

■ 논 단

## 가상자산 자금세탁방지에 관한 자산 이력 중심 규제 연구\*

— 법적 쟁점과 개선 방안을 중심으로 —

김 진 영

연세대학교 법학연구원 연구원

### 요 약 문

본 논문은 가상자산을 비롯한 탈중앙화 금융의 확산에 따라 기존 자금세탁방지(AML) 규제 체계가 직면한 위기를 분석하고, 극복하기 위한 대안으로 국제결제은행(BIS)이 제시한 자산 이력 중심(Provenance-based) 규제의 국내 도입 방안을 고찰한다.

기존 AML 규제는 규제 목적 측면에서 행위를 통제하나, 실제 집행은 행위를 대리하여 통제하는 중개기관(Intermediary)에 의존하는 이중적 구조에 기반해 왔다. 블록체인 기술의 고도화로 등장한 탈중앙화 금융은 규제의 진입점이자 게이트키퍼 역할을 하던 중개기관의 영향력을 약화하고, 기존 법제의 내재적 한계를 드러냈다.

이를 극복하기 위해 본 연구는 자산 이력 중심 규제 도입을 주장한다. 자산 이력 중심 규제는 온체인상에 영구 기록되는 자산의 거래 경로를 추적하고 정량화한 기준에 따라 오프램프 단계에서 제한한다. 탈중앙화 환경에서 규제 집행력을 회복할 수 있는 대안이지만, 국내 법제에 수용하려면 실체법적 논의가 이루어져야 한다. 이에 본 논문은 규제 도입 시 발생할 수 있는 법적 과제와 개선 방안을 제시하였다.

우선, 국내법적으로 면책 제도를 명문화하여 선의의 수취인을 보호하고 상사법상 거래의 안전을 도모할 것을 제안한다. 아울러 산정 기준의 부재가 야기하는 명확성 원칙 위배를 막기 위해, 온체인 위험 평가 기준을 고시로 명확화하고 위험 수준에 따라 제재를 차등 적용해야 한다. 국제적 차원에서는 국가 간 규제 불일치로 인한 횡적 규제차익(규제 환경 쇼핑)과 종적 규제차익(신종 자금세탁 기법)의 발생, 기존 FATF 권고안 체계와의 정합성 문제를 해결해야 한다. 단기적으로 온체인 위험 평가를 FATF의 위험 기반 접근법(RBA) 이행 수단으로 포섭하여 국제 규범과의 조화를 도모해야 한다. 나아가 중장기적으로 주요국과의 상호인정협정(MRA)을 체결해 평가 기준의 불일치를 해소하고, 불량 역외사업자에 대한 간접적 역외적용 통제망을 정비하여 초국경적 규제차익을 해소해야 한다.

\* 심사 과정에서 논문 완성도를 높이는 데 귀중한 의견을 주신 익명의 심사위원들께 깊이 감사드립니다.

주제어 : 가상자산, 자금세탁방지, 자산 이력 중심, 중개기관 의존적, 디지털 자산, 스테이블코인, 국제자금세탁방지기구, 가상자산사업자, 규제차익, 선의취득

# — <目 次> —

|                                 |                                    |
|---------------------------------|------------------------------------|
| I. 머리말                          | IV. 자산 이력 중심 규제 등장과 작동원리           |
| II. 가상자산 자금세탁방지 규제의 이론적 기초      | 1. 자산 이력 중심 규제의 등장 및 도입 정당성        |
| 1. 금융규제 분류 체계                   | 2. 구체적 작동 원리                       |
| 2. 가상자산 자금세탁방지 규제의 이중적 구조       | 3. 소결: 기존 규제 체계와의 보완적 관계           |
| III. 현행 가상자산 AML 규제 한계와 주요국의 대응 | V. 자산 이력 중심 규제의 법적 과제 및 개선 방안      |
| 1. 중개기관 의존적 행위 규제의 한계           | 1. 재산권 보호를 위한 면책 제도 및 평가 기준 명확화    |
| 2. 국제기구 및 주요국의 규제 대응과 실효성 한계    | 2. 초국경적 규제차익 방지를 위한 다층적 국제공조 체계 구축 |
| 3. 소결                           | VI. 맺음말                            |

## I. 머리말

가상자산 시장이 급격히 팽창하고 주류 금융시스템과 통합되면서, 가상자산은 국경을 초월한 지급결제 및 가치 저장 수단으로 입지를 다지고 있다. 그러나 가상자산은 민간이 탈중앙화된 형태로 발행하기 때문에, 정부의 통제를 벗어나 자금세탁이나 불법행위에 활용될 위험을 내포한다.<sup>1)</sup> 특히 스테이블코인은 가격 안정성과 높은 유동성, 국경 간 전송 용이성으로 범죄수익 은닉과 이동수단으로 사용되고 있다.<sup>2)</sup> 이에 따라 국제사회는 가상자산에 특화된 새로운 자금세탁방지(Anti-Money Laundering, AML) 규제 패러다임을 확립해야 하는 중대한 기로에 서 있다.

현재 주요국의 가상자산 AML 규제는 가상자산사업자와 같은 신뢰할 수 있는 중개기관

1) 김흥기, “스테이블코인 법제화의 주요 쟁점과 우리나라의 입법 방향 - 미국 GENIUS 법 제정의 시사점을 반영하여 -”, 「상사관례연구」 제38권 제4호, (한국상사관례학회, 2025), 456면.

2) FATF, “Targeted Report on Stablecoins and Unhosted Wallets - Peer-to-Peer Transactions”, FATF, 2026, 14면. 2025년 기준 1,540억 달러 규모의 불법 가상자산 거래량 중 스테이블코인은 84%를 차지하며 범죄 관련 온체인(On-chain) 거래에서 지배적인 자산으로 자리 잡았다.

(Intermediary)을 대상으로 한다. 한국의 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률(이하 “특금법”)」 체계 역시 가상자산사업자에게 고객확인(CDD) 및 의심거래보고(STR) 의무를 부과한다. 그러나 이러한 규제 방식은 단일 통제 주체가 존재하지 않는 허가 불요(Permissionless) 퍼블릭 블록체인 환경에서 근본적인 한계에 부딪힌다. 자금이 중앙화된 가상자산사업자 통제망을 벗어나 비수탁 지갑(Unhosted Wallet) 간의 P2P 거래로 이동하거나 탈중앙화 금융(DeFi) 프로토콜을 거치게 되면, 거래 당사자 신원에만 의존하던 기존 규제 수단은 실효성을 상실하게 된다.

이를 해결하고자, 최근 국제결제은행(BIS)은 기존 규제를 보완할 방식으로 자산 이력 중심 규제(Provenance-based Regulation)를 제안했다. 블록체인상 영구적으로 기록되는 알고리즘 기술을 역이용해, 온체인상 특정 가상자산이 과거 불법활동에 연루되었는지 추적하는 방식을 이용한다. 과거 이력을 정량화한 지표는 가상자산이 범정화폐로 환전되는 은행 시스템과의 접점, 즉 오프램프(Off-ramp)에서 불법 자금의 금융망 진입을 원천 차단하는 근거로 작동하게 된다.

그러나 이처럼 알고리즘 기반의 자산 규제 방식을 국내 법질서에 선제적으로 도입하는 건 단순한 기술적 수용을 넘어, 기존 법체계와의 근본적인 마찰을 필연적으로 수반한다. 민·상법상 선의취득 및 결제 완결성을 보호할 법리적 장치 없이 자산의 점수 산정과 동결을 강행한다면, 선의 취득자에 대한 심각한 재산권 침해가 발생할 수 있다. 또한, 글로벌 규범과의 정교한 조율 없는 독자적인 규제 도입은 오히려 규제 관할권 간의 규제차익(Regulatory Arbitrage)을 유발하고, 자산을 고의로 희석하는 신종 자금 은닉 기법을 부추기는 역효과를 초래할 것이다.

이러한 위험은 교환의 매개, 가치의 저장, 가치의 척도로서 화폐의 본질적 기능을 훼손하여 통화건전성을 위협할 수 있으므로, 방지할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.<sup>3)</sup> 이에 본 연구는 가상자산 자금세탁방지 규제 체계에 자산 이력 중심 규제가 논의되려는 글로벌 동향을 법학적 관점에서 분석하고, 국내 도입 시 발생할 수 있는 법리적 쟁점을 사전에 진단하여 실효적인 입법론적 대안을 제시할 것을 목적으로 한다.

이를 위해 본 논문 제Ⅱ장에서는 가상자산 AML 규제의 이론적 기초를 다룬다. 제Ⅲ장에서는 탈중앙화 환경에서 현행 규제가 직면한 한계와 주요국의 대응 양상을 확인한다. 나아가 제Ⅳ장에서는 이를 극복할 새로운 규제 방식으로 자산 이력 중심 규제 도입 정당성과 구체적인 작동 원리를 분석한다. 마지막으로 본 논문의 핵심인 제Ⅴ장에서는 자산 이력 중심 규제가 국내 법질서 및 국제 규범과 충돌하며 발생하는 법적 과제를 도출하고, 구체적인 제도 개선 방향을 제시하고자 한다.

3) 김흥기, 앞의 논문, 456면.

## II. 가상자산 자금세탁방지 규제의 이론적 기초

### 1. 금융규제 분류 체계

현대 금융규제 체계는 규율 대상에 따라 기관별·상품별 규제(institution or production-based approach)와 기능별 규제(function-based approach)로 구분된다.<sup>4)</sup> 기관별 규제가 금융기관의 법적 형태나 유형을 기준으로 각 기관에 고유한 규제를 부과하는 방식이라면, 기능별 규제는 금융기관의 법적 형태와 무관하게 특정 금융 기능(서비스·행위) 자체를 규율 대상으로 삼아 동일한 기능을 수행하는 모든 사업자에게 동일한 규제를 적용하는 체계를 의미한다.<sup>5)</sup> 한국의 금융규제법 역시 이러한 분류체계에 따라 발전해 왔다. 2009년 시행된 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률(이하 “자본시장법”)」은 종래 기관별 규제에서 기능별 규제로 전환한 대표적 사례로, 금융투자업을 투자매매업, 투자중개업, 집합투자업 등 ‘기능’을 중심으로 재편하여 “동일 기능·동일 규제” 원칙을 구현하였다.

국제기구도 이와 유사한 이분법을 사용하나, 그 적용 범위와 개념에 대한 이해가 선행되어야 한다. 국제결제은행 산하 금융안정연구원(Financial Stability Institute, 이하 “FSI”)은 금융안정성(Financial Stability) 규제를 ‘기관 중심 규제(Entity-based Regulation)’와 ‘행위 중심 규제(Activity-based Regulation)’로 유형화한 바 있다.<sup>6)</sup> 기관 중심 규제가 기관 수준에서 복수의 행위 조합을 포괄적으로 제약한다면, 행위 중심 규제는 개별 행위 자체를 독립적이고 직접적으로 제약한다. 이러한 국제 기준의 분류를 우리 법제와 비교할 때, 국제기구에서 명명하는 ‘행위 중심 규제’는 국내 금융규제법학에서 논의되는 ‘기능별 규제’와 본질적 궤를 같이하는 개념으로 이해할 수 있다.<sup>7)</sup>

### 2. 가상자산 자금세탁방지 규제의 이중적 구조

#### 가. 규제 목적 및 성격

자금세탁방지 및 테러자금조달방지 규제는 전통적인 이분법적 금융규제 체계와는 구별되는

4) 정순섭, 「금융법」, (홍문사, 2023), 15면.

5) 같은 책, 16면.

6) BIS, “Entity-based vs activity-based regulation”, FSI Occasional Paper No. 19 (Bank for International Settlements, 2022), 1면. 본 보고서는 금융안정을 목적으로, 금융시스템 복원력(resilience)에 기여하는 모든 유형의 규제를 포괄한다. 이에 은행, 비은행 금융중개기관 및 빅테크에 관한 규제 방식을 기관, 행위 중심 규제로 구분하였다.

