

디지털자산거래소 지분 규제에 대한 정책 심포지엄

일시 | 2026. 2. 24. (화) 오전 10시

장소 | FKI타워 컨퍼런스센터 2층 토포즈홀

Program

디지털자산 거래소 지분 규제에 대한 정책 심포지엄



사회: **김시홍** 사무국장[(사)디지털금융법포럼]

시간	내용	
10:00~10:05 (5분)	인사 및 내빈 소개	
10:05~10:15 (10분)	환영사	<ul style="list-style-type: none"> » 윤성승 회장[(사)디지털금융법포럼] » 박성호 회장[(사)한국인터넷기업협회]
	기념촬영	
10:15~10:35 (20분)	발제 1: 가상자산거래소 소유 규제의 주요 쟁점과 향후 과제 » 김효봉 변호사[법무법인(유) 태평양]	
10:35~10:55 (20분)	발제 2: 가상자산거래소 지배구조 규제 방향: 혁신과 책임 강화 » 김윤경 교수[인천대학교 동북아국제통상물류학부]	
10:55~11:00 (5분)	장내정리	
11:00~11:45 (45분)	종합토론	<ul style="list-style-type: none"> » <좌장> 류혁선 교수[한국과학기술원 경영대학] » 정혜련 교수[경찰대학교 법학과] » 강현구 변호사[법무법인(유) 광장] » 황현일 변호사[법무법인(유) 세종] » 유정희 본부장[벤처기업협회]
11:45~11:55 (10분)	Q&A	
11:55~12:00 (5분)	폐회	

Contents

디지털자산 거래소 지분 규제에 대한 정책 심포지엄



- 환영사 윤성승 회장[(사)디지털금융법포럼] 1
- 환영사 박성호 회장[(사)한국인터넷기업협회] 3

발제 1

가상자산거래소 소유 규제의 주요 쟁점과 향후 과제

김효봉 변호사[법무법인(유) 태평양] 5

발제 2

가상자산거래소 지배구조 규제 방향: 혁신과 책임 강화

김윤경 교수[인천대학교 동북아국제통상물류학부] 19

종합토론

〈좌장〉 류혁선 교수[한국과학기술원 경영대학]

정혜련 교수[경찰대학교 법학과] 35

강현구 변호사[법무법인(유) 광장] 37

황현일 변호사[법무법인(유) 세종] 39

유정희 본부장[벤처기업협회] 41

환영사

여러분 안녕하십니까?

오늘 디지털금융법포럼과 한국인터넷기업협회가 공동으로 ‘디지털 자산 거래소 지분 규제에 대한 정책 심포지엄’을 개최하게 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다. 먼저 오늘의 심포지엄을 준비해주신 한국인터넷기업협회 박성호 회장님을 비롯한 관계자 여러분과 디지털금융법포럼의 관계자 여러분의 노고에 진심으로 감사드립니다.



또한 심포지엄에 참석해주신 모든 분들께 감사드리며, 특히 바쁘신 일정에도 불구하고 주제 발표를 해주실 김효봉 변호사님과 김윤경 교수님께 감사드리고, 종합토론의 좌장을 맡아주신 류혁선 교수님과 토론자들께도 감사드립니다.

국제적으로 가상자산 관련한 사업 친화적인 국가의 순위를 평가함에 있어서, 가상자산 관련 특허, 거래소의 수, 관련 직업의 수뿐만 아니라, ‘법제적인 명확성’을 주요 변수로 고려하고 있습니다. 이러한 측면에서 보면, 최근 정부와 국회가 디지털자산기본법의 제정 등 입법을 추진하는 것은, 가상자산 관련 법적 명확성에 기여함으로써 대한민국의 가상자산 사업환경의 국제적인 순위를 높일 수 있다는 점에서 매우 환영할 만한 방향이라고 할 수 있습니다.

그러나 구체적인 정책방향과 법안의 내용에 있어서 가상자산 사업이 민간의 투자와 혁신을 기반으로 성장해온 특성을 충분히 반영하지 못할 경우, 가상자산 사업의 글로벌 경쟁력 약화로 이어질 수 있다는 우려도 제기되고 있습니다. 특히 가상자산 사업의 진입규제는 매우 중요한 문제인데, 특히 진입규제로서 대주주 지분 규제 및 스테이블코인 사업자의 자격 요건이 디지털자산의 생태계를 위축시키지 않으면서도 가상자산 산업과 혁신 기업이 지속적으로 성장할 수 있는 합리적인 제도가 되도록 방향을 설정할 필요가 있습니다.

오늘 심포지엄에서 논의되는 사항들이 디지털자산기본법 등 관련 법률의 제정 방향에 많은 시사점과 건설적인 대안을 제시하는 유익한 기회가 될 것으로 기대합니다.

이번 심포지엄에 참석해주신 모든 분들께 다시한번 감사드립니다. 감사합니다.

2026년 2월 24일

(사)디지털금융법포럼 회장 **윤 성 승**

환영사

안녕하십니까. 한국인터넷기업협회 회장 박성호입니다.

