행은 소속 공무원과 재무부 공무원으로만 구성된 6명의 위원회에 의해 자문을 받는 총재에게 운영을 맡기게 된다. 1951년에 위원회가 총재·부총재·재무부장관을 구성원으로 하는 형태로 바뀌었고 이 체제가 현재까지 이어지고 있다. 이상의 내용은 호주중앙은행 홈페이지의 A Brief History를 참고하였다; https://www.rba.gov.au/about-rba/history/ (2020.12.2.방문).

359) 1997 Financial System Inquiry ('The Wallis Inquiry')는 위원장 Stan Wallis를 포함하여 5명의 금융전문가로 구성된 민간 위원회이다. 동 보고서는 1997년 3월 1일에 호주 재무부에 제출되었다. 원문은 https://treasury.gov.au/

개정되면서 은행감독기능은 신설된 호주건전성규제청(Australia Prudential Regulation Authority)으로 이전되었고, 새로이 지급제도위원회(PSB)가 신설되었다. 또한 「1998년 지급제도(규제)법」(Payment Systems (Regulation) Act 1998)과 「1998년 지급제도와 청산법」(Payment Systems and Netting Act 1998)이 제정되어 호주중앙은행에 지급제도 관련 권한이 부여되었다. 어떤 이유로 호주중앙은행에 지급제도 관련 권한이 부여된 것인지를 살피기 위하여 Wallis 위원회 조사보고서를 소개한다.

B. Wallis 위원회 조사보고서

Wallis 위원회 조사보고서 중 지급결제제도 감독기관에 관한 사항을 소개한다.

결제 위험과는 별도로 금융시장 참여기관에 대한 신뢰는 갑자기 추락할 수 있고 시장 전반의 위기로 발전될 수 있다. 이에 대한 정책적 수단은 다양하겠지만 시장에 대한 긴급 자금의 공급 방법도 포함되어야 하며, 이는 통화정책과 금융시스템 위험을 담당하는 호주중앙은행의 책임으로 남겨두어야 한다. 한편 금융시스템 안정성을 위협하지 않으면서 지급시스템 사이에 경쟁이 가능하다. 이를 달성하기 위해 새로운 기관이 필요하다. 현행 제도는 해체하고 호주중앙은행 내에 지급제도위원회(PSB)를 신설하여 효율성과 경쟁을 증진하는 관점에서 지급에 관한 사항을 규제해야 한다. 이러한 목표를 위해 수표 발행권한은 모든 예금수탁기관(Deposit Taking Institution, DTI)으로 확대되어야 하고, 호주경쟁소비자위원회(Australian Competition and Consumer Commission, ACCC)와 지급제도위원회는 지속적으로 신용카드와 직불카드의 수수료에 대한 감시를 해야 한다. 더불어 ACCC는 신용카드에 관한 국제기준에 맞추어 과도한 규제를 하지 않도록 지속적으로 살펴야 한다. 금융거래의 최종 청산에 대한 접근은 자유롭게 해야 하고 그 효율성은 향상되어야 하며 「1974년 거래관행법」(Trade Practices Act 1974)은 지속적으로 적용되어야 한다. 호주중앙은행의 거래결제계좌(Exchange Settlement Account, ESA)에 접근은 자유롭게 해야 하고 비예금수탁기관

---

publication/p1996-fsi-fr (2020.12.2.방문)에서 확인할 수 있다. 동 보고서의 115가지 제안은 방대하기 때문에 이 연구에서는 동 보고서에 대한 호주의회도서관의 요약보고서를 참조했다. 자세한 사항은 Phil Hanratty, The Wallis Report on the Australian Financial System: Summary and Critique, Research Paper 16 1996-97 (Library of Parliament of Australia, 23 June 1997), https://www.aph.gov.au/about_parliament/parliamentary_departments/parliamentary_library/pubs/rp/rp9697/97rp16 (2020.12.2.방문).

*(non-DTI)도 ESA를 통해서 전자적으로 이루어진 소액거래 및 거액거래 결제를 할 수 있어야 한다. 금융시스템 안전의 향상을 위해 RTGS 연구를 지속해야 하고 지급시스템은 지급제도위원회의 허가를 받아야 한다. 또한 지급제도위원회와 호주건전성규제위원회(Australian Prudential Regulation Commission, APRC)는 긴밀한 협력체계를 구축해야 하고, 여행자수표나 스마트카드 같은 지급수단을 발행하는 사업자는 건전성 규제를 받아야 한다. 거액결제기관들은 국제적 기준으로 규제되어야 한다*고 제시하였다.

한편 당시 호주중앙은행은 Wallis 위원회 조사보고서에 대하여 부정적인 입장이었다.[360] 당시 감독제도가 실패한 것이 아니라 1980년대 이후 규제 완화에 따른 혼돈이 정리되고 있는 상태이며 상당히 잘 운영되고 있다는 주장을 펼쳤다.

현재 호주중앙은행은 민간기관인 호주지급결제협회(APN), 지급결제서비스 참가기관 등 다양한 이해관계자들의 협력을 도모하기 위하여 협의기구를 운영하고 있다.[361]

(마) 일본

A. 지급제도 관련 법률의 구조

일본중앙은행은 「일본은행법」(日本銀行法)에 의해 거액결제시스템의 운영 및 관리와 시스템적으로 중요한 금융시장인프라에 대한 지정과 감시를 한다. 그 외에 금융시장인프라에 대해서는 금융청이 「자금결제에 관한 법률」(資金決済に関する法律), 「사채, 주식 등의 대체에 관한 법률」(社債、株式等の振替に関する法律), 「금융상품거래법」(金融商品取引法)에 의해서 인가와 감독을 한다. 「자금결제에 관한 법률」에서는 소액결제를 담당하는 지급결제제도의 운영기관으로서 자금청산기관(資金清算機関)을 규정하고(동법 제4장 이하), 자금청산업을 하기 위해서는 금융청[362]의 허가를 받도록 하였다(동법 제64조). 또한 금융청은 자금청산기관의 업무감독을 하며(동법 제76조부터 제82조), 자금청산기관의 허가를 취소하는 등의

360) 호주중앙은행 홈페이지에서 당시 부총재 G.J. Thompson의 발언 참조; G.J. Thompson, *The Wallis Inquiry: Perspectives from the Reserve Bank*, 5 Sep. 1996, https://www.rba.gov.au/speeches/1996/sp-dg-050996.html (2020.12.2.방문).

361) 한국은행 금융결제국(2020), *supra note* 330, p.40.

362) 해당 조문에는 "内閣総理大臣"으로 표기되어 있다.

처분을 하는 경우 일본중앙은행에 대해 의견을 구할 수 있다(동법 제86조). 어떤 이유로 일본 금융청이 청산기관을 감독하게 되었는지 살피기 위하여 금융청 산하의 결제관련연구회(決済に関する研究会)가 동법의 제정을 앞두고 공표한 2007년 12월 중간보고서[363]를 소개한다.

B. 결제관련연구회의 2007년 12월 중간보고서

지급결제에 관한 새로운 서비스는 대체로 자금이동서비스와 자금선불서비스로 분류할 수 있었고 그 외에 포인트서비스 정도가 있었으므로 비슷한 성격의 서비스에 대해서는 비슷한 제도로 묶을 필요가 있었다. 이러한 상황에서 지급결제제도를 정비하는 경우 *이용자 보호 및 개별 거래의 안전 확보, 결제시스템의 안전성·효율성·편의성의 관점에서 검토하고, 새로운 서비스의 개발과 경쟁을 촉진*할 필요가 있었다.

당시 일본에서 은행 사이에 자금 결제에 대해서는 민간에서 운영하는 지급결제시스템이 있었다. 주요한 것으로는 회사의 국내 송금 결제를 취급하는 '전국은행내국환제도'(全国銀行内国為替制度), 외환 거래 등에 따른 엔화 결제를 취급하는 '외환엔화결제제도'(外国為替円決済制度), 어음·수표의 결제를 취급하는 '어음교환제도'(手形交換制度)가 있었다. 이런 지급결제시스템에 의해 발생한 은행 사이에 차액결제는 일본중앙은행이 운영하는 일본중앙은행망(日銀ネット)에 의해 처리되고 있었다. 이 중 소매거래에 이루어지는 결제의 핵심을 담당하는 '전국은행데이터통신시스템'(全国銀行データ通信システム)이 1973년부터 운영을 시작한 이후 이용 규모를 계속 확대해 왔으며 새로운 내국환제도 도입 등 정비도 지속적으로 이루어졌다. 세계적으로 봐도 전국은행데이터통신시스템처럼 전국 각지의 은행에서 받은 입금 요청을 송금 은행까지 전송하는 절차를 실시간으로 처리하고 그에 따른 은행 사이에 결제를 당일에 완료하는 지급결제서비스를 제공하는 사례는 드물다. 이와 같이 지급결제의 효율성을 높이는 일본 지급결제시스템이 가진 특징은 높은 안전성과 함께 평가되어야 한다.

그러나 일본의 지급결제시스템은 풍부한 국내 이용자 기반에 언어 장벽 등을 이유로 해외 지급결제시스템과 상호운용을 중요하게 생각하지 않았다. 또한 시스템의 안전성을 강하게 의식한 결과로 시스템 개발 비용 절감이나 새로운 ICT 기

363) 決済に関する研究会, **決済に関する論点の中間的な整理について** (金融庁, 2007. 12.18.).

술의 활용에도 적극적이지 않은 면이 있었다. 당시 기술 혁신과 기업업무 효율화의 요구 증가 등 외부환경의 변화에 따라 지급결제시스템에 대한 이용자의 요구도 변화하고 있었다. 새로운 지급결제서비스 발달에 맞추어 이용자 요구의 변화를 정확하게 파악하여 편리성을 향상시키는 대응과 함께 지급결제서비스 비용과 수수료의 인하를 추구해가는 것이 필요하였다. 또한 최근 은행의 합병, 지급결제업무의 아웃소싱 등을 통해 일부 은행에 지급결제가 집중되고 은행의 내부에서 결제 완료가 증가하고 있었으며 이러한 상황의 변화에 대한 검토가 필요하였다. 민간 지급결제시스템 운영은 사단법인 도쿄은행협회(東京銀行協会)와 같은 공익법인들이 맡고 있었다. *지급결제시스템의 공개와 공유를 감안하면 공익법인이 운영하는 것이 합리성은 있지만, 지급결제시스템의 운영을 담당하기 위해서는 위험관리능력 등 높은 전문성 이외에도 이용자의 요구에 신속하게 대응할 수 있는 지배구조 등이 필요하며 당시의 조직과 운영이 적절한 것인가에 대해 검토가 필요하였다.*

구체적으로 지급결제시스템의 강화를 위해서 ①국제화·표준화, ②이용자의 요구에 대응, ③지급결제시스템의 운영, ④업무 지속 체제를 검토할 필요가 있다고 하면서 지급결제시스템의 운영에 관하여 다음과 같이 지적하였다.

전국은행데이터통신시스템은 공익법인에 의해 운영되고 간사제도가 그 조직의 실질적인 운영을 담당하고 있었다. 이러한 조직 운영이 지속적인 발전에 지장이 있는 것이 아닌지, 이용자의 요구에 따라 신속한 대응을 하는데 적절한 지배구조가 맞는지, 시스템 개발과 유지가 제대로 이루어져 효율성에 대한 검증이 충분한 것인지에 대한 지적이 있다. 이와 같은 지적에 따라 더 나은 지급결제시스템의 운영이 이루어지도록 바람직한 지배구조에 대해 검토하는 것이 중요하다. 또한 *민간 지급결제시스템 운영 주체인 공익법인들은 여러 은행 사이에 이루어진 지급결제와 관련하여 채권·채무의 인수를 하는 청산기관으로서 역할을 하고 있다. 청산기관은 청산에 참여하는 각 참가자에게 분산되어 있는 결제리스크를 집중하여 인수하는 존재이므로 그 규칙과 절차에 법적 효과가 있고 그 효과가 예측 가능한 것이 중요하다. 청산기관의 실시간 청산 효과를 더욱 확고히 하는 법적 안정성의 향상에 대한 검토가 필요하다. 민간 지급결제시스템의 운영 주체들은 이처럼 중요한 역할을 하는 존재이므로 공공성의 확보와 적절한 감독의 관점에서 지배구조에 대해 외국이나 증권결제시스템의 운영 주체도 참고로 하면서 검토해 나가는 것이 필요하다.*

(바) 시사점

지급결제 금융시장인프라의 감독기관에 관하여 각국의 지급법제는 다양한 형상을 보이고 있다. 그런데 2018년 세계금융위기이후 미시건전성 감독만으로 해결할 수 없는 문제를 거시건전성 감독의 강화로 해결하려는 국제적 추세로 볼 때, 이를 가장 잘 반영한 국가는 미국의 입법례로 생각된다. 거시건전성 감독을 위해서는 정부 및 모든 금융기관의 모든 정보를 모아서 감시할 필요가 있으며 이를 법제로 구현한 것이 FSOC이다. 이러한 FSOC에서 연방준비제도의 참여로 시스템적으로 중요한 금융시장인프라를 지정하는 방식이 합리적이라 생각된다. 또한 연방준비제도가 제도적으로는 모든 금융시장인프라에 대한 감시와 감독권을 행사할 수 있지만, 원칙적으로 금융시장인프라 참가기관의 감독을 해당 기관에 맡긴 것도 미국 금융시장의 규모를 고려했을 때 합리적으로 생각된다. 즉 미국의 입법례에서 연방준비제도는 거시건전성 감독에 필요한 모든 정보를 수집하기 위한 별도의 기구를 보유하고 거시건전성 감독을 위한 모든 법적 권한을 보유하고 있음과 동시에 개별적 금융시장인프라의 미시건전성 감독을 위해서는 한 발짝 물러서 있도록 조정을 받고 있음을 알 수 있다.

한편 호주와 일본이 어떤 이유로 각각의 입법례가 달라졌는가를 살피기 위하여 호주의 Wallis 위원회 조사보고서와 일본의 결제관련연구회의 2007년 12월 중간보고서를 검토한 결과, 호주에서는 지급결제에서 발생할 수 있는 신용 위험을 궁극적으로 호주중앙은행의 자금을 통해서 해결할 수밖에 없다는 취지에서 호주중앙은행에게 민간 청산기관의 감독을 맡겼다. 일본에서는 기존에 은행들의 연합회가 주축이 된 민간 청산기관이 공익법인으로서 운영되고 있는 상황에서, 새로운 지급결제서비스나 이용자의 편의성을 반영하기 위하여 민간 청산기관의 지배구조를 감독하고, 기존 공익법인을 청산기관으로 법적 효과를 부여하기 위한 취지로 입법이 진행되어, 기존 공익법인들의 감독기관인 금융청이 그대로 유지된 결과였음을 알 수 있었다.

5. 개선 방안

가. 금산분리의 유지에 따른 포괄적 지급업무의 규정 방안

1) 지급업무에 대한 포괄적 규정

2006년에 「전자금융거래법」을 제정하던 취지는 비전자적 금융거래를 중심으로 규정된 당시의 금융규제법의 극복, 기존의 거래법[364]과 사업법[365]을 통합하여 단일한 형태의 통합법 마련, 금융의 특성을 고려하지 않는 당시의 IT 관련 법률의 문제를 극복하겠다는 것이었다.[366] 하지만 2020년 11월에 제출된 동법의 개정안의 취지에서는 동법이 디지털금융 혁신 등 최근 금융환경 변화를 제도적으로 수용하지 못하고 있다는 평가를 내렸다.[367] 동법이 제정된 이후 불과 14년 만에 이러한 냉정한 평가를 받은 것이다. IT기술의 급격한 변화 속도를 감안하더라도 동법의 제도적 설계에 근본적 문제가 있었다고 생각된다.

전자금융거래법개정안에서는 전자금융업의 종류를 기존 7개에서 자금이체업·대금결제업·결제대행업·지급지시전달업의 4개로 개편하였다(동 개정안 제2조 제2의2호). 이 과정에서 '전자금융업무'의 정의가 새로 도입되었고(동 개정안 제2조 제1의2호), '전자지급거래'는 지급인·수취인·대리인의 거래지시에 따라 전자금융업자에게 자금을 예치·인출·이동하는 거래로 변경되었다(동 개정안 제2조 제2호). 이러한 규정들은 은행의 환업무와 구분되는 비금융회사의 지급업무를 포괄적으로 규정한 것으로 평가될 수 있다.

다만 동법만으로는 다른 지급수단의 지급업무를 모두 포괄적으로 규제하기 어렵다. 비록 새로운 지급수단의 유형이 대부분 전자형태라는 점에서 동법의 개정만으로 충분하다고 볼 수도 있지만, 상품권과 같은 지류형태의 지급수단을 모두 포괄하지 못한다는 점에서 한계가 있다. 이러한 취지에서 동법을 전자지급거래로 한정하지 않고, 지급수단과 지급결제시스템에 관한 기본법으로 전부 개정하는 방안을 검토할 시기가 도래했다고 생각된다.

2) 기능 중심으로 전자화폐와 선불전자지급수단의 일원화

전자금융거래법개정안에서는 전자화폐를 폐지하고 선불전자지급수단으로 흡수하였다(동 개정안 제2조 제11호, 제14호, 제15호). 전자화폐와 선불전자지급수단의 구별이 사용되는 업종의 개수 차이만 존재할 뿐이며, 동일한 기능임에도 불구

364) 「전자서명법」, 전자금융거래표준약관(2001.10., 제10028호), 전자보험거래표준약관(2003.11., 제10054호) 등이 있었다.
365) 「전자상거래에서의 소비자 보호에 관한 법률」, 「여신전문금융업법」, 「전자어음의 발행 및 유통에 관한 법률」, 금융기관 전자금융업무 감독규정 및 시행세칙 등이 있었다.
366) 재정경제부 금융정책국 은행제도과, 전자금융거래법 개요(2006.4.28.) 참조.
367) 윤관석의원 대표발의, *supra note* 239, pp.1-5.

하고 다른 규제가 적용되었다는 점에서 전자화폐제도는 어떤 식으로든 변경이 필요하다. 전자화폐가 민간 전자금융업자가 발행하기 때문에 중앙은행이 발행하는 법정화폐를 근본적으로 대체할 수 없으며, CBDC의 도입이 가까운 장래에 이루어진다고 본다면, 전자화폐제도를 개정안과 같이 선불전자지급수단으로 일원화하는 것이 타당하다고 생각된다.

3) 간편송금에서 편법의 제거

간편송금의 계기가 되었던 2015년 1월의 금융위원회 해석은 현행 「전자금융거래법」을 우회하는 편법적 구조의 시작이었으므로, 이를 바로 잡아야 한다. 근본적인 해결책은 선불전자지급수단을 자금의 이전 수단으로 법제화하는 것이다. 전자금융거래법개정안은 선불전자지급수단에 종전의 전자화폐를 흡수시켜서 선불전자지급수단으로 하여금 자금의 이전 수단이 되도록 허용하였다. 또한 개정안 제15조 수취인의 지급지시에 따른 전자자금이체에 관한 동의도 참조할 필요가 있다.

나. 전자금융거래업자와 신용카드업자 사이의 규제 차익 제거

1) 영업행위·건전성규제의 차익 제거

전자금융거래법개정안에서 폭넓게 제시하고 있는 전자금융업자의 광고·권유(동 개정안 제36조의2), 행위규칙(동 개정안 제36조의3) 규제를 「전자금융거래법」에 도입할 필요가 있다. 반대로 강제통용력을 보유한 법정화폐보다 높은 수준의 형사처벌과 함께 의무수납제를 부과한 「여신전문금융업법」 제19조와 제70조를 삭제하여 다른 지급수단과 형평을 맞추어야 한다.

또한 현행 「전자금융거래법」은 전자화폐를 중심으로 겸업금지 및 회계분리 등의 건전성규제가 체계화되어 있으나, 이는 선불전자지급수단이 널리 이용되는 현실에 부합하지 않으므로, 선불전자지급수단을 발행하는 전자금융업자에 대해서 건전성규제를 확대 적용할 필요가 있다. 특히 이용자예탁금에 대해서는 전자금융거래법개정안 제26조[368]를 참조하여 전자금융업자의 고유재산과 분리할 필요가

368) 안 제26조(이용자예탁금의 보호) ① 자금이체업자 또는 대금결제업자(선불전자지급수단을 발행 및 관리하는 경우로 한정한다. 이하 이 조에서 같다)는 이용자예탁금(이용자로부터 전자지급거래와 관련하여 받은 금전을 말한다. 이하 같다)에 대하

있다.

2) 후불결제의 규제 차익 제거

현재 전자금융업자는 「금융혁신지원 특별법」에 근거하여 후불결제가 선불·전자지급수단의 후불결제를 시행하고 있으나, 이는 동일기능·동일위험·동일규제의 원칙에 어긋난 것으로 보인다. 기술의 발전으로 다양한 방법의 신용평가가 가능하므로 이를 제도적으로 반영한 것은 좋은 시도이지만, 전자금융업자에 한해서 이를 허용하기 보다는 신용카드업자에게도 전자금융업자와 동일한 조건으로 사업을 추진할 수 있도록, 「여신전문금융업법」 제13조 제1항 제1호에서 "신용카드회원"을 "신용카드회원등"[369]으로 개정하여, 신용카드업자의 부대업무로 자금의 융통을 '신용카드회원' 외에도 직불카드회원과 선불카드소지자로 확대하고, 신용카드회원의 거래 거절이나 불이익을 금지한 동법 제19조 제1항을 완화하여, 규제 차익을 제거하는 것이 타당하다고 생각된다. 이를 통해서 신용카드업자도 현행 전자금융업자와 동일하게 선불카드소지자에게 후불결제서비스를 제공하게 됨으로써 경쟁을 유도할 수 있을 것으로 생각된다.

다. 전자금융업자의 신용위험과 이용자예탁금 보호 방안

1) 전자금융거래법개정안에 대한 고려

현행 지급결제제도상 전자금융업자의 파산 등 신용위험 발생시 이용자예탁금을 손쉽게 확보할 수 있는 방법은 전자금융업자가 거래은행에 대하여 지급지시를 내렸을 경우에 한정된다. 다만 다자간 상계 구조에서 금융결제원이 CCP의 지위가 법적으로 보장되지 않았기 때문에 이마저도 다소 불안정한 법적 지위에 있다. 더구나 지급결제제도가 개입되지 않은 경우에는 이용자가 예탁금을 확보하기가 쉽지 않은 현실이므로 이에 대한 개선 방안이 필요하다는 점을 이미 논의하였다.

여 다음 각 호에 따른 구분에 따른 금액 이상의 이용자예탁금을 고유재산과 구분하여 은행, 그 밖에 대통령령으로 정하는 금융회사(이하 "관리기관"이라 한다)를 통하여 예치(預置), 신탁, 그 밖에 대통령령으로 정하는 안전한 방법으로 관리(이하 "별도관리"라 한다)하여야 한다.

369) 동법 제2조 제5호 가목의 정의에 따라 "신용카드업자와의 계약에 따라 신용카드회원·직불카드회원 또는 선불카드소지자"를 의미한다.

이와 관련하여 전자금융거래법개정안을 살펴볼 필요가 있다.

가) 이용자예탁금의 별도관리

전자금융거래법개정안 제26조 제1항에서는 자금이체업자에게 이용자예탁금 전액, 대금결제업자에게 이용자예탁금 중 50%를 고유재산과 구분하여 은행 등에 예치하여 별도관리하도록 규정하고 있다. 개정안에서 선불전자지급수단의 발행은 대금결제업자의 업무이며(개정안 제2조 제2의4호), 이용자예탁금 중 50%만을 별도관리하도록 설정한 이유는 이 장의 계좌와 계정의 구분에서 설명한 바 있다. 이와 같이 이용장예탁금이 별도관리되어도 이용자 개별로 별도 관리되는 것은 아니며, 대금결제업자의 명의로 혼장임치되는 형식이므로, 대금결제업자, 즉 전자금융업자가 파산 등의 신용위험이 발생한 경우에 이용자가 선불전자지급수단상 표시된 금액을 입증하는 어려움은 그대로 남는다. 개정안은 이를 청산기관의 신설과 기능 확대로 보완하고 있다.

나) 전자지급거래청산기관 신설과 이용자 정보의 제공

전자금융거래법개정안은 전자금융업자의 업무를 개정하여, “전자지급거래의 빈도, 회사 또는 법인의 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 전자금융업자는 대통령령으로 정하는 전자지급거래(지급인과 수취인의 거래상대방이 같은 전자금융업자인 전자지급거래를 포함한다)를 하는 경우”에는 전자지급거래청산기관을 거치도록 의무화하였다(개정안 제36조의9 제1항). 이에 따라 일정한 전자금융업자의 전자지급거래는 전자지급거래청산기관의 업무인 청산대상거래의 확인 대상이 된다(개정안 제38조의9 제1항 제1호).

특히 이용자예탁금의 보호와 관련하여, 개정안은 이용자예탁금을 별도관리하고 있는 은행 등의 관리기관이 이용자의 예탁금 반환청구에 응할 수 있도록, 전자지급거래청산기관이 이용자에 관한 정보를 제공할 수 있다고 규정한다(개정안 제26조 제8항).

다만 금융실명법 제4조를 전자지급거래청산기관에 준용하여(개정안 제38조의20 제2항) 금융거래의 비밀을 보장하지만, 전자지급거래청산기관을 금융실명법상 금융기관에 포함하지 않고 있기 때문에 이용자에 관한 정보가 실지명의인지는 별도로 이용자가 입증하여야 한다. 만일 전자금융업자가 종합지급결제사업자인 경우

에는 개정안 제36조의5 제1항에서 금융실명법 제3조를 준용하기 때문에 이용자가 별도로 실지명의를 입증할 필요는 없다.

다) 계정에 대한 정의 규정 추가

전자금융거래법개정안 제2조 제12호에서는 계정을 “금융회사에 연결된 계정”으로 규정하고 있으나, 금융회사에 연결된 계정은 그 자체의 개념을 설명하기 보다는 계정의 법적 기능을 나타내는 의미가 많으므로, 계정의 개념을 좀 더 명확히 할 필요가 있다. 개정안 제2조의 정의 규정에 계정을 추가하여, 계정은 ‘이용자, 계좌, 금액 등의 정보’라고 정의해 볼 수 있을 것이다.

2) 이용자의 권리 확인 방법과 청산기관의 기능 확대

가) 이용자의 실지명의를 확인하는 방안

착오송금의 법리에 따라 송금의뢰인이 부당이득반환청구권을 청구하는 것 외에 다른 방법이 없는 현실에서 반환지원 제도가 실효를 거두려면, 전자금융업자의 자체청산의 경우에도 이용자의 실지명의를 확인하는 제도가 필요한 상황이다. 이 경우 생각할 수 있는 해결 방안은 대규모 전자금융업자에게 금융실명법을 적용하는 방안과 전자금융거래법개정안과 같이 청산기관의 기능을 확대하여 이용자가 청산기관을 통해서 실지명의를 확인하는 방안이 있다.

어느 방안이나 정책적 선택사항으로 가능하겠지만, 소규모 전자금융업자의 경우에 실지명의 확인 업무가 부담이 될 수 있으므로, 이용자에게 선택권을 주는 방안도 있다. 즉 소규모 전자금융업자가 이용자의 동의를 얻어서 이용자의 실지명의에 관한 정보를 보유하는 것이다. 또는 소규모 전자금융업자에게 외부 청산기관을 이용하는 선택권을 줄 수도 있다. 이 경우 소규모 전자금융업자는 이용자와 이용계약 체결시에 외부청산기관의 이용 여부를 명확히 밝혀서 이용자에게 선택권을 주어야 할 것으로 생각된다. 그리고 자체청산이 가능한 대규모 전자금융업자에 대해서만 외부 청산기관의 이용을 의무화하는 방안이 적정할 것으로 생각된다.

나) 청산기관의 독립과 기능 확대

금융위원회가 도입을 예정한 전자지급거래청산기관은 다자간 상계라는 청산기관의 본래 기능에 더하여, 빅테크 기업의 내부거래에 대한 확인이라는 새로운 기능을 청산기관에 부여하고 있다.

청산기관의 독립성에 관한 쟁점은 청산기관은 중앙은행의 내부적 시스템으로 볼 것인지, 아니면 지급결제제도에서 독립적 운영기관으로 볼 것인지에 쟁점이 있다. 청산기관의 독립성이 중요한 이유는 중앙은행의 내부적 시스템으로 보게 된다면, 중앙은행의 내부적 규정만으로 충분하므로 별도로 법률에 근거를 둘 필요가 없으며, 중앙은행 이외에 다른 기관이 청산기관을 감독하거나 감시하는 경우도 부적절하기 때문이다. 즉 청산기관의 독립성이 부정되면, 금융위원회가 청산기관의 감독권을 행사할 근원이 사라지며, 별도의 법적 근거를 마련하는 작업도 불필요하다는 것이다.

이미 검토한 바와 같이, 현행 선불전자지급수단은 물론이고, 향후 지급수단으로 사용될 가능성이 높은 CBDC에서도 청산기관은 그 필요성이 있고, 법정화폐형 스테이블코인[370]에서도 정책적 선택에 따라서는 청산기관이 필요할 수 있다. 아마도 이 절의 내용은 전자지급수단에 대한 청산기관의 독립성에 대한 논의라고 해도 과언이 아닐 것이다. 무엇보다도 지급수단을 제공하는 지급서비스 제공기관들이 금융기관이 아닌 다양한 산업군에서 출현하여, 지급수단의 결제완결성과 강제집행 가능성에 법적 의문점이 발생하는 현 시점에서, 청산기관이 금융시스템의 안정과 이용자 보호에 좀 더 적극적인 기능을 할 필요를 고려할 때, 청산기관이 중앙은행으로부터 독립하여 지급결제제도의 운영기관으로서 법적 근거를 갖추어야 할 것으로 생각된다.

다) 청산기관의 청산에 대한 법적 효력 확보

청산기관이 독립성을 갖추고 그 기능을 확대하여도, 청산기관의 본질적 기능은 '청산'이다. 그런데 이미 논의한 바와 같이, 현재 금융결제원은 중앙거래당사자(CCP)가 아니라 단순히 다수의 금융회사간 차액정산자료를 산출하여 결제지시 기능을 수행하는 기능에 머물고 있으므로, 지급결제제도 참가기관의 회생 또는 파산시 아무런 기능을 할 수 없는 지위에 있다. 따라서 향후 청산기관은 다자간 차액결제방식에서 직접 거래당사자로서 채권과 채무를 인수하여 결제이행을 보증해주는 중앙거래당사자의 지위에 있도록 관련 법제를 마련해야 할 것이다.

---

370) 제4장 제3절 2. 2) 나) 참조.

제3절 가상자산

1. 현상과 법적 과제

가. 현상: 가상자산과 글로벌 스테이블코인의 출현

세계금융위기를 정리하는 과정에서 금융위기를 일으킨 금융회사들은 'Too Big To Fail'이란 이유로 정부와 중앙은행의 지원을 받고 여전히 부를 누리는 반면, 별안간 직장을 잃거나 피폐해진 서민들은 금융제도에 대한 분노를 표출하였다. 이러한 분노가 2009년에 갑자기 등장한 비트코인의 매수로 표출되면서 전 세계적인 탈중앙화의 기대를 불러일으켰다.[371]

2014년 2월에 당시 세계 최대 가상자산 거래소인 Mt. Gox사가 사이버 공격을 당하여 회생 신청을 하면서 대중적 관심과 투자가 늘어난 2014년 상반기만 해도 각국 정부와 중앙은행은 아직 금융시장에 비하여 그 규모가 미미하다고 평가하면서 별다른 관심을 두지 않았다. 오히려 블록체인 알고리즘과 같은 새로운 기술이 사장되지 않도록 가상자산의 매매를 적극적으로 부정하지 않고 양성화하려는 국가도 있었다. 대표적으로 미국 뉴욕주는 2015년 6월에 가상자산업자를 양성화하는 NEW YORK CODES, Rules and Regulations (NYCRR) 제200.2조 제q항 등을 제정하였다. 이 입법례를 참고하여 일본은 2016년 5월에 「자금결제에 관한 법률」(資金決済に関する法律)을 개정하여 가상자산 사업자를 양성화하고 2017년 4월부터 시행하였다.

2017년 하반기에 이르러 가상자산에 대한 매수가 급격히 늘어나고, 페이스북의 리브라와 같은 '글로벌 스테이블코인'(Global Stablecoin, 이하 "GSC")[372]의 도입 시도는 각국 정부로 하여금 위협을 느끼게 하였다. 리브라가 전 세계에서 통

371) 최초의 비트코인 블록이라고 불리는 제네시스에는 "The Times 03/Jan/2009 Chancellor on brink of second bailout for banks"(2009년 1월 3일 더 타임스 은행들의 두 번째 구제금융을 앞두고 있는 재무장관)이란 메시지가 담겨있다. 자세한 사항은 해시넷의 한국버전 제네시스블록 참조, http://wiki.hash.kr/index.php/%EC%A0%9C%EB%84%A4%EC%8B%9C%EC%8A%A4%EB%B8%94%EB%A1%9D (2022.4.9.방문).

372) 대규모 고객을 기반으로 그 서비스를 크게 확대할 잠재력을 가진 빅테크기업 등이 운용 추진중인 스테이블코인을 의미한다. 금융위원회, "금융위원회, 금융안정위원회(FSB) 운영위원회 등 참석 결과", 보도자료 (2019.1.14.), p.2.

용될 경우에는 각국의 고유한 화폐 발행권이 위협을 받을 수도 있기 때문이었다. 이에 G20은 2019년 6월에 GSC의 잠재적 영향력을 감안하여 규제 및 감독 방향을 검토할 것을 금융안정위원회(FSB)에 요청하였다. 같은 시기에 국제자금세탁방지기구(이하 "FATF")[373]가 채택한 권고[374]는 가상자산에 대한 정의규정 및 UN 회원국의 의무를 기술하여 우리나라의 특정금융정보법 개정에 영향을 주었다.

2021년 국제금융기금(IMF)이 발표한 글로벌 금융안정성 보고서에 의하면,[375] 가상자산의 높은 변동성에도 불구하고 시장규모가 최대 2.5조 달러에 이르렀다. 특히 Tether, USD coin, Binance USD 등의 GSC는 점차 성장하여 2021년에 1.2조 달러를 넘어섰다. 지급수단으로 사용될 가능성이 낮은 일반 가상자산과 달리 GSC는 지급수단 및 파생상품거래에 사용되는 비중이 높다는 점에서 각국 정부와 중앙은행이 무시할 수 없는 수준이 된 것이다. 국제금융기금은 FATF의 권고안만으로 가상자산을 규율할 수 없으므로 가상자산에 적용할 국제적 기준 실행을 촉구하였다.[376] 또한 GSC에 대해서는 금융안정감시위원회(FSOC)의 보고서에서도 경제적 기능과 위험에 따른 규제가 필요하다고 제언하였다.[377] 이러한 국제적 흐름을 반영하여 최근 우리나라에서도 가상자산 관련 기본법안들[378]이 논의되고 있다.

---

373) Financial Action Task Force, 1989년 설립된 자금세탁방지 및 테러자금조달 금지 관련 국제기구로 미국·중국·일본 등 37개국이 참여하고 있으며, 우리나라는 2009년 10월에 가입하였다. 금융정보분석원, "제30기 제3차 국제자금세탁방지기구 총회 참석", 보도자료 (2019.6.24.), p.1.

374) *Interpretive Note to FATF Recommendation 15*, FATF, June 2019, https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/regulation-virtual-assets-interpretive-note.html (2022.4.9.방문).

375) *GLOBAL FINANCIAL STABILITY REPORT - COVID-19, Crypto, and Climate: Navigating Challenging Transitions* (IMF, October 2021), p.42.

376) *Ibid*, p.54.

377) FSOC 2022, *supra note* 154, pp.103-105.

378) 2021년 11월 23일 개최된 제391회 국회(정기회) 정무위원회 법안심사제1소위원회에서는 가상자산업법안(의안번호 2109935, 이용우의원 대표발의), 가상자산업 발전 및 이용자 보호에 관한 법률안(의안번호 2110190, 김병욱의원 대표발의), 가상자산 거래에 관한 법률안(의안번호 2110312, 양경숙의원 대표발의), 가상자산 거래 및 이용자 보호 등에 관한 법률안(의안번호 2111459, 권은희의원 대표발의), 디지털자산산업 육성과 이용자 보호에 관한 법률안(의안번호 2111771, 민형배의원 대표발의), 가상자산산업기본법안(의안번호 2113016, 윤창현의원 대표발의), 가상자산산업 발전 및 이용자보호에 대한 기본법안(의안번호 2113168, 김은혜의원 대표발의)에 대한 법안 심사가 이루어졌다.

나. 법적 과제: 금융규제법상 지급수단으로서 가상자산

가상자산은 매우 높은 변동성에도 불구하고 지속적으로 지급수단으로서의 가능성을 타진해왔다. 최근에는 법정화폐 수준으로 변동성을 낮춘 스테이블코인과 GSC의 등장으로 더욱 그 가능성을 높이고 있다. 동시에 가상자산으로 인한 금융규제법상 문제도 늘어나고 있다. 예를 들어, 가상자산을 예치하는 경우 「유사수신행위의 규제에 관한 법률」(이하 "유사수신행위법") 제2조 제2호 예금·예탁금 등의 명목으로 받는 금전에 해당하는지,[379] 은행이 가상자산을 예금거래계약상 금전으로 수취할 수 있는 것인지 등이 문제되고 있다.

최근 대법원은 가상자산을 "국가에 의해 통제받지 않고 블록체인 등 암호화된 분산원장에 의하여 부여된 경제적인 가치가 디지털로 표상된 정보로서 재산상 이익에 해당한다"고 판결하면서도,[380] 다른 한편으로는 가상자산인 비트코인을 착오송금한 경우 수취인에 대하여 배임죄를 부정하면서 가상자산을 "법정화폐와 동일하게 보호해야 하는 것은 아니다"라는 판결을 하였다.[381] 이 연구에서 형법상 문제를 다루지는 않지만, 모든 가상자산이 정보로서 재산상 이익에 불과할 뿐인지, 금융규제법상 지급수단의 법적 개념에 포섭될 수 없는 것인지에 대한 의문을 제기하고, 이에 검토가 필요한 시점이다.

특히 스테이블코인과 같은 가상자산이 법률상 지급수단으로 도입된다면, 이용자의 보호 측면에서 어떤 법적 문제가 발생할 수 있을지 검토가 필요하며, 경우에 따라서는 탈중앙화된 가상자산이 법률상 지급수단으로 받아들여진다면, 이용자 보호를 위하여 어떤 규제를 할 수 있을지 검토가 필요한 상황이다.

2. 가상자산의 속성과 구조

가. 가상자산의 속성

가상자산은 소위 '가상화폐' 또는 '암호화폐'로 불리지만, 이 연구에서는 특정정

379) 대법원 2019. 5. 30. 선고 2019도1462 판결에서는 가상자산 K가 금전인지 재화인지 여부가 다투어졌는데, 금전으로 보고 출자금으로 판단하였다. 다른 사건인 대법원 2020. 3. 12. 선고 2019도12324 판결에서는 투자자들의 투자금으로 비트코인을 매매한 것이 상품의 거래에 해당한다고 보았다.
380) 대법원 2021. 11. 11. 선고 2021도9855 판결.
381) 대법원 2021. 12. 16. 선고 2020도9789 판결.