7) 다만, 양 개념은 규제 목적과 적용 맥락에서 차이가 존재하므로 완전히 동일한 것으로 볼 수 없다. 이에 본 논문은 국제기구 논의를 따르는 경우 행위 중심 규제라는 용어를 사용하기로 한다.

독자적인 지위를 갖는다.<sup>8)</sup> AML/CFT 규제는 금융시스템의 무결성을 본질적 목적으로 한다.<sup>9)</sup> 규제 준수의 일차적 책임이 가상자산사업자에게 귀속된다는 점에서 일정 부분 기관 규제와 유사한 구조를 띠나, 투자자 보호나 개별 기관의 건전성 유지가 아닌 특정 불법 ‘행위’ 통제에 있다는 점에서 구별된다.<sup>10)</sup>

이에 따라 가상자산 AML 규제는 목적과 수단의 분리라는 이중적 구조를 갖는다. 먼저, 규제의 목적 차원에서는 행위 중심 규제 성격을 내포한다. 국제자금세탁방지기구(Financial Action Task Force, 이하 FATF)는 가상자산사업자를 주체의 법적 형태가 아닌 그들이 수행하는 활동(Activity)을 기준으로 정의한다.<sup>11)</sup> FATF 권고안 제15조의 해석 주석(Interpretive Note)에 따르면, 가상자산사업자는 “사업으로서 타인을 위해 i) 가상자산과 법정통화 간 교환, ii) 가상자산 간 교환, iii) 가상자산의 이전, iv) 가상자산의 보관 및 관리, v) 가상자산 발행 관련 금융서비스의 참여 및 제공 등 다섯 가지 행위 중 하나 이상을 수행하는 자연인 또는 법인”으로 규정된다.<sup>12)</sup> 나아가 FATF는 2021년 개정 지침을 통해 법인의 명칭이나 형태와 무관하게 가상자산 관련 활동을 영업으로 수행한다면 AML/CFT 의무가 부과됨을 재확인하였다. 이는 “동일 행위, 동일 위험, 동일 규제(Same activity, same risk, same regulation)” 원칙이 AML 규제 맥락에서도 일관되게 적용됨을 방증한다.<sup>13)</sup>

그러나 규제 목적이 행위 자체를 통제하더라도, 모든 가상자산 거래를 감독당국이 직접 모니터링하고 집행하는 것은 물리적으로 불가능하다. 이에 따라 현행 AML 규제는 그 집행 수단으로서 가상자산사업자라는 규제 대상 ‘기관(Entity)’에 절대적으로 의존한다. 특히 가상자산사업자는 고객확인(Customer Due Diligence, CDD), 의심거래보고(Suspicious Transaction Report, STR), 트래블 룰(Travel Rule) 등의 의무를 부담한다.

현 가상자산 AML 규제는 중개기관 의존(Intermediary-based) 구조에 해당한다.<sup>14)</sup> 즉, 규범 상으로는 가상자산사업자의 행위를 규율하지만,<sup>15)</sup> 가상자산 특성상 실제 집행은 가상자산이 법정통화로 전환되는 오프램프에서 중개 역할을 수행하는 거래소나 금융기관 등에 규제 의무를 부과하는 방식으로 이루어진다.<sup>16)</sup>

8) BIS, 앞의 2022년 보고서, 9면.

9) 같은 보고서, 1면.

10) 같은 보고서, 9면.

11) FATF, “International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation”, FATF, 2012-2025, Recommendation 15 및 Interpretive Note.

12) 같은 문서, Recommendation 15 및 Interpretive Note.

13) FATF, “Updated Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers”, (FATF, 2021), 21~22면.

14) BIS, 앞의 2022년 보고서, 4면.

15) 같은 보고서, 1면.

16) 같은 보고서, 4면.

#### 나. 핵심 이행 수단과 중개기관의 역할

기존 가상자산 AML 규제는 고객확인 의무, 의심거래보고 의무, 트래블 룰을 주요 수단으로 한다. 감독당국은 이러한 의무를 직접 집행하는 대신, 가상자산사업자를 대리인으로 삼아 이행 책임을 부과하는 간접적 통제 구조를 유지한다.

고객확인제도는 가상자산사업자가 고객과 거래관계를 수립하거나 일정한 거래를 수행하는 과정에서 고객의 신원과 실소유자를 확인·검증하고, 거래관계의 목적과 성격을 파악하며, 거래관계가 지속되는 동안 고객의 거래를 계속적으로 점검하도록 한다. 이는 가상자산사업자가 고객의 위험수준을 평가하고, 자금세탁 위험이 높은 거래를 선별하기 위한 기초적인 방어망으로 기능한다. 이를 바탕으로 의심거래보고는 가상자산사업자가 거래와 관련된 자금이 범죄수익 또는 테러자금조달과 관련되어 있다고 의심하거나 의심할 합리적 근거가 있는 경우, 이를 권한 있는 기관에 신속히 보고하도록 하는 제도이다. 따라서 의심거래보고는 단순히 일정 금액 이상의 거래를 기계적으로 보고하기보다, 고객확인 및 거래모니터링 과정에서 발견된 비정상적 거래, 고객의 거래목적과 부합하지 않는 거래, 자금세탁 또는 제재회피 정황이 있는 거래를 감독당국의 분석·수사 가능 영역으로 연결하는 기능을 수행한다.

특히 가상자산 이전에 적용되는 트래블 룰은 현행 규제가 가상자산사업자라는 중개기관에 크게 의존하고 있음을 단적으로 보여준다. FATF는 권고안 제15의 해석주석을 통해 권고안 제16조의 송금 투명성 요건을 가상자산 이전에도 적용하도록 하였다. 이에 따라 송신 가상자산사업자는 가상자산 이전과 관련하여 발신인 및 수취인 정보를 수집·보유하고 이를 수취 가상자산사업자 또는 관련 금융기관에 신속하고 안전하게 제공하여야 한다. 수취 가상자산사업자 역시 필요한 발신인 및 수취인 정보를 확보·보유하고, 권한 있는 당국의 요청이 있는 경우 이를 제공할 수 있어야 한다.

가상자산사업자는 거래 개시 시점에 고객의 신원과 실소유자를 확인해야 하며, 일정 금액 이상의 거래나 자금세탁 정황이 포착될 경우 이를 당국에 보고할 법적 의무를 부담한다. 특히 FATF 권고안 제16조에 명시된 가상자산 트래블 룰은 이러한 중개기관 의존성을 단적으로 보여준다. 트래블 룰은 가상자산 이전 시 송신 가상자산사업자가 발신인 및 수취인의 식별 정보를 수집하여 수취 가상자산사업자에게 의무적으로 전달하도록 강제한다. 자산 이동 경로의 투명성 확보를 궁극적 목적으로 하지만, 그 시스템 자체가 송·수취 가상자산사업자라는 인가된 중개기관 간의 정보 교환망을 전제로만 작동할 수 있다.

결과적으로 현행 가상자산 AML 규제는 규제 목적 측면에서는 거래 행위를 통제하는 기능적 성격을 지니나, 실제 집행은 자금 흐름을 억제할 수 있는 가상자산사업자 중심의 중개기관 의존적 구조로 이루어진다. 이는 행위 중심의 이상과 기관 기반 집행의 현실이 결합된 이중 구조라 할 수 있다. 나아가 이러한 구조는 현행 규제의 실효성이 가상자산 거래가 반드시 식별

가능한 중개자를 경유한다는 가정하에서만 담보되며, 중개자가 배제된 탈중앙화 환경에서는 필연적으로 규제 공백을 야기한다는 점을 시사한다.

### III. 현행 가상자산 AML 규제 한계와 주요국의 대응

#### 1. 중개기관 의존적 행위 규제의 한계

현행 가상자산 AML 규제는 본질적으로 “동일 행위, 동일 위험, 동일 규제”라는 행위 중심 규제를 표방하여 규제 불균형을 해소하고자 하였다.<sup>17)</sup> 그러나 기술의 진화에 따라 ‘동일한 행위’ 개념은 지속적으로 변화해왔다. 스테이블코인, 탈중앙화 금융, NFT, 크로스체인 브리지와 같은 신기술이 등장할 때마다 감독당국은 이를 사후적으로 기존 규제 체계에 편입해야 하는 과제에 직면했다.<sup>18)</sup> 더욱이 믹싱 서비스나 프라이버시 코인처럼 거래 투명성을 의도적으로 훼손하는 기술은 가상자산사업자의 자금 출처 파악과 고객확인 의무를 방해한다.<sup>19)</sup>

보다 근본적인 한계는 행위 중심 규제의 실제 집행이 법적 실체를 가진 중개기관을 전제로 한다는 구조적 모순에서 비롯된다. 탈중앙화 금융 확장은 이러한 전제를 무너뜨린다. 통제 주체 없이 스마트 컨트랙트에 의해 자율 구동되는 허가 불요 탈중앙 프로토콜의 경우, 가상자산 사업자의 요건인 ‘타인을 위해’ 및 ‘사업으로서’ 활동하는 배후의 법적 실체를 식별하는 것이 사실상 어렵다.<sup>20)</sup> 나아가 의심거래를 모니터링하고 보고할 의무를 부담하는 주체 자체가 존재하지 않으므로, 감독당국이 규제 대상을 확정하고 제재를 가하는 기존의 집행 방식은 구조적 기능 부전에 빠지게 된다.<sup>21)</sup>

현행 규제는 비수탁 지갑을 매개로 한 개인 간 거래 통제에 어려움이 있다. 수탁 지갑 환경에서는 거래소 등 가상자산사업자가 사용자의 개인키를 중앙집중적으로 관리하므로, 이들이 고객확인과 의심거래보고를 수행하는 게이트키퍼 역할을 수행할 수 있다. 반면, 비수탁 지갑은

17) IMF, “Regulating the Crypto Ecosystem: The Case of Unbacked Crypto Assets”, IMF Fintech Note 2022/007, 2022, 19면.

18) Nikita Divissenko, “Regulation of Crypto-assets in the EU: Futureproofing the Regulation of Innovation in Digital Finance”, European Papers- A Journal on Law and Integration, Vol. 8, No. 2, 2023, 670, 679면.

19) BIS, “Supervising cryptoassets for anti-money laundering”, FSI Insights on policy implementation No. 31, 2021, 3면.

20) 류경은, “디지털자산 산업 확장과 자금세탁방지 제도 개선 방향,” 「금융법연구」, 제22권 제3호, (한국금융법학회, 2025), 18면.

21) Tran Tu Xuan, “Money Laundering Risks in Decentralized Finance: Reassessing the EU Anti-Money Laundering Framework for Crypto-Assets in light of Legal Certainty and Effective Enforcement”, Master’s Thesis, Stockholm University, 2025, 47, 51면.

이용자 스스로 개인키를 통제하여 어떠한 가상자산사업자의 개입 없이도 퍼블릭 블록체인에 직접 접근하여 가치를 이전할 수 있다.<sup>22)</sup> 즉, 가상자산사업자를 거치지 않는 온체인 P2P 거래에서는 규제 의무를 부담할 주체가 부재하게 된다.

이러한 규제 공백은 FATF 핵심 AML 제도인 트래블 룰의 실효성을 약화한다. 트래블 룰은 기존 은행권의 전신송금 규칙(Wire transfer rule)을 가상자산에 적용한 것으로, 가상자산사업자 간 자산 이전 시 송·수신인 식별 정보를 즉시 전달하도록 강제하여 자금 이동의 추적성을 담보한다.<sup>23)</sup> 그러나 국경이 없는 무기명 증권의 성격을 띠는 가상자산의 경우, 엄격한 규제 관할권의 가상자산사업자에서 나온 자금이라도 트래블 룰이 미도입된 역외 가상자산사업자나 비수탁 지갑으로 이전되면 자산 정보는 즉시 끊어지게 된다.<sup>24)</sup> 이처럼 국가 간 불균형한 규제 이행과 비수탁 지갑의 존재는, 특정 관할권에 묶여 있는 기관(Entity)을 통해 국경 없는 온체인 행위(Activity)를 통제하려는 현행 규제의 내재적 모순을 명백히 드러낸다.