“디지털자산 거래소 지분 규제에 대한 정책 심포지엄”에 참석해주신 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

먼저 오늘 뜻깊은 자리를 함께 마련해 주신 디지털금융법포럼 윤성승 회장님께 깊이 감사드립니다. 아울러 발제와 토론을 위해 귀중한 시간을 내어주신 법무법인 태평양 김효봉 변호사님과 인천대학교 동북아국제통상물류학부 김윤경 교수님, 한국과학기술원 경영대학 류혁선 교수님, 경찰대학교 법학과 정혜련 교수님, 법무법인 광장 강현구 변호사님, 법무법인 세종 황현일 변호사님, 벤처기업협회 유정희 본부장님의 노고에도 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

오늘 세미나는 디지털자산 산업을 둘러싼 중요한 제도적 갈림길에서 우리가 반드시 함께 고민해야 할 질문을 던지고자 마련되었습니다.

최근 금융당국은 가상자산거래소를 공공 인프라로 규정하여 대주주 지분율을 15~20% 수준으로 제한하는 방안과 함께 은행 중심의 원화 스테이블코인 발행 도입을 검토하고 있습니다. 이에 대해 학계와 산업계에서는 혁신 위축, 산업 성장 동력 약화, 기업가정신 훼손 가능성 등 여러 우려의 목소리가 나오고 있습니다.

가상자산과 디지털금융 산업은 수많은 스타트업과 벤처 기업들이 불확실성과 실패의 위협을 감수하며 민간의 자본과 기술, 아이디어를 기반으로 성장시켜 온 영역입니다. 이러한 산업의 특성을 충분히 고려하지 않은 채 시장이 형성된 이후 지분 구조를 일률적으로 제한하는 규제가 도입된다면, 앞으로 우리 사회에서 과감하게 도전하는 창업가가 얼마나 나올 수 있을지 고민하지 않을 수 없습니다.



일부에서는 이러한 환경으로 인해 해외 자본 의존도가 높아지거나, 기업이 보다 우호적인 제도 환경을 찾아 해외 시장 진출을 우선적으로 고려하게 될 가능성도 제기하고 있습니다. 국내에서 우리 자본과 기술로 만든 유망 스타트업, 벤처 기업들이 해외로 눈을 돌리게 된다면, 이는 장기적으로 국내 산업 생태계의 역동성을 약화시키는 요인이 될 수 있습니다.

지금 글로벌 디지털자산 시장은 빠르게 재편되고 있습니다. 미국, 중국, 일본 등 주요 국가들은 제도적 틀을 정비하면서도 혁신 기업의 참여를 유도하기 위한 다양한 시도를 병행하고 있습니다. 우리는 후발주자로서 치열한 경쟁 속에서 속도와 방향을 동시에 고민해야 하는 단계에 놓여 있습니다. 안정과 혁신을 모두 고려한 정책적 지원을 바탕으로 산업을 발전시켜야 할 때입니다.

경쟁과 혁신이 제한된 환경에서는 기술 발전도, 글로벌 경쟁력도 기대하기 어렵습니다. 디지털자산 정책 역시 통제와 관리의 관점이 아니라 어떻게 하면 책임 있는 혁신을 촉진할 수 있을 것인가라는 질문에서 출발해야 할 것입니다.

오늘 세미나를 통해 학계와 산업계의 목소리가 균형 있게 공유되고, 그 결과가 향후 입법과 정책 설계 과정에 의미 있게 반영되기를 기대합니다.

참석해 주신 모든 분들께 다시 한 번 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2026년 2월 24일

(사)한국인터넷기업협회 회장 **박 성 호**

발제 1

가상자산거래소 소유 규제의 주요 쟁점과 향후 과제

김효봉 변호사
법무법인(유) 태평양



가상자산거래소 소유 규제의 주요 쟁점과 향후 과제

© BAE KIM & LEE LLC. ALL RIGHTS RESERVED.

일자
2026년 2월 24일

소속
법무법인(유한)태평양

발표자
김효봉 변호사



법무법인(유)태평양
김 효 봉 변호사

T. 010-3304-9015

E. hyobong.kim@bkl.co.kr

bkl

CONTENTS

- I. 가상자산거래소 소유 규제의 내용
- II. 소유 규제 관련 법률적 쟁점사항
- III. 소유 규제 관련 산업적 쟁점사항
- IV. 향후 과제

bkl

I. 가상자산거래소 소유 규제의 내용

bkl

I. 가상자산거래소 소유 규제의 내용

◆ 논의 경과 및 주요 내용

1 2025. 12. 23. 금융위와 민주당 디지털자산 TF 의원실 면담시 최초 쟁점화

2 주요 내용

- 이슈: 1,100만 명 이용 거래소는 유통의 핵심 인프라임에도 소수 창업자주주의 지배력 행사 및 운용수익 집중 문제
- 미비점: 대주주 적격성 요건, 준법감시인 선임, 감사위원회 설치 등 지배구조 투명성 및 사회적 신용 확보 장치 부족

3 조율방안

- 자본시장 대체거래소(ATS)에 준하여 대주주 적격성 심사 등 지배구조 체계 확립 및 소유분산 기준(예: 15~20%) 도입
- 전업주의 명시, 업무규정 마련 의무, 자기자본 추가 확충 등 시장 운영의 공정성, 안정성 강화장치 마련

<참고> 자본시장법상 ATS 기준

(원칙) 특수관계인 포함 의결권 있는 주식의 15% 초과 소유 제한

(예외) 정부 및 공모펀드 적용 제외, 금융회사 등은 금융위 승인을 받아 30%까지 소유 가능

II. 거래소 소유 규제 관련 법률적 쟁점사항

bkl

II. 소유 규제 관련 법률적 쟁점사항

◆ 소유 규제는 우리 헌법상 가능한가?