보금융법 제2조 제3호에 따라서 '가상자산'으로 호칭하며, "경제적 가치를 지닌 것으로 전자적으로 거래 또는 이전될 수 있는 전자적 증표"를 의미한다. 가상자산은 지급수단·증권·자산 등 다양한 유형으로 사용될 수 있기 때문에 가상자산을 특정한 분류로 보고 규제하려는 시도는 오히려 혼란을 초래할 수 있으므로, 가상자산의 기능을 사안별로 살펴보고 법적 의미를 살펴야한다는 견해도 있다.[382] 같은 취지로 제21대 국회에는 가상자산을 규율하는 여러 유형의 법률안이 계류 중에 있으며,[383] 가상자산에 관한 새로운 단행 법률을 마련하는 안과 「전자금융거래법」·특정금융정보법·자본시장법을 개정하는 안으로 구분할 수 있다.[384] 다만 이러한 법률안을 종합하여 살펴볼 때, 대체로 특정금융정보법상의 정의를 차용하여 '가상자산'이란 용어를 사용하고 있으며,[385] 주로 이용자 보호를 위하여 암호자산사업자와 이용자 사이의 정보 비대칭의 완화를 위한 설명의무·공시 등의 규제를 설정하고 있다.[386] 이와 같은 법률안을 종합하여 볼 때, 가상자산이 다양한 의미로 사용될 수 있다는 가능성을 고려하여 다양한 법적 쟁점을 다루는 일은 이 연구의 범위를 넘어서는 일이라 생각되어, 이 연구에서는 가상자산의 지급수단으로서 기능에 대해서만 집중하여 다루고자 한다.

가상자산은 현재까지 수많은 유형이 등장했지만, 가상자산의 근본적 속성은 비트코인(Bitcoin) 이후 크게 변한 것이 없다. 가상자산을 지급결제 이외의 용도에 사용할 수 있도록 만든 이더(Ether) 등의 다양한 알트코인들 또한 비트코인과 용도와 발행 구조에서 차이가 있을 뿐이며, 근본적 속성에서는 큰 차이가 없다. 그러므로 비트코인의 속성을 파악하면 가상자산의 속성을 파악할 수 있다.

2008년 10월 31일 사토시 나카모토(Satoshi Nakamoto)라는 가명을 쓰는 프로그래머가 '비트코인: 개인 대 개인 전자화폐 시스템'(Bitcoin: Peer-to-Peer Electronic Cash System)[387]이란 논문을 공개하였다. 사토시 나카모토가 논문을 소개하면서 가장 먼저 내세운 문구는 "a new electronic cash system that's fully peer-to-peer, with no trusted third part"였다. 제3의 신용보증이 필요

382) 김홍기, "가상화폐의 본질과 가상자산시장의 규제방안", **상사법연구** 제41권 제1호 (한국상사법학회, 2022), p.3.
383) 2020년 6월 이후 2021년 11월까지 총 11개의 법률안이 제출되어 있다고 한다. 안수현(2022), "암호자산 규제법제 정비를 위한 검토", 경제법연구 제21권 제1호 (한국경쟁법학회, 2022), p.109.
384) 안수현(2022), 앞의 논문, p.111.
385) 안수현(2022), 앞의 논문, p.112.
386) 안수현(2022), 앞의 논문, p.113.
387) Satoshi Nakamoto, *Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System* (2009), https://bitcoin.org/bitcoin.pdf (2022.4.17.방문).

없는 새롭고 완전히 개인 간의 전자현금시스템으로 이해되는 이 문구는 비트코인의 핵심적 가치를 담고 있다. 더불어 사토시 나카모토는 추가적으로 5가지 주요 원칙을 제시하였다.

첫째, 이중지급의 문제는 개인 간 네트워크로 방지한다.
둘째, 제3의 신용보증 당사자를 창설하거나 이용하지 않는다.
셋째, 참가자들은 익명이다.
넷째, 신규 코인들은 '해시캐쉬'[388] 형태의 작업증명(proof-of-work)으로 생성된다.
다섯째, 신규 코인을 위한 작업증명은 이중지급 방지를 위한 네트워크에 동력이 된다.

이는 가상자산의 속성인 이중지급의 방지, 제3의 신용보증기관 부재, 익명성, 해시캐쉬 형태의 암호화, 네트워크 유지를 위한 작업증명 필요를 명확히 드러내고 있다. 비트코인 이후 다양한 가상자산이 출현했지만, 근본적으로 가상자산의 속성은 상기 5가지라고 할 수 있다.

나. 구조

가상자산의 구조는 설계에 따라서 다양할 수 있지만, 최근 가상자산의 유형을 크게 나누어보면 자산으로 담보를 설정하지 않은 비담보형과 자산으로 담보를 설정한 담보형이 있다. 비담보형은 다시 비트코인형 및 이더리움형으로 나눌 수 있다. 비트코인형은 상기 5가지 속성을 그대로 가지고 있는 구조이며, 이더리움형은 상기 5가지 속성에 더하여 플랫폼과 운영재단을 추가적으로 갖추고 있다. 담보형

388) 해쉬캐쉬(Hashcash)는 비트코인을 구성하는 핵심적 알고리즘(algorithm)이다. '알고리즘'이란 간단히 말하자면 문제를 해결하는 규칙을 말한다. 해시캐쉬에서 문제 의식은 DDos 공격에 사용되는 스팸메일이었다. DDos는 분산 서비스 거부 공격(Distributed Denial of Service; DDoS)의 줄임말이다. 본래 '서비스 거부 공격'(Denial of Service; DoS)에서 유래된 것으로, 서비스 거부 공격이란 서비스를 못하게 만드는 것이다. 예를 들어, 시장의 상인에게 행패를 부리는 건달이 있다면 시장의 상인은 서비스 거부 공격을 당한 것이다. DDoS는 DoS 공격을 네트워크를 통해 분산된 여러 지점에서 동시다발적으로 실행하는 것이다. 아직까지 DDoS 공격에 대해서는 확실한 방지대책을 마련하지 못하고 있다. 즉 해시캐쉬는 대량의 스팸메일로 인하여 시스템이 붕괴되는 것을 막기 위한 규칙인 것이다.

가상자산인 스테이블코인은 담보의 유형에 따라서 다시 법정화폐형, 암호화폐형, 알고리즘형으로 나눌 수 있다.

1) 비담보형 구조

가) 비트코인형 구조

(1) 거래와 작업의 증명

사토시 나카모토는 디지털 서명들의 묶음(chain of digital signatures)을 '전자적 코인'(electronic coin)으로 정의했다. 즉 디지털 서명들을 한데 모아서 묶어놓은 집합적 데이터(data)를 코인 그 자체라고 정의한 것이다. 데이터의 집합체라는 점에서 사실상 DB(database)에 가깝다. 그런데 DB를 구성하는 방식이 좀 독특하다. 사토시 나카모토는 이것을 '거래'(Transactions)라고 부른다.

전 세계에 분산된 서버[389]들이 퍼트리는 해시들 사이에 시간적 우열을 가리기 위하여 사토시 나카모토가 해시캐쉬와 유사한 알고리즘을 만들어 낸 것이 '작업의 증명'(Proof-of-Work)이다. 작업의 증명은 인터넷에 P2P(Peer-to-Peer)[390] 방식으로 분산되어 있는 비트코인 네트워크[391]에서 이루어진다. 이러한 구조로 된 '합의 알고리즘'이 바로 '블록체인'(blockchain)이다. 비트코인 네트워크는 전 세계에 흩어져 있는 '노드'(node)[392]들로 구성되어 있고, 각 노드는 개별적으로 작업의 증명을 실행한다.

---

389) 시간확인 서버(timestamp server)는 한 덩어리의 데이터 즉, 블록(block)을 받아들여서 해시로 만든 다음에 그 해시를 널리 퍼트리는 방식으로 작동한다. 시간확인 서버가 해시를 만들기 위해서는 블록의 내용인 데이터가 해시로 만들어지기 전에 반드시 존재해야만 하는데, 해시로 만들어져 인터넷 망에 흩뿌려진 블록은 그 블록의 내용이 해시가 되기 이전에 존재했었다는 것을 증명한다. 비트코인을 위해 생성된 모든 블록들은 https://www.blockchain.com/explorer (2022.4.17.방문)에서 확인할 수 있다.

390) 인터넷에서 개인과 개인이 직접 연결되어 파일을 공유하는 것을 말한다.

391) 비트코인 P2P 프로토콜을 사용하여 비트코인 거래 및 블록 정보를 공유하는 네트워크이다.

392) 정확히 말하면 비트코인 네트워크에서 모든 거래기록을 보유하고 거래와 작업의 증명을 하는 Full node를 의미한다. 2022.4.17. 기준으로 전 세계에 5,491개의 nodes가 있고, 가장 많은 국가는 미국이다. https://tronscan.org/#/blockchain/nodes에서 실시간으로 확인할 수 있다.

작업의 증명을 송금 절차로 설명하면,[393] ①송금 의뢰 및 1개의 트랜잭션(transaction)[394] 발생, ②트랜잭션이 P2P 네트워크로 전세계 노드에게 전파, ③트랜잭션을 받은 노드들이 블록 생성을 위해 조건을 만족시키는 해답(난수) 찾기 시작, ④해답을 찾은 노드가 블록을 생성하고 전세계 노드에게 그 블록을 전파, ⑤블록은 받은 전세계 노드들 50% 이상이 정직한 블록이라고 동의하면 블록체인에 블록이 추가되면서 송금 완료가 이루어진다.

(2) 알고리즘계약

가상자산은 네트워크에 존재하고 서로 알 수 없는 수많은 노드 사이에서 각자의 컴퓨터를 통해 정보를 교환하는 구조로 존재한다. 가상자산의 속성에서 설명한 바와 같이 제3의 신용보증기관이 존재하지 않고, 미리 설정된 알고리즘[395]에 개인들이 참여하는 방식이다. 따라서 비트코인형 가상자산은 발행인이 존재하지 않고 가치, 발행량, 발행의 한도, 진위 인증 등 모든 사항이 네트워크상 노드 사이에 정해진 알고리즘에 따라 이뤄진다.

최초로 비트코인이 생성된 과정을 살펴보면, 사토시 나카모토가 그의 논문을 통해 비트코인 백서를 공개하고, 참가자들은 백서를 통해 알고리즘의 내용을 파

393) 이명숙·김기주, “블록체인의 합의 알고리즘 - 작업증명을 중심으로”, **한국컴퓨터정보학회 하계학술대회 논문집** 제28권 제2호 (한국컴퓨터정보학회, 2020.7.), p.569.

394) 트랜잭션(transaction)이란 "쪼갤 수 없는 업무 처리의 최소 단위"를 말한다. 거래내역이라고도 한다. 트랜잭션은 은행 ATM이나 데이터베이스 등의 시스템에서 사용되는 더 이상 쪼갤 수 없는 업무 처리의 최소 단위이다. 예를 들어, A라는 사람이 B라는 사람에게 1,000원을 지급하고 B가 그 돈을 받은 경우, 이 거래 기록은 더 이상 작게 쪼갤 수가 없는 하나의 트랜잭션을 구성한다. 만약 A는 돈을 지불했으나 B는 돈을 받지 못했다면 그 거래는 성립되지 않는다. 이처럼 A가 돈을 지불하는 행위와 B가 돈을 받는 행위는 별개로 분리될 수 없으며 하나의 거래내역으로 처리되어야 하는 단일 거래이다. 이런 거래의 최소 단위를 트랜잭션이라고 한다. 트랜잭션 처리가 정상적으로 완료된 경우 커밋(commit)을 하고, 오류가 발생할 경우 원래 상태대로 롤백(rollback)을 한다. 해쉬넷 트랜잭션, http://wiki.hash.kr/index.php/%ED%8A%B8%EB%9E%9C%EC%9E%AD%EC%85%98 (2022.4.20.방문).

395) 알고리즘이 마치 약관처럼 가상자산 참가자들에게 구속력을 발휘하는데, 비슷한 취지로 하버드대학의 Lawrence Lessig 교수는 “Code is law”라는 표현을 사용하기도 하였다. 자세한 사항은 Lawrence Lessig, *Code Is Law On Liberty in Cyberspace*, Harvard Magazine (2000.1.1.), https://www.harvardmagazine.com/2000/01/code-is-law-html (2022.4.17.방문).

악한 후 사토시 나카모토가 이메일로 배포한 비트코인 소스코드를 다운 받아 프로그램을 설치한다.[396] 해당 프로그램이 참가자의 개인 컴퓨터에서 실행되면, 그 참가자는 자동으로 노드가 되고, 다른 노드와도 연결된다. 그 이후에는 노드와 노드 사이에 비트코인을 보낼 수 있고, 비트코인을 채굴하는 작업도 가능해진다.

그렇다면 법적 측면에서 참가자가 비트코인 백서를 본 후 비트코인 소스코드를 다운받아 실행시켜서 노드가 되는 일련의 과정을 계약으로 설명할 수 있을 것인가? 우선 근본적으로는 계약의 성립이 문제된다. 계약이 성립하기 위해서는 의사표시의 객관적·주관적 합의가 있어야 하는데, 노드로서 참가자와 계약을 한 상대방이 누구인지가 모호하기 때문이다. 비트코인 백서를 청약으로 이해한다면, 참가자와 계약을 한 상대방은 사토시 나카모토가 될 것이다. 사토시 나카모토가 불특정인에 대한 청약을 한 것이므로, 그 청약은 불특정인, 즉 참가자가 알 수 있었을 때 효력이 생긴다.[397] 참가자가 비트코인 소스코드를 다운 받아서 실행하여 노드가 되는 과정은 「민법」 제532조 의사실현(意思實現)[398]으로 인한 승낙의 의사표시로 해석된다. 비트코인 백서에 대해 사토시 나카모토에게 별도로 승낙의 통지를 할 필요가 없으며, 비트코인 소스코드 프로그램을 다운 받아 실행하는 의사실현행위가 있었다고 여겨지기 때문이다. 청약과 승낙이 있었으므로 비트코인 백서를 내용으로 하는 계약이 성립되었다고 할 수 있다.

한편 사토시 나카모토는 익명으로 그 실체가 알려져 있지 않으므로, 계약의 당사자로서 부적격할 수 있다. 그런데 이 계약에서 사토시 나카모토가 누구인지는 중요하지 않을 수 있다. 그 이유는 계약의 구속력, 즉 채무의 이행이 사토시 나카모토가 아니라 그가 만들어 놓은 알고리즘에 의해 이루어지기 때문이다. 그는 알고리즘을 통해서 이 계약의 주 채무인 블록체인의 생성, 비트코인의 발행과 이전이 이뤄지도록 만들었기 때문에, 채무의 이행 당사자가 사토시 나카모토가 아니라 알고리즘이다. 이와 같이 한 명 이상의 계약 당사자가 알고리즘을 사용하여 계약의 구속력 또는 구속 방식을 정하는 계약을 '알고리즘계약'(algorithm contract)[399]이라고 한다. 알고리즘계약은 사람이 아니라 알고리즘에 의하여 결

---

396) 사토시 나카모토가 최초로 배포한 이메일과 비트코인 소스코드는 https://satoshi.nakamotoinstitute.org/emails/cryptography/16/ (2022.6.10.방문)에서 확인할 수 있다.

397) 김준호, **채권법** - 이론·사례·판례 (법문사, 2020.1.3.), p.410.

398) 앞의 책, p.416.

399) 자세한 사항은 Scholz, Lauren, *Algorithmic Contracts*, Stanford Technology Law Review, Vol. 20, 2017, p.134, https://ssrn.com/abstract=2747701 (2022.4.17.방문).

정되는 조건을 포함한 계약이라는 특징이 있다. 알고리즘계약은 계약의 구속력이 알고리즘에 의해 실행된다는 점에서 알고리즘이 계약의 성립에 관여하는 전자대리인(electric agent 혹은 bot)[400]과 다르고, 스마트계약(smart contract)[401]과 유사하다.[402]

이와 관련하여 UNCITRAL 국제전자계약협약[403] 제12조에서는 '자동화된 의사시스템'(automated message systems)과 자연인, 자동화된 의사시스템간의 상호작용에 의해 체결된 계약은 자연인이 검토 또는 개입하지 않았다는 것만을 이유로 자동화된 시스템에 의한 계약의 효력을 부정하지 않는다고 규정한다. 여기서 자동화된 의사시스템은 자연인의 개입 없이 컴퓨터 프로그램에 의해 자연인의 의사가 결정되어 전달된다는 점에서 이메일과 같은 의사시스템(message system)과는 다르다고 한다.[404] 컴퓨터가 프로그램에 의하여 자동으로 행한 작동의 결과를 인간의 의사표시로 보아야 하는가는 매우 어려운 문제이지만, 대체로 인간의 의사표시에 포섭될 수 있다는 이론적 배경에서 전자거래의 법적 불명확성을 해결하려는 취지로 마련된 규정이라고 한다.[405] 우리나라의 「전자문서 및 전자거래기본법」 제7조 제1항 제2호에서도 자동으로 전자문서를 송·수신하도록 구성된 컴퓨터프로그램에 의하여 송신된 전자문서에 포함된 의사표시는 작성자가 송신한

---

400) 이용자를 대신하여 자율성 있게 활동하는 컴퓨터 개체라고 할 수 있으며, 주로 전자상거래에서 상거래계약의 체결에 활용된다. 미국에서는 "electric agent"라는 용어가 법률에 수용되어 있고, 우리 학계에서는 이를 전자대리인으로 지칭하여 왔다. 자세한 사항은 이상용, "인공지능과 계약법 - 인공 에이전트에 의한 계약과 사적자치의 원칙", **비교사법** 제23권 제4호 (한국비교사법학회, 2016), p.1645.

401) 제4장 제3절 2. 나. 1) 나) (2) 스마트계약과 이더 참조.

402) 정진명, "블록체인 기반 스마트계약의 법률문제", **비교사법** 제25권 제3호 (한국비교사법학회, 2018), p.933.

403) *United Nations Convention on the Use of Electronic Communications in International Contracts* (New York, 2005),
Article 12. Use of automated message systems for contract formation
A contract formed by the interaction of an automated message system and a natural person, or by the interaction of automated message. systems, shall not be denied validity or enforceability on the sole ground that no natural person reviewed or intervened in each of the individual actions carried out by the automated message systems or the resulting contract. https://uncitral.un.org/en/texts/ecommerce/conventions/electronic_communications (2022.6.7.방문).

404) 고형석(2018a), "인공지능을 이용한 전자적 의사표시의효력에 대한 고찰", **법학논총** 제38권 제4호 (전남대학교 법학연구소, 2018), p.139.

405) 오병철, "UNCITRAL 전자계약협약에 관한 비교법적 고찰과 전자거래기본법에의 영향" **비교사법** 제13권 제4호 (한국비교사법학회, 2006), p.111.

것으로 간주하는 규정을 두고 있다.

(3) 비트코인형 구조의 법적 성질

알고리즘계약이 성립되었다고 본다면, 우리 법률상 그 계약의 법적 성질은 무엇인가? 이와 관련하여 생각해볼 수 있는 가장 유사한 구조로는 조합과 현상광고를 고려해 볼 수 있다.[406]

(가) 조합계약과 유사한 비전형계약

비트코인형 구조는 탈중앙화된 지급수단을 지향하는 비트코인의 발행과 유통이라는 공동의 목적으로, 미리 정해진 알고리즘(코드 즉 조합계약)에 동의한 노드(조합원)들이, 작업의 증명이란 노무를 출자하여, 네트워크상에서 공동사업을 경영하는 조합계약에 유사한 비전형계약이라고 볼 수 있다.[407] 조합계약은 조합원 사이에 약정이 이루어지지만, 비트코인형 구조의 알고리즘계약에서는 노드와 노드 사이에 의사교환이 없는 상태에서 계약이 이루어지고, 각 노드의 계약 상대방이 다른 노드가 아니라 익명의 사토시 나카모토라는 점에서 차이가 있다. 다만 계약이 체결된 이후에는 공동의 목적을 가지고 하나의 단체를 이루어 영속적으로 공동업무를 수행한다는 점에서 조합의 구조와 유사한 측면이 있다.

작업의 증명으로 생성된 블록들의 결합체인 블록체인은 조합재산에 해당한다고 볼 수 있다. 비트코인형 구조에서 블록체인을 폐기하거나 블록체인을 분할[408]하

406) 유사한 구조를 탐색함에 있어서 조합 또는 현상광고의 아이디어는 정경영·백명훈, "블록체인 기반의 스마트계약 관련 법제 연구", **현안분석** 17-18-1 (한국법제연구원, 2017.8.31.), p.127 이하 스마트계약의 계약성; 정경영(2019), "스마트계약에 의한 분산형 자율조직(DAOs)의 회사법제에의 포섭에 관한 시론", **금융법연구** 제16권 제3호 (한국금융법학회, 2019), pp.79-81; 김제완, "블록체인 기술의 계약법 적용상의 쟁점 - 스마트계약을 중심으로", **법조** 제67권 제1호 (법조협회, 2018.2), pp.162-194 ; 고형석(2018b), "스마트계약에 관한 연구" **민사법의 이론과 실무** 제22권 제1호 (민사법의 이론과 실무학회, 2018), pp.180-182; 윤태영(2019), "블록체인 기술을 이용한 스마트계약", **재산법연구** 제36권 제2호 (한국재산법학회, 2019.8.), 74-75; 김동민, "블록체인 기술을 이용한 스마트계약의 구조와 그 특징에 관한 소고", **비교사법** 제28권 제3호 (한국비교사법학회, 2021), pp.94-106; 정진명, *supra note* 402, pp.928-931을 주로 참고하였다.

407) 같은 취지로 전형계약에 포함되지 않는 새로운 계약이라는 의견이 있다. 자세한 사항은 최현태, 스마트계약의 계약법적 쟁점과 과제, **법과 정책연구** 제21권 제1호 (한국법정책학회, 2021), p.390 참조.

기 위해서는 노드 전원의 동의가 필요한데, 조합재산의 소유 형태는 합유로 하고(「민법」 제704조), 조합원 전원의 동의 없이 합유물에 대한 지분을 처분하거나(「민법」 제273조 제1항) 합유물의 분할을 청구하지 못하는 것(동법 제273조 제2항)과 유사하다. 다만 비트코인은 블록체인의 생성 및 유지에 따른 보상으로 블록체인의 블록 추가와 별도로 생성과 동시에 개별 노드의 지갑으로 귀속되기 때문에 노드 참가자 개인의 재산일 뿐이며, 조합재산으로 보기 어려울 것이다. 조합재산은 조합의 공동사업으로 취득한 재산 및 그 과실 등으로 이루어지고, 조합원의 개인재산과 구별되는 독립성을 가지는데,[409] 비트코인은 블록체인의 과실이라 하기 보다는 그 유지를 위해 작업의 증명을 가장 먼저 마친 노드에 대한 보상적 성격이며, 블록체인 전체에 속하지 않고 개별 노드에 귀속되기 때문이다.

블록체인에서 하나의 블록은 전체 노드 50%의 동의로 추가되는데, 전 조합원이 업무집행에 참여하는 경우 조합원의 과반수로 결정하는 것(「민법」 제706조 제2항 전문)과 유사하다.

(나) 현상광고

사토시 나카모토가 비트코인 백서를 통해서 비트코인 소스를 다운 받아서 설치하고 노드가 된 후 작업의 증명을 한 자에게 비트코인 보수를 지급할 의사를 광고하고, 참가자가 작업의 증명을 완료함으로써 계약이 성립된다고 보면,[410] 비트코인형 구조는 전형적인 현상광고계약에 해당할 수 있다(「민법」 제675조). 특히 작업의 증명을 먼저 완료한 노드 참가자에 대하여 비트코인을 지급하는 방식은 현상광고의 보수수령권자 권리와도 일치한다(동법 제676조 제1항). 다만 광고에서 정한 행위의 완료 판정과 보수의 지급은 익명의 사토시 나카모토가 아니라 알고리즘에 의하여 이루어진다는 점에서 알고리즘계약의 성질도 갖고 있다.

비트코인형 구조를 현상광고로 파악하면, 상대방을 알 수 없는 상태에서도 동

408) 새로운 블록체인이 생성되는 하드포크(hard fork)를 지칭하는 것이다. 포크(fork)란 개발자들이 하나의 소프트웨어 소스코드를 통째로 복사하여 독립적인 새로운 소프트웨어를 개발하는 것을 말한다. 포크의 종류에는 하드포크(hard fork)와 소프트포크(soft fork)가 있다. 소프트포크는 기존의 규칙에서 큰 틀은 바꾸지 않고 부분적인 업데이트만 일어나 포킹(Forking)된 블록끼리 호환이 가능하다. 하드포크는 블록의 규칙을 근본적으로 바꾸는 업데이트이다. 그렇기 때문에 이전 노드들과 호환이 되지 않는다. 해쉬넷 포크, http://wiki.hash.kr/index.php/%ED%8F%AC%ED%81%AC (2022.4.20.방문).

409) 지원림, **민법강의** 제19판 (홍문사, 2022.1.10.), p.1649.

410) 단독행위의 유력설이 있으나, 계약으로 보는 것이 다수설이다. 앞의 책, p.1617.

일한 작업을 수행하는 노드들의 관계를 명확히 설명할 수 있으며, 각 노드가 보수로 지급받은 비트코인도 개별 노드의 소유임이 분명해진다. 다만 전체 노드가 공동으로 보유하는 블록체인과 블록을 추가하기 위하여 작업의 증명을 수행하는 과정에서 지속적으로 다른 노드의 50% 이상 동의가 필요한 관계를 설명하기 곤란한 점이 있다.

(4) 소결

비트코인형 구조에서는 노드들이 지속적으로 작업의 증명을 해주어야만 그 구조가 유지된다. 노드들이 작업의 증명을 멈추거나 노드의 지위를 이탈하게 되면 비트코인형 구조가 무너지게 되어있다. 예를 들어, 비트코인의 경우 21백만 개가 모두 채굴이 되면, 노드가 비트코인의 이전을 확인하기 위한 작업의 증명[411]을 수행하고도 적정한 보상을 받지 못하기 때문에 비트코인 네트워크가 와해될 수 있다. 이러한 구조적 특성을 고려하면, 비트코인형 구조에 가장 적합한 법적 성질은 현상광고가 적정할 수 있다.

그러나 비트코인형 구조에서는 알고리즘계약이 성립된 이후 지속적으로 노드들이 작업의 증명 업무를 해야 하고, 작업의 증명에는 전체 노드 중 50% 이상의 동의가 필요한데, 노드가 작업의 증명 업무를 할 때마다 현상광고계약을 체결하였다고 볼 수도 있겠지만, 그것만으로 노드들 사이에 지속적인 업무 관계를 설명하기 곤란하다.

비록 계약의 체결 단계와 조합재산에서 전형적인 조합계약과 차이가 있지만, 알고리즘계약의 성질을 고려하여 유효한 계약이 체결되었다고 인정하면, 계약 체결 이후의 구조가 조합과 매우 유사하므로, '조합계약에 유사한 비전형 계약'이라고 보는 것이 타당하다고 판단된다.

411) 작업의 증명(Proof-of-work)은 이중지불 방지 수단으로 비트코인의 이전에 필수적인 요소이다. 그러므로 비트코인 21백만 개가 모두 채굴되어도, 비트코인이 이전되려면 작업의 증명이 필요하다. 자세한 사항은 전승재·권헌영, "비트코인에 대한 민사상 강제집행 방안 - 암호화폐의 제도권 편입 필요성을 중심으로", **정보법학** 제22권 제1호 (한국정보법학회, 2018.5.), pp.78-82. 원래 노드들은 작업의 증명으로 신규로 생성된 비트코인과 수수료를 받지만, 모두 채굴된 이후에는 수수료만 받게 되며, 그 수수료는 작업의 증명을 위한 채굴 비용에 비하면 크게 못 미친다. 임유경, "비트코인 채굴 다 끝나면 어떻게 될까", ZDNET Korea 기사(2018.4.13.) 참조.

나) 이더리움형 구조

(1) 이더리움과 이더리움재단

이더리움(Ethereum)은 비탈릭 부테린(Vitalik Buterin)이 2013년 이더리움 백서[412]를 제안하면서 개발되었다. 비트코인이 탈중앙화에 초점이 맞추어진 지급수단으로 설계되었지만, 이더리움은 블록체인에 초점을 맞추어 이더리움 내에서 다양한 디앱(Dapp)[413]들이 블록체인 기반으로 실행될 수 있도록 설계된 플랫폼(platform)이다. 이더리움은 스위스를 거점으로 하는 이더리움재단(Ethereum Foundation)[414]에 의해 연구 개발 및 교육 지원이 이루어지고 널리 확산되고 있다. 이더리움재단 역시 비탈린 부테린이 설립했다.

(2) 스마트계약과 이더

비탈릭 부테린은 블록체인에 다양한 추가 정보를 기록할 수 있다는 점에 착안하여, 블록체인 기반으로 금융거래·부동산 등 다양한 형태의 계약을 체결하고 이행할 수 있는 스마트계약(smart contract) 기능을 기존 비트코인의 블록체인을 이용하여 구현했다. 스마트계약[415]은 아직 통일된 정의를 내리기 어렵지만, 블록체인 기술에 기초하여, 전자적으로 체결될 뿐만 아니라, 계약의 이행까지도 인간의 관여 없이 자동적으로 이행되는 것을 말한다. 스마트계약은 그 계약의 이행 내지 강제이행이 자동화되어 있다는 특징이 있다.

민사법상 계약의 관점에서 스마트계약을 '계약'이라고 부를 수 있을 것인지를 두고 국내 학자들은 견해가 나뉜다.[416] 첫째, 스마트계약을 민사법상 계약으로 보는 견해가 있다.[417] 둘째, 알고리즘으로 상호 거래가 가능한 프로그램 코드로 보

412) Ethereum Whitepaper, https://ethereum.org/en/whitepaper/ (2022.4.17. 방문).
413) Decentralized applications의 줄임말로 이더리움 플랫폼에서 실행되는 블록체인 기반의 탈중앙화된 앱을 의미한다.
414) https://ethereum.org/en/foundation/ (2022.4.17.방문).
415) 김제완, *supra note* 406, pp.152-153.
416) 외국에서는 법원이 계약을 철회하거나 변경하는 것이 쉬운 '약한 스마트계약'(Weak smart contracts)과 변경이 어려운 '강한 스마트계약'(Strong smart contracts)으로 나눈 견해도 있다. Max Raskin, *The Law and Legality of Smart Contracts,* 1 Georgetown Law Technology Review 304 (2017), pp.309-310.

는 견해가 있다.[418] 셋째, 스마트계약의 설계자를 플랫폼설계자와 같은 지위로 보아서 일반 거래 당사자와 다르게 보는 견해가 있다.[419] 넷째, 코드 설정자와 코드 실행자 간의 관계 형성과 가상자산의 이전은 민사법상 계약과 유사하지만, 계약보다는 계약의 즉시 이행을 실현하는 기술로 보는 견해가 있다.[420]

생각건대, 스마트계약이 알고리즘이나 프로그램 코드라는 이유 등으로 민사법상 계약으로서 효력을 인정하지 않으면, 당사자들의 합의와는 다르게 법적 효과가 부여되지 않는다는 점에서 계약자유의 원칙에 어긋나 보이고, 그로 인한 혼란이 불가피 할 것이다.[421] 또한 알고리즘이나 프로그램 코드라고 보아도, 당사자의 합의가 알고리즘이나 프로그램 코드로 반영되어 실행되는 것이므로, 당사자의 합의에 따른 의사의 실행 방법을 굳이 구분할 필요는 없어 보인다.[422] 그러므로 이 연구에서는 스마트계약은 민사법상 계약으로 유효하다고 본다.

스마트계약은 이더리움 플랫폼의 디앱(Dapp)을 사용하여 이루어진다. 예를 들어, 이더리움을 이용하여 송금하고 싶다면 송금용 디앱을 사용하면 된다. 다만 이용자가 디앱을 사용하려면 가스(gas)라고 불리는 수수료를 지급해야 한다. 이 때 지급방법은 이더리움의 가상자산인 이더(Ether, ETH)가 사용된다. 이더는 이더리움 플랫폼에서 사용되는 기본적 가상자산이다. 이더는 비트코인과 같은 방식으로 채굴하거나 구매하여 사용할 수 있다.

(3) 이더리움형 구조의 법적 성질

(가) 조합에 유사한 비전형계약 또는 현상광고

이 연구의 대상인 지급수단 측면에서 생각할 때, 이더리움 그 자체는 플랫폼이기 때문에 지급수단이 아니며, 이더가 지급수단으로 구조분석의 대상이 된다. 이더는 비트코인을 기반으로 개발된 것이기 때문에 발행한도와 채굴 기술에서 차이가 있을 뿐이므로, 이더 자체의 법적 성질은 비트코인형 구조와 동일하게 조합에

---

417) 김제완, *supra note* 406, p.175.
418) 정진명, *supra note* 402, p.921.
419) 정경영·백명훈, *supra note* 406, p.19.
420) 고형석(2018b), *supra note* 406, p.180.
421) 같은 의견으로 송인방·양영식, “스마트계약 법제화를 위한 시론적 검토”, **법학연구** 제21권 제1호 (한국법학원, 2021.3.), p.178.
422) 우리나라의 경우 계약과 합의를 구별하는 실익이 크지 않다는 이유로 필자와 같은 의견으로 김제완, *supra note* 406, p.175.

유사한 비전형계약이나 현상광고로 볼 수 있다. 백서의 공개, 작업의 증명, 알고리즘계약, 노드의 역할 등이 거의 비슷하기 때문이다.

(나) 업무집행자를 선임한 조합에 유사한 비전형계약

비트코인형 구조에서는 탈중앙화된 지급수단의 제공이라는 공동의 목표를 주도적으로 이끄는 개인이나 조직의 설정이 불가능한 반면, 이더리움형 구조에서는 블록체인 기반의 분산형자율조직(DAOs)[423]을 구성하여 공동의 목표를 추진할 수 있다. 이더리움이 플랫폼이기 때문에 다양한 분산형자율조직[424]을 구성한 후 그 조직 내의 지급수단으로 이더를 사용할 수 있는 것이다. 하지만 분산형자율조직은 이더의 발행이나 이전에 관여하는 노드들에게 영향을 미치는 조직이 아니라 이미 발행된 이더를 사용하는 조직이므로, 분산형자율조직과 이더리움형 구조는 별개라고 보아야 한다.

그런데 비탈릭 부테린이 주도하고 있는 이더리움재단은 이더리움형 구조에 영향을 미치고 있기 때문에 이더의 구조에 포함하여 생각하여야 한다. 이더리움재단은 향후 4단계의 이더리움 로드맵을 제시하며 이더리움을 운영과 개발을 주도하고 있다. 특히 이더리움재단은 느린 처리속도를 개선하기 위한 기술 개발, 하드포크, 합의 알고리즘 변경 등과 같이 이더에도 직접적 영향을 줄 수 있는 구조적 사항을 변경하는 업무를 주도하고 있다.

이러한 구조는 조합원 3분의 2의 찬성으로 업무집행자를 선임한 조합(「민법」 제706조 제1항)과 유사하다. 비록 이더리움재단이 이더의 채굴과 작업의 증명 작업을 노드들과 공동으로 수행하는 것은 아니지만, 동 재단은 이더를 채굴하고 이더리움 플랫폼을 지속적으로 유지하려는 노드들의 공동 목표와 일치된 업무를 주도적으로 수행하고 있다. 2022년 9월 15일에 이더리움은 '작업의 증명'(POW)방식을 '지분의 증명'(POS)방식으로 변경하는 하드포크를 진행하여,[425] 더욱 조합과 유사해졌다. 일견 「상법」 제78조의 익명조합과 유사해 보일 수도 있지만, 이더리움재단이 이더리움의 법적 대표자가 아니고, 이더리움재단의 수익이 이더의 노드

423) Decentralized autonomous organizations의 약자이다. 자세한 사항은 https://ethereum.org/ko/dao/ (2022.4.17.방문) 참조.

424) 분산형자율조직의 법적 성질을 조합, 익명조합, 인적·물적회사로 분석한 후 회사법상 회사조직의 한 유형으로 포섭하려는 시도가 있다. 자세한 사항은 정경영(2019), *supra note* 406, pp.78-84.

425) 이더리움 공식홈페이지 The Merge, https://ethereum.org/en/upgrades/merge/ (2022.12.23.방문).

들에게 분배되는 것이 아니기 때문에, 영업자가 대외적 대표자가 되고 영업자가 영업으로 인한 이익을 분배하는 익명조합의 구조와는 어울리지 않는다.

(4) 소결

이더리움형 구조의 법적 성질을 분산형자율조직이나 스마트계약에 중점을 두고 보면 업무집행자를 선임한 조합보다는 익명조합[426]에 더 가깝게 볼 수도 있다. 하지만 이더리움형 구조는 근본적으로 비트코인형 구조를 근간으로 하여 다양한 계약의 기능을 추가한 것이므로, 이더리움형 구조의 법적 구조도 비트코인형 구조가 가장 유사한 조합에 가깝게 법적 성질을 유추해야 한다. 이러한 취지에서 보면 이더리움형 구조는 이더리움재단의 기능을 고려하여 업무집행자를 선임한 조합에 유사한 비전형 계약으로 보는 것이 타당할 수 있다.

다만 이더리움형 구조의 지배구조에 관한 사항을 조합에 유사한 비전형 계약으로 보는 것일 뿐이며, 조합처럼 모든 구성원이 법률상 채무에 대하여 무한책임을 진다는 의미는 아니다. 이더리움형 구조는 비트코인형 구조에 따르고 있고, 비트코인형 구조에서도 조합에 유사한 비전형 계약으로 설명한 것 역시, 의결의 방식이 조합과 비슷하다는 취지일 뿐이다. 근본적으로 비트코인형 구조와 이더리움형 구조에서는 해당 구조에 참여한 노드들이 가상자산에 대하여 법적 책임을 지는 구조가 아님을 상기할 필요가 있다.

2) 담보형 구조

가) 유형에 따른 기본 구조의 차이

스테이블코인(stablecoin)은 안정적 가치를 표방하는 가상자산이다.[427] 스테이블코인은 가치 안정화를 위하여 연동하는 자산의 종류에 따라서 법정화폐형, 가상자산형, 알고리즘형으로 나뉘어진다.[428] 법정화폐형과 가상자산형은 각각 스테

426) 분산형자율조직 또는 스마트계약의 법적 성질을 익명조합으로 보는 견해는 정경영(2019), 앞의 논문, p.83 참조.

427) 심인숙, “스테이블코인의 안정화 메카니즘에 관한 법규제적 관점에서의 고찰”, **중앙법학** 제23권 제4호 (중앙법학회, 2021.12.), p.106.

428) 스테이블코인을 명확하게 3가지로 분류하지는 않았지만, 스테이블코인의 안정화 메카니즘(stabilization mechanism)을 중심으로 3가지 유형을 설명한 경우로는 앞의 논문, pp.106-110 참조.

이블코인의 가치 안정화를 위하여 법정화폐 또는 가상자산의 가치와 스테이블코인의 가치를 1:1로 고정(peg)하고, 그 가치의 담보로 해당 가치만큼 법정화폐 또는 가상자산을 보유한다. 반면 알고리즘형은 수요에 따라서 가상자산의 공급량을 계속 조정하는 방식으로 스테이블코인의 가치 안정화를 실현한다. 따라서 알고리즘형에서는 법정화폐 또는 가상자산을 보유하지 않는다. 따라서 스테이블코인의 기본 구조는 준비자산(reserve asset)[429]을 가치 안정화를 위하여 보유하는 구조와 보유하지 않는 구조로 나누어 볼 수 있다.

나) 준비자산을 보유하는 구조의 법적 성질

준비자산을 보유하는 구조는 준비자산을 보유하는 주체를 당연히 상정할 수밖에 없다. 현재까지 준비자산을 보유하는 주체[430]는 대체로 사기업이다. 예를 들어, USDT의 경우에는 홍콩에 기반을 둔 Tether Limited[431]가 블록체인을 통해서 공개한 것으로, 미국달러가 1:1로 고정되어 있어서 새로운 USDT가 발행될 때마다 그 가치에 상응하는 미국달러를 Tether Limited가 준비자산으로 보유한다. 또한 리브라(Libra)의 경우와 같이 복수의 법정화폐 및 정부채권 등 가격변동성이 낮은 자산들을 모아서 준비자산으로 보유하는 경우도 있다.