## 2. 국제기구 및 주요국의 규제 대응과 실효성 한계

### 가. 금융안정위원회

주요 국제기구와 각국은 가상자산 시장의 급속한 확산과 그에 따른 금융안정, 시장건전성, 소비자보호 및 AML/CFT 위험에 대응하기 위해 기존 금융규제 체계를 가상자산 영역으로 확장하는 방식을 모색해 왔다. 그중 금융안정위원회(Financial Stability Board, 이하 “FSB”)는 2023년 7월 G20의 요청에 따라 「가상자산 활동에 관한 글로벌 규제 체계(Global Regulatory Framework for Crypto-Asset Activities)」를 발표하였다. 이 규제 체계는 총괄 문서(umbrella public note)와 고위수준 권고안으로 구성된다. 권고안은 가상자산 활동 및 시장 전반에 관한 「가상자산 활동 및 시장의 규제·감독·감시에 관한 고위수준 권고안(High-level Recommendations for the Regulation, Supervision and Oversight of Crypto-Asset Activities and Markets)」와 「글로벌 스테이블코인 약정의 규제·감독·감시에 관한 개정 고위수준 권고안(High-level Recommendations for the Regulation, Supervision and Oversight of Global Stablecoin Arrangements)」을 두 축으로 한다. FSB는 이를 통해 가상자산 활동과 스테이블코인이 각국에서 일관되고 포괄적인 규제·감독의 대상이 되어야 하며, 그 규제 수준은 해당 활동이 야기하는 위험에 상응하여야 한다는 기본 방향을 제시하였다.

FSB 규제 체계의 핵심은 기술중립성에 기반한 “동일 행위·동일 위험·동일 규제(same activity,

22) FATF, 앞의 Stablecoins and Unhosted Wallets 2026년 보고서, 57-58면.

23) FATF, “Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and VASPs”, (FATF, 2018), 16~17면.

24) FATF, 앞의 Stablecoins and Unhosted Wallets 2026년 보고서, 19면.

same risk, same regulation)” 원칙의 수용에 있다.<sup>25)</sup> 이는 가상자산이라는 기술적 형식이나 명칭만을 이유로 기존 금융규제의 적용을 배제해서는 안 되며, 실질적으로 동일한 경제적 기능을 수행하고 동일하거나 유사한 위험을 발생시키는 경우에는 기존 금융활동과 동일한 수준의 규제·감독이 적용되어야 한다는 의미이다. FSB의 접근은 가상자산을 전통 금융과 단절된 별개의 예외적 영역으로 취급하기보다, 기존 금융규제의 기능적 원리를 가상자산 활동에 확장하려는 방식으로 이해할 수 있다. 즉, 규제의 초점은 특정 기술 자체가 아니라, 해당 기술을 통해 수행되는 활동의 성격, 이용자에게 제공되는 금융적 기능, 그리고 그 활동이 금융시스템에 초래할 수 있는 위험에 놓인다.

구체적으로 FSB의 가상자산 활동 및 시장에 관한 권고안은 각국 감독당국이 가상자산 발행인과 서비스 제공자를 포함한 가상자산 활동 및 시장에 대하여 충분한 규제권한, 감독수단 및 집행수단을 갖추도록 요구한다. 또한 각국은 가상자산 활동에 대해 포괄적이고 효과적인 규제·감독 체계를 기능별로 적용하고, 그 규제 수준을 금융안정 위험의 정도에 비례하도록 설계하여야 한다. 이와 함께 FSB는 가상자산 시장의 초국경성을 고려하여 국내외 감독당국 간 협력, 조정 및 정보공유를 강조한다. 가상자산 거래는 특정 국가의 법역 안에서 완결되지 않고, 발행인, 거래소, 지갑서비스 제공자, 유동성 공급자, 이용자 등이 서로 다른 국가에 분산되어 있을 수 있으므로, 단일 국가의 감독만으로는 위험을 충분히 통제하기 어렵기 때문이다.

글로벌 스테이블코인에 관한 개정 권고안은 글로벌 스테이블코인 약정(Global Stablecoin Arrangements, 이하 “GSC 약정”)이 국내외 금융안정에 미칠 수 있는 위험을 통제하는 데 초점을 둔다. FSB는 GSC 약정이 지급수단 또는 가치저장수단으로 널리 사용될 경우, 준비자산의 안정성, 환매청구권, 운영복원력, 지배구조, 데이터 접근성, 회복·정리계획 등 다양한 측면에서 전통 금융시장과 유사하거나 더 복합적인 위험을 초래할 수 있다고 본다. 이에 따라 각국 감독당국은 GSC 약정의 발행인 및 관련 참여자가 포괄적인 거버넌스 구조, 효과적인 위험관리 체계, 충분한 데이터 저장 및 보고 체계, 명확한 공시체계, 그리고 이용자의 상환권 보장을 위한 안정화 장치를 갖추도록 감독하여야 한다. 특히 단일 법정통화에 연동되는 글로벌 스테이블코인의 경우에는 이용자가 액면가로 법정통화 상환을 받을 수 있도록 명확한 법적 청구권과 안정적인 준비자산 구조가 마련되어야 한다.

다만 FSB의 규제 체계는 본질적으로 금융안정 관점에서의 권고라는 한계를 가진다. 해당 권고안이 가상자산 관련 모든 위험영역을 포괄적으로 다루는 것이 아니며, AML/CFT, 개인정보 보호, 사이버보안, 소비자 및 투자자 보호, 시장건전성, 조세, 통화정책 등 구체적 영역은 각 부문별 표준설정기구와 개별 국가의 규제체계에서 다루어질 필요가 있음을 전제하고 있다. 특히 AML/CFT와 관련해서는 FATF의 권고와 해석주석이 별도의 국제기준으로 기능하므로, FSB의

25) IMF, 앞의 2022년 보고서, 8, 12면.

권고안은 자금세탁방지 규제의 직접적 집행 기준이라기보다 가상자산 활동 전반에 대한 금융 안정 중심의 상위 규제 원칙으로 이해하는 것이 타당하다. 결국 FSB는 가상자산을 기존 금융 규제 안에서 규율하도록 권고했으나, 기관 또는 기능 수행자를 전제로 하는 구조에서 벗어나지 못한다는 점에서 탈중앙화 환경의 AML/CFT 위협에 대한 충분한 대응책을 마련하지 못했다.

#### 나. EU

유럽연합(European Union, 이하 “EU”)은 가상자산 시장에서 비교적 선도적이고 포괄적인 규제 체계를 구축한 것으로 평가된다. EU는 가상자산을 기존 금융규제 의 예외적 영역으로 두지 않고, 발행·공시·영업행위·건전성·시장남용·자금세탁방지 등 각 규제 목적에 따라 가상자산 활동을 제도권 규율 안으로 편입하였다. 구체적으로 2023년 6월 29일 발효된 「가상자산 시장 규정(Markets in Crypto-Assets Regulation, Regulation (EU) 2023/1114, 이하 “MiCA”)」과 「자금 이전 규정(Transfer of Funds Regulation, Regulation (EU) 2023/1113, 이하 “TFR”)」이 있다. MiCA가 가상자산 시장의 발행·유통 및 서비스 제공에 관한 일반적 규제 체계를 마련하였다면, TFR은 가상자산 이전 과정에서 송금인과 수취인 관련 정보가 함께 이전되도록 함으로써 자금세탁 및 테러자금조달 위험에 대응하는 추적가능성 체계를 마련하였다.

MiCA는 EU 역내에서 가상자산 및 관련 서비스에 적용되는 통일적 시장규칙을 제시한다. MiCA의 적용대상은 기존 EU 금융서비스 법령의 적용을 받지 않는 가상자산 및 관련 서비스·활동이며, 그 주요 내용은 가상자산 발행인의 공시의무, 자산준거토큰(asset-referenced token) 및 전자화폐토큰 발행인에 대한 인가·준비자산·상환권 관련 규율, 그리고 가상자산서비스제공자(Crypto-Asset Service Provider, 이하 “CASP”)에 대한 인가·조직·영업행위·건전성 요건 등으로 구성된다. 이에 따라 EU는 회원국별로 분산되어 있던 가상자산 규율을 단일한 규제틀 안으로 통합하고, CASP가 EU 역내에서 서비스를 제공하기 위해서는 원칙적으로 인가를 받도록 하였다. 이는 단순히 AML/CFT 의무만을 부과하는 방식을 넘어, 가상자산 시장의 진입규제, 영업행위규제, 이용자 보호 및 시장건전성 확보를 포괄하는 체계라는 점에서 의미가 있다.

다만 가상자산에 대한 AML/CFT 규제는 MiCA만으로 충분치 않다. MiCA가 가상자산시장과 CASP에 대한 기본 규율을 담당한다면, 가상자산 이전의 추적가능성은 TFR이 담당하고, CASP에 대한 고객확인, 위험평가, 강화된 실사 등 AML/CFT 의무는 기존 AMLD 체계 및 2024년 채택된 EU AML 패키지(AMLR 및 AMLD6 체계)를 통해 보완된다. 특히 TFR은 가상자산 이전이 익명성 또는 가명성으로 인해 추적 불가능한 거래로 남지 않도록 하는데 목적이 있다. 권한 있는 당국이 필요한 경우 자금 이동의 출발점과 도착점을 확인할 수 있도록 함으로써, 자금세탁 및 테러자금조달 방지를 위한 거래 추적가능성을 확보하려는 것이다. 이를 위해 TFR은 기존 자금이전 영역의 트래블 룰을 일정한 가상자산 이전에도 확장하였다. 그 결과 가

상자산 이전에 관여하는 CASP는 발신인(originator)과 수취인(beneficiary)에 관한 정보를 수집·보유하여야 하며, 해당 정보가 가상자산 이전과 함께 또는 이전과 동시에 안전하게 전달되도록 해야 한다.

TFR은 자기수탁 주소가 관련된 가상자산 이전도 규율한다. 기존의 트래블 룰은 주로 금융기관 또는 VASP 사이의 정보교환을 전제로 하기 때문에, 자기수탁 지갑이 개입되는 경우 정보 수집 및 전달 구조가 약화될 수밖에 없었다. 이에 TFR은 CASP가 관여하는 자기수탁 주소와의 이전에 대해 발신인 또는 수취인 정보를 확보하도록 하고, 일정한 경우 해당 주소의 소유 또는 통제 여부를 확인하는 조치를 요구한다. 이는 가상자산 이전이 CASP 내부 장부상 계좌 또는 수탁지갑 사이에서만 이루어지는 경우를 넘어, CASP와 자기수탁 주소 사이의 이전에서도 일정 수준의 추적가능성과 위험관리를 확보하려는 시도로 볼 수 있다.

그러나 이러한 자기수탁 주소 관련 규율도 어디까지나 CASP가 이전 과정에 관여하는 경우에 작동한다. TFR은 CASP에게 정보 수집·전달·검증 및 위험관리 의무를 부과하는 구조이므로, 순수하게 개인이 자신의 자기수탁 지갑에서 다른 개인의 자기수탁 지갑으로 직접 이전하는 경우에는 동일한 방식의 정보동반 의무를 집행하기 어렵다. 또한 탈중앙화 프로토콜 내부에서 스마트 컨트랙트를 통해 직접 거래가 이루어지거나, EU 역외의 비규제 또는 규제수준이 낮은 사업자를 경유하여 가상자산이 발행·유통되는 경우에도 EU 감독당국의 실질적 감독과 집행에는 한계가 발생할 수 있다. 다시 말해 TFR은 가상자산 이전의 추적가능성을 강화하지만, 그 집행수단은 여전히 CASP라는 식별 가능한 중개기관의 존재를 전제로 한다.