1 신규 대주주에 대해서만 적용시, 현행 문제점 해소 불가

- 현재 대주주에 대한 소급적용 예정

2 현재 5대 원화마켓 거래소의 지분구조 (최대주주)

- 업비트 | 송지형 25.5%
- 빗썸 | 빗썸홀딩스 73%
- 코인원 | 차명훈 53%
- 코빗 | 미래에셋컨설팅 92%
- 고팍스 | 바이낸스 67%

<참고> 한국거래소 및 대체거래소 주주 현황

한국거래소

- 35개 증권회사 계열 88.18%, 중소기업진흥공단 3.03%, 한국증권금융 2.12% 등 다수 금융사 분산 참여 구조

대체거래소(ATS)

- 금융투자협회 + 7개 대형 증권사(미래에셋, 한투, 삼성, 신한, NH, KB, 하나 등) 각 100억 원씩 출자하여 출범

가상자산거래소는 ①지분구조가 이미 존재하고, ②자금조달 기능이 없으며, ③중개기관을 통한 거래방식 아님(B2C)

II. 소유 규제 관련 법률적 쟁점사항

◆ 소유 규제는 우리 헌법상 가능한가?

헌법 제13조 제2항

“모든 국민은 소급입법에 의하여 참정권의 제한을 받거나 재산권을 박탈당하지 아니한다.”

헌법재판소의 입장

1. **진정소급입법**에 의한 재산권 박탈은 원칙적으로 금지 - “이미 과거에 완성된 사실 또는 법률관계를 규율대상으로 하는 경우”
2. 예외적으로 허용되는 경우

헌재 1996. 2. 16. 선고 96헌기2,96헌바7,96헌바13 전원재판부 [5·18민주화운동등에관한특별법제2조위헌제청등]

- (1) 진정소급입법이라 하더라도 **기존의 법을 변경하여야 할 공익적 필요는 심히 중대한 반면**에 그 법적 지위에 대한 개인의 신뢰를 보호하여야 할 필요가 상대적으로 적어 개인의 신뢰이익을 관철하는 것이 객관적으로 정당화될 수 없는 경우에는 예외적으로 허용될 수 있다.
- (2) 진정소급입법이 허용되는 예외적인 경우로는 일반적으로 **국민이 소급입법을 예상할 수 있었거나, 법적 상태가 불확실하고 혼란스러웠거나 하여 보호할 만한 신뢰의 이익이 적은 경우와 소급입법에 의한 당사자의 손실이 없거나 아주 경미한 경우, 그리고 신뢰보호의 요청에 우선하는 심히 중대한 공익상의 사유가 소급입법을 정당화하는 경우를 들 수 있다.**”

II. 소유 규제 관련 법률적 쟁점사항

◆ 소유 규제는 우리 헌법상 가능한가?

Q1. 국민이 소급입법을 예상할 수 있었는가?

Q2. 법적 상태가 불확실하고 혼란스러웠거나 하여 보호할 만한 신뢰의 이익이 적었는가?

Q3. 소급입법에 의한 당사자의 손실이 없거나 아주 경미한 경우인가?

Q4. 신뢰보호의 요청에 우선하는 심히 중대한 공익상의 사유가 소급입법을 정당화할 수 있는가?

→ 그간 인정된 “심히 중대한 공익상 사유”

- ① 반민족행위자 재산 환수, ② 5.18 민주화운동등에관한 특별법 제정으로 내란행위자 처벌

“집권과정에서 한정질서파괴범죄를 범한 자들을 응징하여 정의를 회복하여 왜곡된 우리 헌정사의 흐름을 바로 잡아야 할 뿐만 아니라, 앞으로는 우리 헌정사에 다시는 그와같은 불행한 사태가 반복되지 않도록 자유민주적 기본질서의 확립을 위한 헌정사적 이정표를 마련하여야 할 공익적 필요는 매우 중대한 반면, 이 사건 반란행위자들 및 내란행위자들의 군사반란죄나 내란죄의 공소시효 완성으로 인한 법적 지위에 대한 신뢰이익이 보호받을 가치가 별로 크지 않다는 점에서, 이 법률조항은 위 행위자들의 신뢰이익이나 법적 안정성을 물리치고도 남을 월등히 중대한 공익을 추구하고 있다고 평가할 수 있다”



II. 소유 규제 관련 법률적 쟁점사항

◆ 소유 규제는 우리 헌법상 가능한가?

금융위원회 보도자료 *가상자산사업자 신고제도 도입*
 보도사항 2024. 8. 25.(목) 오전 배포 2024. 8. 24.(화) 09:00

가상자산사업자 신고제도를 보완합니다.

또한, 가상자산사업자의 대주주 현황을 신고사항으로 추가하였다.

지금까지는 신고사항에 주주 관련 항목이 포함되어 있지 않아 가상자산 사업자의 최대주주 및 주요주주 등의 현황을 파악할 수 있는 법적 근거가 부재하였으나, 이번 감독규정 개정으로 대주주에 관한 정보(성명, 주소 등)를 신고사항으로 추가하여 대주주 현황을 파악하는 법적 근거가 마련되었다.