이와 같은 구조의 특징은 준비자산을 보유하는 주체가 스테이블코인의 발행인이자 준비자산의 보유자로서 스테이블코인의 환가에 대하여 법정화폐로 법적 책임을 진다는 것이다. 예를 들어, Tether Limited의 이용약관 제3조에서는 Tether Limited의 USDT 상환에 관하여 이용자에게 상환권이 있음을 명확히 밝히고 있다.[432] 즉 스테이블코인의 발행인이 비트코인형 구조처럼 알고리즘이 아니라 법적 주체인 회사이며, 회사가 스테이블코인의 발행과 상환에 대하여 법적 책임을 부담한다. 여기서 블록체인은 스테이블코인의 발행과 거래내역을 위한 기술로 사용된 것뿐이므로 법적 구조 분석에 고려 요소가 아니다. 결국 준비자산을

429) '준비자산'이란 용어에 대해서는 앞의 논문, p.109 참조.
430) 주체가 사람이나 법인이 아닌 알고리즘인 경우도 있다. 주로 가상자산을 준비자산으로 보유하는 경우이다. 알고리즘이 주체가 되면 비트코인형 구조와 유사한 형태로 설명하게 될 것이므로 생략한다.
431) 기존 금융시스템을 금전에 대한 현대적 접근법으로 재편하려는 블록체인 플랫폼 회사로 2014년에 설립되었다고 한다, https://tether.to/en/about-us (2022.4.22. 방문).
432) 3. About Tether Tokens, Terms of Service, https://tether.to/en/legal (2022.4.22.방문).

보유하는 스테이블코인의 법적 성질은 사기업이 이용자로부터 법정화폐를 받고 그 대가로 블록체인 기반으로 생성한 전자 형태의 지급수단을 제공하는 서비스 이용 계약이라고 볼 수 있다.

다) 준비자산을 보유하지 않는 구조의 법적 성질

법정화폐를 담보로 하여 그 가치가 1:1로 고정되어 있는 스테이블코인도 정작 시장에서는 그 가격이 달라지는 경우가 있다. 법정화폐와 스테이블코인 사이에 가치는 1:1로 고정되어 있어 변할 수가 없지만, 서로 다른 스테이블코인 사이에 수요의 차이로 인하여 가격차이가 발생하는 것이다. 예를 들어, A스테이블코인과 B스테이블코인 모두 1:1로 미국달러로 고정되어 있지만, A코인에 수요가 몰리는 경우에는 A코인의 시장가격이 1.2 미국달러가 될 때가 있고, B코인의 시장가격은 0.8 미국달러가 될 때가 있어서, 실질적으로 A코인과 B코인의 1:1 가치 고정이 무너지게 된다. 이와 같은 시장수요에 의한 가격 변동에 대응하기 위하여 고안된 것이 알고리즘 기반 스테이블코인(Algorithm controlled stablecoin)이다. 예를 들어, 스테이블코인 Basis[433]는 '알고리즘 중앙은행'이라고 불리는 Basis 블록체인을 사용하여 발행되는데, Basis의 가치를 유지하기 위하여, 채권 기능을 하는 Bond 토큰(token)[434]과 배당권 증서 기능을 하는 Share 토큰을 추가로 발행하여 운영한다. 마치 중앙은행처럼 Basis의 가격이 기준 이하로 떨어지면 Bond 토큰을 팔아 Basis를 거둬들이고, 반대로 기준 이상으로 높아지면 Bond 토큰을 Basis로 사들여서 공급량을 늘린다. 만일 Basis 공급량이 충분히 늘어나지 않으면 Share 토큰을 보유한 자에게 Basis 토큰을 배당금으로 분배하여 공급량을 늘린다.

이 구조에서 Basis, Bond 토큰, Share 토큰은 모두 블록체인을 사용해서 발행되므로, 각각의 구조는 비트코인형 구조에서 설명한 법적 성질을 그대로 적용할 수 있다. 그런데 Basis, Bond 토큰, Share 토큰 사이에 마치 중앙은행의 통화정책처럼 알고리즘이 작용하는 관계를 알고리즘계약에 해당한다고 볼 수 있을지는 의문이다. 토큰들 각각은 비트코인형 구조를 갖추고 있으나, 토큰들 사이를 설정하는 계약이 존재하지 않기 때문에 알고리즘계약도 성립될 수 없다. 이러한 관계

433) https://www.basis.io/ (2022.4.22.방문). 다만 이 프로젝트는 미국의 증권규제에 막혀서 2018년 12월 13일 이후 중단된 상태이다.

434) 일반적으로 널리 통용될 수 있는 가상자산을 코인(coin)으로 지칭하고, 특정한 사이트나 영역에서만 사용될 수 있는 가상자산을 토큰(token)으로 부른다.

는 법적 관계로 파악하기에 어려움이 있고, 금융규제법상 포섭하기 곤란한 구조이다.

라) 소결

스테이블코인은 외관상 가치가 안정되어 있기 때문에 지급수단으로 이용해도 문제가 없어 보일 수 있다. 그런데 스테이블코인의 속성과 구조를 유형별로 분석해 보면, 금융규제법상 지급수단으로 포섭할 수 있는 유형과 그렇지 않은 유형이 드러난다. 알고리즘형 스테이블코인과 같이 금융규제법상 포섭할 수 없는 유형을 지급수단으로 받아들이기는 곤란하다. 그러므로 스테이블코인 중 법정화폐나 가상자산을 준비자산으로 보유하는 유형을 대상으로 지급수단으로서 도입 가능성을 살펴야한다.

다만 스테이블코인 중 법정화폐나 가상자산을 준비자산으로 보유하는 구조는 제3의 보증기관이 있다는 점에서 가상자산의 속성에서 벗어난다. 여기서 제3의 보증기관은 다시 금융기관처럼 높은 신용을 갖춘 경우와 그렇지 않은 경우로 나누어질 수 있다. 또한 신용을 갖춘 금융기관이라고 해도, 법정화폐와 가상자산 중 어떤 준비자산으로 신용을 보증하고 있는지 여부에 따라서, 신용의 보증이라는 본래의 기능을 영향을 미칠 수 있다. 가상자산은 가치가 급등락하기 때문에, 신용위험이 발생한 경우에 준비자산으로는 적정하지 않을 수 있다. 결국 제3의 보증기관은 법정화폐를 준비자산으로 보유한 금융기관이나 비금융회사가 될 수 있을 것이다.

3. 현행 지급수단과의 비교

가. 법정화폐와 비교

법정화폐는 국가 또는 중앙은행이 발행하고 법률상 강제통용력을 갖추고 있다. 최초의 가상자산인 비트코인이 이러한 법정화폐 속성에서 벗어나기 위해 출현한 것이므로 법정화폐와 가상자산의 법적성질은 정면으로 부딪히는 측면이 있다.

역사적 측면에서 화폐법을 연구하고 있는 영국의 David Fox 교수는 '화폐라고 불리는 현상은 국가의 역할을 무시하고 적절하게 이해될 수 없다'고 하였다.[435]

435) David Fox, François R. Velde, Wolfgang Ernst, *supra note* 101, p.5.

중세시대부터 근현대까지 이르는 그의 연구에서 화폐에 대한 국가의 독점적 권리를 국가의 주권과 같은 차원으로 다루는 국가고권이 화폐법에 핵심적 역할을 하였다고 보았기 때문이다.

비록 Fox 교수의 연구 범위에 우리나라는 없지만, 우리나라의 화폐법에 핵심적 규정인 「한국은행법」 제48조 강제통용력의 역사적 배경에서 동일한 근거를 찾을 수 있다.[436] 역사적 측면에서 우리나라의 화폐에 대한 국가고권은 주권의 박탈의 시초이자 주권 회복의 종지부에 위치하고 있다. 이러한 역사적 경험은 우리나라의 정부로 하여금 화폐에 대한 국가고권을 빼앗기거나 무력화되도록 방관하지 않으려는 강력한 동인을 형성하였다고 생각된다. 모든 국가는 화폐에 대한 국가고권을 놓지 않으려는 경향이 있지만,[437] 우리나라가 다른 국가보다 그러한 성향이

---

436) 1890년대 조선시대 말기에는 일본 등의 외국 화폐가 광범위하게 통용되었다. 1897년에 출범한 대한제국은 화폐고권을 회복하기 위하여 1901년 2월 12일에 「화폐조례」(1901년 2월 12일, 대한제국 광무 5년 칙령 제4호)를 공포하였다. 대한제국이 1903년 3월에 「대한중앙은행정관」을 공표하여 설립한 '대한중앙은행'의 태환금권(兌換金券) 발행을 위해 공포된 「태환금권조례」(1903년 3월 24일, 대한제국 광무 7년 칙령 제9호)는 일본의 반대로 곧바로 시행되지 못하였다.
1904년 8월 22일에 체결된 '제1차 한일 협약'에 의해 대한제국의 재정권이 일본에 침탈당했다. 그리고 1905년 1월 31일에 '제일은행에 대한 화폐정리사무 위탁 계약'이 체결되어, 일본 (주)제일은행이 대한제국의 중앙은행 역할을 하도록 하였다. 동 계약 제3조에서는 대한제국이 일본 제일은행권을 공인하면 그 은행권을 공사 거래에 구속 없이 무제한으로 통용되도록 한다고 규정하였다. 「태환금권조례」가 일본의 반대로 시행되지 못했기 때문에 일본 제일은행권이 우리나라에서 최초로 강제통용력을 가진 지폐 형태의 법화가 되었다고 볼 수 있다.
1909년 7월 26일에 「한국은행조례」(대한제국 융희 3년 법률 제22호)가 공포되었고, 일본 제일은행이 수행하던 중앙은행 기능을 인수하여 새로운 중앙은행인 '한국중앙은행'이 설립되었다. 한국중앙은행의 설립은 일본인이 주도했으며, 총재와 이사도 모두 일본인이었다. 한국중앙은행 설립 시 한국인 소유 32,209주(32.2%)와 일본인 소유 67,791주(67.8%)로 총 10만주가 발행되었다. 동 조례에서는 한국중앙은행에서 발행하는 은행권이 공사거래에 무제한으로 통용된다고 규정하였다(동 조례 제24조). 오늘날의 「한국은행법」 제48조와 같이 중앙은행의 설립 근거를 다룬 법률에서 강제통용력을 규정한 형태가 동 조례에서 최초로 나타났다.
1945년 8월 15일로 일본은 패망하여 물러났고, 동년 9월 7일에 미군정이 포고한 '미육군 태평양사령부 포고령 제3호'에 의해 일본의 한국중앙은행권은 무효로 되었으며, 우리나라엔 미국정의 보조군표인 「A」인(印)의 원(圓) 화폐가 법화로 지정되었다. 이상 한국은행(2018a), **한국은행법 제정 자료집**(한글본)1 (한국은행, 2018.6.12.), pp.13-182.

437) 중앙은행 권위에 대한 도전이자 국가화폐의 위기라고 진단하는 견해가 있다. 자세한 사항은 조희정·신경식·임선우, "네트워크 사회에서 가상화폐의 화폐권력구조에 대한 영향: 비트코인의 이념·제도·이익을 중심으로", **비교민주주의연구** 제11권 제1호 (민주주의와 자치 연구소, 2015.6.), p.77.

강한 면을 설명할 수 있는 한 요소이며,[438] 우리나라의 이러한 특성은 가상자산을 어떻게 규제할 것인가에 대한 문제에 있어서도 잘 드러난다고 생각된다.

나. 어음·수표와 비교

어음·수표는 재산권이 표창된 유가증권으로서 권리의 발생·행사·이전에 증권의 소지를 요한다는 것이 다수설이다.[439] 이러한 속성은 종이로 된 유가증권을 전제로 한 것이므로 가상자산이 이에 해당될 여지는 없다.

다. 전자어음과 비교

1) 전자어음의 법적 성질

전자어음의 법적성질은 유가증권설과 전자적 등록증권설로 나뉘어 있다. 유가증권설[440]은 유가증권인 어음이 전자화된 것이 전자어음이므로 그 권리의 이전 방식이 전자문서에 의해 이루어질 뿐이어서 전자어음도 유가증권의 일종이라고 한다. 반면 전자적 등록증권설[441]은 전자어음이 증권을 작성하지 않으면서 전자어음관리기관에 등록 및 관리되고 전자문서로만 권리행사를 할 수 있으므로 유가증권이 아니라 장부증권 또는 전자적 등록증권이라고 한다. 이에 대하여 유가증권이 아니라 장부증권 또는 전자적 등록증권이라고 보는 것이 다수설[442]이다. 여기서 "증권"은 「자본시장 및 금융투자업에 관한 법률」상 금융투자상품에 해당하

---

438) 우리나라는 가상자산에 대하여 과학기술혁신역량지수, ICT 발전지수, 비트코인 거래량, 금융시장성숙도 등 여러 지표에서 유사한 정치체제와 경제력을 갖춘 다른 국가들보다 높은 수준의 규제 정책을 유지하고 있다. 자세한 사항은 임선우·류석진, "가상화폐 규제의 구조와 변수: 비트코인 규제 영향요인 비교 연구", **비교민주주의연구** 제13권 제1호 (민주주의와 자치 연구소, 2017.6), pp.96-102.

439) 이철송, **어음·수표법** 제13판 (박영사, 2014), p.22.

440) 손진화(2008), **전자금융거래법** 제2판 (법문사, 2008), p.234; 정경영(2007), *supra note* 42, p.414; 김문재, "전자어음에 있어서 어음법리의 수정", **IT와 법연구** 제2집 (경북대학교 IT와 법센터, 2008.1.), p.133 등.

441) 정동윤, **어음·수표법** 제5판 (법문사, 2004), p.476; 정찬형, **상법강의(하)** 제22판 (박영사, 2020), p.503; 최준선, **어음·수표법** 제11판 (삼영사, 2019), p.498; 이기수·최병규, **어음·수표법** 제8판 (박영사, 2015), p.415 등.

442) 김재두, "전자어음의 법률문제에 관한 연구", **법학논총** 제44권 제2호 (단국대학교 법학연구소, 2020), pp.273-274.

는 증권이 아니다.[443] 유가증권은 무형인 권리의 유통성을 높이기 위하여 유체물에 체화시킨 것인데,[444] 전자적 등록증권은 이를 다시 무권화(無券化)시킨 것이다.

2) 권리행사에 등록이 필요한 구조적 속성

가상자산의 유형을 불문하고, 가상자산은 주로 블록체인 방식의 거래기록을 바탕으로 생성 및 이전된다. 여기서 블록체인 방식의 거래기록을 내부의 등록시스템으로 볼 것인지, 아니면 외부의 등록시스템으로 볼 것인지에 따라서, 가상자산에 대한 구조적 평가가 달라질 수 있다. 가상자산의 블록체인은 그 유형에 관계없이 모두 해당 가상자산의 풀노드(full node)[445]들이 보유하는 거래의 기록이다. 이러한 풀노드들은 다른 노드들과 함께 해당 가상자산의 구조에서 일체를 이루고 있기 때문에 블록체인이 외부의 등록시스템이라고 보기는 어려울 것이다. 그러므로 전자어음관리기관에 등록하여 권리 행사를 할 수 있는 전자어음과 블록체인에 기록되어 생성 및 이전되는 가상자산은 구조적으로 유사한 속성을 가지고 있다고 볼 수 있을 것이다.

가상자산은 이중지급의 해결을 위해 주로 블록체인 기술을 사용하고 있지만, 가상자산 자체의 정보와 블록체인의 정보는 다르다는 점도 전자어음과 닮아있다. 전자어음 자체에는 약속어음임을 표시하는 내용, 조건 없이 일정한 금액을 지급할 것을 약속하는 뜻, 만기, 지급받을 자, 발행일과 발행지, 전자어음의 지급을 청구할 금융기관, 전자어음의 동일성을 표시하는 정보, 사업자고유정보(「전자어음의 발행 및 유통에 관한 법률」 제6조 제1항 및 「어음법」 제75조 제1호·제2호·제3호·제5호·제6호)가 기재되어야 하지만, 전자어음관리기관에 등록된 전자어음거래 기록에는 전자어음별로 발행인과 배서인에 관한 기록, 전자어음 소지인의 변동사항 및 그 전자어음의 권리행사에 관한 기록 정보가 담겨있다(「전자어음의 발

443) 가상자산은 채권적 권리인 채무증권, 출자지분인 지분증권, 신탁의 수익권인 수익증권, 투자결과를 받는 투자계약증권, 파생상품인 파생결합증권, 증권을 예탁한 증권예탁증권에 해당하지 않는다. 고동원, "암호화자산 거래와 제도화 방안", **상사판례연구** 제31집 제4권 (한국상사판례학회, 2018.12.31.), p.304.

444) 송옥렬, **상법강의** 제11판 (홍문사, 2021), p.466.

445) 비트코인을 예로 들어서 풀노드를 설명하자면, 비트코인의 모든 거래기록을 보유하고, 다른 이용자의 지갑을 관리하며, 비트코인 네트워크에서 직접 거래를 시작할 수 있는 이용자를 의미한다. 경우에 따라서, 풀노드들이 합심하여 프로토콜을 변경하기도 한다. Andres M. Antonopoulos, *Mastering Bitcoin – Programming the open blockchain*, 2nd Edition, O'reilly Media, Inc., June 2017, p.7.

행 및 유통에 관한 법률」 제16조 제1항 제2호). 마찬가지로 블록체인에 기록된 정보는 가상자산 전체 거래의 내역이지만, 가상자산 자체의 정보는 가상자산 소유자 아이디와 보유하는 가상자산의 수치이다.

이러한 구조적인 유사성을 이유로 가상자산을 전자어음에 준하여 법적 수용을 검토할 수도 있을 것이다. 다만 전자어음은 유가증권의 법적성질이 남아있으나, 가상자산은 그 자체로 재산적 가치가 있거나 특정한 기능을 실행하기 위한 증표로 평가된다는 점에서 유가증권의 법적성질이 있다고 보기 어렵다는 차이가 있다.

3) 전자어음의 등록 방식

등록이라는 점에서 유사성이 있다고 하여도 전자어음과 가상자산의 등록 방식을 비교할 필요가 있다. 유가증권인 어음을 전자화하는 방식에는 전자등록방식·전자증권방식(전자문서방식)·증표방식의 3가지가 있다.[446] 전자등록방식은 등록기관이 관리하는 등록부의 기재가 권리의 원천이 되므로 전자등록 외에 유가증권이 별도로 발행되지 않는다. 반면 전자증권방식은 유가증권의 발행을 전제로 하여 그 권리의 발생·이전·소멸을 전자문서 형식으로 유통하는 것이다. 마지막으로 증표방식은 권리에 관한 정보를 증표화한 후 이를 네트워크나 현실의 점유 이전으로 권리행사를 하는 방식이다. 가상자산은 유가증권이 아니기 때문에 증표방식 외에 전자등록방식이나 전자증권방식에 해당되기 어렵다.

그런데 전자어음이 상기 3가지 방식 중 어느 방식에 해당하는가에 대해서 학설은 전자등록방식을 취하고 있다는 견해[447], 전자등록방식과 전자증권방식이 혼합되어 있다는 견해[448], 전자증권방식을 취하고 있다는 견해[449]로 나뉘어 있다. 이와 관련하여 「전자어음의 발행 및 유통에 관한 법률」 제6조 제4항이 「전자문서 및 전자거래 기본법」 제6조 제1항에 따라 발행인이 타인에게 전자어음을 송신한다고 규정한 사항을 고려할 필요가 있다. 해당 조항의 내용은 작성자가 정보처리

---

446) 안수현, “電子어음제도의 현황과 법제도적 과제 - 한국의 電子어음법과 일본의 電子債權記錄法의 비교에 기초하여”, **상사법연구** 제35권 제4호 (한국상사법학회, 2017), pp.177-178.

447) 권종호, “전자어음제도의 도입과 법리적 과제”, **비교사법** 제10권 제1호 (한국비교사업학회, 2003), p.567.

448) 정경영(2004), “전자어음제도의 법률적 문제점 - 전자어음법상의 유통제도를 중심으로”, **인터넷법률** 제24호 (법무부, 2004.7), p.68.

449) 이철송, *supra note* 439, p.563.

시스템을 통해서 전자문서 자체를 타인에게 송신하는 방식이다. 즉 전자문서가 작성될 것을 전제로 하고 있으므로 전자어음은 전자증권방식에 해당된다고 보는 것이 적정하다고 생각되며,[450] 어느 견해에 따르더라도 증표방식의 가상자산과 유사한 전자어음의 등록 방식을 찾아보기는 어렵다는 점에서 전자어음과 가상자산은 등록의 방식은 차이가 있다.

라. 전자증권제도와 비교

전자증권제도란 "실물증권을 발행하지 아니하고 전자등록업무를 담당하는 기관이 관리하는 전자적 등록부에 의해 증권을 둘러싼 일체의 권리관계를 나타내도록 하는 제도"를 말한다.[451] 전자증권제도는 실물증권 발행비용 절감, 보관·관리의 위험 제거, 자금세탁 등 음성적 거래 차단, 발행·유통정보의 신속한 제공 등의 긍정적 효과를 기대하고서 실물증권이 없는 무권화(dematerialization)를 이루기 위해 도입되었다. 전자증권제도에서는 증권을 중앙등록기관에 등록하면, 증권이 표창하는 권리와 권리의 내용을 인정받을 수 있고, 증권에 대한 권리의 이전·행사·담보설정 등이 가능하다. 전자증권은 원칙적으로 유가증권이 등록 대상이므로(주식·사채 등의 전자등록에 관한 법률 제2조 제1호) 유가증권이 아닌 가상자산과 비교 대상이 되기 어렵고, 설사 비교를 하여도 상기 전자어음과 같은 결론이 나올 것으로 예상된다.

마. 신용카드와 비교

신용카드는 신용카드가맹점에 제시함으로써 결제 용도로 사용할 수 있도록 신용카드업자가 발행한 증표(證票)이다(여신전문금융업법 제2조 제3호). 신용카드는 내재적 권리를 표시하는 유가증권이 아니다. 유가증권이 아닌 증표라는 점에서 신용카드와 가상자산은 유사한 속성을 가지고 있다. 다만 신용카드는 실물카드를 "제시"할 것을 전제로 하기 때문에 전자정보 형태인 가상자산과는 거리가 있다.

한편 간편결제처럼 신용카드 결제정보를 스마트폰 전자지갑이나 앱에 저장하여 실물 신용카드 제시 없이 신용 결제를 하는 경우에는 신용카드 자체가 전자정보

---

450) 같은 의견으로 안수현, *supra note* 446, pp.178-179.

451) 노혁준, "전자증권법의 상법상 쟁점에 관한 연구: 주식관련 법리를 중심으로", **비교사법** 제24권 제4호 (한국비교사법학회, 2017), pp.1646-1648.

형태로 변환된 것이 아닌가라는 의문이 있을 수 있다. 이에 대해서는 우선 신용카드가 어떠한 권리를 나타내는 유가증권인지를 먼저 검토해야 한다. 신용카드는 대출 및 결제서비스 이용에 관한 증표일 뿐이며 어떠한 권리를 드러내는 것이 아니기 때문에 유가증권이 아님은 분명하다. 다음으로 신용카드 자체가 재산적 가치 등을 표시하는 것인지를 생각해보면 이 또한 신용카드 자체로 아무런 가치를 찾아볼 수 없다. 그러므로 신용카드가 간편결제 등에 활용되는 경우는 어떠한 권리나 가치의 표창방식이 전자적으로 바뀌었다고 평가하기 보다는 신용카드 회원의 신용정보가 전자적으로 활용되었다고 보는 것이 적정하다. 따라서 신용카드의 속성으로는 가상자산의 법적성질을 포섭하기 어렵다.

바. 전자지급수단과 비교

1) 비교 대상 전자지급수단의 선택

「전자금융거래법」 제2조 제11호에서 전자지급수단을 포괄적으로 정의하고 있지만, 전자자금이체와 직불전자지급수단은 그 자체가 금전적 가치나 권리를 내포하여 생성·이전되는 것이 아니라 금융회사 또는 전자금융업자의 계좌에서 자금이 이동하는 이체 업무를 지급수단으로 정의한 것이기 때문에 가상자산과 비교하기 곤란하다. 따라서 이 항목에서는 선불전자지급수단·전자화폐·전자채권과 가상자산을 비교한다.

2) 선불전자지급수단 및 전자화폐와 비교

선불전자지급수단과 전자화폐 모두 이전 가능한 금전적 가치가 전자적 방법으로 저장된 증표이며(전자금융거래법 제2조 제14호, 제15호), 가상자산 또한 전자적 방법으로 재산적 가치를 표시하는 증표라는 점에서 유사한 법적 성질을 가진다고 평가할 수 있으나, 구입할 수 있는 재화 또는 용역의 범위에서 큰 차이를 보인다. 현재 국내외에서 가상자산으로 구입할 수 있는 재화 또는 용역은 많지 않기 때문이다. 다만 최근에는 송금 및 지급결제서비스 제공 사례가 증가하는 추세이다.[452]

---

452) 국내에서는 페이코인이 KFC, 도미노피자, 교보문고, 매드포갈릭, 세븐일레븐 등 6만여 가맹점 에서 온·오프라인으로 결제할 수 있는 서비스를 제공하고 있다고 한

선불전자지급수단 및 전자화폐의 속성과 가상자산의 속성을 비교함에 있어서 쟁점 사항은 가상자산이 “금전적 가치”를 보유하고 있는지 여부이다. 다수의 의견[453]은 가상자산이 금전적 가치를 지니지 않는다고 한다. 일반적으로 가상자산은 일정한 액면 금액으로 그 가치가 정해지지 않고 가격의 변동성이 심하기 때문에 일정한 명목금액으로 표현되는 금전적 가치를 내포하지 않는다고 볼 수 있다. 그런데 가상자산의 구조에 따라서 재평가를 해야 할 부분도 있다. 앞서 가상자산의 구조를 비트코인형·이더리움형·스테이블코인형으로 나눈 것에 따르면, 비트코인형 구조와 이더리움형 구조의 가상자산은 일반적으로 일정한 명목상 금전적 가치를 보유한다고 보기 어려울 수 있다.[454] 반면에 스테이블코인형 구조 중에서 법정화폐를 준비자산으로 보유하는 구조는 일정한 명목상 금전적 가치를 보유하고 있다고 볼 수 있다. 법정화폐와 1:1로 준비자산이 마련되기 때문에 금전의 법적 개념을 어떠한 방식으로 이해하더라도 일정한 명목상 금전적 가치가 있다고 볼 수밖에 없기 때문이다. 그러므로 법정화폐를 준비자산으로 보유하는 스테이블코인은 선불전자지급수단의 법적성질과 유사하다고 볼 수 있다. 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

표10. 선불전자지급수단과 법정화폐형 스테이블코인의 비교

구분	선불전자지급수단	법정화폐형 스테이블코인
발행인	전자금융업자	가상자산발행인
용도	지급수단	지급수단
가격안정성	금전과 동일	법정화폐와 1:1 비율

다. 이규옥, “블록체인 기반 간편결제서비스의 법적 규율 방안 - 전자금융거래법을 중심으로”, **금융법연구** 제18권 제3호 (한국금융법학회, 2021), p.145.

453) 대표적으로 이규옥, 앞의 논문, pp.155-156; 전우정, “암호화폐의 법적 성격과 규제개선 방안 - 민법상 물건, 금전, 자본시장법상 증권인지 여부 검토”, **금융법연구** 제16권 제1호 (한국금융법학회, 2019), p.194; 김홍기, “최근 디지털 가상화폐 거래의 법적 쟁점과 운용방안”, **증권법연구** 제15권 제3호 (한국증권법학회, 2014.12.), p.395; 정경영(2018), “암호통화(cryptocurrency)의 본질과 스마트계약(smart contract)에 관한 연구”, **상사법연구** 제36권 제4호 (한국상사법학회, 2018.2.), pp.122-123.

454) 비트코인 등의 가상자산이 금전적 가치를 전혀 갖지 않는다는 의미가 아니라, 선불전자지급수단처럼 명목상 정해진 금전적 가치를 갖지 않는다는 것을 표현한 것이다.

위탁금	이용자가 지급한 금전	-
준비자산	-	이용자가 지급한 법정화폐
이용자 구분	회원가입정보	익명
실지명의 확인	×	×
소유 방법	계정	전자지갑
청산 방식	계정간 증·차감	블록체인

표10과 같이 선불전자지급수단은 전자금융업자가 이용자로부터 금전을 받고 발행하며, 법정화폐형 스테이블코인은 가상자산발행인[455]이 이용자로부터 법정화폐를 받고 발행한다. 양자는 범용적 지급수단의 용도로 사용된다. 현행 「전자금융거래법」상 선불전자지급수단은 상품이나 서비스의 대가를 결제하기 위한 것을 전제로 그 구조를 갖추고 있으나, 전자금융거래법개정안에서 전자화폐를 흡수하여 자금의 이전도 포괄하게 되었기 때문에 선불전자지급수단도 범용의 지급수단이 될 수 있을 것이다. 전자금융업자는 개정안에 따르면 이용자예탁금을 50% 별도관리하여야 하며, 가상자산발행인은 이용자가 지급한 법정화폐를 사전해 정해놓은 가상자산 대 법정화폐의 비율(대체로 1:1)로 준비자산으로 적립한다.

전자금융업자는 이용자의 회원가입정보를 바탕으로 이용자의 신원을 구분하지만 실지명의는 아니다. 가상자산발행인은 블록체인 알고리즘의 설계에 따라 다르지만 대체로 이용자의 신원을 구분하지 않고 익명으로 둔다. 선불전자지급수단의 소유 방법은 전자금융업자의 계정을 통해서 이루어지지만, 법정화폐형 스테이블코인은 이용자의 전자지갑을 사용한다. 특히 선불전자지급수단의 청산은 전자금융업자의 계정 내에서 증·차감으로 이루어지지만, 법정화폐형 스테이블코인의 청산은 블록체인을 통하여 이용자의 전자지갑 사이에 직접 가상자산이 이전된다.

만일 선불전자지급수단의 발행인이 내부적으로 선불전자지급수단의 발행과 이전 방법을 블록체인에 의한다면 가상자산의 구조와 동일해 질 수 있다. 예를 들어, ㈜차이코퍼레이션[456]의 차이머니[457]의 경우 블록체인을 사용하는 가상자산이지만, 이용약관 제2조[458]에서는 선불전자지급수단임을 명백히 하고 있다.

---

455) 특정금융정보법상 '가상자산사업자'와는 다른 의미이다. 특정금융정보법상 가상자산사업자는 발행인이 아니라 거래소에 가깝다.
456) https://chai.finance/about.html (2022.5.11.방문).
457) 차이머니는 스테이블코인인 '테라KRT'를 사용한다.

3) 전자채권과 비교

전자채권은 전자문서의 형태로 「전자금융거래법」 제29조 제1항의 규정에 따른 전자채권관리기관에 등록된 채권자의 금전채권이다(동법 제2조 제16호). 전자채권은 전자외상매출채권제도가 법제화 된 것이다. 그러므로 전자채권은 개인간 거래보다는 상사거래에 근간을 둔 것으로서 전자어음과 비교되곤 한다. 전자채권과 전자어음의 가장 큰 차이는 무인성(無因性)과 유통성에 대한 평가이다. 이와 관련된 전자채권의 법적성질로는 지명채권설과 기명증권설이 논의된다.[459]

가) 지명채권설

전자채권은 상거래에서 발생하는 외상매출채권을 전자화하면서 판매기업을 채권자로 지정한 채권인데, 현행 유가증권 관련 법 및 채권법 체계에서 어음·수표 같은 지시채권이나 무기명채권을 만들 수 없으므로, 전자채권은 지명채권이라고 한다.[460]

나) 기명증권설

전자채권이 지명채권의 성질을 가지고 있지만, 금전채권(전자외상매출채권)을 담는 그릇으로 일정한 양식의 전자문서라는 외형을 가지고 있으므로 재평가해야 하며, 판매기업이 금전채권을 전자채권으로 발행한 후에는 양도·행사·담보제공시 금융결제원(전자채권관리기관)을 거쳐야 하므로 유가증권성을 일부 갖추고 있어서, 유가증권 중에서도 기명증권에 해당한다고 본다.[461]

---

458) 차이 통합 전자금융거래 이용약관, https://chai.finance/termsofeft.html (2022.5.11.방문).

459) 김지환, "전자채권제도에 관한 비교법적 고찰 - 우리와 일본의 전자어음·채권법 제도를 중심으로", **상사판례연구** 제24집 제2권 (한국상사판례학회, 2011.6.), pp.375-379.

460) 이철송(2001), **전자어음법의 제정에 관한 연구**, 연구보고서 (민주당 전자상거래위원회, 2001.7.), pp.19-20.

461) 정경영(2002), **유가증권 전자화에 관한 법률적 고찰**, 현안분석 2002-4 (한국법제연구원, 2002.10.5.), pp.41-51; 손진화(2009), "전자적 증서의 유가증권성", **지급결제학회지** 제3권 제1호 (한국지급결제학회, 2009.6.), pp.57-58.

다) 소결

지명채권설과 기명증권설 모두 전자채권이 지명채권이라는 점을 부인하지 않는다. 전자채권에는 채권자가 명시되어 있으므로 기명증권설에서도 지명채권의 성질을 부인할 수 없었을 것이며, 기명증권으로 본다고 하여도 기명증권의 양도는 「민법」상 지명채권의 양도방법에 따라야 한다. 그렇다면 전자채권을 유가증권의 일종인 기명증권으로 본다고 하여도 법률행위에 함에 있어서 지명채권과 차이가 없는 유가증권에 대하여 어음·수표와 같은 유통성을 인정하기는 곤란하다. 단지 어떤 권리의 표창방식이 종이에서 전자형태로 바뀌었다는 것만으로 원인채권과 채권증서 사이에 무인성이 발생하는 것이 아니고, 강한 유통성이 발생하는 것이 아니므로, 전자채권의 법적성질은 유가증권의 일종인 기명증권이라기 보다는 기명채권으로 보는 것이 적정하다고 생각된다.[462]

전자채권을 기명채권으로 본다면, 가상자산도 유가증권이 아니고, 전자채권관리기관처럼 블록체인에 기록되어야 하며, 가상자산 자체의 정보에서 소유자의 ID가 표시되므로, 이를 기명채권에서 권리자의 표시로 볼 수도 있을 것이다. 하지만 근본적으로 가상자산은 고도의 유통성을 전제로 한 것으로 지명채권의 양도방법과 전혀 다른 양도 방법을 사용하므로, 전자채권의 속성과 가상자산의 속성은 서로 어울리지 않는다고 판단된다.

사. 상품권과 비교

1999년 2월 5일 국회는 기업의 자유로운 경제활동을 도모하기 위하여 상품권의 등록과 발행을 규제하였던 (구)「상품권법」을 폐지하였다. 그 이후 기업들은 「수표법」 또는 「부정수표 단속법」 등에 위반[463]되지 않는 한 자유롭게 상품권을 발행할 수 있게 되었다.[464] 이후 2007년 1월 1일부터는 「전자금융거래법」이 시행되었다. 사업자가 선불금을 받은 후 금전적 가치를 전자적으로 저장하여 이전할 수 있는 '선불전자지급수단'을 발행하기 위해서는 동법 제28조 제2항에 따라서 전자금융업자로 금융위원회에 등록을 하여야 한다. 그런데 동법 제2조 제14호에

462) 같은 취지로 김지환, *supra note* 459, p.382.
463) 수표계약이 없거나 거래정지처분을 받은 후 수표를 발행하는 등의 부정수표를 발행하는 경우이다.
464) 공정거래위원회에서 '상품권 표준약관'을 공지하고 있으나 권고 사항에 불과하다.

서 정의하는 선불전자지급수단은 2개 업종 이상에서 사용되는 것만 해당하고, 백화점상품권 등과 같이 1개 업종에서 사용되는 상품권 형태에는 제외하고 있어서, 전자적 형태라 할지라도 상품권은 동법의 적용 대상이 아니며, 현재로서는 규제를 하는 법률이 없는 상태이다.

상품권의 법적 성질은 (구)「상품권법」 제2조 제1호[465]를 참고할 수 있다. 동 규정이 실효되기 전에 상품권은 유가증권임이 명백하였다. 특히 상품권의 형태에 관계없이 일정한 금액, 물품 또는 용역의 수량이 전자적 방법으로 기록되어도 상관없이 유가증권임을 선언하고 있었다. 하지만 (구)「상품권법」 제2조 제1호는 실효된 규정이며, 소위 '디지털상품권'에 대해서도 유가증권인지 의문이 있을 수 있다. 이와 관련하여 이용자가 발행인의 상품권 약관에 동의하는 경우 법적 구속력이 생긴다는 점에서 유가증권으로 인정하는데 무리가 없을 것이다.[466]

이러한 점을 고려하여 가상자산의 속성과 비교해보면, 가상자산은 전자적 형태로 일정한 수치를 표시한 증표라는 점에서는 디지털상품권과 유사한 측면이 있지만, 특정한 권리를 표창하는 유가증권은 아니라는 점에서 차이가 있다. 다만 디지털상품권은 발행인 또는 발행인이 지정하는 자에 대해서만 사용되므로 널리 유통성을 가진 유가증권이라고 보기에는 사용범위가 한정적이다. 디지털상품권과 가상자산의 속성은 이러한 점에서 서로 어울리지 않는다고 판단된다,

아. 검토

가상자산에 대한 기본법이 제정되려는 시도[467]와는 별개로 가상자산이 지급수단으로 사용될 수 있는지는 다른 차원의 논의가 필요하다. 기존 지급수단과 가상자산의 속성 및 구조를 분석하여 비교한 결과를 종합하면, 가상자산을 포섭할 수 있는 속성과 구조를 가진 지급수단은 선불전자지급수단이 가장 유력하다고 할 수

---

465) (구)「상품권법」 제2조 1.“상품권”이라 함은 그 명칭 또는 형태에 관계없이 발행자가 일정한 금액이나 물품 또는 용역의 수량이 기재(電子 또는 磁氣的 方法에 의한 기록을 포함한다. 이하 같다)된 무기명증표를 발행·매출하고 그 소지자가 발행자 또는 발행자가 지정하는 자(이하 “商品券發行者등”이라 한다)에게 이를 제시 또는 교부하거나 기타의 방법으로 사이함으로써 그 증표에 기재된 내용에 따라 상품권발행자등으로부터 물품 또는 용역을 제공받을 수 있는 유가증권을 말한다.

466) 같은 의견으로 손진화(2009), *supra note* 461, p.64.

467) 이 절의 1. 가상자산의 속성 참조. 한편 윤석열 정부는 2022년 5월 4일 110대 국정과제를 발표하면서 (가칭)「디지털자산 기본법」 제정을 국정과제로 포함시켰다. '윤석열정부 110대 국정과제' 참조, https://20insu.go.kr/news/288?sca=%EB%B3%B4%EB%8F%84%EC%9E%90%EB%A3%8C&page=2 (2022.5.11.방문).

있다.