이러한 점에서 EU 규제 역시 기본적으로 인가받은 발행인, CASP, 또는 AML 의무주체와 같은 규제대상 기관을 통해 집행되는 구조에서 벗어나지 않는다. 나아가 MiCA와 TFR로 역대 규제수준을 높이더라도, 규제가 엄격한 관할권의 서비스나 거래가 규제가 약한 관할권으로 이전되는 문제(weakest regulatory link)가 발생할 수 있다.<sup>26)</sup> 결국 EU는 탈중앙화·비수탁·역외 거래 영역에서 발생하는 위험을 직접 통제하는 데에는 여전히 구조적 한계를 가진다.

#### 다. 미국

미국의 가상자산 자금세탁방지 규제는 1970년 은행비밀법(Bank Secrecy Act, 이하 “BSA”)과 그 집행을 담당하는 금융범죄단속네트워크(Financial Crimes Enforcement Network, 이하 “FinCEN”)를 중심으로 발전해 왔다. FinCEN은 2013년 3월 「가상통화의 관리자·교환업자·사용자에 대한 FinCEN 규정 적용 지침」을 통해 전환가능 가상통화(convertible virtual currency, 이하 “CVC”) 관련 참여자를 사용자(user), 관리자(administrator), 교환업자(exchanger)로 구분하였다. 이 지침에 따르면 단순히 CVC를 취득하여 재화나 용역의 구매에 사용하는 자는 MSB

26) BIS, “Annual Report 2025”, 2025, 90면.

에 해당하지 않으므로 FinCEN의 MSB 등록·보고·기록보존 의무의 적용을 받지 않는다. 반면 CVC를 수취·전송하거나 매매하는 관리자 또는 교환업자는, 예외가 적용되지 않는 한, BSA 시행규정상 자금전송업자(money transmitter)에 해당할 수 있다.

이러한 접근은 가상자산 자체를 직접 규제대상으로 삼기보다는, 가상자산을 매개로 가치 이전 서비스를 제공하는 중개자 또는 사업자를 기존 BSA상 금융기관·MSB 규제체계 안으로 포섭하는 방식이라는 점에서 미국 가상자산 AML 규제의 기본 구조를 보여준다. 이후 FinCEN은 2019년 추가 지침을 통해 CVC 관련 다양한 사업모델에 대하여 BSA상 자금전송업자 규제가 어떻게 적용되는지를 정리하면서, 가상자산 관련 사업자가 기존 AML/CFT 규제체계의 적용 대상이 될 수 있다는 입장을 재확인하였다.

한편 2025년 7월 18일 제정된 「Guiding and Establishing National Innovation for U.S. Stablecoins Act」, 이른바 GENIUS Act는 지급스테이블코인(payment stablecoin)에 관한 연방 차원의 포괄적 규제체계를 마련하였다. GENIUS Act는 허가받은 지급스테이블코인 발행인(permitted payment stablecoin issuer, 이하 “PPSI”)에게 BSA 및 관련 연방법상 자금세탁방지, 경제제재 준수, 고객확인 및 고객실사 의무를 부담하도록 한다.

특히 GENIUS Act는 PPSI가 적절한 명령을 준수할 수 있는 기술적 능력을 갖추도록 요구한다. 이는 지급스테이블코인 발행인을 매개로 하여 일정한 자산 수준의 통제 가능성을 법제화한 것으로 평가할 수 있다. 다만 이는 가상자산 일반에 대한 자산 이력 중심 AML 규제를 전면적으로 도입한 것이라기보다, 허가받은 지급스테이블코인 발행인을 중심으로 한 규제체계 안에서 BSA·제재법상 의무와 적절한 법집행명령의 이행 가능성을 확보한 제한적 장치로 이해하는 것이 타당하다.

## 라. 한국

한국의 가상자산 자금세탁방지 규제는 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」, 이른바 특금법을 중심으로 형성되어 왔다. 현행 특금법 체계는 가상자산 자체를 독립된 규제대상으로 직접 통제하기보다는, 가상자산의 교환·이전·보관·중개 등 자금세탁 위험을 발생시킬 수 있는 행위를 업으로 수행하는 중개기관을 규제대상으로 삼는다. 해당 규제는 신고제와 자금세탁방지 의무의 결합을 핵심으로 한다. 가상자산사업자는 영업을 수행하기 위해 금융정보분석원에 신고하여야 하며, 신고가 수리된 사업자는 특금법상 고객확인, 의심거래보고, 내부통제, 자료보존, 정보제공의무 등 자금세탁방지 의무를 부담한다. 금융위원회도 2021년 가상자산사업자 신고 심사 결과를 발표하면서, 신고 사업자는 고객확인, 의심거래보고, 거래블록 등 특금법에 따른 자금세탁방지 의무를 이행해야 한다고 설명하였다.<sup>27)</sup> 이처럼 한국의 가

27) 금융위원회 보도자료, “자금세탁방지 의무의 신규적용 대상인 가상자산사업자의 신고 매뉴얼을 배포합니다.”,

상자산 AML 규제는 가상자산사업자를 제도권 안으로 편입한 뒤, 이들에게 기존 금융회사와 유사한 자금세탁방지 의무를 부과함으로써 가상자산 거래의 위험을 관리하는 구조를 취한다.

그러나 이러한 규제 체계는 중앙화된 가상자산사업자를 거치지 않는 자기수탁 지갑 간 직접 이전, 탈중앙화 프로토콜을 통한 거래, 해외 비규제 사업자를 경유한 이전에 대해서는 동일한 방식의 집행이 어렵다. 특히 개인지갑 또는 해외사업자와의 거래는 국내 가상자산사업자 내부의 고객확인·거래모니터링 체계 밖에서 이루어질 수 있으므로, 자금 이동의 출처와 귀속을 확인하는 데 한계가 발생한다. 이러한 문제의식은 금융정보분석원의 2026년 업무계획에서도 분명히 드러난다. 금융정보분석원은 2026년 2월 5일 「2026년 자금세탁방지 주요 업무 수행계획」을 발표하면서, 중대 민생범죄와 초국가범죄 대응 역량 강화, 가상자산 자금세탁 방지체계 보완, 금융회사등의 자금세탁방지 역량 제고, 글로벌 정합성 개선을 주요 과제로 제시하였다.<sup>28)</sup> 특히 가상자산 자금세탁 방지체계 보완과 관련하여, 현행 제도가 국내 거래소 간 발생하는 100만 원 이상의 가상자산 거래에 대해 송신 거래소가 수신 거래소에 송·수신인 정보를 제공하도록 하는 구조임을 전제로, 향후 트래블 룰 적용대상을 100만 원 미만 거래까지 확대하고, 송신 거래소뿐 아니라 수신 거래소에도 정보를 확보할 의무를 부과할 계획임을 밝혔다.<sup>29)</sup> 이는 소액분할 거래를 통한 트래블 룰 회피 가능성과 자금세탁 악용 가능성을 차단하기 위한 조치로 이해할 수 있다.

나아가 국내 거래소가 개인지갑 또는 해외거래소와 거래하는 경우에도 거래 투명성을 제고하기 위한 개선방향을 제시하였다. 2026년 2월 업무계획은 국내 거래소가 개인지갑 또는 해외 가상자산사업자와 거래할 때 송·수신인이 동일한 경우 등 저위험 거래만 허용하는 방향을 제시하였고, 이후 금융위원회는 2026년 3월 30일 감독규정 개정안 입법예고로, 가상자산 이전거래에 자금세탁방지 의무를 강화하는 방안을 제시하였다.<sup>30)</sup> 1,000만 원 이상 거래에 대해서는 위험도와 관계없이 의심거래로 보아 금융정보분석원에 보고하도록 하는 방안도 제시하였다.

또한 스테이블코인에 대한 자금세탁방지 체계 정비를 포함하였다. 금융정보분석원은 스테이블코인의 제도화에 대비하여 스테이블코인 발행업자에게도 기존 특금법상 “금융회사등”에 준하는 자금세탁방지 의무를 부과하고, 개인지갑·해외사업자와의 스테이블코인 거래 시에는 위험기반접근에 따른 대응조치 의무를 부과할 예정이라고 밝혔다.<sup>31)</sup> 이는 스테이블코인이 가격 변동성이 큰 일반 가상자산과 달리 지급·송금 수단으로 활용될 가능성이 높고, 대량의 가치이

2021. 2. 17.

28) 금융위원회 금융정보분석원 보도자료, “자금세탁방지 제도 선진화를 위해 자금세탁으로부터 안전한 선진국가로 도약 - ‘26년 자금세탁방지 주요 업무 수행계획 -’, 2026. 2. 4.

29) 금융위원회 금융정보분석원, “‘26년 자금세탁방지 관련 주요 업무 수행계획,’ 2026. 2. 4.

30) 금융위원회 보도자료, “「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률(이하 ‘특정금융정보법’)」 시행령·감독규정 개정안 입법예고(3.30~5.11),” 2026. 3. 30.

31) 금융위원회 금융정보분석원, 앞의 26년 자금세탁방지 주요 업무 수행계획 보도자료.

전 수단으로 기능할 경우 자금세탁 및 제재회피 위험이 확대될 수 있다는 점을 고려한 조치로 이해된다.

그럼에도 불구하고 여전히 가상자산사업자라는 중앙화된 게이트웨이를 핵심 집행 지점으로 삼는다는 점에서 한계를 가진다. 개인지갑이나 해외사업자와의 거래를 제한하거나 강화된 확인의무를 부과하더라도, 그 의무의 직접 부담자는 국내 가상자산사업자이다. 따라서 국내 가상자산사업자를 전혀 거치지 않는 순수한 자기수탁 지갑 간 이전, 탈중앙화 프로토콜 내부에서의 스마트 컨트랙트 기반 거래, 또는 국내 규제권 밖의 해외 플랫폼 내에서 완결되는 거래에 대해서는 여전히 직접적인 집행 공백이 발생할 수 있다. 현행 규제와 2026년 개선방안은 규제 접점을 확대하고 위험기반 통제를 강화한다는 점에서 의미가 있지만, 가상자산 자체의 온체인 이동 경로와 위험 이력을 기준으로 거래위험을 직접 평가·통제하는 체계로까지 발전한 것은 아니다.

한편 한국의 가상자산 규제 법안도 AML/CFT 규제와 시장규제의 분화 속에서 아직 완성 단계에 이르렀다고 보기는 어렵다. 이용자 보호와 불공정거래 규제를 중심으로 한 1단계 입법 이후, 스테이블코인 발행 구조, 가상자산사업자 분류와 업무범위, 공시·상장·유통질서 등 시장의 기본 틀을 포괄적으로 규율할 2단계 입법 논의가 계속되고 있다. 그러나 2026년 3월 말 국회 정무위원회 법안심사소위원회 안전에서 디지털자산기본법 논의가 제외되었다는 보도가 있었고, 이후에도 해당 법안의 논의 일정이 확정되지 않았다는 보도가 이어졌다.<sup>32)</sup> 이러한 입법 지연은 스테이블코인과 가상자산사업자 규율의 법적 안정성을 약화시키고, AML/CFT 목적의 특금법 정비와 시장질서 규제 간 정합성을 확보하는 데에도 어려움을 초래할 수 있다.