* 금융사치예구조법 제2조제6호 대주주 정의(최대주주 및 주요주주 등) 조항 준용

○ 대주주, 가상자산 관련 법령준수체계, 사업장 소재지 등의 변경 → 변경후 14일 내 신고
 * 법령준수체계의 경우 중요한 변경사항에 한정하여 변경신고토록 할 예정

이번 개정 감독규정은 시행(24.6.27일) 즉시 가상자산사업자 신규·변경·갱신신고 심사에 적용(부칙 제3조)되고, 기존 가상자산사업자는 개정 감독규정에 따라 새롭게 신고사항에 추가된 대주주 현황, 가상자산 관련 법령준수체계에 관한 사항을 시행일로부터 3개월 이내에 신고(부칙 제2조)하여야 한다.

가상자산사업자 갱신신고 현황

서비스명	갱신신고 수리증 교부일
프라뱅	2025.01.03
비블록	2025.02.15
코다	2025.02.28
케이닥	2025.03.22
포블	2025.03.22
플라이빗	2025.03.22
오하이윌렛	2025.03.28
빗크몬	2025.04.25
두나무	2025.12.23
코빗	2026.02.06
BTX	2026.02.06

가상자산사업자 갱신신고 수리 현황 /자료=FIU, 테크M



II. 소유 규제 관련 법률적 쟁점사항

◆ 소유 규제는 우리 헌법상 가능한가?

중소 거래소, 코인 팔아야 연명...가상자산 업계 '한파'

입력 2026-02-09 07:00:00

코인 25개 매도 예정...“인건비 등 운영경비 충당”
 중소형 가상자산 거래소, 영업손실 장기화...“과징금 부담”

코인마켓 11곳 중 10곳 자본잠식...라이선스 매각도 '난항'

2025. 12. 9. 13:00



한국 가상자산 시장의 경쟁력을 바탕으로, 라이선스 매각이 가능
 적자인 코인마켓 거래소의 라이선스 매각이 가능한가? (경영권 없음) 인수자가 없을 경우, 지분구조 개선의 현실적 방안은?
 “유통의 인프라 기관”에 대한 규제 금융이 가능한가?

II. 소유 규제 관련 법률적 쟁점사항

◆ 소유 규제는 과잉금지원칙을 충족하는가?



II. 소유 규제 관련 법률적 쟁점사항

◆ 목적의 정당성 - 가상자산거래소는 인프라 기관인가?



II. 소유 규제 관련 법률적 쟁점사항

◆ 소유규제는 과잉금지원칙을 충족하는가?

● 은행 VS 가상자산거래소

은행	비교 항목	가상자산거래소
예금+대출 통한 독점적 신용창출	신용창출	신용창출 기능 없음
예금보험, 최종대부자 등 국가 개입 예정	공적자금 개입	공적자금 개입 가능성 없음
부실 시 통화신용 시스템 붕괴 가능	시스템 리스크	시스템 붕괴 문제 초래하지 않음
계열사 편중여신 등 심각	사금고화 위험	사금고화 우려 없음
화폐·신용·결제 국가 핵심기능 직결	공공성	민간 기술/투자 산업

II. 소유 규제 관련 산업적 쟁점사항

◆ 소유규제는 과잉금지원칙을 충족하는가?



Ⅲ. 소유 규제 관련 산업적 쟁점사항

bkl

Ⅲ. 소유 규제 관련 산업적 쟁점사항

◆ 산업 성장과 국가경쟁력 측면



Ⅲ. 소유 규제 관련 산업적 쟁점사항

◆ 감독정책의 신뢰성 측면

1 그간 가상자산거래소의 법적 지위

- 가상자산은 비금융 → 카지노사업자와 함께 FIU가 검사, 금소법과 지배구조법 적용 배제, 인가제 대신 신고제 도입
- 거래소는 자금세탁위험이 높은 고위험 사업으로 EDD 대상, 가상자산 관련 업종에 대해 은행계좌 발급도 제한(디뱅크)
- 유흥주점업이나 사행시설 관리 운영업과 함께 벤처기업 결정 대상(현재는 가능), 금융회사 진입 금지("금가분리" 원칙, 금융안정성 보장 목적)
⇒ 거래소는 인프라 기관으로 인식되거나 취급된 적이 없음

2 정책의 신뢰성과 일관성

- 국내 가상자산거래소의 밸류는?
- 소유 규제를 시행할 경우 거래소의 지분은 금융회사(주로 은행)가 취득하여야 함
- 금융안정을 이유로 최근까지 유지해 온 금가분리 정책에서 선회하여, 거래소의 지분을 사실상 금융기관만 보유할 수 있도록 하는 것은 정당한가?
- 감독정책의 신뢰성과 일관성은 시장 질서에 있어서 핵심적인 가치이며 지켜져야 함, 가상자산거래소의 지배구조 개선을 상회하는 가치

Ⅲ. 소유 규제 관련 산업적 쟁점사항

◆ 기존 금융 규제 및 정책과 정합성 측면

1 은행법상 지분 보유 규제와 충돌

- 가상자산업은 "금융" 업종으로 분류되지 않음
 - 은행은 해당 회사 지분을 **15% 이내로만 보유 가능**
 - 금융지주회사의 경우 **자회사가 아닌 다른 회사**에 대해서는 **5% 초과지분 보유 금지**(금융지주회사법 제44조)
(단, 금융업 영위 회사 또는 밀접 관련 회사는 예외)
 - 금융지주회사의 **자회사인 은행**이 거래소를 금융지주 체계 내 편입하려면 **손자회사**로 두어야 하는데, 이 경우 **은행은 거래소를 100% 보유** 필요
- 은행법상 지분보유규제는 **혁신금융서비스 특례 대상이 아님**
- 따라서, 은행 또는 금융지주 체계 하에서 자회사 또는 손자회사로 편입하려면 은행법 개정을 통해 지분 보유 규제를 완화 또는 예외를 두거나, 가상자산거래소를 "금융" 업종으로 분류하여야 함
- 위와 같은 해결이 가능하다 하더라도, 이는 다시 **소수 대주주의 지배력과 운용수익 집중** 문제를 야기