4. 가상자산과 금융규제법상 금전의 법적 개념에 관한 논의

가. 서언

비트코인과 같은 가상자산은 태동기부터 법정화폐를 대체하겠다고 공공연히 밝히고 있었기 때문에, 당연히 가상자산이 법정화폐와 동일시되고 있는 금융규제법상 '금전'의 법적 개념에 해당하는 것인가에 대한 논란을 불러일으키고 있다. 이미 가상자산이 등장한지 10여년이 지났고 가상자산의 거래 규모[468]도 크게 늘어났으므로, 이에 대한 법적 정리가 필요한 시점이다. 이와 관련하여, 우선 금융규제법상 금전의 법적 개념에 대한 논의를 소개한 후, 2021년 9월에 비트코인을 법정화폐로 인정한 엘살바도르[469]와 2018년 4월에 자국의 석유를 근거로 정부가 가상자산 'Petro'를 지급수단으로 도입한 베네수엘라[470]의 사례를 검토하여, 금융규제법상 금전의 법적 개념과 가상자산에 대한 법적 관계를 생각해본다.

나. 금전의 법적 개념에 대한 기능적 접근방법

금전의 개념을 법적으로 정의하는 것은 쉬운 일이 아니다.[471] 금전이란 용어가 그 자체로 다양한 의미로 쓰이기 때문이다. 대체로 경제 발전이 낮은 나라에서 금전을 지폐와 주화에 가까운 의미로 해석하고, 경제가 발달된 나라에서 금전을 좀 더 넓게 국채·은행권 등으로 더 넓게 해석하는 경향이 있다.

---

468) 2021년 10월에 미국달러를 기초로 하는 가상자산 선물ETF인 BITO는 뉴욕거래소에 상장된지 단 2일 만에 10억 달러가 넘는 투자금을 끌어모았다. FSOC 2022, *supra note* 154, pp.4-5.

469) Sergio Gorjon, "The Role of Cryptoassets as Legal Tender: The Example of El Salvador", *Economic Bulletin*, Analytical Article 35/21, Banco de Espana, 2021, p.3. 참고로 2022년 4월에는 중앙아프리카공화국도 비트코인을 법정화폐로 인정하였다. 박진우, "비트코인이 그저 자산? … 그 나라들이 법정화폐로 고른 이유", 한국경제기사 (2022.8.8.) 참조.

470) Gonzalo Capriles-Baena, "Petro, The "Virtual Currency" of the Venezuelan Government", LEĜA In-Depth No.1, LEĜA ABOGADOS, May 2018, p.2, https://lega.law/wp-content/uploads/2018/09/Lega-In-Depth-01.pdf (2022.12.16.방문).

471) Charles Proctor, *supra note* 97, p.8.

경제학자들은 통화정책·환율정책·국가경제 분야에서 금전의 공급과 건전성에 관심이 있다. 그런데 법률가들은 계약당사자들의 순전한 사적 권리 보호와 금전 채무의 면책이 좀 더 관심사항이다. 달리 말하자면, 법률가는 금전의 기능과 경제적 목적을 고려해야 하지만, 금전의 법적 정의를 경제적 고려에서 출발할 필요는 없다.[472] 오히려 법률가들은 계약 또는 다른 법적 의무의 이행 수단으로써 금전에 집중할 필요가 있다. 경제학에서도 아직 보편적으로 인정되는 금전의 정의는 없다.[473]

그렇다면 법률가들은 금전의 정의를 어디서부터 시작할 것인가? 이에 대하여 Proctor 교수는 금전의 기능적 접근방법을 제안한다.[474]

첫째는 거래의 수단(medium of exchange)으로써 금전의 기능이 강조되어야 한다고 본다. 국가 경제가 거래의 수단으로써 금전에 근간을 두고 있다면, 법률로써 금전의 지급에 의하여 금전채무가 면책된다는 점을 뒷받침해야 하고, 같은 취지로 법률은 채권자가 법정화폐의 지급을 받아들이도록 규정해야 한다는 것이다.

둘째는 계산의 단위(unit of account)로써 금전의 기능이다. 금전이 계산의 단위로 기능을 하려면 일정한 지역에서 법률에 의하여 동일성(uniformity)이 유지되어야 하고, 이와 같이 금전의 핵심적 특징인 거래의 수단과 계산의 단위 기능은 법률의 지원이 필요하다고 본다. 이와 관련하여 영국의 William Blackstone 판사는 금전을 '모든 상품의 가치를 확인할 수 있는 비교에 의한 공통된 기준(standard) 또는 모든 상품의 개별 가격을 나타내는 표시(sign) 또는 통일된 상거래의 수단(medium of commerce)'으로 정의하였다.

19세기에는 영국의 사법 역사 상 유명한 금전의 정의가 *Moss v Hancock* 사건[475]에서 사용되었다. 동 사건에서는 '금전을 제공한 자의 특성이나 신용 또는 금전을 받는 자의 용도에 관계없이 일관되게 공동체에서 상품에 대한 완전한 지급이자 채무의 최종적 면책으로써 자유롭게 통용되는 것'을 금전이라고 하였다.

---

472) *Ibid*, p.11.

473) Hicks는 "화폐의 기능을 수행한 것이면 그것이 화폐"라는 말을 남겨서 화폐를 기능적으로밖에는 달리 정의하기 어려움을 표현하였다. 정운찬·김홍범, *supra note* 43, p.68 note 8.

474) Charles Proctor, *supra note* 97, pp.11-12; 참고로 경제학에서는 화폐의 기능이 교환의 매개(medium of exchange), 지급의 수단(means of payment), 가치의 척도(common measure of value), 가치의 저장(store of value)에 있다고 한다. 여기서 가치의 척도가 계산의 단위에 해당하는 개념이다. 정운찬·김홍범, *supra note* 43, pp.68-70.

475) [1899] 2 QB 111, 116, drawing upon Walker, Money, Trade and Industry (London, 1882); Charles Proctor, *supra note* 97, p.12 note 36.

호주 연방대법원은 Hancock 사건에서 형성된 금전의 정의를 비교적 최근인 2008년 사건[476]과 2012년 사건[477]에서 사용하였다. 같은 영연방 국가인 캐나다 연방대법원[478]은 '어떤 수단이든 관행적으로 모든 사람들이 채무의 지급으로 받아들이는 것은 법정화폐가 아니라 할지라도 일상적인 단어의 의미로써 금전'이라고 하여 금전을 좀 더 넓은 범위의 개념으로 사용한다. 상대적으로 미국의 통일상법전(U.C.C.)에서는 금전을 '국내외 정부가 자국의 금전으로 허가하거나 채택한 거래의 수단'으로 규정하여, 금전의 개념에 국가를 필수요소로 포함시키고 있다.[479]

경제학자들도 금전에는 국가가 필요하다고 생각하는 경우가 있다. 케인스는 '금전은 단순히 국가가 금전계약의 훌륭한 이행이 될 것이라고 선언하는 것'이라고 하였다.[480] 아담 스미스도 사기 방지를 위하여 국가를 금전의 진위에 대한 보증인으로 생각하였다.[481] 최근에는 금전에 대한 개념이 은행 계좌뿐만 아니라 쉽게 현금으로 바꿀 수 있는 국채까지도 포함하여 넓게 이해되는 경우도 있다.[482]

이와 같이 금전의 법적 개념에 대한 기능적인 접근방법도 다양한 관점에 따라 법적 개념을 달리할 수 있다. 특히 금전의 법적 개념에 국가를 포함시키는지 여부에 따라 크게 달라진다고 할 수 있는데, 좀 더 이론적으로 살펴본다.

1) 국가화폐론

1920년대에 Knapp 교수는 국가의 법적 권한으로 발행된 주화(chattel)만이 금

476) Travelex Ltd v Commissioner for Taxation [2008] FCA 196; Charles Proctor, *supra note* 97, p.13 note 36.

477) Messenger Press Pty Ltd v Commissioner for Taxation [2012] FCA 756; Charles Proctor, *supra note* 97, p.13 note 36.

478) Reference Re Alberta Statutes [1938] SCR 100, 116; 캐나다 연방대법원은 법화(legal tender)보다 화폐(money)의 개념이 더 넓다는 사실을 인식하고 있다고 한다; Charles Proctor, *supra note* 97, p.13 note 37.

479) Charles Proctor, *supra note* 97, p.13.

480) John Maynard Keynes, Social Consequences of Changes in the Value of Money (1923) reprinted in Collected Writings, ix, 63; Charles Proctor, *supra note* 97, p.13 note 39.

481) Adam Smith, The Wealth of Nations, Vol 1 (reprinted 1904) 27; Charles Proctor, *supra note* 97, p.13 note 39.

482) 국제통화기금(IMF)의 the Articles of Agreement에서는 통화의 개념에 은행장부(bank balances), 은행인수어음(bank acceptances), 24개월 이하 국채도 포함시키고 있다; Charles Proctor, *supra note* 97, p.13-14.

전의 특성을 갖출 수 있고, 생산과정에서 사용된 물질의 가치를 참조하기 보다는 법률에 의해 가치가 고정되어야 한다고 하면서 국가화폐론(State Theory of Money)을 전개하였다.[483]

이후 Mann 박사는 국가화폐론을 수용하여 법적으로 금전의 특성(quality)에는 ①발행국 내에서 법률에 근거하여 발행, ②그 법률에서 계산의 단위로써 지정, ③그 법률에서 발행국 내에서 강제통용력을 부여하였다는 3가지 특성이 있다고 하였다.[484] Mann 박사의 주장이 그대로 받아들여지면, 금전은 곧 법정화폐가 되기 때문에 금전은 국가 주권의 직접적 결과물이 된다.[485] 또한 수표나 신용카드 등 다른 지급수단과 쉽게 구별될 수 있다.

2) 사회화폐론

가) Aristotle와 Hume

금전이 사회적 창조물이라는 생각은 오래된 것이다. Aristotle는 금전이 협약에 의하여 수요를 대표하는 것 같이 되었다고 하면서, 금전(nomisma)의 어원이 법률(nomos)에 기초한 것이라 하였다.[486] Hume은 금전을 언어에 비유하여 금전도 언어처럼 명백한 약속 없이 점진적으로 사람들의 협약(convention)에 의해 만들어진 것이라고 하였다.[487]

나) Gleeson 변호사

Gleeson 변호사는 Hume의 금전과 언어의 비유에 동조하며, 특정 수단을 이용한 사람에게 즉각적인 편익이 발생하면 그 수단은 널리 퍼지게 된다고 본다.[488]

---

483) G F Knapp, *Staatliche Theorie des Geldes* (4th edn, 1973), translated by Lucas and Bonar, *State Theory of Money* (1924; abridged edn, A.M. Kelley, 1973); Charles Proctor, *supra note* 97, p.16 note 48.

484) Charles Proctor, *supra note* 97, p.15.

485) 이러한 관점은 Simon Gleeson(1997), *Personal Property Law* (FT Tax & Law, 1997), pp.142-143; Charles Proctor, *supra note* 97, p.15 note 47.

486) Nicomachean Ethics, At V.5.II33a (Penguin Classics, 2004); Simon Gleeson(2018), *The Legal Concept of Money* (OUP, 2018), p.9. note 6.

487) Treaties of Human Nature, 1738-40 (OUP, 2000), p.490; Simon Gleeson(2018), *ibid*, p.9. note 7.

488) Simon Gleeson(2018), supra *note* 486, p.9.

또한 금전은 사적인 계약이 아니라 '사회'의 계약으로써 사람들 사이에 장래의 행위에 관하여 정해놓은 합의(arrangement)라고 한다. 그러므로 어떤 것이 금전인지를 판단하는 기준은 사회적 행위와 규범을 검토함으로써만 파악할 수 있다고 본다.[489]

Gleeson 변호사는 통용되는 금전과 법정화폐를 엄격하게 분리한다. 법정화폐는 채무자가 채권자에게 채무를 변제할 경우에 제대로 기능한다. 하지만 상인이 물건을 팔고 그 대가로 반드시 법정화폐를 받아야 하는 것이 아니다. 상인은 법정화폐 말고도 다른 수단(instrument)을 선택할 수 있다. 이 경우에 법정화폐는 아무런 기능을 하지 못하며, 그 다른 수단은 법정화폐가 아니다. 그러므로 금전이 법적 제도(legal institution)라는 주장은 잘못된 것이고,[490] 금전은 사회적 제도(social institution)라고 한다.[491]

다) David Fox 교수

Fox 교수는 금전의 법적 개념을 3가지 요소로 설명한다.[492]

첫째, 진정한 매수인으로부터 받은 자는 새롭고 무효로 할 수 없는 권한(fresh indefeasible title)을 갖도록 금전으로서 통용력(ability to pass as currency)이 있어야 한다.

둘째, 기초가 된 거래의 유효성에 관계없이 이전만으로 금전에 대한 법적 권한을 부여하기 위하여 추상적 원칙에 대한 수용성(susceptibility to the principle of abstraction)이 있어야 한다.

셋째, 일단 다른 금전과 혼합되면 종전 금전 소유자의 권리가 사라지도록 법적으로 상대적인 추적불가능성(relative untraceability at law)이 있어야 한다.

---

489) *Ibid*, pp.2-3.

490) Desan, 'Money as a Legal Institution' in Fox and Ernst, *Money in the Western Legal Tradition* (OUP, 2016); Simon Gleeson(2018), *supra note* 486, p.3. note 8.

491) Simon Gleeson(2018), *ibid*, p.3.

492) David Fox, *Property Rights in Money* (OUP 2008), para.1.137; Sarah Green 교수도 유사한 견해이다; Sarah Green, 'It's Virtually Money' in David Fox, Sarah Green(ed), *Cryptocurrencies in Public and Private Law* (OUP, 2019), pp.29-30 note 70.

3) 제도화폐론

제도화폐론(institutional theory of money)은 비교적 최근에 등장한 이론이다. 1998년부터 2013년까지 유럽중앙은행(European Central Bank) 법무실의 수장이었던 Antonio Sáinz de Vicuña는 제도화폐론이라는 동일 제목의 논문에서 금전을 다음과 같이 정의하였다.[493]

> 금전이란 채무자에 대한 '신용'일 뿐이다. 일반사람들이 그것을 가치의 저장과 지급의 수단으로 받아들일 것인지 여부는 종합적인 법제에 달려있다. 이 법제는 은행이 위험한 시기에도 안정적 구매력과 사용가능성을 보장하고, 금전채무를 해소하는 기능성도 보장한다. 전체 조직구조 내에서 금전은 주화가 아니라 이전 가능한 신용이다.

Vicuña는 금본위시대였기 때문에 법정화폐의 가치가 국가에 의해 고정되고 결정된 입법이 가능했다고 지적한다. 그리고 오늘날에는 금전의 가치가 대체로 중앙은행의 통화정책과 시장의 힘으로 결정되기 때문에 국가화폐론과 사회화폐론은 시대에 맞지 않는다고 본다.

제도화폐론에 대표적인 사례로는 '유로'(euro)가 거론된다.[494] 유로는 단일하고 유일한 법정화폐로 제정되었지만, 고유의 가치가 있거나 객관적 가치를 가지고 있지 않았다. 단지 유로에 참여하는 여러 법정화폐들과 동등한 가치만을 정해놓은 것이다. 그 법정화폐들 또한 시장 가치를 참조하여 스스로의 가치가 정해진다. 더불어 유로의 가치는 그 첫 시작하는 날부터 유럽중앙은행(European Central Bank)의 금융정책에 의해 정해졌다. 유럽연합이나 유럽연합에 참여하는 각각의 국가가 유로의 가치를 정하지 않았다.

---

493) "no more than credit against an obligor, whose acceptance as a store of value and as a means of payment by the public is dependent on a comprehensive legal framwork that ensures stable purchasing power, its availability even in time of banking stress and its functional capability to settle monetary obligations. It is no longer a chattel, but a transferable credit within an overall institutional framework."; Sáinz de Vicuńa, "An Institutional Theory of Money', in Giovanoli and Devos, *International Monetary and Financial Law: The Global Crisis* (Oxford University Press, 2010); Charles Proctor, *supra note* 97, p.25 note 103.

494) *Ibid*, p.26.

4) 검토

사회화폐론이나 제도화폐론을 주장하는 입장에서 국가화폐론은 구시대적인 발상이라고 생각한다. 이제 더 이상 금전은 국가가 발행할 수 있는 고유한 권리의 대상이 아니라고 생각하기 때문이다. 그렇지만 사회화폐론이나 제도화폐론에는 한 가지씩 풀리지 않는 문제점을 다음과 같이 생각해볼 수 있다.

가) 사회화폐론의 문제점

사회화폐론에서는 사회적 '합의'가 무엇에 관하여 언제 어떤 방식으로 이루어졌는지를 알 수 없다는 문제가 있다. 금전은 금융시스템의 중요한 지급수단이며 법적 측면에서는 금전채무의 이행을 위한 중요한 수단이기도 하다. 그러므로 사회적 합의에 의해 통용되는 금전이 무엇인지에 대해서는 명확하게 법적으로 규명될 수 있어야 한다. 하지만 사회화폐론에서는 이에 대한 구체적 기준을 제시하지 못한다.

이와 관련하여 Gleeson 변호사는 금전과 법정화폐를 구분하여 상인은 법정화폐 외에 다른 수단을 선택할 수 있다고 주장한다.[495] '금전'(money)이라는 용어가 항상 법정화폐를 의미하는 것이 아니고 법적으로 금전이라는 개념 속에 항상 법정화폐만 존재하는 것은 아니라고 해석할 수 있기 때문에 Gleeson 변호사의 주장에는 일리가 있다. 금전과 법정화폐를 분리해야 한다는 아이디어 자체도 유념해서 생각해 볼 필요도 있다. 그렇지만 소위 '가상통화'라는 용어로 인하여 금전과 법정화폐 사이에 용어와 개념상 혼동이 발생함으로써 사회적으로 큰 혼란을 겪었음을 상기해야 한다. 법정화폐 외에 금전을 '지급수단'이 아닌 '화폐'로 계속 부르고 법적 화폐의 개념에 포함시켜 둘 경우에는 사회적 혼란이 지속될 수 있다.

또한 Fox 교수의 금전에 대한 법적 개념은 사회적으로 금전이 통용되는 것을 용인하고 그 금전을 통해 법적으로 완전한 채무의 이행종료가 이루어져야 한다는 것으로 이해된다. 이는 사회적으로 금전이라고 통용되는 것에 법적 효과를 부여해야 한다는 것과 같은 취지로 이해된다. 여기서 사회적으로 금전이라고 통용되는 것에 대한 기준이 모호하다는 지적은 상기에서 언급한 바와 같다. 나아가 어떤 기준이 마련되어 사회적으로 금전이라고 통용되는 것에 법적 효력이 부여된다

---

495) Simon Gleeson(2018), *supra note* 486, p.3.

면 빈번하게 법적 문제가 생길 수 있다. 금전에 대한 법적 문제는 결국 채권과 채무의 해소로 귀결될 것인데, 이에 대한 법적 판단은 법적 효과의 존재 여부에 따라 크게 좌우될 것이므로, 거래당사자들은 거래에 사용된 금전에 법적 효과가 부여되었는지 여부를 일일이 따져야 하는 번거로움이 생기는 것은 물론이고, 거래당사자들이 법적 효과의 존재 여부를 판단하는 기준에 대한 해석과 평가가 달라질 수 있어서 지속적으로 법적 문제가 발생할 소지가 크다.

나) 제도화폐론의 문제점

제도화폐론에서는 국가의 법정화폐를 전제로 하지 않으면 제도화폐론에서 말하는 금전을 창출하기 어렵다는 문제가 있다. 제도화폐론의 대표적인 예시인 '유로'의 경우에도 유럽연합 자체가 유로의 가치를 정하지 않고 회원국의 법정화폐에 대하여 상대적인 가치만을 정했을 뿐이다.[496]

또한 제도화폐론에서 말하는 '신용'의 논리적 종착지는 결국 국가라는 점도 고려되어야 한다. 일반사람들이 가치의 저장과 지급수단으로 받아들이는 금전이 있다면 그 금전의 신용은 결국 그 금전의 발행처의 신용과 연계될 수밖에 없고, 그 신용의 최고 정점에는 국가가 존재한다. 만일 자국의 신용이 추락하면 타국의 신용을 믿고 타국의 법정화폐를 사용하는 사례는 다수 존재한다.

다. 가상자산을 법정화폐와 지급수단으로 도입한 사례 검토

1) 비트코인을 법정화폐로 도입한 엘살바도르

엘살바도르 의회[497]는 2021년 6월 9일에 명령(Decree) 제57호, 이른바 '비트코인법'(Bitcoin Law)을 통과시켰고, 같은 해 9월 7일부터 시행되었다. 별다른 기술적 세부사항 없이 16개 조항으로만 이루어진 비트코인법에는 "비트코인이 모든 거래에서 무제한적인 법정화폐"임을 명시하고 있다. 종전에도 엘살바도르는 법정화폐를 발행하지 않고 미국달러를 법정화폐로 사용하고 있었다. 비트코인법으로 미국달러가 법정화폐의 지위에서 밀려난 것은 아니다. 비트코인법은 미국달러를

496) 유사하게 가상자산의 발행과 운영을 주도하는 소위 '재단'도 재단이 직접 가상자산의 금전적 가치를 정하지 못하고 가상자산거래소에 맡기고 있다. 가상자산거래소에서 가상자산의 가치는 최종적으로 각국의 법정화폐에 의해 정해진다.

497) Sergio Gorjon, *supra note* 469, pp.3-4.

비트코인의 계산 용도로 보고, 미국달러 대 비트코인의 교환 비율은 시장에 맡기고 있다.

금전의 법적 개념에 관한 기능적 관점에서 엘살바도르 사례를 살펴보면, 일단 엘살바도르에서 발행하지 않았기 때문에 국가화폐론으로는 설명할 수 없다. 반면에 비트코인을 금전의 법적 개념에 포함된 것으로 본다는 사회적 합의가 비트코인법으로 명확하게 표현되었다고 본다면, 사회화폐론과 제도화폐론에서는 모두 설명할 수 있을 것이다. 다만 엘살바도르가 비트코인을 법정화폐로 도입한 방식은 단순히 법정화폐로서 통용된다는 정도에 그치고 있으므로, 제도화폐론에서 설명하는 종합적인 법제가 마련되었다고 보기에는 한계가 있어 보인다.

2) 가상자산 Petro를 공식 지급수단으로 도입한 베네수엘라

베네수엘라 관보는 2018년 4월 9일에 '암호자산과 공식 암호통화 Petro에 관한 기본명령'(Constituent Decree on Crypto Assets and the Sovereign Cryptocurrency PETRO)을 공표하였다.[498] 동 기본명령에서는 암호자산의 발행·조직·기능·이용·교환·가상지갑·채굴의 모든 사항에 대하여 대통령이 전권을 갖도록 규정하였다. 동 기본명령은 'Petro'를 정부에서 공식 발행하고 보증하는 가상자산으로 하고, '감독당국'(Superintendence)을 중심으로 '폐쇄형 블록체인'[499] 방식으로 운영되도록 하였다. Petro는 모든 거래에서 사용될 수 있고, 법정화폐와도 교환이 가능하다. 특이한 사항으로 동 기본명령 제4조는 Petro가 OPEC에서 사용하는 베네수엘라 원유의 1 베럴(가치가 아닌 실물)에 해당한다고 규정하고 있다.[500] 동 기본명령 제5조에서는 국가가상자산거래소(National Exchange House of crypto Assets)에서 공표하는 시장교환비율로 다른 가상자산과 교환할 수 있으며, 국제적 교환소에서 다른 가상자산이나 법정화폐와 교환할 수 있다고 규정하고 있다.

베네수엘라의 Petro는 법정화폐라고 선언하지는 않았지만, 정부가 발행하고 유통성을 법적으로 보장하는 법정화폐와 매우 닮아있어 보인다.[501] 이러한 측면에

498) Gonzalo Capriles-Baena, *supra note* 470, pp.2-3.

499) 블록체인상 블록 생성을 위한 작업의 증명을 모든 이용자에게 개방하지 않고, 일부 리더그룹에게만 맡겼다. *Ibid*, p.3.

500) *Ibid*, pp.8-9.

501) Gonzalo Capriles-Baena는 Petro의 법적 성질을 규명하기가 쉽지 않다고 하면서, 기본명령의 여러 규정을 종합해 볼 때, 새로운 통화(new currency)로 기능을 하는 암호자산으로 보인다고 한다. 자세한 사항은 *Ibid*, p.10.

서 금전의 법적 개념에 관한 기능적 관점으로 볼 때, 국가화폐론에 가까운 것으로 생각된다. 정부가 발행한다는 점에서 사회화폐론과는 거리가 있어 보이고, 제도화폐론에서는 법정화폐를 필요로 하는데 Petro는 법정화폐가 아니기 때문에 포섭되기 어려울 것으로 생각된다.

라. 소결

금전의 법적 개념을 기능적 관점에서 논의한 이유는 가상자산으로 제기된 사회적 변화를 어떻게 법적으로 받아들일 것인가를 살피기 위함이었다. 아직 우리나라에서는 가상자산을 어떤 식으로 법적으로 받아들일 것인지를 논의를 하고 있는 중이다.[502] 하지만 엘살바도르와 베네수엘라에서는 각각 법정화폐와 지급수단으로 수용하고 있음을 살펴보았고, 이는 각각 사회화폐론과 국가화폐론의 근거가 될 수 있는 현상이 될 수 있을 것이다. 특히 엘살바도르의 경우에는 국가가 발행하지 않은 비트코인을 법정화폐로 규정함으로써, 금전의 법적 개념에서 '국가의 발행'이라는 요소를 제외하고, 탈중앙화를 고려해야 할 시점이 온 것으로 볼 수도 있다.

그러나 엘살바도르의 선택은 국가경제에 심각히 위험한 상황을 초래할 수도 있다.[503] 우리나라의 금융규제법상 최고의 목적인 금융시장의 안정과 이용자 보호라는 측면에서 생각할 때, 엘살바도르와 같은 선택을 하기는 어려울 것이다. 또한 베네수엘라와 같이 정부가 나서서 가상자산을 발행하고 유통하는 경우에는 CBDC를 직접형으로 발행하는 경우와 유사해 보인다. 역시나 정부 개입의 최소화 원칙에 위배되고, 시장의 환영도 받지 못할 것으로 예상된다. 실제로 베네수엘라 Petro는 이용률은 현저히 낮은 것으로 알려져 있다.[504]

결국 사회화폐론과 같이 국가가 발행하지 않은 지급수단이나 탈중앙화된 지급수단을 사회적 합의를 통하여 금전의 법적 개념에 수용할 수는 있겠지만, 금융규제법상 금융시스템 안정의 원칙에 어긋날 수 있을 것이다. 제도화폐론도 국가가

---

502) 국회에 제출된 가상자산 관련 법률안 참조, *supra note* 378.

503) 박세인, ""비트코인 믿었는데"…디폴트 위기 내몰린 엘살바도르의 '눈물'", 한국일보 기사(2022.10.14.);

504) 도널드 트럼프 미국 대통령이 2018년 미국내 Petro 거래와 사용을 모두 금지한 행정명령의 영향이 컸다. 또한 Petro를 사기라고 칭하는 해외 전문가들 목소리가 높아 국민들의 외면을 받고 있다고 한다. 김연지, ""국영 암호화폐 팝니다"…베네수엘라 페트로 대망신", 조선일보 기사(2020.1.25.)

발행한 법정화폐를 필요로 한다는 점에서, 아직은 국가화폐론이 유효하다고 생각된다. 한편 베네수엘라의 Petro는 정부주도형 지급수단으로 도입하여 문제가 있었지만, 시장주도형 지급수단으로 법정화폐형 스테이블코인과 같은 구조의 가상자산이 도입된다면, 금융규제법상 '금전'의 법적 개념에는 포함되지 않아도, 금융규제법상 지급수단으로서 포함될 여지는 있을 것이다.

5. 외국의 입법례

가. 서언

종래에 외국에서 가상자산을 규제하는 방식은 가상자산을 유통하는 사업자에 대한 규제를 중심으로 하여, 가상자산을 재산적 가치가 있는 '자산' 그 자체로 여기는 경향이 있었으나, 점차로 가상자산을 나누어 일정한 유형의 가상자산을 지급수단으로 받아들이는 형태의 입법을 완료하거나 추진하는 경우가 생겨나고 있다. 주로 유럽연합과 일본에서 그러한 동향을 보이고 있으므로, 이 항목에서는 미국·유럽연합·일본을 중심으로 입법례와 입법논의를 소개한다. 그리고 우리나라의 특정금융정보법의 개정에 영향을 미친 국제기구의 대응 사항도 소개한다.

나. 미국

1) 연방

연방준비은행(Federal Reserve Bank)은 가상자산이 향후 달러에 대한 수요를 줄여서 ①통화의 양, ②통화의 회전율 같은 통화 정책에 영향을 줄 수도 있다고 본다.[505] 다만 가상자산은 네트워크 외부성(network externality)[506]이 없고 급

505) Edward V. Murphy, M. Maureen Murphy, Michael V. Seitzinger, *Bitcoin: Questions, Answers, and Analysis of Legal Issues* (Congressional Research Service, 2015.10.13.), pp.4-5.

506) 특정 제품을 사용하는 소비자가 많아질수록 해당 상품의 가치가 더욱 높아지는 현상이다. 기술 발전이 이루어지면 생산비용이 절감되어 재화의 시장가격을 인하하는 효과를 가져 올 수 있다. 전보다 싸지만 기술 발전으로 성능은 향상된 재화는 소비자들을 시장으로 끌어들이고, 재화의 유용성도 높여 네트워크 외부성을 발생시킨다(한국경제신문 경제용어사전).

격히 수요가 늘지 않을 것이기 때문에 아직까지는 통화정책에 영향력이 크지 않다고 본다. 현재까지 가상자산을 지급수단으로 다루는 연방 차원의 법률은 별도로 마련되지 않았다.

다만 재무부 산하 관청인 FinCEN(금융범죄단속네트워크)는 2013년[507]과 2019년[508]에 걸쳐서, 가상자산거래소에서 '거래가능한 가상자산'(Convertible Virtual Currency)을 포함하는 사업은 자금세탁과 테러자금의 규제를 위한 연방법인 「은행비밀법」(Bank Secrecy Act, BSA)[509]상 자금서비스업(Money Service Business, MSB)에 해당하여, 관련 규정을 따라야 한다는 가이드라인을 발표했다. 따라서 사업자가 가상자산을 포함한 사업을 영위하는 경우에는 「은행비밀법」 및 관련 규정을 준수해야 한다.[510]

2) 주

미국의 대다수 주들은 이미 비금융회사의 선불지급수단이나 전자화폐에 대하여 규제법을 갖추고 있다. 이 규제법들은 통일법위원회(Uniform Law Commission)에서 제안한 '자금서비스법(안)'(Money Services Act)[511]을 모델로 한 것이며, 자금송금업(money transmission business)과 관련된 것이다. 자금송금업은 외국 또는 다른 주로 송금하는 업무를 하며 주법에 의해 주정부의 허가를 받아 운영된다. 자금송금업에 송금의 대상은 자국 또는 외국의 화폐(money)인데 가상자산이 화폐인지 여부에 따라 규제 여부가 달라지는 것이 법적 쟁점이다. 대표적으로 New York 주 방식과 Wyoming 주 방식이 있으며, 초기에는 New York 주

507) FinCEN, *Application of FinCEN's Regulations to Persons Administering, Exchanging, or Using Virtual Currencies*, Guidance FIN-2013-G001, March 18, 2013, https://www.fincen.gov/sites/default/files/shared/FIN-2013-G001.pdf (2022.12.2.방문).

508) FinCEN, *Application of FinCEN's Regulations to Certain Business Models Involving Convertible Virtual Currencies*, Guidance FIN-2019-G001, May 9, 2019, https://www.fincen.gov/sites/default/files/2019-05/FinCEN%20Guidance%20CVC%20FINAL%20508.pdf (2022.12.2.방문).

509) 31 U.S.C. §5311 et seq; 31 C.F.R. ch X.

510) John Casanova, Max Savoie, *Payment Services: Law and Practice*, Edward Elgar Publishing, 2022, p.299.

511) Uniform Law Commission, Money Services Act (October 25, 2018); https://www.uniformlaws.org/viewdocument/final-act-with-comments-56?CommunityKey=cf8b649a-114c-4bc9-8937-c4ee17148a1b&tab=librarydocuments (2020.6.20.방문).

방식이 주목을 받았으나, 최근에는 여러 주에서 Wyoming 주 방식의 입법이 이루어지고 있다.

가) New York 주

뉴욕주에서는 뉴욕주통합법 은행편(Banking of Consolidated Laws of the Law of New York) 제13-B조(Article 13-B)[512]에서 자금이전(Money Transmitters)을 규율하고 있었다. 2013년 가상자산에 대하여 자금이전업의 허가 요청을 받은 뉴욕주 금융부(Department of Financial Services of the state of New York)는 2014년 공청회를 거쳐서 제한적 목적의 신탁회사 허가(limited purpose trust company charter)인 'BitLicense'를 도입하기로 하였고, 2015년 6월 24일부터 가상자산 규정(23 NYCRR Part 200)[513]으로 채택하였다. 동 규정은 2019년 가상자산 등록(coin-listing) 정책에 관하여 한 차례 개정을 한 후 현재까지 유지되고 있다. 동 규정에 따르면 뉴욕주 은행 또는 뉴욕주 금융부의 허가를 받은 제한적 목적의 신탁회사는 가상화폐업무(virtual currency business)를 할 수 있다(23 NYCRR 200.3). 여기서 가상화폐업무란 가상자산의 수신·전송·저장·보유·수탁관리(custody)·매매·관리·발행 업무를 의미한다(23 NYCRR 200.2(q)). 현재 약 20여개의 회사들[514]이 BitLicense로 가상화폐 업무를 취급하고 있으며, Paypal의 경우 2013년 10월에 자금송금업 허가를 받고 2020년 10월에 BitLicense 허가를 받았다. 뉴욕주는 가상자산을 지급수단으로 명확히 인정한 것은 아니지만, 가상자산 활용하여 지급업무를 할 수 있도록 별도의 허가제도를 마련하여, 사실상 가상자산이 화폐로서 기능하도록 허용하였다고 평가할 수 있다.

나) Wyoming 주

가상자산 관련 사업을 유치하기 위하여 Wyoming 주의회는 2018년 3월 가상

512) https://www.nysenate.gov/legislation/laws/BNK/A13-B (2020.8.20.방문).
513) https://govt.westlaw.com/nycrr/Browse/Home/NewYork/NewYorkCodesRulesandRegulations?guid=I7444ce80169611e594630000845b8d3e&originationContext=documenttoc&transitionType=Default&contextData=(sc.Default) (2021.4.29.방문).
514) https://www.dfs.ny.gov/apps_and_licensing/virtual_currency_businesses/regulated_entities (2021.4.29.방문).

자산에 대하여 자금송금업 적용을 면제하는 법안(HB0019[515])과 가상자산 발행으로 자금을 모집할 경우 증권법 적용을 면제하는 법안(HB0070[516])을 통과시켰다. 그 결과 「Wyoming 주 자금송금업자법」(Wyoming Money Transmitters Act)[517] 제40-22-104조(a)(vi)에서는 미국 내외로 가상자산(virtual currency)의 매매(buying or selling), 발행(issuing), 수탁관리(taking custody), 수신(receiving)에 대하여 적용을 면제한다고 규정한다. 또한 2019년 2월 특정 목적의 예금 기관을 허용하기 위하여 은행 관련 법률을 개정하는 법안(HB0074)[518]을 통과시켜 「특정목적예금기관법」(Special Purpose Depository Institutions Act)[519]을 제정하였다. 「특정목적예금기관법」에 따라 특정목적예금기관(SPDI)으로 허가를 받은 법인은 은행(bank)으로 구분되고 예금 수신이 가능하며 당좌계좌·신용·대출을 제외한 수탁관리(custody)의 업무를 수행할 수 있다. 2020년 9월 16일 Wyoming 주 은행위원회가 가상자산 거래소인 Kraken에 대하여 SPDI 은행으로 최초 허가하고 가상자산 수탁관리 업무를 허용한 이후 최근까지 총 3개의 SPDI 은행이 허가를 받았다.[520] Wyoming 주 또한 가상자산을 지급수단으로 인정한 것은 아니지만, 뉴욕주와 반대로 자금송금 및 증권 관련 법률의 적용을 배제하는 방식으로, 가상자산을 활용하여 지급업무를 할 수 있도록 허용한 것이다.[521]

다. 유럽연합

1) 국제적 자금세탁방지 동참

유럽연합중앙은행은 2013년 12월 처음으로 가상자산에 대한 이용자 경고를 하

515) https://wyoleg.gov/2018/Introduced/HB0019.pdf (2021.4.29.방문).
516) https://wyoleg.gov/2018/Enroll/HB0070.pdf (2021.4.29.방문).
517) https://wyoleg.gov/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm을 방문후 Title 40 -> Chapter 22(2021.4.29.방문).
518) https://wyoleg.gov/2019/Introduced/HB0074.pdf (2021.4.29.방문).
519) https://wyoleg.gov/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm을 방문후 Title 13 -> Chapter 12(2021.4.29.방문).
520) https://www.coindesk.com/kraken-crypto-exchange-secures-bank-charter-under-wyoming-law(2021.4.29.방문).
521) Timothy Crisp, *Crypto, DeFi, and Money Transmitter Laws: Navigating the Maze*, June 17, 2021, https://www.hollandhart.com/crypto-defi-and-money-transmitter-laws-navigating-the-maze (2022.6.19.방문).

였지만, 가상자산이 유럽연합 차원에서 규제를 해야 할 만큼 중요한 대상이 아니라고 보고 있었다.[522] 다만 2015년 파리 테러 이후, 유럽연합집행위원회(European Commission)는 2016년 2월 2일에 '테러금융 대응 강화를 위한 실행계획'(Action Plan to strengthen the fight against terror financing)을 채택하였고,[523] 유럽연합도 미국과 마찬가지로 암호자산(crypto-assets)[524]과 토큰(tokens)이 건전성·지배구조·투자자보호 목적의 규제를 회피할 수 있다는 점에서, 가상자산거래소 운영자로 하여금 고객의 신원을 확인하도록 함으로써 국제적 자금세탁방지(Anti-Money Laundering) 노력에 동참하고 있다.[525]

2) 가상자산 시장 규정안

2020년 9월 24일 유럽연합집행위원회(EU Commission)[526]는 MiFID II 등이 가상자산과 블록체인으로 시작된 혁신에 장애가 된다고 보고, 가상자산 발행·저장·매매와 거래소 등의 업무를 규율할 새로운 '가상자산 시장 규정안'(proposed Regulation on Markets in Crypto-Assets, MiCA)[527]을 발표하였다. 동 규정안은 가상자산 발행인과 사업자에 대한 보다 분명한 법적 근거를 제공함으로써 소비자 보호와 금융안정을 도모하는 취지로 마련되었다. 동 규정안은 가상자산 사업자에 대한 허가, 자본금 요건, 수탁관리(custody), 투자자 이의절차, 발행인에 대한 투자자의 권리 등을 규정한다. 한편 유럽연합집행위원회는 가상자산을 금융상품으로 만들어서 신규 사업을 추진하는 회사를 위해 샌드박스(Sandbox) 제도를 도입하였다.

---

522) Christian Scheinert, *Virtual currencies – Challenges following their introduction* (European Parliamentary Research Service, 2016.3.), p.8.

523) http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1455113825366&uri=CELEX:52016DC0050 (2017.10.24.방문).

524) 유럽연합에서는 '가상화폐'(virtual currency)라는 용어보다 '암호자산'(crypto-assets)을 주로 사용하는 경향이 있다.

525) Directive (EU) 2015/849 on preventing the use of the financial system for money laundering or terrorist financing (4th Anti-Money Laundering Directive), https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing_en (2018.11.14. 방문) 참조.

526) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1684 (2021.4.29.방문).

527) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020PC0593 (2021.4.29.방문).

동 규정안에서 주목할 점은 가상자산을 그 기능에 따라서 표11과 같이 자산기초토큰, 전자화폐토큰, 유틸리티토큰으로 나누어 규율하고 있다는 점이다.