특히 한국은 2028년 3월부터 본격화될 FATF 제5차 상호평가를 앞두고 있다는 점에서,<sup>33)</sup> 가상자산을 포함한 AML/CFT 제도의 실효성을 국제기준에 부합하도록 정비해야 하는 과제를 안고 있다. FATF는 2024년부터 개정된 평가방법론에 따라 제5차 상호평가를 진행하고 있으며, 한국 역시 FATF/APG 공동회원국으로서 해당 평가 주기에 포함되어 있다.<sup>34)</sup> 이에 따라 금융정보분석원도 2028년 3월부터 예정된 한국의 상호평가 수검에 대비하여 범부처 합동 대응체계를 구축하고, 국내 AML/CFT 법제 정비와 위험기반감독을 강화하고 있다.<sup>35)</sup> 따라서 한국 정부는 기존 가상자산사업자 중심 규제체계를 정교화하는 동시에, 탈중앙화·비수탁·역외 거래에서 발생하는 온체인 자금세탁 위험을 어떻게 식별하고 통제할 것인지에 대한 법적·기술적 대응체계를 마련할 필요가 있다.

32) 매일경제, “국회 정무위 입법 시계 또 멈췄다…디지털자산기본법, 안전서 제외”, 2026. 4. 2.

33) 금융위원회 금융정보분석원 보도자료, “국제자금세탁방지기구(FATF) 제5차 상호평가 대비 「정부합동 대응단」 출범 회의 개최,” 2026. 3. 23.

34) FATF, APG 제5차 상호평가 일정(2026. 4. 15 방문), <[https://www.fatf-gafi.org/en/calendars/assessments.html?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.fatf-gafi.org/en/calendars/assessments.html?utm_source=chatgpt.com)>.

35) 금융위원회 금융정보분석원 보도자료, 앞의 국제자금세탁방지기구(FATF) 제5차 상호평가 정부합동단 보도자료.

### 3. 소결

주요국들이 여전히 가상자산사업자라는 중개기관 중심의 규제를 강화하는 데 집중하는 반면, 글로벌 AML 규범을 주도하는 FATF는 최근 기존 규제가 닿지 않는 온체인 영역의 위험성을 경고하며 추가적인 대응 프레임워크의 필요성을 제기한다.<sup>36)</sup>

특히 FATF는 범죄자들이 비수탁 지갑을 활용한 P2P 거래와 믹싱 등 다층적 온체인 거래 구조를 통해 자금 출처를 은폐하고 있는 현상에 주목한다. 이에 대한 대응으로 사전에 승인된 지갑 주소 간 거래만 허용하는 화이트리스트(Allow-list)나, 불법 활동과 연관된 지갑을 차단하는 블랙리스트(Deny-list) 방식을 채택하도록 권고하고 있다. 나아가 스테이블코인 발행자가 스마트 컨트랙트를 통해 미승인 지갑과의 거래를 원천적으로 차단, 동결, 또는 소각할 수 있는 기술적 통제권을 구현해야 하며, 블록체인 분석 도구를 통한 온체인 모니터링의 중요성을 강조하고 있다.<sup>37)</sup>

이는 글로벌 가상자산 AML 규제가 중개기관 행위에 의존하던 체계에서, 온체인 데이터를 바탕으로 대상물 그 자체인 자산의 이력을 직접 모니터링하고 제어하는 방식을 고려하고 있음을 시사한다. 따라서 규제의 실효성을 회복하고 사각지대를 해소하기 위해서는 기존 체계를 보완하는 새로운 규제를 도입해야 한다.

## IV. 자산 이력 중심 규제 등장과 작동원리

### 1. 자산 이력 중심 규제의 등장 및 도입 정당성

현재의 글로벌 자금세탁방지 및 테러자금조달금지 체계는 중앙화된 중개기관을 통해 고객의 신원을 확인하고 거래를 감시하는 데 의존하고 있다. 그러나 매일 수십억 건의 결제가 국경을 초월하여 발생하는 현대 금융 네트워크에서 개별 거래를 완벽히 통제하는 것은 현실적으로 불가능에 가깝다. 특히 스테이블코인은 화폐의 필수 요건인 단일성, 탄력성, 무결성(Integrity) 중 무결성 측면에서 중대한 취약점을 드러내고 있다.<sup>38)</sup> 나아가 통제 주체가 없는 비수탁 지갑이나 탈중앙화 금융을 통한 자유로운 자산 이전은 거래 당사자의 신원과 의도를 파악하는 전통적인 고객확인제도 중심의 규제를 사실상 무력화하고 있다.

36) FATF, 앞의 Stablecoins and Unhosted Wallets 2026년 보고서, 4~5면.

37) FATF, "Understanding and Mitigating the Risks of Offshore Virtual Asset Service Providers", (FATF, 2026), 25~26면.

38) BIS, "An approach to anti-money laundering compliance for cryptoassets", BIS Bulletin No. 111 (Bank for International Settlements, 2025), 1면.

이러한 현행 규제에 한계를 극복하고자, 2025년 8월 국제결제은행(BIS)은 새로운 AML 규제 방식으로 ‘자산 이력(Provenance)’을 제시하였다.<sup>39)</sup> 자산 이력 중심 규제(Provenance-based Regulation)는 특정 주체나 행위에 규제 의무를 직접 지우는 대신 자산 자체의 거래 경로와 관련 주소들의 이력에 따라 위험 등급을 산출하고 통제한다. 이는 규제 초점을 행위자에서 대상물 자체(자산)로 전환하는 것을 의미한다. 블록체인은 자산 형성 이후 모든 거래 이력이 공개 원장에 영구적으로 기록되므로, 자산 이력 추적은 데이터의 검증 가능성과 무결성 측면에서 높은 신뢰성을 담보한다. 결과적으로 개별 자산의 거래 경로와 특정 주소 간의 상호작용을 정량적으로 분석하여 위험을 평가한다는 점에서, 기존의 위험 기반 접근법(Risk-Based Approach)을 발전시킨 것으로 볼 수 있다.

주요국의 현행 가상자산 AML 규제는 신뢰할 수 있는 중개기관을 전제로 한다. FATF를 비롯한 국제기구 역시 가상자산사업자에게 통제 의무를 지우는 중개기관 기반 원칙에 기초한다. 그러나 인가를 요구하지 않는 퍼블릭 블록체인은 중앙화된 중개기관을 배제하고, 분산된 자율적 검증인 네트워크의 합의 알고리즘에 의해 장부를 기록하고 유지한다. 거래소와 같은 온램프 진입 시점에서는 고객확인 의무를 부과할 수 있을지라도, 일단 자산이 퍼블릭 블록체인상의 비수탁 지갑으로 이전되면 규제의무를 이행할 단일 중개기관이 사실상 소멸하게 된다. 이는 탈중앙화된 환경에서는 중개기관을 통한 기존의 간접 규제 방식이 더이상 작동하지 않으므로, 새로운 규제 패러다임이 도입되어야 한다는 점을 시사한다.

탈중앙화된 환경에서 규제 집행력을 회복하려면, 규제 공백을 유발하는 블록체인의 기술적 특성을 역이용하는 발상이 필요하다. 퍼블릭 블록체인은 중개기관이 없는 대신, 자산이 창출된 시점부터 현재에 이르기까지의 모든 거래 이력(Full history of transactions)이 공개 원장에 영구적이고 투명하게 기록된다. 이에 따라 자산이 오염됐다고 판단될 경우 법정화폐로 환전되는 지점에서 사전에 원천 차단할 수 있다. 이러한 당위성 하에서, 이론적으로 검토한 자산 이력 중심 규제는 블록체인 생태계의 혁신을 저해하지 않으면서도 금융 시스템의 무결성을 보호하는 이상적인 규제적 결합을 이끌어 낼 수 있을 것이다.

## 2. 구체적 작동 원리

자산 이력 중심 규제를 현실에서 구현하려면 크게 세 단계의 메커니즘이 유기적으로 작동해야 한다. 첫째, 규제 대상인 자산 이력을 온체인상에서 추적하여 데이터를 확보해야 한다. 이러한 블록체인 기반 자산의 추적 방식은 분산원장의 기록 구조에 따라 상이하게 나타나며, 향후

39) 이하 제IV장에서 서술하는 자산 이력 중심 규제의 기술적 등장 배경과 작동 원리는 BIS, “An approach to anti-money laundering compliance for cryptoassets”, BIS Bulletin No. 111 (Bank for International Settlements, 2025)을 기초로 하되, 본 연구의 문제의식에 맞추어 재구성하였다.

규제 집행의 법적 실효성을 결정짓는 변수가 된다. 비트코인과 같이 미지출 거래 출력(UTXO, Unspent Transaction Output) 모델을 사용하는 블록체인의 경우, 화폐 자체가 과거 거래 기록의 총체인 기억으로서의 화폐 역할을 수행한다. 지갑 내 자산이 섞이지 않고 각각 독립된 꼬리표를 가지므로, 특정 사토시(Satoshi)가 최초 발행 시점부터 어떤 주소들을 거쳐 왔는지 개별적으로 역추적할 수 있다. 반면, 스마트 컨트랙트를 적극 활용하는 이더리움 기반의 스테이블코인은 계좌 기반 모델을 사용하므로, 지갑 내로 유입된 코인 단위가 서로 섞여 특정 토큰의 개별 추적은 기술적으로 난해하다. 그러나 개별 자산의 특징은 어려울지라도, 해당 지갑 주소가 과거 어떤 불법 주소들과 상호작용했는지 온체인상에서 매핑하는 것은 충분히 가능하다. 특히 스테이블코인의 경우 중앙화된 발행자가 존재하여 코인의 민팅(Minting)부터 소각(Burning)까지의 자금 주기가 온체인에 투명하게 기록된다. 감독당국은 해당 주기를 역추적하여 위험도를 평가할 수 있는 실체적 증거를 확보할 수 있다.

둘째, 온체인 데이터 추적으로 얻은 자산의 과거 이력으로 자산 오염도를 평가해야 한다. 자산 오염도는 AML 컴플라이언스 점수(Compliance score)로 정량화된다. 이는 기존의 위험 기반 접근법(RBA)을 알고리즘화하여, 오염도에 따라 일반적으로 0에서 100까지의 점수로 수치화한 것이다. 예컨대 신원 확인이 완료된 허용 목록(Allow-list) 지갑만을 거쳐 온 자산은 100점에 가까운 점수를, 반대로 불법 활동 연관 지갑인 차단 목록(Deny-list)을 경유하거나 다크웹과 상호작용한 자산은 0점에 가까운 점수를 부여받게 된다. 즉, 컴플라이언스 점수제는 과거 행위자의 불법성이 자산 자체로 전이되는 과정을 객관적으로 수치화한 기술적·법적 평가 척도라 할 수 있다.

셋째, 산출된 AML 컴플라이언스 점수를 기반으로 오프램프 차단 메커니즘을 집행해야 한다. AML 컴플라이언스 점수는 가상자산이 법정화폐로 환전되거나 전통 금융 시스템으로 유입되는 오프램프에서 실질적인 집행력을 발휘한다. 가상자산 거래소, 스테이블코인 발행자, 은행 등 게이트키퍼 역할을 수행하는 규제 대상 기관들은 감독당국이 설정한 최소 기준 점수를 충족하지 못한 자산에 대해 환전을 제한하거나 거부할 수 있는 실체법적 근거를 확보하게 되는 것이다.

이처럼 자산 이력 중심 규제는 단순히 오프램프에서의 사후 규제를 넘어, 가상자산 시장 참여자 전체의 행동 양식을 근본적으로 변화시킨다. 오프램프에서 자산의 현금화가 차단될 위험이 커지면, 가상자산사업자의 통제를 받지 않는 비수탁 지갑 간 온체인 P2P 거래를 수행하는 일반 이용자들조차 거래 전 자신이 수취할 코인이 오염되었는지를 사전에 검증할 강력한 경제적 유인이 생겨난다. 결과적으로 모든 시장 참여자들이 자신의 자산 가치를 보존하기 위해 자발적으로 깨끗한 지갑과만 거래하려고 노력하는 온체인 주의 의무가 시장의 자율 규범으로 확립될 것이며, 불법 자금은 유동성을 잃고 가상자산 생태계에서 자연스럽게 퇴출당하는 결과를 낳게 된다.