거래소 소유규제를 위해 은행의 소유규제를 완화하거나, 거래소를 금융으로 편입하는 것은 기존 규제 및 정책의 신뢰성 저하
현행 금융지주체계 내에서 거래소를 100% 손자회사로 둘 경우 소수 대주주의 지배력 & 운용수익 집중 문제 미해소

Ⅲ. 소유 규제 관련 산업적 쟁점사항

◆ 기존 금융 규제 및 정책과 정합성 측면

2 금융 관련 업권법상 건전성 규제와 충돌

- 은행 등 금융회사가 가상자산거래소를 보유하고 실질지배할 경우, 해당 거래소는 연결대상 자회사가 되므로 거래소의 자산, 부채가 모두 연결재무제표에 포함됨
- 따라서, 거래소가 보유한 가상자산의 평가액도 연결재무제표에 반영됨
- 운영상 적자가 발생하거나 보유 가상자산의 평가액이 변동할 경우 금융회사의 건전성 및 주가 등에 직접적인 영향을 미침

가상자산 산업은 부침이 심하고, 가상자산의 가격 변동성은 대단히 높음
금융회사의 재무제표에 직접 반영될 경우 기존 금융 규제가 목표로 하는 금융회사의 건전성 확보 및 금융안정과 상충 우려

IV. 향후 과제

IV. 향후 과제

◆ 소유 규제를 반영한 입법안 발의 전에 충분한 공개 토론 및 논의

- ✓ 감독당국이 목표로 하는 공익이 무엇인지에 대한 정확한 이해 필요
- ✓ 이러한 공익을 달성할 수 있는 적절하고 피해를 최소화하는 정책 수단에 대한 열린 논의가 필수적
- ✓ 각분야 전문가들이 목소리를 내고 논의에 참여할 필요

◆ 소유 규제가 “우리 법제 하에서 실현 가능한가”에 대한 면밀하고 구체적인 검토

- ✓ 헌법, 행정법 및 금융규제법의 측면에서 다각적인 법리 검토가 필요
- ✓ 소유 규제의 입법은 향후 국가적으로 엄청난 비용을 지불하게 될 가능성이 있으므로, 학계를 중심으로 한 전문가 집단의 분석과 검토가 필수적이며, 이러한 검토를 거친 이후에 법안 형태로 발의하는 것이 적절
- ✓ 소유 규제 논의는 가상자산거래소의 지배구조에 문제가 있다는 식의 각론적인 논의가 아니라, 거시적인 관점에서 접근 필요
- ✓ 미래의 핵심 산업이 될 디지털자산 산업의 육성, 국가경쟁력 강화, 해외 사업자와의 장기적 분쟁 발생 가능성과 해외 주요국과의 관계에 미치는 영향, 금융산업과 자본시장에 미치는 영향, 유통 인프라 기관에 대한 공적 지원 문제, 조만간 새롭게 등장할 인프라 기관(AI 사업자 등)에도 동일한 방식의 소유 규제를 입법할 것인지 등이 종합적인 관점에서 신중하게 고려되어야 함

감사합니다

일자
2026년 02월 24일

소속
법무법인(유한)태평양

발표자
김효봉 변호사

발제 2

가상자산거래소 지배구조 규제 방향: 혁신과 책임 강화

김윤경 교수

인천대학교 동북아국제통상물류학부



가상자산거래소 지배구조 규제방향 - 혁신과 책임 강화

: 디지털자산 거래소 지분 규제에 대한 정책 심포지엄 (2026.2.24)

김윤경 (인천대학교)

Contents

- 1** 배경
- 2** 디지털자산기본법 입법 동향
- 3** 가상자산거래소 지배구조규제의 방향성
- 4** 시사점

1

배경

Part 1

가상자산시장의성장

- 2025년 상반기, 이용자 1,077만 명, 시가총액 95.1조 원, 일평균 거래금액 6.4조원 (금융감독원, 2025)
 - 2024년 하반기 시가총액 110.5조 원으로 2021년 55.2조 원의 약 2배 가까이 증가
 - 일평균 거래금액은 2023년 상반기 이후 견조한 증가 추세



4

Part 1

가상자산매매·중개업-벤처기업제한업종 지정 해제

- ❏ 2018년 「벤처기업육성에 관한 특별법(벤처기업법)」 시행령 개정으로 '벤처기업 제한업종' 지정
 - 업종 자체가 불법은 아니지만, 벤처기업으로 육성하기 위한 사회적 공감대 부족
 - ← 2018년 투기 과열 현상과 사회적 부작용 우려
 - * 제외업종: 일반 유흥 주점업, 무도 유흥 주점업, 기타 주점업, 기타 사행시설 관리 및 운영업, 무도장 운영업, 블록체인 기반 암호화 자산 매매 및 중개업
 - 기존 인증기업(두나무)의 지정 해제
- ❏ 2025년 '벤처기업 제한업종' 해제
 - 가상자산 산업의 글로벌 위상 변화와 국내 이용자 보호체계의 성숙 등을 반영
 - 블록체인·암호기술 등 디지털자산 생태계의 핵심 디테크 산업을 본격 육성하기 위한 기반
 - 정책배경: 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」 개정: 가상자산사업자 신고제 도입, 「가상자산 이용자 보호 등에 관한 법률」: 금융 당국의 감독체계 확립으로 가상자산산업 투명성 강화
 - 디지털자산 수탁 기업 외에도 거래소(포블게이트, 25.12.10) 신규 지정