표11. MiCA상 가상자산의 3가지 유형[528)]

구분	정의	
자산기초토큰 (Asset-referenced token)	규정안 제3조제1항 제3호	안정적 가치를 유지하기 위하여 여러 개의 법정화폐, 상품, 가상자산 또는 그러한 자산들의 조합을 준거하는 가상자산의 유형
전자화폐토큰 (Electronic money token)	규정안 제3조제1항 제4호	법정화폐의 가치를 준거하여 안정적 가치를 유지하면서 주로 교환의 수단으로 사용될 목적인 가상자산의 유형
유틸리티토큰 (Utility-token)	규정안 제3조제1항 제5호	분산장부기술 등을 사용하여 상품 또는 서비스에 전자적 접근권한을 부여할 목적으로, 토큰의 발행자에 대해서만 사용될 수 있는 가상자산의 유형

이 중에서 스테이블코인은 자산기초토큰과 전자화폐토큰의 유형에 해당할 수 있으며,[529)] 해당 발행인과 서비스제공자를 대상으로 공시의무, 인가요건, 자기자본요건 등의 재무규제와 불공정거래행위 등의 행위규제를 적용한다. 특히 '중요하다'(significant)고 판단되는 경우에는 보다 가중된 요건과 절차가 적용되며, 이는 GSC를 염두에 둔 것으로 보인다(규정안 제126조 제3항 및 제123조 제1항 참조).

라. 일본

2014년 2월 7일에 비트코인 거래소 Mt. Gox社[530)]는 사이버 공격으로 피해를

528) 조동관, "가상자산 과세에 관한 미국·유럽연합·인도의 입법례", **최신외국입법정보** 제2022-4호 (국회도서관, 2022.2.), p.4. 동일한 사안에 대하여 심인숙, *supra note* 427, p.123에서는 자산준거토큰, 이머니토큰, 여타 토큰이라는 용어를 사용하여 구분하고 있다.

529) 심인숙, 앞의 논문, pp.123-125.

530) 2014년 당시 세계 최대 비트코인 거래소였다.

입고 같은 해 2월 28일에 파산하였다.[531] 2014년 6월 19일 일본 자민당 “IT전략 특명위원회 자금결제소위원회”(IT戦略特命委員会資金決済小委員会)는 중간보고서[532]를 통해서 가상자산을 ‘가치기록’으로 정의하고 이에 대한 규정의 확립을 제안하였다. 여러 논의[533]를 바탕으로 하여 2016년 5월 25일에 「정보통신기술의 진전 등의 환경 변화에 대응하기 위한 은행법 등의 일부를 개정하는 법률」(情報通信技術の進展等の環境変化に対応するための銀行法等の一部を改正する法律)을 통하여 「자금결제에 관한 법률」(資金決済に関する法律)[534]을 개정하여, 2017년 4월부터 시행하였다.

개정된 동법에서는 가상자산을 불특정 다수인을 상대로 결제를 할 수 있는 ‘재산적 가치’이며 전자정보처리조직을 이용하여 이전 할 수 있는 것으로 정의하고 있다(동법 제2조제5항). 그리고 내각총리대신에 등록을 한 가상자산교환업자는 가상자산의 매매, 교환, 중개, 대리, 관리 등을 할 수 있다고 규정한다(동법 제2조제7항). 동법은 2019년에 다시 개정[535]되어 2020년 5월 1일부터 ‘가상통화’(仮想通貨)라는 법률용어를 ‘암호자산’(暗号資産)으로 변경하였다.

---

531) 2월 28일에 Mt. Gox社는 도쿄지방법원에 회생 신청을 하였는데, 고객 보유분 750,000 비트코인과 자사 보유분 100,000 비트코인이 소실된 것으로 드러났다. 이로 인하여 Mt. Gox社는 자산 총액 38억4,187만 엔 대비 부채 65억112만 엔으로 채무 초과 상태에 빠지게 되었다. 당시 Mt. Gox社의 고객은 12만7천명에 이르렀고, 대부분은 외국인이었으며, 이 중 일본인은 0.8%에 불과했다; 小林雅史, “ビットコインなど仮想通貨の動向 - 仮想通貨の「光」と「陰」”, 基礎研レポート (ニッセイ基礎研究所, 2016.9.14.), pp.3-4.

532) 「ビットコインをはじめとする『価値記録』への対応に関する【中間報告】」(2014年6月19日)、Active ICT JAPAN.

533) 2014년 9월에 ‘일본가치기록사업자협회’(日本価値記録事業者協会)가 설립되어 2014년 10월에 가이드라인을 공표하였다. 이후 가상자산에 대한 논의는 금융담당 대신 자문기관인 금융심의회 소속으로 같은 해 10월 9일에 설치된 ‘결제 업무 고도화에 관한 스터디 그룹’(決済業務の高度化に関するスタディ・グループ)에서 계속되었다. 미국 뉴욕주의 입법례가 알려지고, 2015년 6월 G7정상회의에서 가상자산에 대한 테러자금대책으로 각국은 적절한 규제를 하도록 합의된 것이 주요하게 고려되었다. 2015년 12월 22일에 공표된 ‘결제 업무 등의 고도화 등에 관한 워킹 그룹 보고’(決済業務等の高度化等に関するワーキング・グループ報告)에서는 소비자 보호와 테러자금대책을 위한 새로운 규제의 도입을 제언하였다; 「金融審議会『決済業務等の高度化に関するワーキング・グループ』報告の公表について」(2015年12月22日)、金融庁.

534) https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=421AC0000000059 (2020.4.10.방문).

535) 金融庁, 暗号資産関係, https://www.fsa.go.jp/policy/virtual_currency02/index.html (2020.4.7.방문).

2022년 3월 4일 일본 금융청은 스테이블코인의 국제적 규모가 증가함에 따라서 자국의 소비자를 보호하기 위하여, 동법의 개정안[536]을 의회에 제출하였고,[537] 6월 3일 일본 의회는 이를 통과시켜서 1년 후 시행을 앞두고 있다. 개정안 제2조 제5호에서는 표12와 같이 기존의 암호자산(暗号資産) 외에 별도로 "전자결제수단"(電子決済手段)을 새로이 추가하면서, 법정화폐에 기초한 자산이며, 불특정 상대방을 상대로 물품 등의 구입·임차 또는 서비스를 제공에 대한 대가의 지급을 위하여 사용할 수 있고, 그 자체를 매매할 수 있는 재산적 가치임을 밝혔다. 암호자산의 정의와 정반대의 방식으로 정의함으로써, 암호자산과 전자결제수단이 서로 다른 법적 성질을 가졌음을 드러내고 있다.

표12. 암호자산과 전자결제수단의 정의 규정 비교

구분	원문	번역문
암호자산	財産的価値（電子機器その他の物に電子的方法により記録されているものに限り、本邦通貨及び外国通貨並びに通貨建資産を除く。次号において同じ。）であって、	재산적 가치(전자기기 및 그 밖의 물건에 전자적 방법으로 기록되어 있는 것에 한하며, 일본통화 및 외국통화와 통화에 기초한 자산을 제외한다. 다음 호에서 같다)로서,
전자결제수단	財産的価値（電子機器その他の物に電子的方法により記録されている通貨建資産に限り、有価証券、電子記録債権法（平成十九年法律第百二号）第二条第一項に規定する電子記録債権、第三条第一項に規定する前払式支払手段その他これらに類するものとして内閣府令で定めるもの（流通性その他の事情を勘案して内閣府令で定め	재산적 가치(전자기기 및 그 밖의 물건에 전자적 방법으로 기록되어 있는 통화에 기초한 자산에 한하며, 유가증권, 전자기록채권법(2007년 법률 제102호) 제2조제1항에서 규정하는 전자기록채권, 제3조제1항에서 규정하는 선불식지불수단 및 그밖에 이와 유사한 것으로서 내각부령으로 정하는 것(유통성 및 그 밖의 사

536) https://www.fsa.go.jp/common/diet/208/03/houritsuanriyuu.pdf (2022.6.10.방문).
537) https://www.fsa.go.jp/common/diet/index.html (2022.6.10.방문).

	るものを除く。）を除く。次号において同じ。）であって、	정을 감안하여 내각부령으로 정하는 것을 제외한다)을 제외한다. 다음 호에서 같다)로서,

마. 가상자산에 대한 국제기구의 대응과 특정금융정보법의 개정

1) FATF의 권고

2019년에 FATF는 가상자산 관련 국제기준과 공개성명서를 채택하였다. 특히 여기서 채택한 주석서(Interpretive Note to R.15)[538]는 UN회원국이 지켜야할 구속력 있는 국제기준이며, 가상자산에 대한 정의규정 및 회원국의 의무를 기술하여 우리나라의 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」(이하 "특정금융정보법"으로 인용한다) 개정에 영향을 준 사항은 다음과 같다.

가) 용어의 정의

주석서에 포함된 것은 아니지만 주석서에 사용된 용어에 대하여 FATF Glossary에서는 이른바 '가상화폐'(virtual currency)를 '가상자산'(virtual asset)으로 용어를 정리하였다. 그리고 가상자산을 '지급 또는 투자의 목적으로 사용될 수 있는 것으로 디지털로 거래 또는 전송될 수 있는 가치의 디지털 표지(標識)'라고 정의하면서,[539] 가상자산에는 화폐, 증권, 다른 금융자산의 디지털 표지는 포함되지 않는다고 명확히 하였다.

또한 가상자산 사업자를 '가상자산 취급업소'(Virtual Assets Service Provider)라는 용어로 정리하고, 가상자산 취급업소를 '다른 사람 또는 법인을 위하여 또는 대리하여 ①가상자산과 화폐의 교환, ②가상자산 사이의 교환, ③가상자산의 이전, ④가상자산 또는 가상자산에 대한 유통증권의 보관 및 관리, ⑤발행

538) FATF, *supra note* 374, p.2.

539) A virtual asset is a digital representation of value that can be digitally traded, or transferred, and can be used for payment or investment purposes. Virtual assets do not include digital representations of fiat currencies, securities and other financial assets that are already covered elsewhere in the FATF Recommendations. *Ibid*, p.8.

인의 가상자산 공개 또는 매출과 관련된 금융서비스에 참가하거나 제공하는 행위 또는 운영을 하는 사람 또는 법인'이라고 정의하였다.[540]

나) 가상자산 취급업소에 대한 규제

주석서는 가상자산 취급업소가 반드시 해당 국가의 감독기관으로부터 허가를 받거나 등록을 해야만 영업을 할 수 있도록 하고, 자율규제기관에 의한 허가 등은 인정하지 않는다는 방침을 제시한다. 감독기관은 허가의 취소 및 영업의 정지 또는 제한 등의 권한을 보유해야 하며, 이를 위한 부수적 제재 수단들도 보유해야 한다. 또한 가상자산 취급업소는 기존의 금융회사와 동일하게 가상자산 이전 시 송·수신기관 및 송·수신인 관련 정보를 수집 및 보유하고 필요시 감독기관에 정보를 제공할 수 있어야 한다. 그리고 금융회사와 동일하게 고객확인의무(Customer Due Diligence), 의심거래보고(Suspicious Transaction Report) 등의 의무를 이행해야 한다.

다) 회원국의 이행 요청과 제재

FATF는 가상자산을 이용한 범죄와 테러의 위협이 중대하고 긴급하다고 보고 각국에 조속한 이행을 요청하는 한편, 허가·신고 절차 이외에 각국의 개별적 결정에 따라서 가상자산 관련 행위를 '금지'하는 것도 가능하다는 공개성명서(Public Statement)[541]를 채택하였다. FATF의 주석서는 가상자산을 포함하여 넓은 영역에서 테러자금 조달 방지를 위한 UN안보리결의 제2462호에 의해 뒷받침되고 있어서 미이행 국가에 UN차원의 제재가 이뤄질 수 있다.

---

540) Virtual asset service provider means any natural or legal person who is not covered elsewhere under the Recommendations, and as a business conducts one or more of the following activities or operations for or on behalf of another natural or legal person:
i) exchange between virtual assets and fiat currencies;
ii) exchange between one or more forms of virtual assets;
iii) transfer of virtual assets; iv) safekeeping and/or administration of virtual assets or instruments enabling control over virtual assets; and
v) participation in and provision of financial services related to an issuer's offer and/or sale of a virtual asset. *Ibid*, p.8.

541) *Ibid*, p.3.

2) 특정금융정보법 개정과 가상자산

가상자산에 대하여 우리나라는 최근까지 아무런 규제 법제가 없었다. 그러던 중 2020년 3월 5일에 특정금융정보법 일부개정법률안이 국회 본회의를 통과하면서 가상자산의 규제에 대한 법적 근거가 생겼다. 여기서 '가상자산'이란 경제적 가치를 지닌 것으로서 전자적으로 거래 또는 이전될 수 있는 전자적 증표(그에 관한 일체의 권리를 포함한다)를 말한다(동 개정안 제2조 제1항 제3호).

그런데 이러한 개정은 주요 20개국(G20) 정상회의와 자금세탁방지기구(FATF) 등 국제기구에서 자금세탁방지 및 공중협박자금조달금지를 위한 국제기준을 제정하고 회원국들에게 이를 이행할 것을 요구하고 있음에 따라서 마련된 것이다. 따라서 가상자산사업자에 대해서 자금세탁행위 및 공중협박자금조달행위의 효율적 방지를 위한 의무를 부과하고, 금융회사가 가상자산사업자와 금융거래를 수행할 때 준수할 사항을 규정한다. 그러므로 가상자산을 지급수단의 한 종류로 도입한 것은 아니며, 가상자산을 어떻게 우리 법제에 수용할 것인지에 대한 문제는 아직 정리된 것이 아니다.

바. 시사점

미국 각 주에서는 가상자산을 지급수단으로 인정하지는 않으면서도, 사실상 지급수단의 경제적 기능을 할 수 있도록, 가상자산을 자금송금업 규제에서 배제하는 형태로 입법을 진행하였고, 유럽연합에서는 국제적인 자금세탁방지 의무에 동참하면서도 MiCA를 통해서 스테이블코인을 제도권으로 받아들이려는 입법을 진행 중이다. 일본은 최근 「자금결제에 관한 법률」의 개정을 통해서 법정화폐를 준비자산으로 하는 스테이블코인을 지급수단으로 받아들였다고 평가할 수 있다. 이와 같이 최근 가상자산에 대한 주요국의 입법례는 가상자산 중 일부를 지급수단으로 받아들이는 작업이 진행되고 있다고 평가할 수 있으며, 주로 스테이블코인이 그 대상임을 알 수 있다.

6. 가상자산의 법적 수용 방안

가. 서언

이미 검토한 바와 같이 가상자산은 여러 유형으로 나뉠 수 있으나, 가상자산 자체에 재산적 가치를 부여하여 자산으로 인정하는 것과는 별개로, 금융규제법상 지급수단이 되기 위해서는, 이론적으로 금융규제법상 금전의 법적 개념에 부합하고, 이용자 보호를 위하여 최종적으로 책임을 부담하는 주체가 필요하다. 이러한 취지를 고려하여, 비담보형과 담보형 가상자산을 유형별로 지급수단으로 인정하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

나. 비담보형 가상자산을 금융규제법상 지급수단으로 수용하는 방안

1) 비담보형 가상자산에 대한 부정적 요소

가) 가치의 불안정과 사행성

비담보형 가상자산의 대표라고 볼 수 있는 비트코인과 이더는 지속적으로 재산적 가치의 변동이 크게 발생하고 있다. 오늘 구입한 비트코인이 3일 후 10배가 넘는 가격으로 거래된다면, 이용자로서는 비트코인을 지급수단보다는 투자의 대상으로 여기게 될 것이다. 유사한 경우가 게임아이템에서도 발생하는데, 게임아이템이 단순히 게임상에서 이용할 수 있는 도구를 넘어서, 수백만 원으로 현금화가 가능하다면, 게임아이템이 아니라 사행성이 있는 도박이 될 수도 있다. 이를 방지하기 위하여 게임산업법에서는 사행성이 있는 게임결과물에 대한 현금화를 엄격히 금지하고 있다.[542] 이와 같이 가치의 변동이 큰 비담보형 가상자산은 금융규제법상 지급수단으로 도입하기에 부적절할 수 있다.

나) 기술적 신뢰성과 결제의 완결성에 대한 의문

가상자산의 기술적 신뢰성을 형성하였던 암호화 알고리즘, 해시캐쉬, 작업의 증명 등 여러 기술과 알고리즘에 대하여 지속적으로 의문이 제기되고 있다.[543] 특

542) 자세한 사항은 이 장의 제4절 2. 다. 3) 참조.

543) He, D., R. Leckow, V. Haksar, T. Mancini-Griffoli, N. Jenkinson, M. Kashima, T. Khiaonarong, C. Rochon, and H. Tourpe, *2017 Fintech and Financial Services: Initial Considerations*, Staff Discussion Note No. 17/05, IMF(2017), p.17 para. 29; 한국은행(2019b), *supra note* 149, p.15 참조.

히 지급결제제도의 중요한 원칙 중 하나인 결제의 완결성에 대해서 지적이 되고 있다. 블록체인 알고리즘의 '작업의 증명' 과정에서는 더 긴 블록체인만 인정받고 짧은 블록체인은 버림을 받는다. 그런데 이 과정에서 문제는 시간의 순서에서 밀려 버려진 블록체인에도 거래가 발생했었다는 점이다. 작업의 증명에서 채택 받지 못한 블록체인은 사라지기 때문에 그 안에서 일어났던 거래도 없던 일이 될 수 있다. 이는 지급수단으로서 반드시 갖추어야 할 결제의 완결성(settlement finality)에 있어서 치명적인 단점이다. 이를 보완하기 위하여 블록체인 네트워크에서는 6블럭 이상 작업의 증명이 완성되기 전까지는 거래를 마무리하지 못하도록 금지하고 있으나, 이를 위해서는 최소 5분 이상 결제의 완료를 기다려야 한다. 기술적으로 이러한 시간을 단축시킬 수는 있지만 블록 재조정에 따른 거래의 왜곡이나 결제의 완결성 문제는 계속 남고, 법률적으로 결제의 완결성을 보장한다고 하여도 기술적 문제는 그대로 남는다. 특히 실시간거액결제(RTGS)에서는 매우 큰 문제를 야기할 수 있다.

다) 비담보형 가상자산을 설계하는 소위 '재단'에 대한 신뢰성 의문

비트코인은 결국 Hashcash의 Cost-Function과 같은 함수에 개념적 근거를 둔 암호 데이터이다. 이 때문에 비트코인 블록 속의 임의변수(nonce)와 비트코인 네트워크의 정책에 따라서 비트코인의 성질과 내용이 크게 달라질 수 있다. 여기서 문제는 누가 블록 속의 임의변수를 정할 것이며 비트코인 네트워크의 정책을 정하는지 여부이다. 비트코인의 경우에는 임의변수를 사토시 나카모토가 미리 정해놓았다. 비트코인 네트워크의 정책을 정할 수 있는 권한 또한 작업의 증명이란 알고리즘으로 사토시 나카모토가 미리 정해놓았다. 그렇다면 정체를 알 수 없는 사토시이 나카모토를 믿을 수 있는가? 같은 논리로 새로운 가상자산을 설계하고 만들어 내는 소위 가상자산 '재단'들은 믿을 수 있는가? 이 연구의 목적에 맞추어 좀 더 정확히 표현하자면 그러한 재단들이 생성한 가상자산을 지급수단으로서 신뢰할 수 있는가? 리브라의 경우가 이러한 문제에 부딪힌 대표적인 사례라고 할 수 있다. 리브라는 기축통화인 달러를 중심으로 리브라 연합이라는 중립적인 재단을 내세워 출시 계획을 발표했지만, 결국은 리브라 연합보다 페이스북이 지배구조에서 우위를 차지할 것이라는 예상과 함께 리브라의 발행주체가 될 페이스북에 대한 의구심을 떨쳐내지 못했다.

2) 비담보형 가상자산의 수용 방안

가) 비트코인형 가상자산의 법적 수용

비트코인형 가상자산의 구조를 조합계약에 유사한 비전형 계약이라고 한다면, 비트코인의 발행인은 조합에 가까운 구조의 단체가 된다. 이와 같은 조직에서 지급수단을 발행할 수 있을 것인가? 어음의 경우 법인격 없는 조합의 어음행위를 하였을 때 조합자체가 아닌 그 조합원이 어음행위로 인한 권리를 취득하고 의무를 부담하게 된다는 판례[544]가 있다. 이러한 법리를 비트코인형 가상자산의 구조에도 적용해 본다면, 비트코인은 노드들의 조합에서 발행된 것으로 보고, 지급수단으로 수용하는 방법도 생각해볼 수는 있을 것이다.

그러나 조합에 유사한 비전형 계약이 현행 법제에서 인정될 것인가에 대한 의문이 있다. 비트코인형 구조는 근본적으로 노드들의 사이에 계약 관계를 설명하기 쉽지 않고, 비트코인에 대하여 노드들이 최종적인 책임을 지는 구조도 아니다. 따라서 비트코인형 가상자산은 현행 법제에서 지급수단으로 수용하기 곤란할 것이다. 더불어 엘살바도르와 같이 법률을 개정한다면,[545] 비트코인형 가상자산을 지급수단으로 수용할 수 있을 것이지만, 금융시스템의 안정성을 보장하기는 어려울 수 있다.

나) 이더리움형 가상자산의 법적 수용

이더리움형 가상자산은 비트코인형 가상자산과 다르게 가상자산의 발행과 운영에 관여하는 이더리움재단이 존재하고, 이러한 구조는 업무집행자를 선임한 조합에 가깝다. 비트코인형 가상자산에서 설명한 법리를 이더리움형 가상자산의 구조에도 적용해 본다면, 이더는 이더리움재단이 주도하는 노드들의 조합에서 발행된 것으로 보고, 지급수단으로 수용하는 방법도 생각해볼 수는 있을 것이다.

하지만 이더리움형 구조는 근본적으로 비트코인형 구조에서 출발하였으므로, 이더리움재단과 노드들의 사이에 계약 관계를 설명하기 쉽지 않고, 근본적으로 이더에 대하여 이더리움재단이나 노드들이 최종적인 책임을 지는 구조도 아니라고 보여지기 때문에, 이더리움형 가상자산은 현행 법제에서 지급수단으로 수용하

544) 대법원 1970. 8. 31. 선고 70다1360 판결.
545) Sergio Gorjon, *supra note* 469, p.3.

기 곤란할 것이다.

3) 탈중앙화를 고려하여 비담보형 가상자산을 금융규제법상 지급수단으로 수용하는 방안

비트코인을 법정화폐로 도입한 엘살바도르와 같은 방식은 아니겠지만, 최근 가상자산 관련 기본법안들이 논의되고 있으므로,[546] 비트코인 등의 비담보형 가상자산이 국내에서 유통될 가능성은 열려있다. 이 경우에 발행인을 규제할 수 없는 지급수단, 즉 탈중앙화된 지급수단에 대해서는 시장주도형 지급수단의 발행인을 규제하지 못할 가능성에 대해서도 고려해야 한다. 금융규제의 측면에서 지급수단의 발행인을 규제할 수 없는 경우는 규제의 대상 주체가 없는 것이나 마찬가지이므로 상당한 난제가 될 수 있다.

그런데 「외국환거래법」을 참고하면 발행인을 규제하지 못하는 지급수단에 대한 규제 가능성을 생각할 수도 있다. 동법은 근본적으로 동법 상 외국환의 발행인을 규제할 수 없기 때문에, 지급수단을 취급하는 외국환업무취급기관등을 규제하고, 이용자에 대하여 별도로 행위규제를 부과하고 있다. 이용자가 거주자이건 비거주자이건 상관없이 이용자들 상호 간의 거래나 행위에 따른 채권·채무를 결제할 때에 거주자가 상계 등의 방법으로 채권·채무를 소멸시키거나 상쇄시키는 방법으로 결제하는 경우, 기획재정부장관이 정하는 기간을 넘겨 결제를 하는 경우, 거주자가 해당 거래의 당사자가 아닌 자와 지급 또는 수령을 하는 경우, 외국환업무취급기관등을 통하지 아니하고 지급 또는 수령을 하는 경우에는 동법 제16조 및 동법 시행령 제30조에 따라서 그 지급 또는 수령의 방법을 기획재정부장관에게 미리 신고하여야 한다. 외국환으로 자본거래를 하려는 자는 동법 제18조 제1항과 동법 시행령 제32조에 따라서 기획재정부장관에게 신고하여야 한다. 또한 기획재정부장관은 필요한 경우 동법 제17조에 의해 지급수단 또는 증권을 수출 또는 수입하려는 거주자나 비거주자로 하여금 동법 시행령 제31조 제1항에 따라서 그 지급수단 또는 증권을 수출 또는 수입할 때 신고하게 할 수 있다.

이와 같은 「외국환거래법」상 이용자 신고제도를 발행인이 없는 가상자산을 지급수단으로 사용하는 경우에도 적용하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다. 물론 이를 위해서는 외국환의 개념에 비트코인 등의 가상자산을 포함시켜야 할 것인데, 이 경우에는 금융규제법상 금전의 법적 개념에 관한 논의 결과를 고려하

546) 국회에서 논의 중인 가상자산 관련 법안들에 대해서는 *supra note* 378 참조.

면,[547] 엘살바도르와 같이 국가에서 법률로 비담보형 가상자산을 인정한 경우만을 고려해야 할 것으로 생각된다. 그러나 이는 결과적으로 동일한 비담보형 가상자산을 사안별 교역국에 따라서 법적 지급수단으로서 효력을 달리하겠다는 의미가 될 수 있으므로 상당한 혼란을 불러일으킬 수 있고, 앞의 항목에서 지적한 바와 같이 근본적으로 비담보형 가상자산은 금융시스템의 안정성을 크게 해칠 위험이 있으므로, 금융규제법상 지급수단으로 수용하는 방안은 극도로 지양하고, 재산적 가치가 있는 자산으로서 다루어지는 것이 적정할 것으로 생각된다.

다. 담보형 가상자산을 금융규제법상 지급수단으로 수용하는 방안

1) 담보형 가상자산을 법적으로 수용하기 위한 전제 사항

담보형 가상자산인 스테이블코인은 이미 설명한 바와 같이 법정화폐형, 가상자산형, 알고리즘형으로 나뉘어지며, 알고리즘형 스테이블코인은 논리적 구조로는 가능하겠지만, 법적 관계로 수용하기 곤란하다는 점을 다른 항목에서 검토하였다.[548] 특히 알고리즘형 스테이블코인은 알고리즘이 오작동하거나 가치 안정에 실패할 경우, 해당 스테이블코인의 가치가 폭락할 수도 있기 때문에 위험할 수 있다.[549] 그러므로 근본적으로 준비자산을 보유한 법정화폐형이나 가상자산형 스테이블코인을 지급수단으로 검토해야 한다.

그런데 가상자산을 준비자산으로 보유한 경우에도 준비자산인 가상자산의 가치가 불안정하기 때문에 이 또한 가치의 폭락 위험이 있어서 지급수단의 준비자산으로서 적절하지 않다. 따라서 법정화폐형 스테이블코인만이 지급수단으로서 금융시장의 안정성과 이용자 보호에 적정할 수 있다.

한편 법정화폐형 스테이블코인은 그 구조가 선불전자지급수단과 유사하므로, 법정화폐형 스테이블코인을 발행하려는 사업자는 「전자금융거래법」상 전자금융업자로 등록을 하도록 유도하고, 이러한 법적 수용을 위해서 전자금융거래법개정안처럼 전자화폐와 선불전자지급수단이 기능을 중심으로 통폐합되어야 할 것이다.

---

547) 이 절의 4. 가상자산과 금융규제법상 금전의 법적 개념에 관한 논의 참조.
548) 이 절의 2. 나. 2) 다) 참조.
549) 2022년 5월 9일 스테이블코인 테라가 1달러의 가격 고정이 붕괴되면서 가상화폐 시장에 큰 충격을 준 바가 있다.

2) 법정화폐형 스테이블코인에 대한 민사집행

제3장 제3절에서 법정화폐로 도입되는 CBDC에 대한 민사집행이 원활하게 이루어질 필요성에 대해 논의한 바와 같이,[550] 법정화폐형 스테이블코인을 금융규제법상 지급수단으로 수용한다면, 금융규제법상 지급수단으로서 민사집행이 원활하게 이루어질 필요가 있을 것이다. 이와 관련해서는 현재 지급수단으로서 특정하지 않고 진행 중인 가상자산에 대한 민사집행의 실무를 파악할 필요가 있으므로 이를 간단히 살펴보려 한다.

가) 가상자산에 대한 민사집행 실무의 대상과 구분

우선 가상자산의 민사집행 실무를 살펴보려는 대상은 "확정판결 등 집행권원상의 금전채권을 집행채권으로 하여 채무자가 보유하는 가상자산에 대한 강제집행을 시도할 경우"이며, 채무자가 가상자산을 자신의 전자지갑에 보유한 경우와 채무자가 가상자산을 가상자산사업자에게 위탁하여 보관하는 경우로 나누어 볼 수 있다.[551] 채무자가 가상자산을 자신의 전자지갑에 보유한 경우에는 가상자산 자체를 압류해야 하고, 가상자산사업자에게 위탁한 경우에는 가상자산사업자를 제3채무자로 하여 채무자의 제3채무자에 대한 암호자산반환청구권을 압류해야 한다.

나) 가상자산에 대한 민사집행상 특징

가상자산은 채무자가 다른 전자지갑으로 임의로 이전하는 저촉처분을 한 경우에 가상자산에 대한 현금화 절차를 수행하기가 사실상 곤란한 특징이 있다.[552] 이에 따라서 실무에서는 채무자에게 송달되는 압류명령에 "채무자는 압류된 가상자산을 채무자의 전자지갑으로부터 채권자가 위임하는 집행관의 전자지갑 또는 집행관이 지정하는 가상자산사업자의 전자지갑에 전송하여야 합니다"라는 주의문구를 기재하여 채무자의 임의 이행을 유도하는 방식을 사용하고 있다고 한다.[553]

---

550) 정순섭 외 2인, supra note , p.93.
551) 전휴재, *supra note* 57, p.12.
552) 전휴재, 앞의 논문, p.14.
553) 임성민, "가상자산에 관한 민사절차법상의 문제 - 민사집행절차를 중심으로", **한국민사집행법학회 춘계학술대회 발표문** (한국민사집행법학회, 2022.3.19.), p.3.

다) 채무자가 가상자산을 자신의 전자지갑에 보유한 경우에 민사집행

채무자가 가상자산을 자신의 전자지갑에 보유한 경우, 현금화 절차는 압류된 가상자산 자체가 금전채권이 아니므로 추심명령이나 전부명령이 불가하여 '그 밖의 재산권'으로 보고 매각명령과 양도명령을 주로 활용하며(「민사집행법」 제251조 제1항, 제241조 제1항 제1호 및 제2호),[554] 이 경우 매수인의 보호를 위하여 압류된 암호자산을 집행관의 전자지갑에 미리 이전하는 실무상 운용이 필요하다고 한다.[555]

라) 가상자산을 가상자산사업자에게 위탁하여 보관한 경우에 민사집행

채무자가 가상자산을 가상자산사업자에게 위탁하여 보관하는 경우, 가상자산사업자는 이용자로부터 위탁받은 가상자산을 자신의 전자지갑에 보관하고, 이용자마다 가상자산의 종류 및 잔고 등을 확인할 수 있도록 DB를 구축하는 것이 일반적이라고 한다.[556] 이와 같이 보관된 가상자산에 대하여, 실무에서는 가상자산반환청구권에 대한 집행을 '그 밖의 재산권'에 대한 강제집행으로 보아서 채권집행에 관한 규정을 준용하여 처리하고 있으며,[557] 이 경우 강제집행을 신청하려는 채권자가 가상자산사업자를 상대로 채무자의 가상자산 현황에 관한 정보를 구할 방법이 마땅치 않아서, 복수의 계정 내 가상자산이나 복수의 종류의 가상자산에 순위를 붙여 이에 관계된 가상자산반환청구권을 일괄적으로 압류할 필요가 있다고 한다.[558] 압류명령을 받은 가상자산사업자는 채무자가 압류의 효력에 반하여 가상자산을 출급하기 못하도록 기술적 관리를 할 필요가 있으며,[559] 진술최고서를 송달받은 경우에는 가상자산의 수량 등을 회신해야 하고, 매각명령 또는 양도명령 등의 현금화 절차에 협조해야 한다.[560]

마) 소결 및 지급결제제도를 논의할 필요성

554) 전휴재, 앞의 논문, p.15.
555) 임성민, 앞의 논문, p.5.
556) 전휴재, 앞의 논문, p.16.
557) 임성민, 앞의 논문, p.8.
558) 전휴재, 앞의 논문, p.17.
559) 전승재·권헌영, supra note 411, p.97.
560) 전휴재, 앞의 논문, p.18.

이와 같이 현재 실무에서는 가상자산에 대한 민사집행이 이루어지고 있으며, 금융규제법상 지급수단으로 법정화폐형 스테이블코인이 도입된 이후에도, 법정화폐형 스테이블코인이 금융규제법상 금전이 아니라 지급수단으로 도입될 것으로 예상되므로, 향후에도 민사집행에서는 법정화폐형 스테이블코인을 '그 밖의 재산권'으로 처리할 것으로 예상되어, 종전의 실무가 크게 달라질 것으로 보이지는 않는다.

그런데 이러한 민사집행에서 생각해 볼 사항은 채권자가 채무자의 실지명의를 확인하여 확정판결 등 집행권원을 얻은 것을 전제로 하고 있다는 점이다. 상기 설명에서도 나타난 것처럼 집행권을 얻어도 채무자가 가상자산을 가상자산사업자에게 위탁하여 보관하는 경우에는 강제집행을 신청하려는 채권자가 가상자산사업자를 상대로 채무자의 가상자산 현황에 관한 정보를 구할 통로가 모호한 상태이다. 이 경우에 채권자가 가상자산사업자로부터 채무자의 법정화폐형 스테이블코인의 반환에 실패하거나 반환받은 법정화폐형 스테이블코인의 거래가 정지되는 등 법정화폐로 환가할 방법이 마땅치 않으면, 궁극적으로 가상자산발행인에 대하여 법정화폐로 환전해 줄 것을 청구할 수밖에 없을 것이다. 그런데 가상자산발행인은 이용자의 실지명의를 파악하지 않고 있으며, 가상자산발행인에게 파산 등의 신용위험이 발생하면 채권자의 청구는 더더욱 어려워질 수 있다. 이와 관련하여 법정화폐형 스테이블코인과 지급결제제도의 관계를 항목을 바꾸어 살펴본다.

3) 법정화폐형 스테이블코인과 지급결제제도

가상자산발행인이 법정화폐형 스테이블코인 방식으로 가상자산을 발행하거나 또는 「전자금융거래법」상 전자금융업자로 등록을 하여 가상자산을 선불전자지급수단 형식으로 발행하려는 경우, 그 지급수단이 금융규제법 측면에서 유효하기 위해서는 결제의 완결성[561]과 권리의 확인 가능성을 모두 갖추어야 한다. 다만 가상자산발행인이 「전자금융거래법」상 전자금융업자로 등록을 마치고 발행한 경우에는 이미 금융규제법의 적용을 받기 때문에 논의를 제외한다.

결제의 완결성에 관하여, 송금인의 전자지갑에서 수취인의 전자지갑으로 법정화폐형 스테이블코인이 바로 이전되는 구조가, 선불전자지급수단을 발행한 전자금융업자의 자체청산과 다를 바가 없어 보인다. 하지만 법정화폐형 스테이블코인

561) CPMI & IOSCO(2022), *supra note* 90, pp.15-16.

이 금융규제법상 지급수단으로 수용되었다면, 추가적으로 법정화폐를 이전시켜야 결제의 완결성이 이루어지는 것이 아니라, 법정화폐형 스테이블코인의 이전만으로 결제의 완결성이 이루어지므로, 지급결제제도가 개입할 여지가 없어진다. 즉 법정화폐형 스테이블코인은 송금인의 전자지갑에서 수취인의 전자지갑으로 이전되는 순간 결제의 완결성이 달성된다. 물론 당사자의 지급수단에 관한 합의를 전제로 한다. 이점이 참가기관이 중간단계에 있는 CBDC와 다른 점이다.

그런데 법정화폐형 스테이블코인의 발행인이 파산 등의 신용위험이 발생하면, 이용자는 발행인의 준비자산에 대하여 환불 청구를 해야 한다. 여기서도 이용자의 실지명의가 문제될 수 있다. 발행인의 준비자산을 관리하는 금융기관은 가상자산사업자가 이용자의 실지명의인 계정을 통해 금융거래를 하고 있는지 확인할 의무가 있을 뿐이며(특정금융정보법 제5조의2 제4항 제2호 다목), 이용자의 실지명의와 전자지갑의 연관정보를 알 수 없으며, 가상자산사업자가 아닌 발행인의 전자지갑에 대해서도 실지명의를 확인할 법적 근거는 없어 보인다. 결국 법정화폐형 스테이블코인의 발행인이 파산 등의 신용위험 발생시 이용자 보호를 위해서는 발행인이 제공한 전자지갑과 이용자의 실지명의 사이에 관계를 법적으로 보장해줄 수 있는 방안이 필요하다. 이 경우 청산기관을 활용하는 방안 또는 가상자산사업자를 활용하는 방안을 생각할 수 있다. 법정화폐형 스테이블코인은 그 자체로 결제의 완결성이 가능하므로 별도로 청산기관을 개입시키기 보다는, 이미 이용자의 실지명의에 대한 제도적 준비가 완료된 가상자산사업자를 활용하는 방안이 더 적정해 보인다.

4) 법정화폐형 스테이블코인에 대한 금융규제법의 적용

마지막으로 이 절의 개선방안을 종료하기 전에, 법정화폐형 스테이블코인은 선불전자지급수단과 구조적으로 유사하지만, 법정화폐형 스테이블코인도 가상자산이기 때문에 가상자산에 특유한 법적 고려사항을 설명하고자 한다.

첫째, 유사수신행위법의 규제이다. 가상자산발행인이 법정화폐형 스테이블코인을 발행하기 위해서는 이용자로부터 법정화폐를 수취하고서 그 금액에 해당하는 법정화폐형 스테이블코인을 발행해야 하지만, 유사수신행위법 제2조 제2호 “장래에 원금의 전액 또는 이를 초과하는 금액을 지급할 것을 약정하고 예금·적금·부금·예탁금 등의 명목으로 금전을 받는 행위”에 해당할 경우에는 유사수신행위로 법정화폐의 수취가 불가능해진다. 쟁점은 “원금”의 법적 개념에 법정화폐형 스테

이블코인이 포함되는지 여부이다. 그런데 원금은 문언적 해석상 예금·적금·부금·예탁금 등의 명목으로 받은 최초의 '금전'으로 이해되고, 이 연구에서 금융규제법상 '금전'의 법적 개념에 법정화폐형 스테이블코인을 포함하지 않고 있으므로,[562] 법정화폐형 스테이블코인은 법정화폐를 1:1의 비율로 교환한 지급수단에 불과하므로 원금에 해당하지 않는다고 해석할 수 있을 것이다. 그러나 이 연구의 입장과 달리, 법정화폐형 스테이블코인은 법정화폐와 1:1의 가치를 유지하는 것을 근본적 개념으로 하기 때문에 원금보다 줄어든 금액으로 이용자에게 환급하는 경우는 없다고 볼 수 있기 때문에, 법정화폐형 스테이블코인도 금융규제법상 금전의 법적 개념에 해당한다는 해석이 가능할 수도 있고, 유사수신행위법 제2조 제2호의 적용 예외를 규정하는 법률이 없는 경우에는 해석상 법정화폐형 스테이블코인은 발행 자체가 불가능하다고 볼 수도 있다. 그러므로 이러한 혼선을 제거하기 위해서는 법정화폐형 스테이블코인에 대하여 유사수신행위법 제2조 제2호의 적용 예외를 규정하는 것이 바람직할 수 있다.