### 3. 소결: 기존 규제 체계와의 보완적 관계

자산 이력 중심 규제는 기존 규제와 상호 배타적이거나 대체되는 관계가 아니라, 서로 체계적으로 상호 보완하는 것으로 이해해야 한다. 단일 통제 주체가 없는 온체인 영역에서는 알고리즘이 자산 이력을 추적하여 객관적인 위험도를 산출하고, 현실 금융망과 연결되는 오프램프 지점에서는 기존 가상자산사업자가 거래 거절이나 자산 동결과 같은 실질적인 차단 조치를 집행하게 된다.

이러한 두 규제 결합은 탈중앙적 거래 환경의 기술적 특수성과 국가 주도 규제 집행의 현실적 한계를 동시에 극복할 수 있는 합리적이고 실효성 있는 법적 대안으로 평가된다. 그러나 현재의 자산 이력 중심 규제는 글로벌 차원에서 논의되는 거시적 프레임워크이자, 알고리즘에 기반한 기술적 수단에 불과하다. 충분한 법적 검토와 실체법적 여과 과정 없이 개별 국가에 기계적으로 도입할 경우 필연적으로 심각한 마찰이 발생할 수밖에 없다. 따라서 자산 이력 중심 규제가 한국의 현행 법질서 및 국제금융규제 체계와 조화롭게 융합되려면, 이를 둘러싼 쟁점을 법학적으로 분석하고 그 충돌을 해소하기 위한 구체적인 개선 방안이 반드시 선행되어야 한다.

## V. 자산 이력 중심 규제의 법적 과제 및 개선 방안

### 1. 재산권 보호를 위한 면책 제도 및 평가 기준 명확화

#### 가. 선의취득 불가에 따른 재산권 침해와 오염 범위 불명확성

AML 컴플라이언스 점수제를 비롯한 자산 이력 중심 규제는 오염된 자산 이력을 기술적 핵심으로 삼는다. 특정 가상자산이 불법 활동과 연관된 지갑 주소에서 유래한 경우, 블록체인 분석 알고리즘은 해당 자산이 이후 거쳐 온 수십, 수백 번의 정상 거래를 소급 추적하여 그 불법성의 오염이 현 소지자에게 어느 정도의 비율로 전파되었는지를 산출한다.

문제는 이 과정에서 지급결제 수단으로서 스테이블코인이 필수적으로 갖춰야 할 유통성과 결제 완결성이 훼손되며, 선의의 제3자에 대한 중대한 재산권 침해가 발생할 수 있다. 불법 자금세탁에 전혀 관여하지 않고 정상적인 시장 거래를 통해 스테이블코인을 취득한 소지자라 할 지라도, 해당 코인의 먼 과거 거래 이력에 존재하는 불법 연관성으로 인해 고위험 점수를 부여 받고 오프램프에서 환전이 거절되는 상황에 직면할 수 있다. 예컨대, 갑(甲)이 다크넷 마켓을 통해 자금을 세탁한 스테이블코인을 을(乙)에게 정상적으로 매도하고, 을(乙)이 이를 다시 병

(丙)에게 재매도했을 때, 선의 취득자인 병(丙)은 본인의 귀책사유가 없음에도 자산 자체에 부과된 위험 점수로 인해 재산권이 사실상 박탈되거나, 해당 코인을 거래소에서 법화로 전환할 때 거래가 거절되는 상황이 발생할 수 있다.

이러한 재산권 침해의 근본적 원인은 현행 민법상 가상자산이 물건으로 인정되지 않아 거래의 안전을 보호하는 선의취득 법리가 적용될 수 없다는 데 있다. 민법 제98조는 물건을 ‘유체물 및 전기 기타 관리 가능한 자연력’으로 정의하나, 가상자산은 물리적 형체가 없는 디지털 정보에 불과하여 유체물에 해당하지 않고 자연력으로 보기도 어렵다.<sup>40)</sup> 대법원 역시 가상자산을 재물이 아닌 재산적 가치가 있는 무형의 재산 또는 재산상 이익으로 파악하고 있다.<sup>41)</sup> 이처럼 가상자산의 물건성이 부정됨에 따라, 동산의 점유를 공시방법으로 삼는 민법 제249조(선의취득)는 가상자산 거래에 직접 적용될 수 없다.<sup>42)</sup> 즉, 가상자산은 비밀키의 배타적 관리를 통해 ‘사실상 지배’는 가능할지라도 민법상 ‘점유’의 개념으로 포섭되지 않으며, 이에 따라 자산의 오염 사실을 모른 채 취득한 선의의 수취인을 구제할 사법(私法)적 수단이 부족한 실정이다.<sup>43)</sup>

전통적인 결제 수단인 어음이나 수표는 상법상 선의취득 및 인적 항변의 절단 법리를 통해 양수인의 권리 취득을 보호한다. 그러나 가상자산은 민법상 선의취득이 유추 적용되기 어려울 뿐만 아니라,<sup>44)</sup> 상법상 유가증권으로 보기에다 법적 한계가 뚜렷하다.<sup>45)</sup> 즉, 선의의 수취인을 보호할 실효적 법리가 부재한 상황에서 자산 이력 중심 규제를 기계적으로 도입하는 것은 매도인과 매수인 간의 분쟁을 야기할 수밖에 없다. 부당이득반환이나 불법원인급여 등의 사후적 민사소송에 의존하는 것은 수백만 건이 실시간으로 처리되는 결제망에서 실효성이 없으므로, 금융시스템의 안정 차원에서 상사법적 법리에 준하여 선의의 수취인을 보호하는 방안이 필요하다.

나아가 알고리즘에 의해 오염된 자산의 불확정적인 소급 범위는 금융규제의 명확성 원칙과 충돌한다. 블록체인의 영구적 기록 특성상 이론적으로는 자산 창출 시점까지 무한 소급이 가능하나, 얼마나 먼 과거의 불법 연관성까지 현재의 소지자에게 귀속시킬 것인가에 대한 기준이 부재하다. 거래 빈도가 높은 가상자산을 수취할 때마다 과거 수백만 건의 이력을 실시간으로 검증하는 것은 상거래상 불가능하다. 과거 어떤 불법 활동이 현재 자신의 점수에 얼마나 반영되는지 사전에 알 수 없는 규제 구조는 금융 네트워크 전체를 심각한 법적 불확실성에 빠뜨린다.

40) 이현호/김성화/양승욱/정관선, “디지털자산의 법적 성질 및 귀속주체 - 가상자산의 물건성과 지배 개념을 중심으로 -”, 제2026-3호, (사법정책연구원, 2026), 357면.

41) 대법원 2018. 5. 30. 선고 2018도3619 판결; 대법원 2021. 11. 11. 선고 2021도9855 판결.

42) 이현호 외, 앞의 보고서, 262면.

43) 박준/한민, 「금융거래와 법」, (박영사, 2024), 1175-1176면.

44) 이현호 외, 앞의 보고서, 262면.

45) 유주선/강현구, “가상통화에 대한 입법적 방안과 법적 쟁점 연구,” 「금융법연구」 제15권 제1호, (한국금융법학회, 2018), 229면; 김이수, “비트코인(Bitcoin)의 사법상 지위에 관한 고찰,” 「법학연구」 제59권 제4호, (부산대학교 법학연구소, 2018), 13면. 다수설에 의하면 가상자산은 그 자체가 교환의 매개물인 점, 별도의 권리나 청구권이 담겨 있다고 볼 수 없다는 점에서 유가증권으로 볼 수 없다. 또한 유가증권과 달리 발행인을 상정할 수 없고, 배서·교부라는 개념이 적용되기도 어렵다.

물론, 자금세탁과 같은 중대 범죄 예방이라는 공익이 선의의 제3자가 입는 재산권 침해보다 우선된다는 반론이 제기될 수 있다. 이에 따르면 화이트리스트와 블랙리스트 통제 방식을 온전히 수용하여, 오염된 자산 유통을 원천 차단하는 것이 금융시스템 무결성을 지키는 방법으로 간주된다. 그러나 이러한 견해는 거래 현실을 도외시한 채 단편적으로 비교형량한 것으로 평가될 수 있다. 거래 안전은 단순히 개인의 재산권 보호에 그치는 것이 아니라 국가 결제망과 자본시장 신뢰를 유지하기 위한 차원에서 보호되어야 한다. 가상자산, 특히 스테이블코인이 알고리즘에 의해 예외없이 기계적으로 차단되고 가치를 상실한다면 유통성과 결제 완결성이 훼손되어 화폐의 지급결제 수단으로서의 화폐 기능이 붕괴될 수 있다. 또한, 본인의 귀책 사유 없이 정상적인 상거래로 자산을 취득한 선의의 제3자에게 합리적인 소명 기회조차 부여하지 않고 자산을 동결·차단하는 건 적법 절차 원칙에 정면으로 위배된다. 오류 없이 완벽한 온체인 데이터 분석 기술과 블랙리스트 알고리즘이 없는 상황에서, 선의 취득자를 구제할 최소한의 장치를 마련하지 않은 채 전면적 차단을 강행하는 건 규제 목적을 넘어선 과도한 기본권 침해로 이어질 수 있다. 따라서 공익 달성을 명분으로 사유재산권의 본질적 내용을 형해화할 수 없으며, 규제 실효성과 금융시스템 안정이라는 양 법익을 조화시킬 수 있는 제도적 여과 장치가 반드시 수반되어야 한다.

#### 나. 면책 제도 및 위험 평가 기준의 명문화

한국은 2024년 7월 「가상자산이용자보호법」 발효로 기본적인 투자자 보호 체계를 마련하였으나, 가상자산 AML 규제는 여전히 부족한 상태이다. 현 규제 체계를 발전시키고 자산 이력 중심 규제를 국내 법질서에 안착시키려면, 다음의 입법적 설계가 병행되어야 한다.

우선, 선의의 이용자 재산권 보호를 위해 출처 소명에 의한 면책 제도를 명문화해야 한다. 자산 이력 중심 규제가 자산 자체에 추정된 불법성에 불이익을 주는 이상, 당사자에게 추정을 번복할 수 있는 기회를 제공하는 것이 바람직하다. 이를 위해 특금법 및 시행령에 다음과 같은 내용을 신설할 수 있다. 첫째, 소명 절차의 개시: 가상자산사업자가 AML 점수 등 자산 거래 이력을 이유로 거래를 거절하거나 지연할 경우, 해당 사실과 이유를 즉시 소지자에게 고지해야 하며, 소지자는 고지를 받은 날부터 일정 기간 내에 소명 기회를 가질 수 있다. 둘째, 입증 책임: 소지자는 해당 자산의 정상적인 취득 거래 내역, 대금 지불 증빙 등 취득 경위를 제출하면 되며, 이전 소지자의 위법 행위 부존재까지 입증할 책임은 지지 않아야 한다. 셋째, 면책의 법적 효과: 소명이 합리적으로 인정될 경우, 가상자산사업자는 해당 거래에 한하여 규제적 제재를 해제하도록 면책 규정을 두어야 한다. 다만, 특금법상 면책 제도의 일차적 효력은 가상자산사업자에 대한 행정적 제재로 국한된다. 즉, 이 규정은 이용자 간 민사상 부당이득반환청구 등을 원천 차단하는 사법상 권리변동을 직접 창설하는 것은 아니다. 그러나 공적 절차를 통해

소지자의 정당한 취득 경위가 인정되어 거래 차단이 해제된다면 향후 사법상 분쟁에서 소지자의 선의 및 무과실을 강하게 추정하는 핵심 입증 근거로 작용한다. 결과적으로 공법상 절차적 면책이 사실상(de facto) 사법상 거래 안전을 보완하는 실효적 장치로 기능하게 된다.