5

Part 1

가상자산거래소규제 관련 현안

- ❏ B거래소 비트코인 오지급 사고
 - 이벤트 참여 이용자 695명에게 1인당 2000BTC 오지급 (2/6) - 보유수량보다 많은 가상자산 지급
 - 보상금 지급 대상 이용자의 거래 및 출금 차단 (2/6), 오지급 수량 99.7%의 거래 전 회수 (2/7)
 - 보유자산 활용 정합성 조치 (2/7), 7일간 전체종목 거래 수수료 0% 적용 (2/9)
- ❏ 금융당국 대응 및 조치
 - 금융위원회 긴급점검회의 (2/7), 국회 정무위 금융당국 업무 보고 (2/11)
 - 해당기업 현장점검 및 검사 전환 (2/10-), 주요4대 거래소의 전수점검 (2/11-)

6

2

디지털자산기본법 입법 동향

Part 2

디지털자산입법의 단계별 진행

- [1단계] 2024. 7월 「가상자산이용자보호법」 시행 (2023. 7월 제정)
 - 2021. 3월 「특정금융정보법」 개정: 가상자산사업자 신고제 도입, 자금세탁 방지 수단을 마련
 - 「가상자산이용자보호법」: 이용자의 예치금 및 가상자산 보호, 시세조종 등 불공정거래행위 규제, 금융당국의 가상자산사업자 등에 대한 감독·검사·제재권한 및 불공정거래행위자에 대한 조사·조치권한을 규정
 - * 가상자산 거래지원 모범사례 (DAXA): 자율규제로서 가상자산 거래지원 심사시 가상자산거래소가 공동으로 준수해야 하는 최소한의 기준 제시
- [2단계] 「디지털자산기본법」의 필요성 제기
 - '2단계 입법': 사업자 정의, 시장 진입·행위, 디지털자산발행·유통, 사업자 규제 등 시장 생태계 전반을 포괄
 - 「디지털자산기본법」: 이재명 정부 대선 공약의 핵심과제로 "감독" + "산업 진흥" 이원화 구조
 - FIU (금융정보분석원)의 신규시장 질서 확립 과정에서 가상자산사업자 대상 제재 및 과태료 부과

8

Part 2

[참고] 「특정금융정보법」의 개정 동향

1/29, 「특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」 본회의 통과 (2026. 8월 시행 예정)

(1) 가상자산사업자 심사 강화

• 가상자산사업자 범죄전력 심사대상 및 법률 확대: 대표자·임원 -> 대표자·임원 + **대주주**

* 대상법률: 특정금융정보법, 범죄수익은닉규제법, 테러자금금지법, 외국인거래법, 자본시장법 (벌금형 이상)

→ 현행법 + 마약거래방지법, 공정거래법, 조세범처벌법, 특정경제범죄법, 가상자산이용자보호법(벌금형 이상) 및 기타 다른 법률(금고형 이상)

• 사업자 적정성 심사: 사업자의 재무상태 및 사회적 신용 여부, 자금세탁방지 등 법규 준수를 위한 조직, 인력, 전산시스템, 내부통제체계 보유 여부

• 등록수리 후 조건부 승인의 법적 근거

(2) 퇴직자 제재조치 통보 조항 신설

• 특정금융정보법 위반 후 제재조치 전에 퇴직 임직원에 대한 제재조치 내용을 금융회사 등의 장에게 통보

[기대효과] 부적격사업자의 시장 진입 차단, 건전한 가상자산질서 확립, 투자자·이용자 보호 강화

9

Part 2

“정부 조율 방안” (디지털자산거래소 지배구조 개선방안)

주요 배경

• 다수의 이용자가 이용 중인 가상자산거래소는 KRX·ATS와 같은 **공공 인프라**

• 소수의 창업자·주주가 지배력을 행사하고, 수수료 등 **운용수익이 집중**

• 지배구조 투명성 **제도 미비** (대주주 적격성 요건, 준법감시인 선임, 이사회 독립성 등)