둘째, 특정금융정보법의 규제이다. 특정금융정보법상 가상자산사업자가 이용자의 실지명의가 아닌 계정을 통해 금융거래를 할 경우 금융정보분석원장이 신고를 거부할 수 있다(동법 제7조 제3항 제2호). 가상자산사업자의 신고가 거부되면, 가상자산사업자의 거래은행 등은 가상자산사업자와의 거래를 중단하여야 한다(동법 제5조의2 제4항 제2호 다목). 가상자산사업자의 정의에는 가상자산의 발행인이 포함되어 있지 않으므로(동법 제2조 제1호 하목), 가상자산발행인이 이용자의 실지명의를 확인할 의무는 없다. 하지만 발행된 법정화폐형 스테이블코인이 지급수단으로서 상품 또는 서비스의 대가를 지불하거나 자금을 이전하는 금융거래의 용도로 사용되어, 최종이용자가 법정화폐로 환전하려는 경우에는 반드시 가상자산사업자를 거쳐야 하기 때문에, 실지명의가 아니라면 특정금융정보법에 위반될 수 있다. 그러므로 법정화폐형 스테이블코인을 발행하는 전자금융업자에 대해서는 이용자의 실지명의를 확인할 수 있는 방안을 마련하도록 규정할 필요가 있을 것이다.

562) 이 절의 4. 라. 참조.

제4절 메타버스 플랫폼의 지급수단

1. 현상과 법적 과제

가. 현상: 메타버스 플랫폼에서 지급수단 사용

현실에서 신용카드와 선불전자지급수단이 상품과 서비스 거래에 지급수단으로 사용되는 것처럼, 가상의 공간에서도 도구로 사용할 아이템(item) 등에 대한 거래가 이뤄지고 지급수단이 사용된다. 종전에는 게임제작업자가 제공하는 다양한 형태의 '게임머니'[563]가 아이템 거래의 지급수단이었으며, 하나의 게임에서 사용되는 게임머니는 다른 게임에서 사용할 수 없는 것이었다. 이는 전자금융업자가 발행한 선불전자지급수단이 다른 전자금융업자의 선불전자지급수단으로 사용할 수 없는 것과 마찬가지였다. 하지만 최근에는 가상공간에서 아이템 거래에 사용되는 지급수단이 법정화폐로 환전되거나 그 자체로 다른 가상공간에서 지급수단으로 사용되는 경우도 있다.[564] 이러한 흐름을 이끌고 있는 현상이 메타버스 플랫폼(Metaverse platform)이므로 이 절에서는 메타버스 플랫폼을 중심으로 논의한다.

나. 법적 과제: 게임아이템과 지급수단의 구별

메타버스 플랫폼이 지급수단의 법적 측면에 관한 논의에서 의의를 갖는 이유는, 메타버스 플랫폼에서 이루어지는 경제활동이 가상공간을 넘어서 현실의 경제활동으로 이어지기 때문이다. 가상공간에서만 이루어지는 경제활동은 가상공간에 적합한 규제만으로도 소비자 보호에 충분할 수 있다. 특히 「게임산업진흥에 관한 법률」(이하 "게임산업법")은 사행성을 억제한다는 취지로 가상공간의 경제활동이 현실의 경제활동으로 이어지는 경우, 즉 아이템 등을 "환전 또는 환전 알선하거

563) 「게임산업진흥에 관한 법률」은 제2조 정의 규정에서 '게임머니'를 정의하지 않고 있다. 다만 동법 제32조 제1항 제7호에 따르면, "점수·경품·게임 내에서 사용되는 가상의 화폐로서 대통령령이 정하는 것"을 게임머니라고 하며, 동법 시행령 제18조의3 제1호에서는 "게임물을 이용할 때 베팅 또는 배당의 수단이 되거나 우연적인 방법으로 획득된" 것을 게임머니로 지칭하고 있다.

564) Jon M. Garon, *Legal Implications of a Ubiquitous Metaverse and a Web3 Future*, 10 jan 2022, p.22, http://ssrn.com/abstact=4002551 (2022.10.11.방문).

나 재매입을 업으로 하는 행위"를 금지하고, 위반시 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금의 제재를 부과한다(동법 제1조, 제32조 제1항 제7호. 제44조 제1항 제2호). 판례[565] 또한 "'환전'에는 '게임결과물을 수령하고 돈을 교부하는 행위'뿐만 아니라 '게임결과물을 교부하고 돈을 수령하는 행위'도 포함되는 것으로 해석함이 상당하고, 이를 지나친 확장해석이나 유추해석이라고 할 수 없다"고 하여, 환전의 법적 의미를 넓게 해석하고 있다.

그런데 메타버스 플랫폼은 우선 그 자체가 게임물에 해당하는지 여부가 문제되고 있으며,[566] 만일 해당되지 않는다면, 메타버스 플랫폼의 이용자와 지급수단은 어떤 법적 규율에 따라야 하는지 검토가 필요한 상황에 놓이게 된다. 더구나 메타버스 플랫폼에서 이루어진 경제활동이 현실의 경제활동에 영향을 미치게 된다면, 더 이상 가상공간의 문제로만 다룰 수는 없을 것이다. 메타버스 플랫폼에서는 아이템이 지급수단처럼 사용되는 경우가 있고, 메타버스 플랫폼이 게임물에 해당하는 것인지 아니면 온라인플랫폼에 해당하는 것인지 여부에 따라서 지급수단 기능을 하는 동일한 아이템에 대한 법적 평가가 달라질 수도 있다. 이와 같이 아직은 모호하고 복잡하게 얽혀있는 메타버스 플랫폼의 구조와 법적 관계를 분석하여, 메타버스 플랫폼에서 지급수단의 법적 문제를 살펴보고자 한다.

2. 메타버스 플랫폼에서 사용되는 지급수단의 법적 평가

가. 메타버스의 개념과 플랫폼으로 진화

1) 메타버스의 개념

메타버스(Metaverse)는 가상을 뜻하는 '메타'(meta)와 우주를 뜻하는 유니버스(universe)의 '버스'(verse)가 합쳐져서 만들어진 합성어이다. 메타버스의 개념은 최근에 갑자기 등장한 것이 아니다. 알려진 바로는 미국의 SF소설작가인 Neal Stephenson이 1992년도에 발표한 'Snow Crash'에서 처음 언급된 이후로 현재까지 약 30년간 메타버스의 개념은 계속 발전하며 진화하고 있는 상태이다.[567]

---

565) 대법원 2012. 12. 13. 선고 2012도11505 판결 등.

566) 대표적으로 정완, "메타버스의 법적 이슈에 관한 고찰", **경희법학** 제57권 제1호 (경희법학연구소, 2022.3.), p.163; 정연덕, "가상현실에서의 플랫폼과 이용자에 대한 현실법의 적용-세컨드 라이프를 중심으로", **정보법학** 제12권 제1호 (한국정보법학회, 2008), p.8.

당초 Stephenson이 고안한 메타버스의 개념은 시각과 청각장치를 통해서 컴퓨터에 접속하는 방식을 의미하는 것이었으나, 점차로 '현실'의 개념이 추가되면서, 근래에는 "가상적으로 확장된 물리적 현실과 영구적으로 결합된 가상공간의 융합세계"라고 하거나,[568] "이용자의 오감(五感)을 가상공간으로 확장하거나 현실공간과 혼합하여 인간이 디지털 정보를 이해하고 상호작용하는 방식을 혁신하는 기술" 등이라고 한다.[569] 즉 메타버스의 개념에서는 가상공간과 현실의 융합이나 상호작용이 중요한 요소이다.

2) 메타버스 플랫폼으로 진화

메타버스 관련 문헌들은 메타버스를 대체로 3~4개 유형으로 구분한다.[570] 이러

---

567) 권오상, "메타버스(Metaverse) 산업 관련 해외 규제동향 조사·분석", **규제혁신법제연구** 21-21-6 (한국법제연구원, 2021.10.29.), pp.27-33.

568) 미국 STI International 연구소가 2006년 5월에 개최한 'Metaverse Roadmap Summit'에서 사용된 개념이다. 자세한 사항은 권오상, 앞의 보고서, p.27에서 확인할 수 있으며, 국내의 대부분 문헌에서 이 개념을 활용하고 있다.

569) 이승민, "가상융합기술의 활용 영역별 법적 쟁점", **2021규제혁신포럼** 발표자료 (한국법제연구원, 2021), p.3. 이외에도 메타버스의 개념에 관한 상세한 논의는 권오상, 앞의 보고서 참조.

570) 대표적으로 고선영·정한균·김종인·신용태, "메타버스의 개념과 발전 방향", **정보처리학회지** 제28권 제1호 (한국정보처리학회, 2021), p.11에서는 게임 기반, 소셜 기반, 생활·산업 기반의 3유형으로 나눈다; 미국미래학협회(U.S. ASF)는 ①현실에 외부 환경정보를 증강하여 제공하는 증강현실(Augmented Reality), ②현실 생활 정보를 기반으로 구현되는 라이프로깅(Life Logging), ③외부 환경정보를 기반으로 현실을 모방한 가상공간인 거울세계(Mirror Worlds), ④현실세계 환경과 유사하게 만들어진 가상공간에서 교육, 쇼핑, 업무 등의 활동이 가능한 가상세계(Virtual Worlds)로 구분한다. 자세한 사항은 John Smart, Jamais Cascio, *Jerry Paffendorf, Metaverse Roadmap - Pathways to the 3D Web*, A Cross-Industry Public Foresight Project (Acceleration Studies Foundation, 2021), p.5 (이하에서 소개하는 문헌들은 모두 앞의 미국미래학협회 분류를 따르고 있다); 최중락, "메타버스 플랫폼 내 경제 활동의 지식재산권 쟁점에 관한 고찰", **문화·미디어·엔터테인먼트법** 제15권 제2호 (중앙대학교 법학연구원 문화·미디어·엔터테인먼트법연구소, 2021.12.), p.122; 성준호, "메타버스시대 플랫폼사업자의 경쟁 제한적 행위에 대한 유럽연합의 규율 - EU디지털시장법(안)에서의 게이트키퍼(gatekeeper)의 경쟁제한행위금지와 공정성보장에 관하여", **재산법연구** 제39권 제2호 (한국재산법학회, 2022.8.), p.127; 이희옥, "메타버스 공간에서의 기본권 보호와 플랫폼 규제에 관한 시론적 연구", **헌법학연구** 제27권 제4호 (한국헌법학회, 2021), p.135; 최우령, "메타버스 공간에서 상거래행위에 대한 고찰", **법학논고** 제75집 (경북대학교 법학연구원, 2021.10), pp.270-272; 이정수, "메타버스와 금융법", **상사법연구** 제41권 제1호 (한국상사법학회, 2022), pp.55-56; 송원철·정동훈,

한 유형의 구분은 메타버스를 설명하기 위하여 내부(Intimate), 외부(External), 증강(Augmentation), 시뮬레이션(Simulation)의 요소들로 나눈 것이며, 가상공간이 현실과 연계되어 경제활동이 이루어지는 수준의 메타버스들은 이러한 요소들을 모두 포함하는 것이 대부분이다.[571] 더불어 오늘날 발전된 메타버스 기술 수준에 비하면 4개의 유형은 현실과 적합성이 떨어진다는 지적도 있다.[572]

특히 최근 메타버스 관련 산업은 플랫폼(Platform) 구조로 진화하고 있으며,[573] 국내에서는 제페토(Zepeto), 외국에서는 로블록스(Roblox), 게더(Gather), 디센트럴랜드(Decentraland) 등이 대표적인 메타버스 플랫폼이다.[574] 문헌상 '메타버스 플랫폼'에 대한 개념적 정의는 아직 초기 단계이지만, 대체로 이용자가 가상공간을 통해서 아이템을 매매하거나 광고 등으로 수익을 창출하는 플랫폼을 지칭하는 의미로 사용되고 있다.[575]

나. 메타버스 플랫폼의 업무 구조와 지급수단의 법적 구조

1) 메타버스 플랫폼의 업무 구조

메타버스 플랫폼의 경제활동에서 사용되는 지급수단을 파악하기 위해서는 메타버스 플랫폼의 업무 구조를 우선 분석해 보아야 한다. 이 연구는 지급수단의 법적 측면에 관한 것이므로, 메타버스 플랫폼의 업무 구조를 상세히 분석할 필요는 없기 때문에, 메타버스 플랫폼 내에서 지급수단의 법적 측면을 파악하는데 필요한 대강의 구조를 설명한다.

"메타버스 해석과 합리적 개념화", **정보화정책** 제28권 제3호 (한국지능정보사회진흥원, 2021.9.), pp.10-13.

571) 송원철·정동훈, 앞의 논문, pp.7-18.

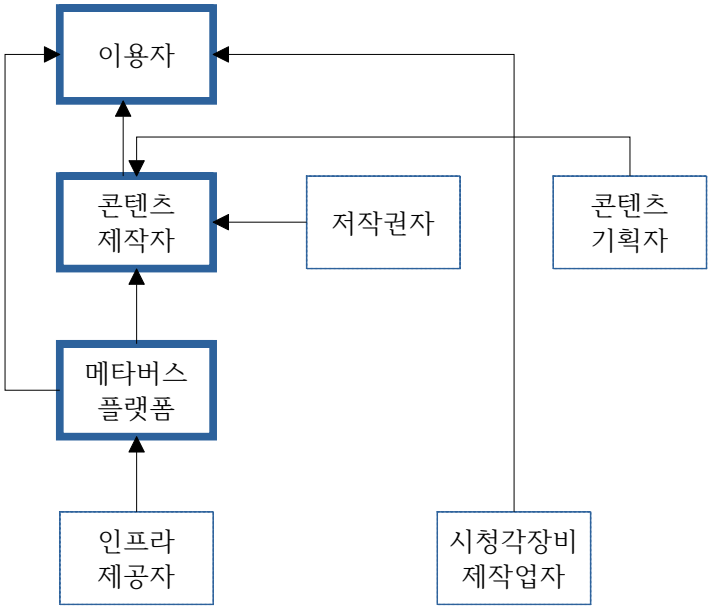
572) 이희옥, *supra note* 570, p.136.

573) 이정수, *supra note* 570, p.52; 최우령, *supra note* 570, p.272 등.

574) 최중락, *supra note* 570, p.123.

575) 성준호, *supra note* 570, pp.127-130에서는 이용자들이 다른 이용자들의 콘텐츠를 소비하고, 다른 이용자들과의 교류를 통한 가치교환이 일어나는 가상공간을 메타버스 플랫폼이라고 설명한다. 또한 메타버스 플랫폼을 온라인 플랫폼과 연계하여 파악하면서, 유럽연합의 시장지배적 플랫폼사업자 규제를 참고할 것을 제언한다; 이희옥, *supra note* 570, pp.138-139; 최우령, *supra note* 570, p.273 등.

도표13. 메타버스 플랫폼의 업무 구조[576]



메타버스 플랫폼의 업무 구조[577]는 도표13과 같이 이용자, 콘텐츠제작자,[578] 콘텐츠기획자,[579] 메타버스 플랫폼, 인프라제공자,[580] 시청각장비제조업자[581]를 주요 구성요소로 한다. 여기서 '콘텐츠'(Contents)는 「콘텐츠산업 진흥법」 제2조 제1항에서 정의한 "부호·문자·도형·색채·음성·음향·이미지 및 영상 등(이들의 복합체를 포함한다)의 자료 또는 정보"를 의미한다.

콘텐츠제작자는 메타버스 플랫폼을 이용하여 콘텐츠를 이용자에게 제공한다. 콘텐츠제작자는 소위 '크리에이터'(Creator)라고 호칭되며, 스스로 콘텐츠를 기획

576) KPMGコンサルティング株式会社, **仮想空間の今後の可能性と諸課題に関する調査分析事業 報告書** (経済産業省, 2021.3.26.), p.11; 김도년, "메타버스 서비스 종료와 소비자 피해구제", **재산법연구** 제39권 제2호 (한국재산법학회, 2022.8.), p.98의 내용을 참조하여 재구성하였다.

577) 이하 관련 용어의 정의와 설명은 KPMGコンサルティング株式会社, 앞의 보고서와 「콘텐츠산업 진흥법」을 참고한 것이다.

578) 메타버스 플랫폼이 제공하는 가상공간에서 콘텐츠 및 서비스를 제공하는 자를 의미한다.

579) 가상공간에서 자사 브랜드나 상품의 홍보 및 판매 등을 목적으로 콘텐츠서비스 제공자에게 서비스나 콘텐츠 개발을 의뢰하는 자를 의미한다.

580) 메타버스 플랫폼 및 서비스를 실행하기 위한 환경이나 도구 등의 인프라를 제공하는 자를 의미한다.

581) 소비자가 메타버스의 서비스에 접근할 때 사용하는 시청각장비 제조업자이다.

하거나 콘텐츠기획자인 기업 등으로부터 상품이나 서비스 홍보나 판매 의뢰를 받고 콘텐츠를 제작한다. 만일 해당 콘텐츠에 대하여 이미 저작권자가 있는 경우에는 저작권자의 저작물 이용허락을 받아야 한다.

메타버스 플랫폼은 콘텐츠제작자가 제공하는 콘텐츠를 이용자에게 전달하는 인프라 환경이자 통로이다. 이용자가 콘텐츠에 접근하거나 이용하는 방법은 PC와 스마트폰 등으로 다양하게 가능하지만, 메타버스의 특성상 별도의 시청각장비가 필요한 경우도 있다. 또한 메타버스 플랫폼은 별도의 인프라제공자가 형성해 놓은 기존 플랫폼을 활용하거나 신규로 플랫폼을 생성하기도 한다.

2) 메타버스 플랫폼에서 사용되는 지급수단의 법적 구조

이 항목에서는 메타버스 플랫폼의 업무 구조로부터 메타버스 플랫폼에서 사용되는 지급수단의 법적 구조를 파악하고자 한다. 국내외 대표적인 제페토(Zepeto), 로블록스(Roblox), 게더(Gather), 디센트럴랜드(Decentraland) 중에서 수억 명의 대규모 이용자를 보유하고, 국내 문헌에서 주로 언급되는 제페토와 로블록스의 지급수단에 대하여,[582] 약관을 중심으로 법적 구조를 살펴본다.[583] 우리나라와 외국은 지급수단에 관한 법제에서 상당한 차이를 보이고 있으므로,[584] 이 연구에서는 특히 제페토를 중심으로 가상공간에서 지급수단의 논의를 진행한다.

가) 제페토의 ZEM

네이버Z의 제페토에서 사용되는 지급수단은 "크레딧"이다. 제페토의 '유료서비스 이용약관'[585] 2.2①에 따르면, 크레딧은 "'서비스' 내에서 '유료상품'을 구매

582) 대표적으로 최우령, *supra note* 570; 황윤정·한주희, "제페토와 로블록스 비즈니스 모델 사례 연구", **디지털예술공학멀티미디어논문지** 제9권 제2호 (차세대컨버전스정보서비스학회, 2022.6.); 전준현, "메타버스 구성 원리에 대한 연구: 로블록스를 중심으로", **영상문화** 제38호 (한국영상문화학회, 2021.6); 김현숙·손호진, "로블록스의 케이팝 지식재산권 침해 현황과 구제방안", **경영법률** 제32권 제4호 (한국경영법률학회, 2022.7.); 이한진·구현희, "메타버스 플랫폼 사용성 평가체계 구축에 관한 델파이연구 – 로블록스, 제페토, 게더타운 사례를 중심으로", **한국콘텐츠학회논문지** 제22권 제9호 (한국콘텐츠학회, 2022.9.).

583) 메타버스 플랫폼에서 운영자와 이용자 사이의 계약(contractual agreements)의 중요성을 강조한 견해로 Jon M. Garon, *supra note* 564, p.19,

584) 제4장 제2절 4. 나. 4) 라) 지급업무에 관한 외국의 입법례 참조.

585) 제페토 '유료서비스 이용약관'(2021.11.12.개정), 2.용어의 정의 항목, https://

또는 이용하기 위해 회사가 발행한 전자적 증표 또는 그 증표에 관한 정보로서 전자적인 지급수단"을 의미한다. 여기서 유료상품이란 이용자가 구매할 수 있는 유료 콘텐츠를 의미한다. 그런데 동 약관은 별도의 공지사항을 통해서 크레딧을 "Coin"과 "ZEM"으로 구분하고 있다.[586] 이용자는 1,500원 또는 0.99달러에 Coin 3,900개 또는 ZEM 14개의 비율로 구매하여 이용자 계정에 충전할 수 있다. Coin과 ZEM은 모두 크레딧이기 때문에 유료 콘텐츠 구매나 제페토 내의 유료 서비스 이용시 지급수단으로 사용할 수 있다.

다만 ZEM은 Coin과 다르게 환전이 가능하다. 제페토 콘텐츠제작자를 위한 별도의 '제페토 Studio 이용약관'[587]에 따르면, 제페토에서 아이템 매매에 사용하는 "가상화폐"를 "ZEM"으로 지칭하고, 일정한 조건에 따라서 ZEM을 미국 달러로 교환할 수 있는 옵션을 제공한다고 명시하고 있다. ZEM은 콘텐츠 판매 등의 "수익"이 인정되면, 최소 5,000개 이상부터 미국 달러로 '현금화'가 가능하다. 이 경우 네이버Z는 자금세탁방지 관련 법률을 준수하기 위하여 현금화를 신청하는 이용자의 이름·주민등록번호·신분증·계좌번호 등을 파악한다. 또한 네이버Z는 이용자가 현금화할 자격이 있는지, 즉 이용자에게 불법 또는 사회상규에 반하는 부정행위가 있는지 등을 심사하여, 네이버Z가 정한 환율로 수수료 등의 비용을 공제하고 미국 달러로 현금화를 진행한다.

반면 ZEM과 같은 현금화제도가 없는 Coin은 이용자가 현금으로 구매한 Coin에 대해서만 유료서비스 이용약관에 따라서 환불이 가능하고, 이용자가 제페토에서 특정한 작업을 수행하여 보상으로 획득하거나 무상으로 획득한 Coin을 현금화할 수 없다.

나) 로블록스의 Robux

로블록스(Roblox Corporation)[588]의 '이용약관'(Terms of Use) 중 '이용자 약

---

support.zepeto.me/hc/ko/articles/360053434734-%EC%9C%A0%EB%A3%8C%EC%84%9C%EB%B9%84%EC%8A%A4-%EC%9D%B4%EC%9A%A9%EC%95%BD%EA%B4%80 (2022.8.25.방문).

586) Coin과 ZEM은 무엇인가요, https://support.zepeto.me/hc/ko/articles/360048087294 (2022.8.25.방문).

587) 제페토 Studio 이용약관(2022년 3월 10일 발효), 5.현금화 항목, https://studio.zepeto.me/terms (2022.8.25. 방문).

588) 미국 California주에서 설립된 회사이므로 해당 주법에 따른다. 다만 우리나라 진출을 위해 2021년 8월 23일 서울특별시 강남구에 '로블록스코리아 유한회사'를 설립하였다. 산업통상자원부 외국인투자기업기본정보, https://insc.kisc.org/

관'(User Terms) 항목[589]에 따르면, 로블록스 플랫폼에서 콘텐츠 구매 등에 사용하는 지급수단은 "Robux"이다. 동 약관에 따르면, Robux는 실제 화폐로서 가치가 없어서 곧바로 현금화할 수 없고, 18세 이상의 로블록스 회원을 대상으로 한다. 회원인 이용자는 로블록스 이용약관에서 허용하는 방식, 즉 아이템 구매와 서비스 이용으로 로블록스 플랫폼에서만 사용할 수 있고, 그 외에 용도로는 사용할 수 없다. 다만 로블록스의 이용약관은 중국·일본·유럽연합에 대한 특별 규정을 두고 있지만, 우리나라에 대해서는 언급이 없으므로, 우리나라의 법체계를 기준으로 동 약관의 위법성을 별도로 따져봐야 할 필요가 있다.

이용자 약관에 따르면, 이용자가 Robux를 얻는 방법은, ①로블록스로부터 Robux를 구매 또는 획득, ②Robux가 포함된 회원권 구매, ③콘텐츠 판매, ④다른 이용자와 아이템 거래, ⑤로블록스가 정하는 그 밖의 방법 등 5가지로 규정한다. 다만 이용자가 현금과 어떤 결제비율로 Robux를 구매할 수 있는 것인지 규정하지 않고 있으며, 로블록스가 언제든 그 비율을 변경할 수 있음을 공지하고 있다.

로블록스에서 아이템을 판매하여 Robox 50,000개 이상의 '수익'을 얻은 이용자는 '이용약관' 중 '크리에이터 경제'(Creator Economics) 항목의 '개발자환전제도'(Developer Exchange Program)[590]에 의해 아이템 판매로 받은 Robux 중 40%를 미국 달러로 환전하는 신청을 할 수 있다. 이 경우 이용자는 13세 이상[591]으로 로블록스 이용약관과 운영기준을 준수해야 하고, 미국 국세청에 제출할 세금신고서면(IRS form W-9)을 작성하여 로블록스에 제출해야 한다. 이용자가 Robux의 환전을 신청하여도 모두 환전되는 것은 아니며, Robux와 미국 달러의 환전 비율도 매번 로블록스가 정한다.

---

motie/cor2/cor_view.jsp?corp_id=K0311371&k_name=%EB%AF%B8%EA%B5%AD (2022.10.1.방문).

589) ③Rubux, Roblox User Terms, Roblox Terms of Use, https://en.help.roblox.com/hc/en-us/articles/115004647846-Roblox-Terms-of-Use (2022.10.1.방문). 로블록스 홈페이지(Roblox.com)와 지원 안내는 한글을 지원하지만 '이용약관'은 아직 영문으로 되어 있다.

590) 약관에서는 명칭만 언급되어 있고, 자세한 사항은 Developer Exchange (Dev Ex) FAQs, https://en.help.roblox.com/hc/en-us/articles/203314100-Developer-Exchange-DevEx-FAQs (2022.10.1.방문)에 기술되어 있다.

591) 약관에서 18세 이상을 명시하고 있으므로, 최종 수익자가 13세 이상이라는 의미로 이해된다.

다. 지급수단으로서 ZEM과 Robux에 대한 법적 과제

1) 서언

상기 항목과 같은 ZEM 또는 Robux의 법적 구조를 종합적으로 살펴보면, 이용자가 ZEM 또는 Robux를 얻는 방법은 크게 2가지이다. 첫째, 이용자가 메타버스 플랫폼을 운영하는 네이버Z 또는 로블록스로부터 구매하는 것이다. 둘째, 이용자가 메타버스 플랫폼 내에서 아이템을 판매하고 그 대가로 취득하거나, 네이버Z 또는 로블록스로부터 무상으로 받은 것이다. 이용자의 입장에서는 양자의 방법 모두 동일한 ZEM 또는 Robux를 보유한 것이지만, 이를 법정화폐로 환전하는 업무에서는 약관에 의하여 차이가 발생한다.

먼저 이용자가 네이버Z 또는 로블록스로부터 ZEM 또는 Robux를 구매한 경우에는 약관[592]에 따라서 구매금액에 상당하는 '환불'이 가능하다. 그러나 이용자가 아이템을 판매하고 그 대가로 취득한 ZEM 또는 Robux는 곧바로 법정화폐로 환전할 수 없고, 약관상 '현금화' 제도를 통해서 보유한 ZEM 또는 Robux 중 일부를 미국 달러로 환전 받을 수 있을 뿐이다. 이와 같은 약관상 '환불'과 '현금화'의 차이는 ZEM 또는 Robux가 지급수단인지 아니면 단순한 게임상 아이템 등인지 대한 법적 평가에서도 별도로 다루어야 한다.

2) 환불에 대한 법적 평가

---

592) 네이버Z의 경우 '유료서비스 이용약관'(2021.12.17.기준) 11. 청약철회 등 이외의 환급 및 환불 등에서 "'회원'은 사용하지 않은 '크레딧'에 대해서 환불 요청을 할 수 있으며, '회사'는 '회원'의 환불 요청에 대해서 관련 법령을 준수하여 환불을 진행합니다. 다만, 이러한 환불 요청은 유상으로 구매한 '크레딧'에 대해서만 가능하며, 보너스 혹은 프로모션 등으로 무상으로 지급 받은 '크레딧'은 환불의 대상이 아닙니다."라고 규정한다.
로블록스의 경우 '이용약관'에서는 환불에 관한 규정이 없고, 오히려 따로 법률에서 정하지 않는 한 "non-refundable"이라고 명시하고 있다. 다만 '무단 결제 및 환불 요청' 안내문에서는 "규정된 환불 정책에 따라, Roblox는 보호자 및 이용자와 협력해 무단 결제된 금액에 대한 환불 처리를 해 드립니다. 하지만 일부 제3자 결제 제공 업체를 통한 구매의 경우 해당 고객 센터에서만 해결이 가능한 경우도 있습니다. 이 경우 이용자는 Roblox가 아닌 해당 업체에 환불을 신청해야 합니다." 라고 기술하고 있다(https://en.help.roblox.com/hc/ko/articles/203312650-%EB%AC%B4%EB%8B%A8-%EA%B2%B0%EC%A0%9C-%EB%B0%8F-%ED%99%98%EB%B6%88-%EC%9A%94%EC%B2%AD, 2022.10.1.방문).

환불의 경우 ZEM 또는 Robux의 법적 관계에 차이가 있다. 이용자가 ZEM 또는 Robux를 구매하는 채널은 PC 또는 스마트폰에 설치된 앱(Application)이나 전자지급결제대행업자(Payment Gateway, 이하 "PG"로 인용한다)이다.

앱으로 구매한 경우, 환불은 앱결제 플랫폼을 운영하는 구글이나 애플이 환불의 법적관계에서 당사자로 참여하게 되어, 환불의 주체가 네이버Z 또는 로블록스가 아니라 구글이나 애플이 될 수도 있다. 특히 로블록스는 약관에서 환불을 규정하지 않고 있으며, 미성년자의 무권한 결제에 대해서만 구글이나 애플에 대해서 환불을 청구할 수 있다는 안내를 하고 있을 뿐이므로,[593] 환불의 당사자를 구글이나 애플로 미루고 있다.

PG를 통해 구매한 경우에는 PG가 환불의 법적관계에서 당사자가 되지 않는다. 다만 신용카드나 간편결제시 미성년자 또는 접근매체의 도난 등으로 인한 무권한 결제의 경우는 PG가 법적관계의 당사자가 되는 경우가 있다.

이와 같은 환불의 법적 관계를 고려할 때, ZEM 또는 Robux는 지급수단인가? 게임산업법, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 "정보통신망법"), 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」(이하 "전자상거래법"), 「콘텐츠산업 진흥법」, 「전자금융거래법」을 적용하여 지급수단으로서 법적 평가 여부를 따져본다.

가) 게임산업법

로블록스는 별도의 시청각기기를 통해서 이용하는 방법도 제공하지만 아직 활성화되지 않았고, 제페토는 시청각기기를 통한 이용방법을 마련하지 못하고 있어서, 기존의 다른 게임물과 차별성에 의문이 있다. 특히 제페토는 메타버스 플랫폼이 아니라 기존 게임물에 해당한다는 지적이 제기되기도 한다.[594] 제페토와 로블록스가 게임물에 해당하는지 여부는 게임산업법의 적용 여부에 중요한 관건이 된다. 특히 제페토와 로블록스가 '사행성 게임물'(동법 제2조 제1의2조)에 해당된다고 보면, 제페토와 로블록스에서 지급수단으로 사용되는 ZEM과 Robux도 게임결

593) 앞의 각주에서 로블록스의 경우 참조.

594) 게임물관리위원회는 2022년 7월 네이버Z에 대해 게임물 등급분류를 받아야 한다는 통지를 보냈다. 이 사항은 필자가 게임물관리위원회에 문의하여 확인하였다. 이와 관련하여 국회 문화체육관광위원회 소속 류호정 의원은 국정감사의 증인으로 출석한 김대욱 네어버Z 대표에게 메타버스 내 게임콘텐츠에 대한 게임물 등급분류 필요성을 지적했다. 이태희, "문체위, 문화체육관광부에 대한 국정감사 실시", 대한민국 국회 문화체육관광위원회 보도자료(2022.10.5.), p.2 참조.

과물로 여길 가능성이 높아지고 현금화가 금지될 수도 있다.[595]

그런데 이용자가 ZEM 또는 Robux를 네이버Z 또는 로블록스로부터 직접 구매한 행위를 동법 제32조 제1항 제7호의 "게임물의 이용을 통하여 획득한 유·무형의 결과물"이라고 볼 수 있을 것인가? 이에 대한 상세한 논의는 현금화에 대한 법적 과제 항목에서 별도로 다루기로 한다. 다만 현금화에 해당하지 않는 경우, 즉 직접 구매한 ZEM 또는 Robux는 동법을 적용하기 어려울 것이다. 게임산업법의 적용이 배제된다면, 반대의 해석상 ZEM 또는 Robux는 지급수단으로 평가할 소지가 높아졌다고 할 수 있을 것이다.

나) 정보통신망법

네이버Z와 로블록스는 인터넷과 무선이동통신망을 이용하여 메타버스 플랫폼을 제공하기 때문에 정보통신망법 제2조 제1항 제3호의 '정보통신서비스 제공자'에 해당할 수 있다.[596] 또한 네이버Z와 로블록스는 이용자에게 ZEM 또는 Robux를 지급수단으로 제공한 후 크리에이터들이 판매하는 아이템의 수익을 ZEM 또는 Robux로 대신 받고 수수료를 제외하고서 크리에이터에게 환전하기 때문에 동법 제2조 제1항 제11호의 '통신과금서비스제공자'에도 해당할 수 있다.[597] 정보통신망법은 정보통신서비스 제공자에 대하여 정보통신서비스의 안전한 이용환경을 조성할 의무를 부과하는 것에 중점을 두고 있지만, 통신과금서비스제공자에게는 별도의 이용자 보호 규정을 두고 있다. 동법에 따르면 네이버Z와 로블록스는 약관을 과학기술정보통신부장관에게 신고하여야 하며(동법 제56조 제1항), 통신과금서

595) 일단 사행성 게임물을 이용한 결과물의 거래라면 개별 행위에 대한 판단을 요할 것도 없이 게임 이용 행위 자체가 사행행위에 해당된다는 견해로는 김혁, "온라인·모바일 게임의 이용과 게임 결과물의 거래를 둘러싼 법적 쟁점", **법학연구** 제61집 (전북대학교 법학연구소, 2019.12.), p.444 참조.

596) 메타버스 플랫폼이 전자통신망법의 전자통신서비스 제공자라는 전제에서 미성년자들을 디지털 성범죄로부터 보호하기 위한 '정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안'이 국회에 계류 중이다. 자세한 사항은 윤영덕의원 대표발의안(의안번호 2116686, 2022.7.27.제출), 신현영의원 대표발의안(의안번호 2115927, 2022.6.16.제출) 등 참조. 또한 정보통신망법의 개정을 통해서 메타버스 플랫폼 내에서 발생하는 성폭력 범죄를 처벌해야한다는 의견도 있다. 자세한 사항은 김정화·김윤식·차호동, "메타버스 공간에서의 성폭력 범죄와 형사법적 규제에 대한 연구 – 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 개정방향을 중심으로", **형사법의 신동향** 제75호 (대검찰청, 2022.6.), pp.24-27.

597) 전자통신서비스 제공자 또는 PG사업자는 모두 '통신과금서비스 제공자'로 등록을 해야 한다. 서희석, *supra note* 247, p.162.

비스의 제공과 관련하여 이용자에게 손해가 발행한 경우 그 손해를 배상해야 한다(동법 제60조 제1항). 이용자가 ZEM 또는 Robux의 환불과 관련하여 손해가 발생하였다면 네이버Z와 로블록스는 동법에 따른 손해배상의 책임을 면하기 어려울 것으로 생각된다. 이러한 측면에서 ZEM 또는 Robux은 통신과금서비스제공자가 사용하는 지급수단으로서 기능을 하고 있다고 평가할 수 있다.

다) 전자상거래법

이용자가 ZEM과 Robux의 구매를 취소한 경우에는 전자상거래법의 적용을 검토할 수 있다.[598] 전자상거래법 제17조 제1항에 따르면 통신판매업자와 재화 등의 구매에 관한 계약을 체결한 소비자는 7일 또는 그보다 긴 기간으로 약관에서 정한 기간 내에 해당 계약에 관한 청약철회를 할 수 있다. 여기서 통신판매업자는 "통신판매를 업으로 하는 자"(동법 제2조 제3호)이므로, 메타버스 플랫폼을 운영하는 네이버Z나 로블록스가 통신판매업자에 해당하기 위해서는 직접 재화 등을 판매해야 한다. 일반적으로 메타버스 플랫폼의 업무 구조에서 재화, 즉 아이템을 판매하는 자는 콘텐츠제작자, 즉 크리에이터이며, 메타버스 플랫폼을 운영하는 네이버Z와 로블록스는 통신판매중개업자에 해당할 수 있다.

이와 관련하여, 전자상거래법을 온라인플랫폼에 적용하는 것이 의문이라는 점에서 출발하여, 메타버스 플랫폼의 적용에도 의문을 제기한 견해도 있다.[599] 온라인플랫폼의 법률관계는 플랫폼사업자와 이용자, 플랫폼사업자와 크리에이터, 크리에이터와 이용자로 구분되는데, 플랫폼사업자와 크리에이터 사이의 관계는 전자상거래법에 규정되어 있지 않으므로, 「상법」상 중개인 또는 대리상 적용을 검토한 것이다. 하지만 동 견해에서도 결론적으로는 「상법」상 중개인 또는 대리상 적용을 배척하고, 전자상거래법상 통신판매중개업자의 책임을 인정하고 있다. 네이버Z나 로블록스가 통신판매중개업자라고 본다면, ZEM과 Robux는 통신판매중개업자가 사용하는 지급수단이라고 평가할 수 있다.

한편 ZEM이나 Robux와 같이 메타버스 플랫폼에서 지급수단으로 사용되는 아이템은 네이버Z와 로블록스가 직접 이용자에게 판매하기 때문에 통신판매중개업자보다는 통신판매업자에 해당한다고 보는 것이 더 적합할 수 있다.[600] 네이버Z

598) 메타버스 플랫폼에 대한 전자상거래법 적용을 다룬 최우령, *supra note* 570, pp.277-282에서 아이디어를 얻은 내용이다.
599) 정완, *supra note* 566, pp.152-153.
600) 2016년 전자상거래법의 개정으로 통신판매중개업자가 통신판매에 깊이 관여하는

와 로블록스가 통신판매업자에 해당한다면, 이용자가 청약철회 등을 한 날로부터 3영업일 이내에 대금의 환불을 해야 하고(동법 제18조 제2항), 신용카드 등의 지급수단을 이용한 경우에는 그 지급수단을 제공한 사업자에게 대금 청구의 정지나 취소를 요청해야 한다(동법 동조 제3항).

라) 콘텐츠산업 진흥법

현재까지 정부에서는 메타버스 관련 산업의 기본 법률로 「콘텐츠산업 진흥법」을 염두에 두고 관련 정책을 추진하고 있다.[601] 이러한 배경에서 메타버스 플랫폼에 관한 기본적 적용 법률로 동법과 전자상거래법이 주로 거론된다.[602] 그런데, 「콘텐츠산업 진흥법」은 지급수단보다는 영상·음향·아이템 등의 콘텐츠를 적용대상으로 하기 때문에, ZEM 또는 Robux가 콘텐츠에 해당하는 것인지 여부를 생각해 보아야 한다. 「콘텐츠산업 진흥법」 제2조 제1항 제1호에 규정된 "콘텐츠"의 정의에 따르면, 문언상 ZEM 또는 Robux는 콘텐츠가 될 수 있다.