다음으로, 감독당국은 오염 자산 범위의 불확정성 문제를 해결하기 위해, 시행령 또는 감독당국 고시에 온체인 위험평가 산정 기준의 최소 요건을 명문화해야 한다. 시간적 경과에 따른 가중치 체감 원칙을 반영하여, 불법 거래 발생 시점으로부터 일정 기간 이내 직접적 이력만을 위험 평가 근거로 삼아야 한다. 이는 블록체인의 영구적 기록이라는 특성으로 사실상 무한한 과거로 소급될 수 있는 오염 추적 범위에 법적 제한을 설정하는 것이다. 특히, 스마트 컨트랙트 기반의 스테이블코인은 개별 코인에 코리표가 붙는 UTXO 모델과 달리, 지갑 내로 자산이 혼화되어 특정 토큰의 개별 추적이 어려운 계좌 기반 모델에 해당한다. 이를 고려할 때, 가중치를 수치화하려면 온체인 회계 처리 기준과 법적 면책 기준이 유기적으로 결합된 가이드라인이 필수적이다. 감독당국은 하위 법령으로 혼화된 자산의 오염 비율을 산정할 추적 기준을 명확히 설정해야 한다. 이를 바탕으로 오염된 자산이 거친 거래 단계와 경과 시간이 증가할수록 산출된 오염 점수가 반비례하여 체감되도록 알고리즘 가중치를 규범화해야 한다. 나아가, 일정 횟수 이상의 독립적인 경제 주체를 거쳤거나 상당한 기간이 경과하여 산출된 점수가 특정 값 이하로 하락한 자산은 최초 불법행위와의 법적 인과관계가 단절된 것으로 보아 면책 효과를 부여하는 방안을 고려해야 한다.

또한 오염 비율 임계값 기준 범위를 공식화하여 규제 예측 가능성을 담보해야 한다. 어느 수준의 오염 비율을 고위험으로 볼 것인지에 대한 임계값은 완전 공개할 필요는 없으나, 적어도 고위험·중위험·저위험 분류의 기준 범위가 명시되어야 법적 안정성이 확보된다. 해당 비율에 따라 거래 처리 방식을 차별화하도록 의무화해야 한다. 전면적인 거래 거절 및 동결은 최고 위험군에 한정하고, 중간 위험군은 자금 출처에 대한 강화된 고객확인 절차를 거치고, 저위험군에는 일반 거래를 허용해 규제 실효성과 사유재산권 보호 간의 법익 균형을 도모해야 한다.

## 2. 초국경적 규제차익 방지를 위한 다층적 국제공조 체계 구축

### 가. 국가 간 규제 불일치와 역외 규제차익 발생

자산 이력 중심 규제가 직면한 국제적 쟁점은 각국의 규범 채택 속도와 기준 차이에서 비롯되는 규제불일치로부터 시작된다. 동일한 자산이더라도 한국에서는 고위험으로 분류되어 거래가 차단되지만, 산출 기준이 다른 국가에서는 아무런 제한 없이 법정화폐로 환전될 수 있다.

이러한 규제 파편화는 다음과 같은 문제를 발생시킨다. 첫째, 불법성의 정의 문제이다. AML 컴플라이언스 점수는 특정 거래나 지갑 주소가 불법 활동과 연관될 가능성을 나타내지만, 무

엇이 불법 활동인지는 국가마다 상이하다. 예컨대, 특정 국가에서는 합법적인 플랫폼이 다른 국가에서는 불법 활동으로 분류될 수 있다. 이를 해결하고자 한국이 국가별 불법성 차이 기준을 기계적으로 적용한다면 한국 이용자는 자국 법령상 합법적인 거래를 수행하고도 불이익을 받는 결과가 발생할 수 있다. 둘째로, 평가 기준 불일치 문제가 발생할 수 있다. 어느 수준의 오염 비율을 고위험으로 볼 것인지는 국제 규범이 아닌, 사실상 각국 감독당국의 재량적 고시나 민간 분석 기업의 알고리즘 설계로 결정된다.<sup>46)</sup> 이는 규제 예측가능성을 훼손하는 요인으로 작용할 수 있다.

다음으로, 규제 파편화는 규제차익을 유발한다. 가상자산 규제에서 규제차익은 경제 주체가 서로 다른 관할권 간 규제 차이를 이용하여 비용을 절감하거나 이익을 획득하는 행위로 이해된다.<sup>47)</sup> 특히 규제차익은 자산 이력 중심 규제에서 크게 두 가지 형태로 나타날 수 있다. 첫째, 가상자산이 법정통화로 전환되는 오프램프에서의 공간적(횡적) 규제차익이다. 국가마다 특정 가상 자산 평가의 엄격성 정도가 다를 경우, 불법 자금 세탁자는 단순히 규제가 미비한 역외 관할권의 거래소를 이용하여 엄격한 평가 기준을 가진 국가 규제를 우회할 수 있다. 이는 자금 세탁자들이 규제가 취약한 관할권을 선택하도록 유도하는 규제 환경 쇼핑(관할권 쇼핑, jurisdiction shopping) 위험을 증가시킬 수 있다.<sup>48)</sup> 두 번째로, 규제차익은 단순한 관할권 간 차이에 그치지 않고, 자금세탁을 위한 새로운 기술적(종적) 차익을 유발할 수 있다. 기존 규제를 강화한다면 의도와 달리 일부 시장 참여자가 규제를 회피하기 위해 규제 범위 밖의 환경으로 이동하도록 유도할 수 있으며, 이는 규제 집행력을 약화시키는 방향으로 작용할 수 있다.<sup>49)</sup> 예컨대, 고위험자산을 규제가 상대적으로 느슨한 국가에서 법정통화로 환전한 뒤 정상 자금으로 재입금하거나, 믹싱을 통해 거래 이력을 고의로 은폐하려는 행위가 확산될 수 있다. 이는 가상자산 규제가 본질적으로 회피가능성을 내포하고 있음을 시사한다. 따라서 온체인 데이터를 활용한 자산 이력 중심 규제 역시 동일한 구조적 한계로부터 완전히 자유롭다고 보기는 어렵다.

마지막으로, 기존 국제 AML 체계와의 규범적 정합성 문제가 존재한다. 현행 FATF 권고안 중 권고안 제15조(가상자산사업자에 대한 요건)와 제16조(트래블 룰)는 특정 자산이 아니라 거래를 처리하는 중개기관 중심 규제로 설계되어 있다. 특히 트래블 룰은 가상자산사업자 간 오프체인 고객정보 교환을 핵심으로 한다. 반면 자산 이력 중심 규제는 온체인 데이터 분석을 요

46) Oladipupo, A. O., "Cryptocurrency and Cross-Border Financial Crime: Strengthening Global Regulatory Frameworks through International Cooperation and Information Sharing Networks", Book of Readings: Two Decades of Lead City University, 2025, 203-215면.

47) Draganidis S, "Jurisdictional arbitrage: combatting an inevitable by-product of cryptoasset regulation", Journal of Financial Regulation and Compliance, Vol. 31, No. 2, 2023, 5면.

48) Georgios Pavlidis, "International Regulation of Virtual Assets under FATF's New Standards", Journal of Investment Compliance, Vol. 21, No. 1, 2020, 6면.

49) Loïc Sauce, "The unintended consequences of the regulation of cryptocurrencies", Cambridge Journal of Economics, Vol. 46, No. 1, 2022, 1~3면.

구한다. 자산 이력 규제를 도입한 국가는 기존 FATF 체계와의 마찰, 이중 규제 부담, 법적 불확실성이 증가할 수 있다. 예컨대 개별 국가가 FATF 권고안 이행 일환으로 자산 이력 중심 규제를 채택하면서 기존 CDD, STR, 트래블 룰 의무를 일부 완화한다면, FATF 이행 평가에서 불합격 판정을 받을 위험이 있다. 반대로, 두 규제 방식을 동시에 적용하면 가상자산사업자의 규제 준수 부담이 가중되어 산업 위축을 초래할 수 있다. 한국이 FATF 권고안과의 정합성 검토 없이 자산 이력 중심 규제를 독자적으로 도입한다면, 기존 특금법 체계와의 모순이 발생할 뿐 아니라 차기 FATF 상호 평가에서 체계적 일관성 결여로 지적받을 위험도 있다.

#### 나. 다층적 국제 공조 체계 및 역외 통제망 구축

규제차익 문제는 가상자산의 초국경적 특성에 의한 것이므로 단일 국가의 입법만으로는 근본적 해결이 불가능하다. 가상자산의 초국경적 특성으로 인해 규제 효과를 확보하려면 관할권 간 국제적 협력이 필요하다.<sup>50)</sup>

우선, 개별 국가는 ① 단기적으로 국제 규범 형성 논의에 적극 참여하여 자국 이해를 반영하고, ② 중기적으로는 주요 파트너 국가들과 양자 상호인정협정을 체결하여 규제 불일치를 축소하며 ③ 장기적으로는 FATF 권고안 개정을 통해 자산 이력중심 규제를 기존 체계에 통합하는 다층적 전략을 추진해야 한다.

이처럼 한국 정부는 단기적으로 온체인 위험 평가 의무가 기존 FATF 규범과 배타적인 것이 아님을 명확히 해야 한다. 관련 법 개정 시, 온체인 점수 산출 의무를 FATF 권고안 제15조상 위험 기반 접근법(RBA)을 온체인 환경에 맞게 고도화한 이행 수단으로 입법 취지를 구성하여 기존 의무(CDD, 트래블 룰)와의 마찰을 최소화해야 한다. 중기적으로는 규제 불일치를 해소하기 위해 주요 파트너 국가들과 상호인정협정(MRA, Mutual Recognition Agreement)을 체결해야 한다. 상대국의 알고리즘 투명성 및 적법절차 보장 수준이 FATF 권고안에 부합할 경우, 체결국에서 저위험으로 평가된 자산에 대해서는 한국 가상자산사업자가 별도의 중복 평가 없이 수용할 수 있도록 상호주의적 법적 근거를 마련해야 한다.

마지막으로, 역외 규제 환경 쇼핑을 차단하기 위한 특금법상 간접적 역외적용 통제망을 정비해야 한다. EU의 MiCA가 역외 가상자산사업자에 대해 역내 적용 원칙을 관철한 것과 같이, 국내 금융 시스템과 연계되거나 국내 이용자를 대상으로 영업하는 역외 가상자산사업자에 대해서도 국내 수준에 상응하는 온체인 위험 평가 기준의 준수를 의무화해야 한다. 이를 수용하지 않는 불량 역외 가상자산사업자에 대해서는, 국내 가상자산사업자가 선제적으로 해당 기관과의 환거래 및 가상자산 이전을 원천 차단하도록 의무화하는 간접 통제 조항을 구체화하여 실효적 집행력을 담보해야 한다.

50) BIS, 앞의 2025년 보고서, 6면.

## VI. 맺음말

현재 가상자산 자금세탁방지 규제는 규제 목적 측면에서 행위를 통제하는 기능적 성격을 지니나, 실제 집행은 이러한 행위를 대리하여 감시하고 통제할 중개기관에 전적으로 의존하는 이중적 구조를 띠고 있다. 그러나 블록체인 기술의 진화와 함께 등장한 탈중앙화 금융과 비수탁 지갑은 규제의 진입점이자 게이트키퍼 역할을 하던 중개기관 영향력을 약화시키고 있다. 이로 인해 트래블 룰을 비롯한 현행 규제망은 기능이 약화되었으며, 기관에 의존하여 온체인 상 행위를 통제하려는 기존 법제의 내재적 한계가 명백히 드러났다.