정부 조율 방안

• 자본시장법상 대체거래소(ATS)*에 준해

대주주 적격성 심사 등 지배구조 체계 확립, 소유분산 기준(예: 15~20%) 도입 제도화

• 전업주의 명시, 업무규정 마련 의무, 자기자본 추가 확충 등 시장 운영의 공정성·안정성 강화 장치

* 자본시장법상 대체거래소(ATS) 소유분산 기준

[원칙] 특수관계인을 포함하여 대체거래소의 의견권 있는 주식의 15%를 초과하여 소유할 수 없도록 제한

[예외] 정부·공모펀드는 적용 예외, 금융회사 등 대통령령으로 정하는 자는 금융위 승인을 받아 30%까지 소유가능 등

10

3

가상자산거래소 지배구조 규제의 방향성

Part 3

증권거래소 vs. 가상자산거래소

■ 사업을 이미 영위 중인 민간 가상자산사업자에게 적용하는 사후 규제에 대한 우려

	KRX	NEXTRADE
출범	2005년 1월	2025년 3월
주주 구성	<p>30개 금융투자업자 (증권사): 86.1%</p> <ul style="list-style-type: none"> 한국증권금융: 4.12% 중소벤처기업진흥공단: 3.03% 한국금융투자협회: 2.05% 한국거래소(자기주식): 3.80% 우리사주조합: 0.89% 개인주주 7인: 0.002% 	<p>국내 주요 증권사, 금융지주, IT 기업 34개사 공동출자</p> <p>* 한국금융투자협회: 6.64% (7대 증권사 + 1주) 7대 증권사: 각 6.64%</p>
소유 제한	<p>[자본시장법 제406조]</p> <p>개별주주의 의결권 있는 주식 5% 초과 소유 제한</p>	<p>[자본시장법 제78조 제5항]</p> <p>의결권 있는 주식 15% 초과 소유 제한</p> <p>*예외: 정부, 집합투자기구 (사모 제외), 대통령령으로 정하는 바에 따라 금융위의 승인을 받은 자</p>

자료: 각 거래소 홈페이지 및 언론 기사 참조해 작성
주: 한국거래소는 2024.12.31 기준, 넥스트레이드는 2025.3분기 영입보고서 기준

12

Part 3

증권거래소 vs. 가상자산거래소 (cont'd)

❏ 거래소 성격 및 기능 차이에 따른 규제 설계 필요

	한국거래소 · 넥스트레이드	가상자산거래소
근거법	「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 (허가 또는 인가) 거래소, 다자간매매체결회사	「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」 (신고) 가상자산사업자
기능	자본시장 내 자본조달 및 자원배분 (Primary Market)	가상자산 유통 (Secondary Market)
거래소 특성	운영(거래소)과 매매 중개(증권사)의 분리	운영과 매매 중개 결합 플랫폼
시장 성격	국내 독과점 시장 (대부분 증권사의 단일시장)	글로벌 경쟁 시장
소유분산규제 적용	증권사의 연합 영업체로 출발하며 분산	소유분산규제 도입 시, 거래소 설립 이후

13

Part 3

글로벌 규제 비교

❏ 주요국은 사업자의 주주 · 임원 적격성 규제를 시행 중이나, 대주주 지분 상한 선례는 존재하지 않음

- EU (MICA): 가상자산서비스제공자 신청시, 지배구조 설명서 제출, 주요 주주 (지분율 10% 이상, 상당한 영향력 보유) 및 경영진의 전문성, 평판, 범죄기록 등 심사업무 (Article 63, 68)
 - 미국 뉴욕주 (BitLicense): 자격 신청 시, 주요주주, 임원, 이사 및 주요 책임자에 신원조회 항목 규정 (신원정보, 범죄 및 수사기록, 민사 및 행정제재, 금융 신용도, FBI 범죄 경력 조회 위한 지문 제출) (23 NYCRR Part 200)
 - 일본 (PSA): 암호자산 교환업 등록 신청 시, 결격 사유로 사회적 신용, 반사회적 세력 관계, 금융관련 법령 위반 처벌 경력을 규정 (제63조의3)
 - 싱가포르 (PSA): 인가 신청시, 주주, 경영진의 범죄기록, 과거 사업 비윤리 행위, 재무건전성 심사 (Section 13)
- * Section 15 (인가 후 적격성 및 적합성 심사): 주요주주 변경 또는 지분율 상향시, 해당 주주의 적격성 재확인

14

Part 3

[사례] 글로벌 가상자산거래소

■ 글로벌 경쟁 거래소는 상장 이후 자율적 주식 분산과 기관투자자의 협력 및 감시 역할

coinbase

- 상장 기업 (미국 나스닥, COIN, 상장일: 2021.4.14)
- 창업자: 브라이언 암스트롱 (Brian Amstronng)
- 차등의결권 (Class A: 1주 1의결권, Class B: 1주 20의결권)

* 기관투자자 주주특성에 주목

주주명	Class A	Class B	의결권 비율
Vanguard Group	8.7		1.7
Jane Street Capital	6.6		1.3
BlackRock	5.4		1.1
Trusts by B. Amstronng		23.9	19.3
Brian Amstronng	3.3	62.0	50.2

자료: SEC, Schedule 14A, Proxy Statement 2025 (2025.4.21 작성)

- 뱅가드 그룹 (Vanguard group)
: 최대주주, 인덱스 펀드 등을 통해 수동적 보유
- 블랙록 (BlackRock)
: 세계 최대 자산운용사, '전략적 파트너'
` 22 기관용 플랫폼 알라딘과 코인베이스 프라임 연결
` 24 비트코인 현물 ETF 출시하며, 수탁기관 선정

15

Part 3

혁신: 혁신 생태계

■ 인위적 지분 분산 등 과도한 규제는 기업 경쟁력을 넘어 산업 경쟁력 및 국가 혁신생태계 활성화 저해

- [기업] 경영 불확실성 증가, 대규모 투자 · M&A 등 의사결정 왜곡, 경영권 분쟁 가능성 확대, 책임 경영 약화
* 골드만삭스 (2026.1월): Coinbase의 비즈니스 모델이 거래 중심에서 토큰화, 예측 시장 등 구조적 성장 기반의 다양한 서비스로 다각화되고 있다는 점을 높이 평가하며 투자의견 상향
- [산업] 주요국의 가상자산거래 진흥 정책 및 국가과제인 '규율과 산업진흥' 목표에 역행
(예) 日: 해킹 등 이슈로 선제적 규제 프레임워크 도입하였으나 오히려 글로벌 산업경쟁력 약화
- [혁신생태계] 민간 스타트업의 성장과 성과가 정책개입의 대상이 된다면 혁신 생태계 정책 실효성 감소
* 벤처기업협회: "핵심 인프라라는 모호한 명분으로 지분율을 제한한다면, 앞으로 우리나라에서는 어떠한 기업가도 위험을 무릅쓰는 채 혁신적인 도전을 하려 하지 않을 것"