그러나 앞서 메타버스 플랫폼의 구조에서 살펴본 바와 같이, 「콘텐츠산업 진흥법」에서 다루려는 콘텐츠는 ZEM 또는 Robux가 아닌, 크리에이터가 작성 또는 배포하는 영상·음향·아이템 등이라고 해석하는 것이 좀 더 동법의 취지에 부합한다고 볼 수 있다. 이러한 관점으로 보면, ZEM 또는 Robux는 콘텐츠가 아니라 지급수단에 해당한다고 생각된다. 다만 다른 항목에서 다루는 ZEM 또는 Robux의 현금화 과정을 살펴보면, ZEM 또는 Robux는 콘텐츠의 속성도 가지고 있으므로, 여전히 「콘텐츠산업 진흥법」이 ZEM 또는 Robux에 적용될 여지가 있다.

마) 전자금융거래법

메타버스 플랫폼의 구조를 참고하면, 네이버Z 또는 로블록스가 법정화폐를 받

경우에는 통신판매업자와 동일한 책임을 부과해야 한다는 견해가 있다. 자세한 사항은 최우령, *supra note* 570, p.280.

601) 윤석렬 정부의 국정과제인 '메타버스 콘텐츠 산업의 활성화'를 위하여 김승수 의원 대표발의(의안번호 , 2022.6.16.제출)로 '콘텐츠산업 진흥법 일부개정법률안'이 국회에 계류 중이다. 동 의원은 동시에 '문화산업진흥법 기본법 일부개정법률안'(의안번호 2116010, 2022.6.16.제출)도 국회에 제출하였는데, 이 법안에서는 '메타버스'를 "정보통신 기술을 활용하여 이용자 및 사물 또는 둘 이상의 집단 간 상호작용을 목적으로 각종 행위를 할 수 있도록 하는 인터넷 홈페이지 또는 이에 준하는 전자적 시스템"(안 제2조 제6호의2)라고 정의하고 있다.

602) 김도년, *supra note* 576, p.94.

고 이용자에게 ZEM 또는 Robux를 지급한 후, 메타버스 플랫폼 내에서 크리에이터가 제공하는 다양한 콘텐츠를 ZEM 또는 Robux로 소비하는 구조이다. 이는 「전자금융거래법」상 선불전자지급수단이 예정한 사항과 동일한 구조라고 볼 수 있다. 로블록스는 이용약관에서 Robux를 전자지급수단으로 언급하는 내용이 없으나, 네이버Z의 제페토 '유료서비스 이용약관'[603] 2.2①에서는 "증표"와 "전자적인 지급수단"이라는 언급이 있기 때문에 스스로도 전자지급수단을 염두에 두고 있는 것으로 보인다.

그러나 현행 법률상 ZEM 또는 Robux를 「전자금융거래법」의 선불전자지급수단로 보기는 어려울 것이다. 동법 제2조 제14호 나목에 따라서 선불전자지급수단은 "구입할 수 있는 재화 또는 용역의 범위가 2개 업종" 이상을 확보해야 하는데, 메타버스 플랫폼에 등록된 이용자 중에서 아이템이나 서비스를 판매하는 이용자를 "한국표준산업분류의 중분류상의 업종"에 해당한다고 볼 수 있는지 의문이기 때문이다. 이와 관련해서, 메타버스 플랫폼에 입점된 사업자의 경우에는 가맹점으로 보아서 동법으로 규율해야 한다는 의견이 있다.[604] 동 의견이 해석상 가능한 일이지만, 「전자금융거래법」의 선불전자지급수단을 전자금융거래법개정안과 같이 전자화폐와 통합하여 기능적으로 규제할 경우에 더 자연스런 해석이 될 것으로 생각된다.

한편 ZEM이나 Robux가 「전자금융거래법」상 전자지급수단에 해당하기 위해서는 네이버Z와 로블록스가 동법상 전자금융업자로 금융위원회에 등록되어야 한다. 하지만 최근 등록 자료를 살펴본 바로는 네이버Z와 로블록스 모두 등록된 사항을 찾아볼 수 없었다.[605] 네이버Z의 경우에는 ZEM을 전자지급수단으로 염두에 둔 것처럼 보임에도 불구하고, 아직 전자금융업자로 등록되지 않은 것은 이해하기 어려운 측면이 있다. 미국의 경우, 로블록스는 아니지만, 메타버스 플랫폼인 'Second Life'는 연방법과 주법상 자금이전법(money transfer laws)에 따른 등록절차를 진행하였다.[606]

---

603) 제페토 '유료서비스 이용약관'(2021.11.12.개정), *supra note* 532.

604) 최자유, "메타버스의 금융법적 쟁점에 대한 고찰 – 완전한 통합세계, 금융의 선제적 대응 방법은 무엇인가?", **저스티스** 통권 제193호 (한국법학원, 2022.12.), p.190.

605) 금융위원회·금융감독원의 e-금융민원센터, 전자금융업 등록 및 말소 현황 (2022.11.3.기준), https://www.fcsc.kr/B/fu_b_06.jsp (2022.11.4.방문).

606) Jon M. Garon, *supra note* 564, p.22.

3) 현금화에 대한 법적 평가: 메타버스 플랫폼과 사행성

ZEM 또는 Robux의 현금화에 대한 법적 쟁점은 제페토와 로블록스가 게임산업법의 게임물에 해당하는지 여부에서 시작된다. 그리고 게임물에 해당 여부는 다시 사행성이라는 추상적 개념을 어떻게 법적으로 해석하는가에 따라 달라진다.

일단 게임물의 '사행성'과 '사행성게임물'을 구분해야 한다. 게임산업법에서 이를 다르게 취급하고 있기 때문이다. 동법 제2조 제1호의2에서는 '사행성게임물'을 "베팅이나 배당을 내용으로 하는 게임물" 또는 "우연적인 방법으로 결과가 결정되는 게임물" 등에 해당하고, "그 결과에 따라 재산상 이익 또는 손실을 주는 것"이라고 정의하고 있다. 베팅이나 배당 등도 결국 우연적인 방법으로 결과가 결정되는 것이므로, 우연적인 방법, 즉 확률에 의한 방법으로 결과가 결정되어 재산상 손익이 발생하면, 사행성게임물에 해당할 수 있다. 이와 관련하여 재산상 손익이 직접 혹은 간접으로 발생하는지 여부에 따라서 적용 법률이 게임산업법과 「사행행위 등 규제 및 처벌 특례법」(이하 "사행행위규제법")으로 달라진다.[607] 즉 사행행위규제법에서는 간접적으로 재산상 손익이 발생한 경우에도 "사행성 유기기구"로 규제하지만(동법 제2조 제1항 제6호 및 제30조 제1항 제1호), 게임산업법에서는 직접적으로 재산상 손익이 발생한 경우에만 사행성게임물에 해당한다. 게임산업법상 사행성게임물에 해당하는 경우에는 게임물로 등급분류가 거부(동법 제22조)되는 등 강력한 규제가 취해지지만, 게임의 결과에 따라 시상하거나 경품을 제공하는 등의 간접인 방법으로 재산상 손익을 발생시키는 대부분의 게임물은 사행성게임물에 해당하지 않는다고 할 수 있다.[608] 같은 취지로 제페토와 로블록스도 메타버스 플랫폼 내에서 콘텐츠제작자가 제공하는 게임물이 사행성게임물에 해당할 수는 있어도, 메타버스 플랫폼인 제페토와 로블록스 자체가 사행성게임물

607) 대법원 2010. 1. 28. 선고 2009도10963 판결. 대법원은 "게임산업법의 적용대상이 되는 게임물에서 제외되는 사행성게임물이라 함은 게임의 진행이 위에서 본 게임산업법 제2조 제1의2호에서 제한적으로 열거한 내용 또는 방법에 의하여 이루어져야 할 뿐만 아니라, 게임의 결과에 따라 게임기기 또는 게임장치에 설치된 지급장치를 통하여 게임이용자에게 직접 금전이나 경품 등의 재산상 이익을 제공하거나 손실을 입히도록 만들어진 게임기기 또는 장치를 의미한다고 할 것이다. 그리고 게임제공업자가 게임이용자에게 게임결과에 따라 시상하거나 경품을 제공하는 등 간접적인 방법에 의하여 재산상 이익이나 손실을 주는 경우에는 비록 게임의 내용이나 방법이 게임산업법 제2조 제1의2호에서 열거하고 있는 것이라고 하더라도 '사행행위 등 규제 및 처벌특례법'에서의 사행성유기기구에 해당함은 별론으로 하고 이를 위에서 본 '사행성게임물'이라고 할 수 없다"고 설시하였다.

608) 같은 의견으로 김혁, *supra note* 595, p.439.

에 해당한다고 보기는 어려울 것이다.

다음으로 게임산업법 제21조 제7항에 근거하여 게임물의 내용에 관하여 '사행성'을 판단하여야 한다. 동법은 사행성에 대한 별도의 정의규정을 두고 있지 않지만, 동법 시행령 제8조 제3항에서는 "게임물 이용에 사회통념상 과다한 비용이 소요되는지 여부", "게임물 이용을 통하여 획득한 유·무형의 결과물이 환전되거나 환전이 용이한지 여부", "재산상 이익 또는 손실을 줄 수 있도록 게임물을 개조·변조하는 것이 용이한지 여부" 중 어느 하나에 해당하는 게임물에 대하여 "그 이용 결과 재산상 이익 또는 손실을 줄 수 있는지 여부"를 '게임물관리위원회 등급분류 규정'[609]으로 세부 사항을 정하도록 규정하고 있다. 동 규정 제17조에서는 게임물의 사행성 확인을 위하여 여러 요소들을 나열하고 있으며, 메타버스 플랫폼과 관련해서는 "게임의 결과로 얻은 점수 또는 게임머니 등을 직·간접 유통과정을 통해 현금 또는 다른 유·무형의 경제적 이익으로 제공하는지 여부"와 "이용자의 게임 기량이나 능력에 따라 게임 진행에 대한 흥미나 성취감이 유발될 수 없고, 영업방식에 따라서 이용자에게 재산상 이익 또는 손실을 줄 우려가 있는 내용이 포함된 경우"가 문제될 것으로 보인다.

그런데 위와 같은 사행성 판단의 기준을 종합적으로 살펴보면, "사회통념상 과다한 비용"이 소요된다거나, "환전이 용이"하다거나, "게임머니 등을 직·간접 유통과정을 통해" 현금으로 제공하는지 여부 등과 같이, 상당히 포괄적인 범위로 기준이 마련되어 있음을 알 수 있다. 이와 관련하여, 재산상 이익의 득실 유모와 무관하게 사행성을 이유로 게임물의 등급분류가 거부하는 사례가 대다수라는 비판과 함께,[610] 위헌성 논란도 있다.[611] 여러 논란에도 불구하고, 현행 법령에 따르면, 제페토와 로블록스도 사행성이 있기 때문에 게임물이라고 판단될 가능성이 높아 보인다. ZEM 또는 Robux를 취득하는 방법이 법정화폐로 구입하는 것 외에도, 제페토와 로블록스 내에서 콘텐츠제공자가 운영하는 다양한 게임을 통해서

609) 2021.4.29. 개정, https://www.grac.or.kr/Board/PlaceBoys.aspx?searchtext=&type=view&bno=106&searchtype=004 (2022.11.1.방문).

610) 토끼와 거북이가 경주하는 게임에 대하여 경마를 모사한 게임인 것만을 이유로 등급분류가 거부될 수 있다고 한다. 자세한 사항은 김종일, "게임산업법상 사행성 게임물 제도의 문제점에 관한 소고", **강원법학** 제53권 (강원대학교 비교법학연구소, 2018), p.463.

611) 위임입법의 한계를 초과했다는 주장과 그렇게 단정할 수 없다는 주장이 대립한다. 자세한 사항은 문기탁, "게임물 등급분류의 문제점과 법적 과제", **법학연구** 제54집, (전북대학교 법학연구소, 2017), pp.141-143; 황승흠·정성재, "사행성 게임물 등급분류거부제도의 검열 해당 여부", **게임법제도의 현황과 과제** (박영사, 2009), p.141 참조.

우연한 방법으로 취득될 수 있으며, 우연한 방법으로 취득한 ZEM 또는 Robux를 법정화폐로 환전하는 통로가 마련되어 있기 때문이다.[612] 그렇다면 ZEM 또는 Robux도 지급수단이 아니라 게임의 아이템으로 해석될 수 있을 것이다.

4) 법적 과제

상기와 같이 ZEM과 Robux에 대하여 다양한 법률의 적용과 평가를 종합해보면, ZEM과 Robux는 지급수단과 게임물의 게임머니로서의 성질을 동시에 보유하고 있다고 생각된다. 이러한 경우에 현행법으로 어떻게 다룰 것인지 법적 과제가 남게 된다. 이에 대한 구체적인 개선 방안은 별도로 서술한다.

3. P2E 게임물에서 이용하는 가상자산과 메타버스 플랫폼의 지급수단

가. 서언

이용자가 가상공간에서 게임아이템을 매도하여 수익을 창출하는 방법으로는 메타버스 플랫폼 이외에도 가상자산을 이용하는 게임물도 있다. 대표적으로 아직 국내에서는 가상자산을 이용한 게임물이 출시되지 못하고 있지만, 국내 게임개발사인 Wemade가 제작한 '미르4'에서는 해외에서 가상자산을 게임아이템으로 사용하였고, 베트남 게임개발사인 Sky Mavis에서 제작한 'Axie Infinity'는 가상자산을 게임아이템으로 사용하여 동남아시아에서 선풍적인 인기를 끌었다.[613] 이와

612) NFT 가상자산으로 같은 취지의 설명을 한 글이 있다. 윤태영(2022), "블록체인 기반 P2E게임의 법적 쟁점", **스포츠엔터테인먼트와 법** 제25권 제3호 (한국스포츠엔터테인먼트법학회, 2022.8.), pp.13-14.

613) 김영준, "블록체인 게임 프로젝트의 법적 이슈", **BFL** 115호 (서울대학교 금융법센터, 2022.9.), p.97; 송혜진, "P2E내 NFT를 이용한 범죄에 관한 연구", **한국재난정보학회논문집** 제18권 제3호 (한국재난정보학회, 2022.9.), p.602. 한편, Axie Infinity의 경우에는 최근 월 이용자 수가 278만 명에서 70만 초반으로 약 74% 줄어들었다. 김기만, "엑시 인피니티, 이용자수 74% 급감", 코인데스크 코리아 기사 (2022.10.13.). 또한 미르4에서 사용되는 가상자산인 위믹스는 지난 2022년 12월 8일에 주요 가상자산 거래소에서 상장폐지 되어, 이용자에게 큰 혼란을 주고 있다. 김동욱, "위믹스 결국 상장폐지 … 가상화폐 투자자 혼란", 연합뉴스TV 기사 (2022.12.8.).

같이 게임물에서 사용하는 게임아이템으로서 획득하여 추후 가상자산사업자를 통해서 현금화하는 P2E(Paly to Earn) 방식의 게임물에서 사용되는 가상자산을 두고, 메타버스 플랫폼의 지급수단으로 볼 수 있을 것인지 검토해 보고자한다. 이를 위해서 P2E 게임물('블록체인 게임'이라고도 지칭된다)의 구조를 간단히 살펴보고, 해당 게임물에서 사용되는 가상자산을 메타버스 플랫폼의 지급수단으로서 검토한다.

나. P2E 게임물에서 가상자산을 이용하는 구조

P2E 게임물은 아직 확립된 정의가 없지만, 여러 문헌을 종합해보면, 게임을 통해 얻은 아이템 등을 현금으로 바꾸어 수익을 얻는 게임(Play to Earn)을 지칭한다고 볼 수 있다.[614] 여기서는 대표적으로 Axie Infinity 게임물에서 사용되는 가상자산인 Axie를 예를 들어 소개한다.[615] Axie는 Axie Infinity 게임 내에서 게임캐릭터에 적용된 NFT(Non-Fungible Token)형 가상자산이다. NFT는 블록체인 기술로 만든 대체불가토큰을 의미한다. 일반적으로 가상자산은 고유한 특성이 없어서 1:1로 대체가능(fungible)한 성질이므로 마치 종류물처럼 서로 교환할 수 있지만, NFT는 고유성을 지니고 있어서 예술작품처럼 대체불가능한 성질을 지닌다. 이러한 NFT는 그림이나 영상과 같은 디지털파일과 결합하여 대체불가성을 부여하면서 소유권과 거래이력을 명시함으로써 해당 디지털파일의 소유주를 '공시'하는 기능을 할 수 있다.[616] Axie Infinity에서 이용자는 Axie라는 게임캐릭터를 수집하거나 교배하여 자신만의 고유한 Axie를 만들 수 있는데, 만일 교배를 통해서 희귀한 Axie가 나오면 고가의 가치를 가지게 된다. 이용자는 Axie가 NFT이기 때문에 본인의 전자지갑에 보관하였다가, 게임물 밖의 가상자산사업자를 통해서 Axie를 현금화하여 수익을 얻을 수 있다.[617]

---

614) 윤태영(2022), *supra note* 612, p.4; 정해상(2022), "P2E 게임 서비스에 대한 법정책의 문제점과 대안", **인권과 정의** 제508호 (대한변호사협회, 2022), p.36; 송해진, 앞의 논문, p.602.

615) 이중엽·이강효·최석영, "블록체인 기반 P2E 게임 동향과 시사점", **한국통신학회 학술대회논문집** 제2022권 제2호 (한국통신학회, 2022), p.185.

616) 임종욱, "메타버스 시대, NFT 아이템의 도입에 따른 게임산업법의 쟁점 및 정책적 고려사항에 관한 연구", **홍익법학** 제22권 제3호 (홍익대학교 법학연구소, 2021), p.86.

617) 이중엽·이강효·최석영, 앞의 논문, p.185.

다. 메타버스 플랫폼의 지급수단으로서 검토

우선 상기 항목에서 검토한 Axie가 일반화할 수 있는 구조를 갖추었는지 살펴볼 필요가 있다. 이와 관련하여 P2E 또는 블록체인 게임물에 관한 문헌을 살펴보면, 대체로 P2E 게임물에서 가상자산인 NFT를 이용하는 구조는 Axie와 동일함을 알 수 있었다.[618] 물론 경우에 따라서는 NFT가 아닌 일반 가상자산을 이용한 P2E 게임물도 가능할 것이지만, 아직은 그 사례가 많지 않은 것으로 보인다.[619] 따라서 Axie와 같은 구조를 가진 P2E 게임물에 대해서는 P2E 게임물이 메타버스 플랫폼에 해당하는지 여부와 NFT가 지급수단에 해당하는지 여부로 논의하는 것을 생각해 볼 수 있다.

1) P2E 게임물이 메타버스 플랫폼에 해당하는지 여부

이 연구에서는 메타버스 플랫폼을 '대체로 이용자가 가상공간을 통해서 아이템을 매매하거나 광고 등으로 수익을 창출하는 플랫폼을 지칭하는' 넓은 의미로 사용하고 있으므로,[620] P2E 게임물이 메타버스 플랫폼에 해당할 경우는 다수가 있을 것으로 생각된다. 일부 문헌에서는 P2E 게임물과 메타버스 플랫폼을 동일한 것으로 보고 연구를 진행한 경우도 종종 보인다.[621]

2) P2E 게임물에서 가상자산이 지급수단에 해당하는지 여부

---

618) 대표적으로 윤태영(2022), *supra note* 612, p.7; 최성원·이승목·고중언·김현지·김정수, "대체불가능통큰(NFT) 기반 블록체인 게임의 비즈니스모델 혁신요소 연구: 게임 내 디지털 자산 유통 플랫폼 '플레이댑' 사례를 중심으로", **한국게임학회 논문지** 제21권 제2호 (한국게임학회, 2021), pp.126-127; 조은하, "블록체인 게임과 게임산업의 패러다임 전환", **한국게임학회 논문지** 제22권 제5호 (한국게임학회, 2022), pp.61-66; 정해상(2022), "P2E 게임 서비스에 대한 법정책의 문제점과 대안", **인권과 정의** 제508호 (대한변호사협회, 2022.9.), pp.39-40.

619) 이른바 '블록체인 게임'에서는 대체가능한 토큰(Fungible Token, FT)을 이용한 'FT 게임'과 대체불가능한 토큰(Non-Fungible Token, NFT)을 이용한 'NFT 게임'으로 유형을 나눌 수 있다고 한다. 우리나라에서 'FT 게임'으로 불리는 P2E 게임물로는 대표적으로 '무한돌파삼국지리버스'를 예로 들 수 있지만, 게임물관리위원회가 등급분류취소처분을 하여 행정소송이 제기된 바 있다. 김영준, *supra note* 613, p.99.

620) 이 절의 2. 가. 2) 메타버스 플랫폼으로 진화 참조.

621) 정해상(2022), 앞의 논문, p.39.

지급수단은 근본적 기능은 교환의 수단으로서 작용하는 것이다.[622] 따라서 P2E 게임물에서 가상자산인 NFT가 교환의 수단으로서 기능을 할 수 있는지 우선 적으로 살펴보아야 한다. 그런데 NFT는 본질적으로 고유한 속성이 있다고 설명한 바와 같이, NFT는 그 자체로 가치가 있는 자산의 공시 방법으로 보는 것이 적정하고, 교환의 수단으로 기능한다고 보기는 어렵다고 생각된다.[623] 특히 Axie와 같은 NFT는 P2E 게임물 내에서 다른 게임아이템 등을 거래하기 위한 지급수단으로 사용되는 것이 아니라 그 자체가 가치를 가지는 것이며, Axie의 현금화도 P2E 게임물 내에서가 아니라 외부의 가상자산사업자를 통해서 이루어지는 것이므로, 디지털자산의 거래와 크게 다를 바가 없어 보인다. 따라서 P2E 게임물에서 NFT는 지급수단으로 보기 어렵다고 생각된다.

한편 게임의 아이템을 블록체인을 이용한 가상자산으로 만든다면, 게임산업법상 사행성 판단 여부가 불필요하다는 주장이 있다.[624] 이용자가 특정한 게임제공업자와 무관하게 자신의 아이템을 배타적으로 지배할 수 있기 때문에, 게임물의 내용과 아이템이 별개로 작용한다는 것을 그 내용으로 한다. 즉 아이템이 가상자산처럼 해당 게임을 벗어나서, 다른 게임의 이용자들과 자유롭게 거래하게 된다면, 게임물의 내용에 관계된 사행성은 아이템과는 결부시켜 생각하기 곤란하다는 것이다. 게임물의 사행성과 게임물에서 이용되는 게임아이템 자체의 사행성을 구분한 것으로 이해되며, 위와 같은 논리는 메타버스 플랫폼이 게임물의 등급 심사를 회피하기 위한 수단이 될 수 있다. 이미 네이버재팬의 가상자산인 '링크'(LN)를 제페토의 지급수단으로 도입하는 방안을 검토하고 있다고 한다.[625] 네이버Z는 제페토가 메타버스 플랫폼이므로 게임물에 해당하지 않는다는 주장을 하고 있으며, 그 근거로는 메타버스 플랫폼의 업무구조상 게임물의 생성과 제공은 콘텐츠 제작자를 중심으로 이루어지기 때문이라고 한다. 여기에 더하여 네이버Z가 판매하는 아이템인 ZEM을 가상자산인 링크로 전환하면, 네이버Z는 한 발 더 게임물의 등급 심사 대상에서 멀어질 수도 있다.

---

622) 금융규제법상 금전의 기능적 접근 방법에 대해서는 이 장의 제3절 4. 참조.

623) 보다 근본적으로 NFT가 가상자산에 속하는 것인지도 의문인데, 이와 관련하여 국제기구인 FATF와 우리나라의 금융위원회는 NFT는 일반적으로 가상자산이 아니며, 다만 결제·투자 등의 수단으로 사용될 경우에는 해당될 수 있다는 입장이다. 자세한 사항은 김영준, *supra note* 613, p.104.

624) 정해상(2020), "블록체인 게임(Dapp Game) 아이템 거래와 사행성의 관계", **서강법률논총** 제9권 제3호 (서강대학교 법학연구소, 2020), pp.133-134.

625) 최연재, "네이버, 제페토에 '코인 링크' 접목 검토 … "NFT 등으로 주가 회복"", 아시아투데이 기사(2022.4.13.).

4. 소결 및 제언

현재 제페토 또는 로블록스와 같은 메타버스 플랫폼에서 지급수단은 아직 가상자산을 활용하지 않고 있다. 이러한 메타버스 플랫폼에서 사용되는 지급수단은 게임물에서 사용되는 아이템과 별다른 차이점을 찾아보기 어렵다. 따라서 메타버스 플랫폼에서 사용되는 지급수단이라고 하여도, 게임산업법의 사행성 판단을 받을 필요가 있으며, 동법과 관련 규정의 사행성 판단 기준에 의하면, ZEM과 Robux가 콘텐츠제작자가 제공한 게임물을 통해서 제공되고 어떤 방식으로든 현금화되기 때문에 사행성 게임물로 판단될 확률이 높다. 따라서 제페토 또는 로블록스는 게임산업법의 절차에 따라서 게임물 등급 신청을 하여야 할 것으로 생각된다. 동시에 ZEM과 Robux는 선불전자지급수단과 같이 이용자예탁금을 발생시키기는 선불전자지급수단의 성질도 있고, 메타버스 플랫폼에 입점된 사업자의 경우에는 가맹점으로 보아서 동법으로 규율해야 한다는 의견도 있는 점을 고려하면,[626] 「전자금융거래법」상 전자금융업자로 등록도 병행하여야 할 것으로 보인다.

한편 가상자산을 활용하여 제페토와 로블록스에서 아이템 구매 등에 지급수단으로 사용한다면, 현행 법체계상 게임산업법상 게임물의 사행성 판단과는 구분되어 게임산업법이 적용되기 어려울 것으로 생각된다. 반면에 이 경우에는 특정금융정보법과 「전자금융거래법」을 모두 충족시켜야 할 것으로 생각된다. 우선 특정금융정보법상 자금세탁방지를 위한 규정을 모두 충족하여야 하기 때문에,[627] 지급수단으로 사용하는 가상자산을 보유한 이용자의 금융거래정보를 동법의 요건에 맞추어 모두 확보할 수 있어야 할 것이다. 다음으로 「전자금융거래법」상 전자금융업자로 등록하여야 하겠지만, 현행 법상 가상자산을 전자지급수단으로 규정하지 않고 있기 때문에, 현실적으로 어려움이 있다. 다만 법정화폐형 스테이블코인으로 발행된 가상자산의 경우에는 선불전자지급수단으로 등록을 시도해 볼 수는 있을 것이다.

결론적으로 메타버스 플랫폼의 지급수단은 현행 법률상 게임산업법과 「전자금융거래법」 양자를 모두 만족시켜야 할 것으로 생각된다. 그리고 만일 가상자산을 지급수단으로 사용한다면, 특정금융정보법만으로는 이용자예탁금 보호를 위한 온전한 규제를 할 수 없기 때문에, 가상자산 중 법정화폐형 스테이블코인을 선불전

626) 최자유, *supra note* 604, p.190.
627) 같은 의견으로 김영준, *supra note* 613, pp.103-104; 최자유, 앞의 논문, p.191.

자지급수단으로 등록할 수 있도록, 「전자금융거래법」의 개정이 필요해 보인다.

제5장 결론

이 연구를 통해서 지급수단의 변화로 인한 다양한 현상에서 이용자를 보호하기 위하여 지급수단에 관한 금융규제법은 어떻게 바뀌어야 하는가의 질문에 대한 결론은 다음과 같다.

먼저 정부주도형 지급수단의 변화에 대해서는 현금결제선택권의 확보, 최소개입의 원칙 유지, 개인정보 및 사생활의 비밀 보호를 중심으로 이용자 보호를 위한 법적 개선 방안을 모색하였다.

첫째, 저현금 사회에서 금융포용성의 차원에서 현금결제선택권을 확보하기 위한 「한국은행법」의 개정이 필요하다. 동법 제48조에서 규정한 법정화폐의 강제통용력은 당사자의 합의로 배제될 수 있다고 해석되므로, 동 규정만으로 현금결제선택권을 확보하기 곤란하다.

둘째, CBDC를 도입하기 위해서는 「한국은행법」에 별도의 규정을 신설해야 하며, 동법 제79조에 내포된 최소개입의 원칙 유지 및 사생활의 비밀 보호를 위해서는 소액결제에 관한 중개형-토큰형-분산원장형으로 발행하는 것이 적정하고, 정부주도형 지급수단임을 고려하여 CBDC의 업무를 위임받아서 처리할 참가기관 중 비금융회사에 대해서는 실명확인 의무 또는 외부청산의무를 부여할 필요가 있다.

셋째, 현행 법령상 지역사랑상품권은 유가증권 형태와 선불전자지급수단으로만 남겨두고,「여신전문금융업법」제2조 제8호에 따른 선불카드 방식의 발행은 차단하는 것이 적정하다. 또한 지역사랑상품권법 제2조 제1호의 정의 규정에서 “지역화폐”를 삭제하여야 한다.

다음으로 시장주도형 지급수단의 변화에 대해서는 전자적 지급수단, 지급업무·지급업자·지급결제시스템에 대하여 선이행·후분쟁의 원칙과 동일기능·동일위험·동일규제의 원칙을 중심으로 포괄적인 검토를 하였고, 가상자산과 메타버스 플랫폼의 지급수단에 대해서는 금융규제법상 금전의 법적 개념을 고려하여 이용자 보호를 위한 법적 개선 방안을 모색하였다.

첫째, 은행의 환업무와 별도로 비금융회사의 지급업무를 포괄하기 위하여, 전자지급수단을 자금의 이동 중심으로 일원화, 이용자의 계정에 대한 정의, 이용자위탁금 별도 관리, 비금융회사의 지급결제시스템 참가, 지급결제시스템상 청산 및 청산기관과 감독기관에 대한 법적 근거를 마련할 필요가 있으며, 이를 위해 「전자금융거래법」을 전자지급수단과 지급결제시스템에 관한 포괄적인 법률로 개정하

고, 청산기관에 대한 감독권은 금융위원회가 맡는 것이 적정하다.

둘째, 지급업무를 영위하는 비금융회사의 신용위험시 이용자의 권리 확인과 예탁금 보호를 위하여, 대규모 비금융회사에 대해서는 지급결제시스템 참가와 외부 청산을 의무화하고, 소규모 비금융회사에 대해서는 이용자의 선택에 따라서 금융결제원의 외부 청산기관을 이용하도록 하는 것이 적정하다. 또한 청산기관의 청산에 대한 법적 효력을 담보하기 위한 법률상 근거가 필요하다.

셋째, 가상자산의 경우에는 유형에 따라 구분하여, 비담보형 가상자산은 금융규제법상 지급수단으로 수용하게 되면 금융시스템의 불안정성을 가져올 수 있으므로 지양하는 것이 적정하다. 다만 탈중앙화되고 비담보형 가상자산이 금융규제법상 지급수단으로 수용될 가능성도 있으므로, 이 경우에는 「외국환거래법」의 외국환처럼 이용자에게 신고의무를 부과하는 방안을 생각할 수 있다. 다음으로 담보형 가상자산은 여러 유형이 있지만, 「전자금융거래법」의 전자지급수단이 자금의 이동 기능 중심으로 일원화된다는 전제에서 법정화폐형 스테이블코인을 전자지급수단 중 하나로 포섭할 수 있을 것이다. 이 경우 법정화폐형 스테이블코인에 대한 민사집행과 이용자 권리 확인을 위해서 가상자산사업자에게 전자지갑과 이용자의 실지명의 사이에 관계를 법적으로 확인할 수 있는 기능을 부여하는 것이 적정하다. 또한 법정화폐형 스테이블코인에 대하여 유사수신행위법 제2조 제2호의 적용 예외를 규정하는 것이 바람직하다.

넷째, 메타버스 플랫폼에서 가상자산을 사용하지 않는 지급수단의 경우에는 메타버스 플랫폼의 지급수단은 현행 법률상 게임산업법과 「전자금융거래법」 양자를 모두 만족시켜야 할 것이다. 메타버스 플랫폼에서 가상자산을 지급수단으로 사용한 경우에는 현행 법체계상 게임산업법상 게임물의 사행성 판단과는 구분되어 게임산업법이 적용되기 어려울 것으로 생각된다. 또한 특정금융정보법만으로는 이용자예탁금 보호를 위한 온전한 규제를 할 수 없을 것으로 보이므로, 「전자금융거래법」의 개정을 통하여 보완이 필요할 것으로 생각된다.

참 고 문 헌

고동원, “암호화자산 거래와 제도화 방안”, 상사판례연구 제31집 제4권 (한국상사판례학회, 2018.12.31.)

고선영·정한균·김종인·신용태, “메타버스의 개념과 발전 방향”, 정보처리학회지 제28권 제1호 (한국정보처리학회, 2021)

고형석(2018a), “인공지능을 이용한 전자적 의사표시의효력에 대한 고찰”, 법학논총 제38권 제4호 (전남대학교 법학연구소, 2018)

고형석(2018b), “스마트계약에 관한 연구” 민사법의 이론과 실무 제22권 제1호 (민사법의 이론과 실무학회, 2018)

국회 재정경제위원회 수석전문위원, 한국은행법중개정법률안(나오연 의원안 대표발의) 검토보고 (2003.4)

국회 재정경제위원회 수석전문위원, 한국은행법중개정법률안(임종석 의원안 대표발의) 검토보고 (2003.4)

국회 재정경제위원회, 나오연 의원안 한국은행법중개정법률안 심사보고서 (2003.7.)

권오상, “메타버스(Metaverse) 산업 관련 해외 규제동향 조사·분석”, 규제혁신법제연구 21-21-6 (한국법제연구원, 2021.10.29.)

권종호, “전자어음제도의 도입과 법리적 과제”, 비교사법 제10권 제1호 (한국비교사업학회, 2003)

금융결제국 전자금융조사팀(2022), “2022년중 전자지급서비스 이용 현황”, 한국은행 보도자료(2022.9.21.)

금융결제원 금융결제연구소, 지급결제 A to Z (금융결제원, 2021.12.)

금융위원회 구조개선정책과, “7월 6일 이후 착오송금 반환지원 제도 시행”, 금융위원회 보도자료 (2021.6.15.)

금융위원회, “개방형 금융결제망(오픈뱅킹) 구축, 핀테크 성장을 촉진하고 생활금융을 혁신하겠습니다 - 핀테크 및 금융플랫폼 활성화를 위한 ‘금융결제 인프라 혁신 방안’”, 보도자료 별첨(2019.2.26.)

금융위원회, “금융위원회, 금융안정위원회(FSB) 운영위원회 등 참석 결과”, 보도자료 (2019.1.14.)

금융정보분석원, “제30기 제3차 국제자금세탁방지기구 총회 참석”, 보도자료 (2019.6.24.)