이러한 규제 공백을 극복하기 위한 대안으로 주요 국제기구들은 규제 초점을 자산 자체로 전환한 자산 이력 중심 규제를 모색하고 있다. 이는 블록체인 공개 원장의 데이터 불변성을 적극 활용하여 코인의 창출 시점부터 현재까지의 거래 이력을 추적하고, 이를 AML 컴플라이언스 점수 등으로 정량화하여 오프램프에서 자금을 통제하는 체계이다. 이 규제는 시장 참여자 스스로 오염된 자산을 배척하는 주의 의무 문화를 형성하여 규제 실효성을 극대화할 수 있다는 점에서 기존 가상자산 AML 규제를 보완하는 글로벌 스탠다드로 자리매김할 것이다. 그러나 이를 한국 실정법 체계에 실체법적 논의 없이 바로 도입할 경우, 국내 사법 및 국제 공법 체계 전반에 걸쳐 중대한 법적 마찰이 발생하므로 체계적인 입법적 대비가 요구된다.

첫째, 국내 사법적 관점에서 알고리즘을 통한 오염 전파는 재산권 침해와 선의취득 문제를 야기한다. 과거의 불법 이력을 이유로 현재의 정상적인 상거래 결제 대금 환전을 거절하는 것은 결제의 완결성을 훼손하며, 귀책사유 없는 선의의 취득자(소지자)의 재산권을 정면으로 침해한다. 현행법상 가상자산은 민법상 물건(유체물)으로 인정되지 않기 때문에 선의취득이 적용되기 어렵고, 분석 알고리즘의 소급 범위마저 블랙박스화되어 있어 금융규제의 명확성 원칙을 심각하게 위배한다.

이를 해결하기 위해서는 사법적 규제 공백을 보완하는 입법적 결단이 필요하다. 정상적인 취득 경위를 입증한 선의의 소지자에게 규제적 제재를 해제하는 출처 소명에 의한 면책 제도를 명문화해야 한다. 아울러 감독당국 고시를 통해 위험 평가의 시간적 가중치 체감 및 임계값 등 산정 기준의 최소 요건을 투명하게 공개하고, 위험 수준에 비례하는 규제 의무를 부과함으로써 원칙 중심의 법적 안정성을 확립해야 한다.

둘째, 초국경적 금융 규제 관점에서 각국의 상이한 자산 이력 평가는 규제 파편화와 규제차익을 초래할 수 있다. 국가마다 불법성의 정의와 오염 기준이 다를 경우, 자금 세탁자들은 규제가 엄격한 관할권을 피해 현금화하는 규제 환경 쇼핑을 시도할 것이다. 나아가 규제가 느슨한 역외 국가나 오염 이력을 고의로 세탁하는 새로운 자금세탁기술이 발달할 우려가 있으며, 온체인 모니터링 방식은 기존 FATF의 오프체인 체계(트래블 룰)와 충돌하여 이중 규제 부담을 낳는다.

이러한 초국경적 한계를 극복하기 위해서는 규제 차익을 봉쇄하는 다층적 국제 공조가 요구된다. 자산 이력 기반 통제가 FATF 체계 내에서 기존 의무와 조화롭게 양립할 수 있도록 규범적 정합성을 꾀하는 동시에, 주요 파트너 국가들과 상호인정협정(MRA)을 체결하여 평가 기준의 불일치를 해소해야 한다. 나아가 역외 가상자산사업자가 한국의 온체인 위험 평가 기준이나 MRA 협약을 수용하지 않을 경우, 국내 가상자산사업자와의 가상자산 전송 및 환거래를 의무적으로 차단하는 간접적 역외 통제망을 법제화하여 실효적 집행력을 담보해야 한다.

결론적으로, 자산 이력 중심 규제는 탈중앙화 시대의 자금세탁방지를 위한 가장 강력하고 필연적인 기술적 해답이다. 그러나 첨단 알고리즘에 의한 통제 기제가 상법상 거래의 안전을 보장하고 국제 규범의 조화를 이루는 정교한 법적 고려가 진행되어야, 비로소 가상자산 환경 혁신과 금융 시스템의 안정을 동시에 담보하는 지속 가능한 금융 법제로 완성될 수 있을 것이다. ▣

(논문접수 : 2026. 05. 31. / 심사개시 : 2026. 07. 10. / 게재확정 : 2026. 07. 22.)

## 참 고 문 헌

### 1. 국내문헌

#### [단행본]

정순섭, 「금융법」, 서울: 홍문사, 2023.

박준/한민, 「금융거래와 법」, 서울: 박영사, 2024.

#### [논문]

김이수, “비트코인(Bitcoin)의 사법상 지위에 관한 고찰”, 「법학연구」 제59권 제4호, 부산대학교 법학연구소, 2018.

김흥기, “스테이블코인 법제화의 주요 쟁점과 우리나라의 입법 방향 - 미국 GENIUS 법 제정의 시사점을 반영하여 -”, 「상사판례연구」 제38권 제4호, 한국상사판례학회, 2025.

류경은, “디지털자산 산업 확장과 자금세탁방지 제도 개선 방향”, 「금융법연구」 제22권 제3호, 한국금융법학회, 2025.

유주선/강현구, “가상통화에 대한 입법적 방안과 법적 쟁점 연구”, 「금융법연구」 제15권 제1호, 한국금융법학회, 2018.

#### [기타 자료]

금융위원회 금융정보분석원, “'26년 자금세탁방지 관련 주요 업무 수행계획,” 2026. 2. 4.

\_\_\_\_\_, “국제자금세탁방지기구(FATF) 제5차 상호평가 대비 「정부합동 대응단」 출범 회의 개최,” 보도자료, 2026. 3. 23.

\_\_\_\_\_, “자금세탁방지 제도 선진화를 위해 자금세탁으로부터 안전한 선진국가로 도약 - '26년 자금세탁방지 주요 업무 수행계획 -”, 보도자료, 2026. 2. 4.

금융위원회, “「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률(이하 ‘특정금융정보법’)」 시행령·감독규정 개정안 입법예고(3.30~5.11),” 보도자료, 2026. 3. 30.

\_\_\_\_\_, “자금세탁방지 의무의 신규적용 대상인 가상자산사업자의 신고 매뉴얼을 배포합니다.”, 보도자료, 2021. 2. 17.

매일경제, “국회 정무위 입법 시계 또 멈췄다…디지털자산기본법, 안건서 제외”, 2026. 4. 2.

이현호·김성화·양승욱·정관선, “디지털자산의 법적 성질 및 귀속주체 - 가상자산의 물건성

과 지배 개념을 중심으로 -”, 사법정책연구원 연구보고서 제2026-3호, 2026.  
서울고등법원 2021. 12. 8. 선고 2021나2010775 판결.

## 2. 외국문헌

### [논문]

- Draganidis, S., “Jurisdictional arbitrage: combatting an inevitable by-product of cryptoasset regulation”, *Journal of Financial Regulation and Compliance*, Vol. 31, No. 2, 2023.
- Georgios Pavlidis, “International Regulation of Virtual Assets under FATF’s New Standards”, *Journal of Investment Compliance*, Vol. 21, No. 1, 2020.
- Loïc Sauce, “The unintended consequences of the regulation of cryptocurrencies”, *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 46, No. 1, 2022.
- Nikita Divissenko, “Regulation of Crypto-assets in the EU: Futureproofing the Regulation of Innovation in Digital Finance”, *European Papers - A Journal on Law and Integration*, Vol. 8, No. 2, 2023.
- Oladipupo, A. O., “Cryptocurrency and Cross-Border Financial Crime: Strengthening Global Regulatory Frameworks through International Cooperation and Information Sharing Networks”, *Book of Readings: Two Decades of Lead City University*, 2025.
- Tran Tu Xuan, “Money Laundering Risks in Decentralized Finance: Reassessing the EU Anti-Money Laundering Framework for Crypto-Assets in light of Legal Certainty and Effective Enforcement”, *Master’s Thesis, Stockholm University*, 2025.

### [기타 자료]

- BIS, *Annual Report 2025*, 2025.
- , *An approach to anti-money laundering compliance for cryptoassets*, BIS Bulletin No. 111, Bank for International Settlements, 2025.
- , *Entity-based vs activity-based regulation*, FSI Occasional Paper No. 19, Bank for International Settlements, 2022.

- \_\_\_\_, Supervising cryptoassets for anti-money laundering, FSI Insights on policy implementation No. 31, Bank for International Settlements, 2021.
- FATF, Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and VASPs, FATF, 2018.
- \_\_\_\_, International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, FATF, 2012-2025.
- \_\_\_\_, Next Round of Mutual Evaluations, <[https://www.fatf-gafi.org/en/calendars/assessments.html?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.fatf-gafi.org/en/calendars/assessments.html?utm_source=chatgpt.com)>.
- \_\_\_\_, Targeted Report on Stablecoins and Unhosted Wallets - Peer-to-Peer Transactions, FATF, 2026.
- \_\_\_\_, Understanding and Mitigating the Risks of Offshore Virtual Asset Service Providers, FATF, 2026.
- \_\_\_\_, Updated Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers, FATF, 2021.
- IMF, Regulating the Crypto Ecosystem: The Case of Unbacked Crypto Assets, IMF Fintech Note 2022/007, International Monetary Fund, 2022.

Abstract

## Reforming Anti-Money Laundering Regulation for Virtual Assets - A Provenance-Based Regulation -

Kim, Jinyoung

This paper analyzes the enforcement crisis confronting the existing Anti-Money Laundering (AML) regulatory framework amid the proliferation of decentralized finance, including Virtual Assets and Stablecoins. As a possible response to this challenge, it examines the domestic implementation of, and legal issues arising from, the Provenance-based regulatory model proposed by the Bank for International Settlements (BIS).

The conventional AML regime has been built upon a dual structure. While its regulatory objective is to control illicit conduct, its actual enforcement has depended heavily on an Intermediary-based system, under which regulated institutions function as proxies for regulatory control. However, decentralized finance, driven by the advancement of blockchain technology, has weakened the role of intermediaries, including Virtual Asset Service Providers (VASPs), which have traditionally served as regulatory entry points and gatekeepers. This development has exposed the inherent limitations of the existing legislative framework.

To address these limitations, this study argues for the introduction of Provenance-based regulation. This regulatory approach tracks and assesses the transaction history of a Digital Asset permanently recorded on-chain and restricts transactions at the off-ramp stage on the basis of quantified risk criteria. Although this model may offer an alternative means of restoring regulatory enforceability in a decentralized environment, its incorporation into the domestic legal system requires prior examination of substantive legal issues. Accordingly, this paper identifies the legal challenges that may arise from the introduction of Provenance-based regulation and proposes corresponding reform measures.

At the domestic level, this paper first proposes codifying a safe harbor mechanism based on the substantiation of lawful asset provenance. Such a mechanism would protect bona

fide recipients in light of the doctrine of Good faith acquisition and promote transactional security under commercial law. In addition, to prevent potential violations of the principle of legal certainty in public law caused by the absence of clear calculation standards, the temporal weight decay and threshold criteria for on-chain risk assessments should be specified through administrative notices. Sanctions should also be applied proportionately according to the level of risk.

At the international level, the paper argues that regulatory discrepancies among jurisdictions may generate both horizontal Regulatory Arbitrage, in the form of jurisdiction shopping, and vertical Regulatory Arbitrage, through the development of novel money laundering techniques. These concerns must also be addressed in a manner consistent with the existing recommendations of the Financial Action Task Force (FATF). In the short term, on-chain risk assessment should be incorporated as an implementation tool for the FATF's Risk-Based Approach (RBA), thereby promoting harmonization with international standards. In the mid- to long term, major jurisdictions should consider concluding Mutual Recognition Agreements (MRAs) to reduce discrepancies in evaluation standards, while also strengthening indirect extraterritorial control mechanisms against non-compliant offshore operators. Through these measures, cross-border Regulatory Arbitrage may be more effectively curtailed.

Key Words : Virtual Asset, Anti-Money Laundering (AML), Provenance-based, Intermediary-based, Digital Asset, Stablecoin, Financial Action Task Force (FATF), Virtual Asset Service Provider (VASP), Regulatory Arbitrage, Good faith acquisition