16

Part 3

혁신: One size doesn't fit all

❏ 지분구조의 획일화보다는, 성장과 혁신을 촉진하는 최적 기업지배구조의 수립

- 규제시차 · 공백으로 인한 現 가상자산거래소의 한계는 지배구조에 대한 체계적 규율 요구
- 기업지배구조 정책에서 지분율에 대한 상반된 인식 (예) 기업집단 (동일인), 지주회사 (자(손자)회사, CVC)
- 산업경쟁력 및 기술혁신 생태계 발전을 위해서는 규제 목표 달성 및 수단의 적정성이 보장되어야 함
: 대주주적격성 심사 (Fitness and Propriety), 책무구조도, 행위규제, 이사회 전문성 및 독립성 강화
- 기업 성장에 따라 자금조달과 지분분산을 동시에 달성할 수 있는 '기업공개(상장)'을 추진할 필요
* 美 Coinbase는 차등의결권을 통한 창업자 의결권 유지와 기관투자자의 감시 및 협력 기능 강화

17

Part 3

책임: 투자자 보호 및 시스템 안정성 강화

❏ 가상자산사업자의 내부통제 시스템 및 손해배상 책임 강화를 명시

- 투자자 보호를 최우선한 시스템 안정, 손해배상 책임 부담, 이해상충 방지 등 정책 목표 필요
- 거래소간 거래 및 매매기술 및 통제장치 도입의 격차가 존재하므로, 이에 대한 기준 보완 (법률 및 자율규제)
- "책무구조도 (Responsibility Map)" 도입을 통한 책임 설계 및 이사회 전문성 및 독립성 강화

*「금융회사 지배구조법」의 책무구조도 제출 의무화 (2024.7월 도입 및 단계별 시행)

- 배경: 내부통제 실패, 책임 소재의 불명확, 이사회 감독 실효성 부족 → 책임의 명문화
- 임원의 담당 업무 범위, 내부통제 책임영역, 최종책임 귀속 구조 포함

* 책무는 "금융관계법령 등에 따라 금융회사 또는 금융회사 임직원이 준수해야 하는 사항에 대한 내부통제 및 위험관리의 집행 및 운영에 대한 책임" ('상당한 주의' 의무)

18

4

시사점

Part 4

시사점

- ❶ 가상자산거래소 규율 목적은 '책임과 감독' 강화로, 소유구조 획일화가 정답이 될 수 없음
 - 지배구조 규율에 대한 문제의식 공감하지만 수단의 과잉 우려
 - 혁신산업에서 지분 분산은 '전제'이기 보다는 '결과' : 일률적 규제는 투자 및 장기 전략 왜곡 가능성
 - 지분분산은 해외 사업자의 투자, 수평적 M&A로 연계될 수 있으므로 경영 불확실성 우려
 - ❷ 「디지털자산기본법」의 목표인 감독과 산업진흥을 위해 적합한 기업지배구조 규율 수단 필요
 - 인허가제를 통한 가상자산산업의 제도권화는 당국 규율의 실효성을 기대할 수 있음
 - '국제 규제 조화'로 규제의 목표, 원칙, 수단의 설계: 투자자 보호, 시장의 공정성·안정성, 산업 발전
 - 대주주 적격성 심사, 책무구조도 도입, 의사결정의 전문성·투명성, 공시 강화 제도 수립
- * [참고] 스테이블코인 발행 컨소시엄 비율안: 은행지분 50% + 1주 → 지배구조 획일화 보다 본연의 기능

20

Part 4

시사점 (cont'd)

- '더 나은 (better), 민첩한 (agile) 규제 (OECD)' 와 지속가능성 확보 모색
 - 규제의 일관성 및 비례성과 함께 유연성, 적응성, 협력이 동반되도록 설계
 - 혁신 유인 강화와 스타트업 · 벤처 생태계의 활성화가 규제 운용에 고려되어야 할 것 *벤처기업 복수의결권
- 가상자산사업자의 책임 경영 · 기업 윤리 강화 및 실제 이행이 우선되어야 할 것
 - 대주주 지분율 규제 논의 배경과 가상자산거래소 운영 실태에 대한 문제 제기를 인식하고 점검
 - 책임경영 체계, 이사회 기능, 내부통제 시스템 및 윤리 규범을 개선해 실질적 작동 도모
 - 시장 신뢰 제고, ESG, 사회적 책임 이행을 위해 자율적 책임수단 도입과 운영 체계 정립 필요
 - 혁신 기술 기업으로서 장기 비전 수립과 투자(투자자보호 및 R&D) 확대와 커뮤니케이션 강화

21

감사합니다.

토론

디지털자산 거래소 지분 규제에 대한 정책 심포지엄 종합토론



디지털자산거래소 지분 규제에 대한 정책 심포지엄