금융정보화추진협의회, 한국은행 금융결제국, 전자금융총람 (한국은행, 2015.2.)
김건식·정순섭, 자본시장법 제3판 (두성사, 2013)
김경애, “"현금 안받아요"...역차별 논란에도 스타벅스·투썸플레이스·할리스 등 '노캐시' 매장 급증”, 소비자가 만드는 신문 기사(2022.1.13.)
김도년, “메타버스 서비스 종료와 소비자 피해구제”, 재산법연구 제39권 제2호 (한국재산법학회, 2022.8.)
김동민, “블록체인 기술을 이용한 스마트계약의 구조와 그 특징에 관한 소고”, 비교사법 제28권 제3호 (한국비교사법학회, 2021)
김문재, “전자어음에 있어서 어음법리의 수정”, IT와 법연구 제2집 (경북대학교 IT와 법센터, 2008.1.)
김보현·곽환희·공일규·이종민, 데이터경제와 디지털금융 - 주요 법률과 이슈 (법문사, 2021.4.)
김성찬, “신용카드관련 법제개선방안”, 법제 통권 제509호 (법제처, 2000.5.)
김연지, “"국영 암호화폐 팝니다"…베네수엘라 페트로 대망신”, 조선일보 기사 (2020.1.25.)
김영준, “블록체인 게임 프로젝트의 법적 이슈”, BFL 115호 (서울대학교 금융법센터, 2022.9.)
김은정, “네이버·카카오페이 누가 관리? 한국은행·금융위 갈등에 여당도 참전”, 조선일보 기사(2020.11.19.)
김이수, “중앙은행디지털통화 도입에 따른 한국은행법 정비방향”, 법학연구 제62권 제4호 (부산대학교 법학연구소, 2021)
김재두, “전자어음의 법률문제에 관한 연구”, 법학논총 제44권 제2호 (단국대학교 법학연구소, 2020)
김정한·이윤석, “새로운 지급수단 출현과 결제방식의 변화가 국제금융시스템에 미치는 영향”, KIF 금융조사리포트 2021-02 (한국금융연구원, 2021.3.)
김정화·김윤식·차호동, “메타버스 공간에서의 성폭력 범죄와 형사법적 규제에 대한 연구 – 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 개정방향을 중심으로”, 형사법의 신동향 제75호 (대검찰청, 2022.6.)
김제완, “블록체인 기술의 계약법 적용상의 쟁점 – 스마트계약을 중심으로”, 법조 제67권 제1호 (법조협회, 2018.2)
김종일, “게임산업법상 사행성게임물 제도의 문제점에 관한 소고”, 강원법학 제53권 (강원대학교 비교법학연구소, 2018)

김종호, “중앙은행 디지털 통화(CBDC)의 법적 과제”, 지급결제학회지 제13권 제1호 (한국지급결제학회, 2021.6)
김준호, 채권법 - 이론·사례·판례 (법문사, 2020.1.3.)
김지환, “전자채권제도에 관한 비교법적 고찰 - 우리와 일본의 전자어음·채권법 제도를 중심으로”, 상사판례연구 제24집 제2권 (한국상사판례학회, 2011.6.)
김필수, “전자지급서비스 이용자 보호 강화를 위한 법적 과제”, 고려법학 제104호 (고려대학교 법학연구원, 2022.3.)
김혁, “온라인·모바일 게임의 이용과 게임 결과물의 거래를 둘러싼 법적 쟁점”, 법학연구 제61집 (전북대학교 법학연구소, 2019.12.)
김현숙·손호진, “로블록스의 케이팝 지식재산권 침해 현황과 구제방안”, 경영법률 제32권 제4호 (한국경영법률학회, 2022.7.)
김홍기, “가상화폐의 본질과 가상자산시장의 규제방안”, 상사법연구 제41권 제1호 (한국상사법학회, 2022)
김홍기, “최근 디지털 가상화폐 거래의 법적 쟁점과 운용방안”, 증권법연구 제15권 제3호 (한국증권법학회, 2014.12.)
노철우, “상거래 시 현금결제 및 카드결제 요구 가능 여부 등에 관한 법적 검토 - 법화의 개념 파악을 중심으로”, 사법 통권 제49호 (사법발전재단, 2019.9.)
노혁준, “전자증권법의 상법상 쟁점에 관한 연구: 주식관련 법리를 중심으로”, 비교사법 제24권 제4호 (한국비교사법학회, 2017)
류영아, “지역사랑상품권의 의의와 주요 쟁점”, 이슈와 논점 제1760호 (국회입법조사처, 2020.10.5.)
문기탁, “게임물 등급분류의 문제점과 법적 과제”, 법학연구 제54집, (전북대학교 법학연구소, 2017)
문종진, “전자화폐의 도입에 따른 법적 과제”, 금융법연구 제1권 제1호 (한국금융법학회, 2004)
박선종·김용재·오석은, 중앙은행 디지털화폐 연구 (한국은행 금융결제국, 2018. 3.)
박선중·김용재, “중앙은행의 디지털화폐 발행 시 법률적 쟁점”, 비교사법 제25권 제1호 (한국비교사법학회, 2018)
박세인, “"비트코인 믿었는데"...디폴트 위기 내몰린 엘살바도르의 '눈물'”, 한국일보 기사(2022.10.14.)
박준·홍선경·김장호, “채무자회생 및 파산에 관한 법률 제120조의 해석-지급결제

제도, 청산결제제도 및 적격금융거래에 대한 특칙의 적용범위", 파생금융거래와 법 제1권, (서울대학교 금융법센터, 2012.4.)
박진우, "비트코인이 그저 자산? … 그 나라들이 법정화폐로 고른 이유", 한국경제기사 (2022.8.8.)
배영임·신혜리, "비대면 시대의 그림자, 디지털 소외", 이슈&진단 제448호 (경기연구원, 2021.3.)
배옥진, "금융위, 금융업권별 '기울어진 운동장' 전수조사 착수", 전자신문 기사 (2021.9.12.)
법제처 자치입법 의견제시 사례, 안건번호 의견20-0163, 요청기관 인천광역시, 회신일자 2020.8.20.
서가연·최현자, "소비자의 금융소외에 관한 연구: 금융상품과 거래채널을 중심으로", 소비자학연구 제30권 제2호 (한국소비자학회, 2019.4.)
서자영, 중앙은행의 디지털화폐 발행에 관한 연구, 박사학위청구논문, 서울대학교 (2020.12.)
서희석, "한국에서 전자지급결제에 대한 법적 규제의 현황 - 핀테크와 규제완화의 관점에서", 소비자법연구 제2권 제2호 (한국소비자법학회, 2016.9.)
성준호, "메타버스시대 플랫폼사업자의 경쟁 제한적 행위에 대한 유럽연합의 규율 - EU디지털시장법(안)에서의 게이트키퍼(gatekeeper)의 경쟁제한행위금지와 공정성보장에 관하여", 재산법연구 제39권 제2호 (한국재산법학회, 2022.8.)
손진화(2005), "전자금융거래법 입법상의 쟁점과 전망", 상사판례연구 제18집 제4권 (한국상사판례학회, 2005.12.)
손진화(2008), 전자금융거래법 제2판 (법문사, 2008)
손진화(2009), "전자적 증서의 유가증권성", 지급결제학회지 제3권 제1호 (한국지급결제학회, 2009.6.)
송덕수 집필, 곽윤직 집필대표, 민법주해(VIII)-채권(1) (박영사, 1995.11.30.)
송상현·김성수·오건우·최윤석, "2021년 지급수단 및 모바일금융서비스 이용행태 조사결과", 지급결제조사자료 제2022-1호 (한국은행 금융결제국 결제연구팀·전자금융조사팀, 2022.5.)
송옥렬, 상법강의 제11판 (홍문사, 2021)
송원철·정동훈, "메타버스 해석과 합리적 개념화", 정보화정책 제28권 제3호 (한국지능정보사회진흥원, 2021.9.)
송인방·양영식, "스마트계약 법제화를 위한 시론적 검토", 법학연구 제21권 제1

호 (한국법학원, 2021.3.)
송혜진, “P2E내 NFT를 이용한 범죄에 관한 연구”, 한국재난정보학회논문집 제18권 제3호 (한국재난정보학회, 2022.9.)
신현주, “CBDC의 국경간 결제에 대한 연구”, 무역금융보험연구 제23권 제1호 (한국무역보험학회, 2022.2)
심인숙, “스테이블코인의 안정화 메카니즘에 관한 법규제적 관점에서의 고찰”, 중앙법학 제23권 제4호 (중앙법학회, 2021.12.)
안병선·편명선, “가속화되는 중앙은행 디지털 화폐 도입과 시사점 – 중국 디지털 위안화를 중심으로”, Trade Brief 제15호 (한국무역협회 국제무역통상연구원, 2022.8.)
안수현(2022), “암호자산 규제법제 정비를 위한 검토”, 경제법연구 제21권 제1호 (한국경쟁법학회, 2022)
안수현, “電子어음제도의 현황과 법제도적 과제 - 한국의 電子어음법과 일본의 電子債權記錄法의 비교에 기초하여”, 상사법연구 제35권 제4호 (한국상사법학회, 2017)
양기진, “전자금융거래법 개정(안)의 종합지급결제사업자 관련 쟁점 분석 – 윤관석 의원 대표발의안을 중심으로”, 법과 기업 연구 제11권 제2호 (서강대학교 법학연구소, 2021)
오병철, “UNCITRAL 전자계약협약에 관한 비교법적 고찰과 전자거래기본법에의 영향” 비교사법 제13권 제4호 (한국비교사법학회, 2006)
오수근, 파생금융상품의 일괄청산네팅에 관한 연구, 법무부 최종보고서 (이화여자대학교 법학연구소, 2003.9.20.)
유동영, 전자지갑(Digital Wallet)의 현황 및 보안 요구사항 분석, 금융정보화추진협의회 연구용역 보고서 (금융정보화추진협의회 & 한국은행, 2022.12.27.)
윤민섭, “신종 지급수단과 이용자 보호”, BFL 제99호 (서울대학교 금융법센터, 2020.1.)
윤태영(2019), “블록체인 기술을 이용한 스마트계약”, 재산법연구 제36권 제2호 (한국재산법학회, 2019.8.)
윤태영(2022), “블록체인 기반 P2E게임의 법적 쟁점”, 스포츠엔터테인먼트와 법 제25권 제3호 (한국스포츠엔터테인먼트법학회, 2022.8.)
이규림, “간편송금의 법적 구조와 과제”, BFL 제99호 (서울대학교 금융법센터, 2020.1.)

이규옥, “블록체인 기반 간편결제서비스의 법적 규율 방안 - 전자금융거래법을 중심으로”, 금융법연구 제18권 제3호 (한국금융법학회, 2021)
이명숙·김기주, “블록체인의 합의 알고리즘 - 작업증명을 중심으로”, 한국컴퓨터정보학회 하계학술대회 논문집 제28권 제2호 (한국컴퓨터정보학회, 2020.7.)
이상규, “국민은행 '리브', 연락처·계좌번호로 수수료 없이 간편송금”, 매일경제 기사(2021.6.10.)
이상용(2017), “지급이체의 법률관계 - 착오송금 문제 분석의 기초”, 법학연구 제28권 제2호 (충남대학교 법학연구소, 2017)
이상용, “인공지능과 계약법 - 인공 에이전트에 의한 계약과 사적자치의 원칙”, 비교사법 제23권 제4호 (한국비교사법학회, 2016)
이승민, “가상융합기술의 활용 영역별 법적 쟁점”, 2021규제혁신포럼 발표자료 (한국법제연구원, 2021)
이신혜, “‘편의점과 은행이 한 곳에’ 이마트24, 금융 전문 편의점 개장”, 조선일보 기사(2022.5.23.)
이윤정·김승인, “국내 핀테크 시장 사용자 경험에 따른 서비스 분석 - 카카오페이와 네이버페이를 중심으로”, 디지털융복합연구 제15권 제4호 (한국디지털정책학회, 2017.4.)
이정수, “메타버스와 금융법”, 상사법연구 제41권 제1호 (한국상사법학회, 2022)
이중엽·이강효·최석영, “블록체인 기반 P2E 게임 동향과 시사점”, 한국통신학회 학술대회논문집 제2022권 제2호 (한국통신학회, 2022)
이철송(2001), 전자어음법의 제정에 관한 연구, 연구보고서 (민주당 전자상거래위원회, 2001.7.)
이철송, 어음·수표법 제13판 (박영사, 2014)
이충열·김재필, “유럽연합과 미국의 전자화폐 규제 차이점 및 원인 분석”, 정보통신정책연구 제10권 제1호 (한국정보통신정책연구원, 2003.6.)
이태희, “문체위, 문화체육관광부에 대한 국정감사 실시”, 대한민국 국회 문화체육관광위원회 보도자료(2022.10.5.)
이한주·김병조, 지역경제 활성화를 위한 지역화폐 도입에 관한 연구 - 기초연금을 중심으로, 연구보고서 (국회예산결산특별위원회, 2017.11.)
이한진·구현희, “메타버스 플랫폼 사용성 평가체계 구축에 관한 델파이연구 - 로블록스, 제페토, 게더타운 사례를 중심으로”, 한국콘텐츠학회 논문지 제22권 제9호 (한국콘텐츠학회, 2022.9.)

이희옥, “메타버스 공간에서의 기본권 보호와 플랫폼 규제에 관한 시론적 연구”, 헌법학연구 제27권 제4호 (한국헌법학회, 2021)
임규건·이재규, “전자지갑의 구조 현황과 차세대 구조 설계”, 한국전자거래학회 1998년도 학술대회지 제2권 (한국전자거래학회, 1998.10.1.)
임선우·류석진, “가상화폐 규제의 구조와 변수: 비트코인 규제 영향요인 비교 연구”, 비교민주주의연구 제13권 제1호 (민주주의와 자치 연구소, 2017.6)
임성민, “가상자산에 관한 민사절차법상의 문제 - 민사집행절차를 중심으로”, 한국민사집행법학회 춘계학술대회 발표문 (한국민사집행법학회, 2022.3.19.)
임유경, “비트코인 채굴 다 끝나면 어떻게 될까”, ZDNET Korea 기사 (2018.4.13.)
임정하, “착오송금의 분쟁해결지원과 관련 법리의 재검토 – 예금자보호법 개정안을 중심으로”, 은행법연구 제12권 제1호 (한국은행법학회, 2019.5.)
임종욱, “메타버스 시대, NFT 아이템의 도입에 따른 게임산업법의 쟁점 및 정책적 고려사항에 관한 연구”, 홍익법학 제22권 제3호 (홍익대학교 법학연구소, 2021)
전성인, “금산분리 규제의 이론과 실제”, 금융환경의 변화와 금산분리규제-새로운 도전과 대응 방향, 한국금융학회·한국금융정보학회 제1차 공동심포지엄 (2021.5.26.)
전승재·권헌영, “비트코인에 대한 민사상 강제집행 방안 - 암호화폐의 제도권 편입 필요성을 중심으로”, 정보법학 제22권 제1호 (한국정보법학회, 2018.5.)
전우정, “암호화폐의 법적 성격과 규제개선 방안 – 민법상 물건, 금전, 자본시장법상 증권인지 여부 검토”, 금융법연구 제16권 제1호 (한국금융법학회, 2019)
전준현, “메타버스 구성 원리에 대한 연구: 로블록스를 중심으로”, 영상문화 제38호 (한국영상문화학회, 2021.6)
전휴재, “중앙은행 디지털화폐(CBDC)와 민사집행”, 법조 제71권 제2호 (법조협회, 2022)
정경영(2002), 유가증권 전자화에 관한 법률적 고찰, 현안분석 2002-4 (한국법제연구원, 2002.10.5.)
정경영(2004), “전자어음제도의 법률적 문제점 – 전자어음법상의 유통제도를 중심으로”, 인터넷법률 제24호 (법무부, 2004.7)
정경영(2007), 전자금융거래와 법 (박영사, 2007.3.)
정경영(2018), “암호통화(cryptocurrency)의 본질과 스마트계약(smart

contract)에 관한 연구", 상사법연구 제36권 제4호 (한국상사법학회, 2018.2.)
정경영(2019), "스마트계약에 의한 분산형 자율조직(DAOs)의 회사법제에의 포섭에 관한 시론", 금융법연구 제16권 제3호 (한국금융법학회, 2019)
정경영(2020), "중앙은행 발행 디지털화폐(CBDC)의 성질과 그 법적 포섭", 금융법연구 제17권 제3호 (한국금융법학회, 2020.12.)
정경영·백명훈, "블록체인 기반의 스마트계약 관련 법제 연구", 현안분석 17-18-1 (한국법제연구원, 2017.8.31.)
정경철, 중앙은행 디지털화폐(CBDC) 도입에 따른 시중은행 대응방안 연구 - 블록체인기반 디지털화폐시스템 구축을 통하여, 연세대학교 경제대학원 석사학위청구논문, p.38.
정동윤, 어음·수표법 제5판 (법문사, 2004), p.476; 정찬형, 상법강의(하) 제22판 (박영사, 2020)
정상균, 인터넷전문은행의 활성화를 위한 법제도적 고찰 - 금산분리 완화 방안을 중심으로, 충남대학교 대학원 박사학위청구논문, 2016.8.
정순섭(2005), "통합도산법상 금융거래의 특칙에 관한 연구 -채무자회생및파산에 관한법률 제102조 제3항의 해석론을 중심으로", 증권법연구 (한국증권법학회, 2005.12.)
정순섭(2009), '금전의 법적 측면에 관한 연구', 상사판례연구 제22집 제2권 (한국상사판례학회, 2009.6.30.)
정순섭(2017a), 은행법 (지원출판사, 2017.8.8.)
정순섭(2017b), 기술발전과 금융규제 - 지급결제서비스를 중심으로, 금융경제연구원 연구보고서 (서울대학교 금융경제연구원, 2017.8.19.)
정순섭(2019), "현금없는 사회의 법적 과제 - 법화의 강제통용력을 중심으로", 은행법연구 제12권 제1호 (한국은행법학회, 2019.5.)
정순섭(2021), "CBDC와 금융시스템에 관한 법적 연구 - 화폐법과 중앙은행법상 쟁점을 중심으로", 은행법연구 제14권 제2호 (은행법학회, 2021.11)
정순섭·정준혁·이종혁, 중앙은행 디지털화폐(CBDC) 관련 법적 이슈 및 법령 제·개정 방향, 외부연구용역보고서 (한국은행, 2021.1.)
정연덕, "가상현실에서의 플랫폼과 이용자에 대한 현실법의 적용-세컨드 라이프를 중심으로", 정보법학 제12권 제1호 (한국정보법학회, 2008)
정완, "메타버스의 법적 이슈에 관한 고찰", 경희법학 제57권 제1호 (경희법학연구소, 2022.3.)

정운찬·김홍범, 화폐와 금융시장 (율곡출판사, 2018.2.28.)
정진명, “블록체인 기반 스마트계약의 법률문제”, 비교사법 제25권 제3호 (한국비교사법학회, 2018)
정해상(2022), “P2E 게임 서비스에 대한 법정책의 문제점과 대안”, 인권과 정의 제508호 (대한변호사협회, 2022.9.)
정해상(2020), “블록체인 게임(Dapp Game) 아이템 거래와 사행성의 관계”, 서강법률논총 제9권 제3호 (서강대학교 법학연구소, 2020)
조동관, “가상자산 과세에 관한 미국·유럽연합·인도의 입법례”, 최신외국입법정보 제2022-4호 (국회도서관, 2022.2.)
조동관, “머지포인트 사태 관련 유럽연합과 영국의 선불충전금 입법례”, 최신외국입법정보 2021-23호(통권 제172호) (국회도서관, 2021.9.7.)
조민주·김규림·최연경, “간편결제 시장의 경쟁 심화와 기업의 대응방향”, Issue Monitor 제95호 (삼정KPMG 경제연구원, 2018.12.)
조은하, “블록체인 게임과 게임산업의 패러다임 전환”, 한국게임학회 논문지 제22권 제5호 (한국게임학회, 2022)
조희정·신경식·임선우, “네트워크 사회에서 가상화폐의 화폐권력구조에 대한 영향: 비트코인의 이념·제도·이익을 중심으로”, 비교민주주의연구 제11권 제1호 (민주주의와 자치 연구소, 2015.6.)
지원림, 민법강의 제19판 (홍문사, 2022.1.10.)
최문기, “신용카드거래와 소비자의 권리 보호”, 경성법학 제10권 (경성대학교 법학연구소, 2001.10.)
최병호·조남욱, “머신러닝을 이용한 선불전자지급수단의 이상금융거래 탐지 연구”, 한국전자거래학회지 제27권 제2호 (한국전자거래학회, 2022)
최성원·이승목·고중언·김현지·김정수, “대체불가능통큰(NFT) 기반 블록체인 게임의 비즈니스모델 혁신요소 연구: 게임 내 디지털 자산 유통 플랫폼 ‘플레이댑’ 사례를 중심으로”, 한국게임학회 논문지 제21권 제2호 (한국게임학회, 2021)
최연재, “네이버, 제페토에 ‘코인 링크’ 접목 검토 … ”NFT 등으로 주가 회복“”, 아시아투데이 기사(2022.4.13.).
최우령, supra note 570; 황윤정·한주희, “제페토와 로블록스 비즈니스 모델 사례 연구”, 디지털예술공학멀티미디어논문지 제9권 제2호 (차세대컨버전스정보서비스학회, 2022.6.)
최우령, “메타버스 공간에서 상거래행위에 대한 고찰”, 법학논고 제75집 (경북대

학교 법학연구원, 2021.10)
최자유, “메타버스의 금융법적 쟁점에 대한 고찰 – 완전한 통합세계, 금융의 선제적 대응 방법은 무엇인가?”, 저스티스 통권 제193호 (한국법학원, 2022.12.)
최준규·전대은·윤소은, 경기도 지역화폐 활용방안 연구 (경기연구원, 2016)
최준선, 어음·수표법 제11판 (삼영사, 2019), p.498; 이기수·최병규, 어음·수표법 제8판 (박영사, 2015)
최중락, “메타버스 플랫폼 내 경제 활동의 지식재산권 쟁점에 관한 고찰”, 문화·미디어·엔터테인먼트법 제15권 제2호 (중앙대학교 법학연구원 문화·미디어·엔터테인먼트법연구소, 2021.12.)
최현태, 스마트계약의 계약법적 쟁점과 과제, 법과 정책연구 제21권 제1호 (한국법정책학회, 2021)
최효정·민영빈, ““돈 있어도 버스 못 타”… 현금 없는 버스에 소외되는 노인들”, 조선일보 기사(2022.5.25.)
통계청, 장래인구추계 통계정보보고서 (통계청, 2021.12.23.)
핀테크지원실, “전자금융업자의 간편송금 거래현황 및 시사점”, 금융감독원 보도자료(2018.8.15.)
한국은행 금융결제국(2011), 금융투자회사의 자금이체업무 해설 (한국은행, 2011.4.)
한국은행 금융결제국(2020), “주요국 지급결제시스템 및 관련 법규 체계”, 지급결제 조사자료 제2020-3호 (한국은행, 2020.9.)
한국은행 금융결제국(2021b), 2020 지급결제보고서 (한국은행, 2021.4.)
한국은행 법규제도실(2018), 한국은행법 해설 (한국은행, 2018)
한국은행 법규제도실, 한국은행법 해설 (한국은행, 2018)
한국은행(2014), 한국의 지급결제제도 (소랑커뮤티케이션, 2014.12.26.)
한국은행(2018a), 한국은행법 제정 자료집(한글본)1 (한국은행, 2018.6.12.)
한국은행(2019b), 중앙은행 디지털화폐 (한국은행, 2019)
한국은행(2022), 중앙은행 디지털화폐(CBDC) 주요 이슈별 글로벌 논의 동향, 금융결제국 (한국은행, 2022.1)
한국은행, 2020 지급결제보고서 (제일프린테크, 2021.4.)
한국은행법 제정 자료집(한글본) 2 (한국은행, 2018.6.12.)
한국지능정보사회진흥원, 2021 디지털정보격차 실태조사 (과학기술정보통신부, 한국지능정보사회진흥원, 2021.12.)

현성수, 전자금융거래법안(정부 제출) 검토 보고, 제17대 국회(제251회) 재정경제위원회 수석전문위원(2005.2.)
현정환(2020), “현금결제선택권 보장 입법 추진 국가의 관련 제도 도입 현황 및 시사점”, 한국은행 외부연구용역보고서 (한국은행, 2020)
현정환(2021), “유럽 3국의 현금없는 사회에 대한 법제도적 대응 방안과 우리나라에의 시사점”, 은행법연구 제14권 제1호 (한국은행법학회, 2021.5.)
황승흠·정성재, “사행성 게임물 등급분류거부제도의 검열 해당 여부”, 게임법제도의 현황과 과제 (박영사, 2009)

“‘소외없는 디지털 세상’ 밑그림 확정 - 정보통신전략위 ‘디지털 포용 추진계획’ 의결”, 관계부처 합동 보도자료(2020.6.23.); (별첨) 혁신적 포용국가 실현을 위한 디지털 포용 추진계획, 관계부처 합동(2020.6.22.)
“결제완결성 보장 대상 지급결제제도 지정”, 한국은행 보도자료(2006.8.17.)
“금융소비자를 위한 인터넷전문은행 발전방향과 개선과제”, 제윤경 의원실, 금융소비자네트워크, 제10차 금융소비자포럼(의원회관 신관 제2세미나실, 2017.7.19.)
“금융소비자를 위한 인터넷전문은행 은산분리 문제 해결방안”, 최운열 의원실, 금융소비자연맹, 국회정책토론회(의원회관 제2소회의실, 2017.11.17.)
“은산분리 규제 완화의 문제점 진단 토론회: 천만계좌의 예금, 재벌 금고로 들어가나”, 추혜선 의원실, 정의당 정책위원회, 경제정의실천시민연합, 참여연대 경제금융센터, 국회정책토론회(의원회관 신관 제1세미나실, 2018.8.7.)
“인터넷전문은행 도입 1년의 성과 평가 및 향후 과제”, 민병두 의원실, 정재호 의원실, 국회정책토론회(의원회관 제2소회의실, 2018.7.11.)
“인터넷전문은행 설립, 무엇이 문제인가?”, 이종걸 의원실, 전국금융산업노동조합, 금융경제연구소, 경제정의실천시민연합, 국회정책토론회(의원회관 제8간담회의실, 2015.10.22.)
“인터넷전문은행 특례법 제정을 위한 정책토론회”, 김관영 의원실, 정재호 의원실, 국회정책토론회(의원회관 신관 제3세미나실, 2016.12.1.)
“카카오뱅크·K뱅크 등 인터넷전문은행 출범 문제 진단 토론회 : 은산분리, 원칙인가? 족쇄인가?”, 이학영 의원실, 전해철 의원실, 참여연대 경제금융센터, 국회정책토론회(의원회관 신관 제1세미나실, 2017.2.2.)
“토스 서비스의 ‘모바일머니’가 전자금융거래법상 ‘선불전자지급수단’에 해당하는

지 여부", 금융위원회 법령해석(2015.1.28.)

대법원 1970. 8. 31. 선고 70다1360 판결
대법원 2002. 3. 15. 선고 2000다9086 판결
대법원 2003. 1. 10. 선고 2002도3340 판결
대법원 2004. 5. 14. 선고 2004다12219 판결
대법원 2006. 5. 26. 선고 2003다65643 판결
대법원 2007. 11. 29. 선고 2007다51239 판결
대법원 2010. 1. 28. 선고 2009도10963 판결
대법원 2010. 5. 27. 선고 2007다66088 판결
대법원 2012. 12. 13. 선고 2012도11505 판결
대법원 2019. 5. 30. 선고 2019도1462 판결
대법원 2019. 9. 26. 선고 2018도7682 판결
대법원 2020. 3. 12. 선고 2019도12324 판결
대법원 2021. 10. 28. 선고 2019다293036 판결
대법원 2021. 11. 11. 선고 2021도9855 판결
대법원 2021. 12. 16. 선고 2020도9789 판결
서울고등법원 2005.7.14. 선고 2004나79214 판결
서울고등법원 2009. 10. 15. 선고 2008나104309 판결
서울중앙지방법원 2010. 10. 5. 선고 2010나11711 판결
인천지방법원 2021. 9. 10. 선고 2020고단10511, 2020고단11699(병합), 2021고단5306(병합), 2021고단5736(병합) 판결

Andres M. Antonopoulos, Mastering Bitcoin – Programming the open blockchain, 2nd Edition, O'reilly Media, Inc., June 2017
Anita Ramasastry, "Nonbank Issuers of Electronic Money: Prudential Regulation in Comparative Perspective" in Current Developments in Monetary and Financial Law, Volume 4, IMF 2005
Bank of Canada, European Central Bank, Bank of Japan, Sveriges Riksbank, Swiss National Bank, Bank of England, Board of Governors Federal Reserve System, Bank for International Settlements, Central bank digital currencies: foundation principles and core features,

Report no 1 in a series of collaborations from a group of central banks (BIS, 2020)
Brian Browdie, “Are Banks Special? Three Decades on, the Question Endures”, American Banker(1 July 2013)
Charles Proctor(2015), The Law and Practice of International Banking, Second Edition, OUP(2015)
Charles Proctor, Mann on The Legal Aspect of Money (Oxford University Press, 2012)
Christian Scheinert, Virtual currencies – Challenges following their introduction (European Parliamentary Research Service, 2016.3.)
Christine Lagarde, Winds of Change: The Case for New Digital Currency, Singapore Fintech Festival(November 14, 2018)
Christopher J. Waller, CBDC: A Solution in Search of a Problem?, Speech at the American Enterprise Institute, Washington, D.C. (via webcast), August 05, 2021
COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on a Digital Finance Strategy for the EU (COM/2020/591 final)
CPMI & IOSCO(2022), Application of the Principles for Financial Market Infrastructures to stablecoin arrangements, BIS & IOSCO(2022)
CPMI & MC, Central Bank Digital Currencies (BIS, March 2018)
David Fox, François R. Velde, Wolfgang Ernst, “Monetary History between Law and Economics” in David Fox and Wolfgang Ernst(eds.), Money in the Western Legal Tradition: Middle Ages to Bretton Woods (Oxford University Press, 2016)
David Fox, Property Rights in Money (OUP 2008)
Desan, ‘Money as a Legal Institution’ in Fox and Ernst, Money in the Western Legal Tradition (OUP, 2016)
Directive (EU) 2015/2366 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on payment services in the internal market, amending Directives 2002/65/EC, 2009/110/EC and 2013/36/EU and

Regulation (EU) No 1093/2010, and repealing Directive 2007/64/EC
Directive (EU) 2015/849 on preventing the use of the financial system for money laundering or terrorist financing (4th Anti-Money Laundering Directive), https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing_en
Directive 2014/92/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on the comparability of fees related to payment accounts, payment account switching and access to payment accounts with basic features Text with EEA relevance
E. Gerald Corrigan, “Are Banks Special?”, Annual Report 1982, Complete Text, Federal Reserve Bank of Minneapolis(1982)
Edward V. Murphy, M. Maureen Murphy, Michael V. Seitzinger, Bitcoin: Questions, Answers, and Analysis of Legal Issues (Congressional Research Service, 2015.10.13.)
Ensuring Responsible Development of Digital Assets, Executive Order 14067 of March 9, 2022
FinCEN, Application of FinCEN’s Regulations to Certain Business Models Involving Convertible Virtual Currencies, Guidance FIN-2019-G001, May 9, 2019
FinCEN, Application of FinCEN’s Regulations to Persons Administering, Exchanging, or Using Virtual Currencies, Guidance FIN-2013-G001, March 18, 2013
Francesca Carapella, Jean Flemming, Central Bank Digital Currency: A Literature Review, FEDS Notes, Board of Governors Federal Reserve System, November 9, 2020
G.J. Thompson, The Wallis Inquiry: Perspectives from the Reserve Bank, 5 Sep. 1996
GLOBAL FINANCIAL STABILITY REPORT - COVID-19, Crypto, and Climate: Navigating Challenging Transitions (IMF, October 2021)
Gonzalo Capriles-Baena, “Petro, The ”Virtual Currency“ of the

Venezuelan Government", LEĜA In-Depth No.1, LEĜA ABOGADOS, May 2018

Hal S. Scott, "Corporate Wire Transfers and the Uniform New Payments Code," Columbia Law Review, Vol. 83, No. 7 (Nov., 1983)

He, D., R. Leckow, V. Haksar, T. Mancini-Griffoli, N. Jenkinson, M. Kashima, T. Khiaonarong, C. Rochon, and H. Tourpe, 2017 Fintech and Financial Services: Initial Considerations, Staff Discussion Note No. 17/05, IMF(2017)

Interpretive Note to FATF Recommendation 15, FATF, June 2019

John Armour, Daniel Awrey, Luca Enriques, Jeffrey N Gordon, Colin P. Mayer, Jennifer Payne, Principles of financial regulation, Oxford University Press, 2016

John Casanova, Max Savoie, Payment Services: Law and Practice, Edward Elgar Publishing, 2022

John Smart, Jamais Cascio, Jerry Paffendorf, Metaverse Roadmap - Pathways to the 3D Web, A Cross-Industry Public Foresight Project (Acceleration Studies Foundation, 2021)

Jon M. Garon, Legal Implications of a Ubiquitous Metaverse and a Web3 Future, 10 jan 2022

Kenneth S. Rogoff, The Curse of Cash (Princeton University Press, 2016)

Lawrence Lessig, Code Is Law On Liberty in Cyberspace, Harvard Magazine (2000.1.1.)

Mandy Mengyu Li, 2020 - End or Revival of the OCC Fintech Charter?, JOLT Digest, Harvard Journal of Law and Technology (April 8, 2020)

Max Raskin, The Law and Legality of Smart Contracts, 1 Georgetown Law Technology Review 304 (2017)

Money and Payments: The U.S. Dollar in the Age of Digital Transformation, RESEARCH & ANALYSIS (Board of Governors of The Federal Reserve System, January 2022)

OCC, Comptroller's Licensing Manual Supplement: Considering Charter Applications From Financial Technology Companies, July 2018

OCC, Exploring Special Purpose National Bank Charters for Fintech

Companies, December 2016
Paige Pidano Paridon, Legal Authority to Issue a U.S. Central Bank Digital Currency, Bank Policy Institute, June 9, 2021
Paola Boel, “Payment systems – history and challeges”, SVERIGES RIKSBANK ECONOMIC REVIEW 2019:1 (Sveriges Riksbank, 2019)
Paul van der Knaap, Taco de Vries, World Cash Report 2018 (G4S & Payment Advisory Group, 2018)
Phil Hanratty, The Wallis Report on the Australian Financial System: Summary and Critique, Research Paper 16 1996-97 (Library of Parliament of Australia, 23 June 1997)
Raphael Auer and Rainer Böhme, Central bank digital currency: the quest for minimally invasive technology, BIS Working Papers No. 948 (BIS, June 2021)
Raphael Auer and Rainer Böhme, The technology of retail central bank digital currency, BIS Quarterly Review (BIS, March 2020)
Report on Digital Asset Financial Stability Risks and Regulation 2022, FSOC 2022
Ross Cranston, Emilios Avgouleas, Kristin van Zwieten, Christopher Hare, Theodor van Sante, Principles of Banking law (OUP, 2017)
Sarah Green, ‘It’s Virtually Money’ in David Fox, Sarah Green(ed), Cryptocurrencies in Public and Private Law (OUP, 2019)
Satoshi Nakamoto, Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System (2009)
Scholz, Lauren, Algorithmic Contracts, Stanford Technology Law Review, Vol. 20, 2017
Select Committee on Financial Exclusion, Tackling financial exclusion: A country that works for everyone?, House of Lords, 25 March 2017
Sergio Gorjon, “The Role of Cryptoassets as Legal Tender: The Example of El Salvador”, Economic Bulletin, Analytical Article 35/21, Banco de Espana, 2021
Simon Gleeson(1997), Personal Property Law (FT Tax & Law, 1997)
Simon Gleeson(2018), The Legal Concept of Money (OUP, 2018)

Steve H. Nickles, Mary Beth Matthews, Payments Law (West Academic Publishing, 2017)
Timothy Crisp, Crypto, DeFi, and Money Transmitter Laws: Navigating the Maze, June 17, 2021
Treaties of Human Nature, 1738-40 (OUP, 2000)
Uniform Law Commission, Money Services Act (October 25, 2018)
United Nations Convention on the Use of Electronic Communications in International Contracts (New York, 2005)
Viviana Alfonso, Codruta Boar, Jon Frost, Leonardo Gambacorta, Jing Liu, E-commerce in the pandemic and beyond, BIS Bulletin, No.36, 12 January 2021
William J. Magnuson, “Financial Regulation in the Bitcoin Era”, Stanford Journal of Law, Business, and Finance, Vol. 23, No. 2, Texas A&M University School of Law Legal Studies Research Paper No. 18-21, 2018

「ビットコインをはじめとする『価値記録』への対応に関する【中間報告】」(2014年6月19日)、Active ICT JAPAN
「金融審議会『決済業務等の高度化に関するワーキング・グループ』報告の公表について」(2015年12月22日)、金融庁
小山嘉昭, 銀行法精義, 金融財政事情研究会(2018)
小林雅史, “ビットコインなど仮想通貨の動向 - 仮想通貨の「光」と「陰」”, 基礎研レポート (ニッセイ基礎研究所, 2016.9.14.)
決済に関する研究会, 決済に関する論点の中間的な整理について (金融庁, 2007. 12.18.)
資金決済に関する法律施行令(平成三十年十二月二十七日)
KPMGコンサルティング株式会社, 仮想空間の今後の可能性と諸課題に関する調査分析事業 報告書 (経済産業省, 2021.3.26.)

Abstract

Study on the Legal Aspects of Payment Instruments

Dongkwan Jo

Law on Financial Regulation

The Graduate School

Seoul National University

A study on the legal aspects of payment instruments began by discovering the legal problem of user protection in various phenomena arising from changes in payment instruments due to technological development. The first legal issue recognized was the ‘cash payment option right’. As time goes on, the places where you can use cash start to decrease, and now you can easily find situations where people refuse to use cash. If a user who has only cash and does not have a car visits a hospital when he or she is sick and is denied the use of public transportation for using cash, he or she can face a very embarrassing and hopeless situation. From my point of view, that case did not seem to be a desirable phenomenon, and I came to think of the need to review what kind of legal problems there are.

The cause of the problem of ‘cash payment options right’ in the Republic of Korea, which has already entered a low-cash society, is that the use of credit cards and prepaid electronic payment instruments has rapidly increased as new payment instruments called 'simple

payment' and 'simple remittance' have been used. The COVID-19 infectious disease pandemic that occurred in early 2020 had a social impact in many ways, but in particular, the government provided a large number of disaster subsidies supported through local governments in so-called 'local currency', supporting simple payment and simple remittance. It also dramatically increased the number of uses of local currency.

Simple payment is an electronic conversion of credit card payment information, and credit card companies issuing credit cards are subject to significant financial regulations, so it was difficult to see that there was a user protection problem. However, it was found that simple remittance deviated from the original purpose of prepaid electronic payment and included various problems in user protection. In particular, there was a serious legal problem with the protection of the user's deposit, which is the prepayment that the user has to pay to the electronic financial company to use the prepaid electronic payment means. In case credit risk occurred to the electronic financial business, there was no legal way for users to check their user deposits in the electronic financial business's bank account. The same problem also occurred when a user made a mistake using prepaid electronic payment instruments. Moreover, when an electronic financial company self-clearing transactions of prepaid electronic payment instruments between users, this problem is further aggravated. New problems that could not be found in transfers between bank accounts using the Internet were emerging, and it was soon found that they were related to the payment system. This is because the confirmation of legal rights to user deposits differs depending on the case where the payment system is involved and the case where it is not.

If so, can it be solved by making it mandatory for prepaid electronic payment transactions to go through the payment system for the protection of users? Looking at the payment system from this point of view, there was a problem with the current payment system itself. As

the KFTC, the only small-amount clearing institution in the payment system carried out clearing without legal grounds for clearing, the legal effect of clearing was in an unstable state. There was a possibility that the legal effect of the clearing achieved through payment transactions between users have already been terminated by electronic prepaid payment means, but the KFTC's clearing effect does not take place, so if a situation arises where the user cannot convert the amount corresponding to the prepaid electronic payment instruments to legal currency, as a user, it would suffer economic damage as much as the insufficient amount, and it seemed that legal supplementation was necessary in some way.

The discovery of these problems served as an opportunity to reexamine central bank digital currency and virtual assets, for which many research results have been published recently, from the perspective of user protection. However, since various types of central bank digital currency and virtual assets have not yet been legally introduced as means of payment instruments, and various types are being discussed, it was necessary to precede the work of reviewing types that could be introduced as payment instruments compared to the current legislation. Based on the review results by type, we examined whether there are any problems with user protection when central bank digital currency and virtual assets were introduced as payment instruments.

The purpose of this study is to comprehensively identify the legal challenges resulting from changes in payment instruments due to technological development and to suggest improvement measures centering on the protection of users. To this end, in this study, payment instruments were divided into 'government-led payment instruments' issued by the government and operated by the government, and 'market-led payment instruments' used in the market.

Through this study, the conclusion to the question of how the financial regulatory laws related to payment instruments should be

changed in order to protect users from various phenomena caused by changes in payment instruments is as follows.

With respect to changes in the government-led payment method, legal improvements to protect users were sought, focusing on securing cash payment options, maintaining the principle of minimum intervention, and protecting personal information and privacy.

First, it is necessary to revise the 「Bank of Korea Act」 to secure the option of cash payment in terms of financial inclusion in a low-cash society. It is interpreted that the compulsory circulation of legal currency stipulated in Article 48 of the same Act can be excluded by agreement of the parties, so it is difficult to secure the option of cash payment only with that provision.

Second, in order to introduce CBDC, a new regulation must be established in the 「Bank of Korea Act」, and in order to maintain the principle of minimum intervention implicit in Article 79 of the same law and to protect the privacy of private life, brokerage-token-type-distributed ledger for micropayments considering that it is appropriate to issue in a form, and considering that it is a government-led payment method, non-financial companies among participating institutions that will be entrusted with CBDC business must be given a real-name verification duty or an external clearing duty.

Third, under the current law, it is appropriate to leave 'local love gift certificates' only in the form of securities and prepaid electronic payment instruments, and block the issuance of prepaid cards in accordance with Article 2, Subparagraph 8 of the 「Specialized Credit Financial Business Act」. In addition, "local currency" should be deleted from the definition of Article 2, Subparagraph 1 of the Local Love Gift Certificate Act.

Next, with respect to changes in market-driven payment instruments, a comprehensive review was conducted focusing on the principle of first performance and later dispute and the principle of equal function, equal risk, and equal regulation for electronic payment instruments,

payment business, payer, and payment system. Regarding the means of payment of virtual assets and the metaverse platform, legal improvement measures for user protection were sought in consideration of the legal concept of money under financial regulation laws.

First, in order to cover the payment business of non-financial companies separately from the exchange business of banks, unification of electronic payment instruments centered on the movement of funds, definition of user accounts, new management of user entrusted funds, participation of non-financial companies in the payment system, it is necessary to prepare a legal basis for clearing and clearing institutions and supervisory institutions in the payment system. It is appropriate for the Financial Services Commission to take charge of this.

Second, in order to confirm users' rights and protect deposits in case of credit risk of non-financial companies engaged in payment business, large-scale non-financial companies are obliged to participate in the payment system and external clearing, and for small non-financial companies, depending on the user's choice, it is appropriate to use an external clearing institution of KFTC. In addition, a legal basis is needed to ensure the legal effect of the clearing of the clearing institution.

Third, in the case of virtual assets, it is appropriate to classify them according to the type, and avoid non-collateralized virtual assets as they can lead to instability of the financial system if they are accepted as payment instruments under the financial regulation laws. However, there is a possibility that decentralized and non-collateralized virtual assets can be accepted as a means of payment under the financial regulation laws. Next, there are various types of collateral-type virtual assets, but on the premise that the electronic financial regulation laws of the 「Electronic Financial Transactions Act」 are unified centering on the function of transferring funds, legal tender-type stablecoins may be accepted among the electronic financial regulation laws.

keywords : Payment Instruments, CBDC, Virtual Asset, Electronic Financial Transactions Act, Metaverse Platform, Payment System
Student Number : *2016-37495*