

FIU의 두나무 특금법위반 제재는 적정했나

안녕하세요. 이승민 변호사입니다.

2025. 2. 25. 금융정보분석원(이하 'FIU')은 두나무 주식회사(이하 '두나무')와 그 소속 직원의 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」(이하 '특정금융정보법') 위반과 관련하여, 다음과 같이 제재조치를 통보하였습니다.

제재대상		제재내용
기관	두나무(주)	영업 일부 정지 3개월 [2025. 3. 7. ~ 6. 6. 신규 고객 가상자산 이전(입고·출고) 금지]
임원	대표이사 이석우	문책경고 1명
직원	준법감시인 등 9명	면직 2명, 견책 5명, 주의 2명

※ 과태료 부과는 추후 「질서위반행위규제법」에 따른 사전통지 등 절차 진행 예정

본 연구자료에서는 두나무의 각 위법사항 및 관련법규를 살펴보고, 前금융감독원 제재담당자의 입장에서 바라본 제재조치의 적정성 여부 및 현행 제재 규정의 한계 등에 대해 알아보겠습니다.

1. 위법사항

(1) 미신고 가상자산사업자와 거래금지 의무 위반

가상자산사업자는 특정금융정보법에 따른 신고·변경신고 의무를 이행하지 않은 가상자산사업자와 영업을 목적으로 거래하지 않아야 함에도, 두나무는 2022. 8. 28.부터 2024. 8. 23.까지 신고의무를 이행하지 않은 가상자산사업자 19개사와 총 44,948건의 가상자산 이전 거래가 발생한 사실이 확인됨.

[관련 법규] 특정금융정보법 제8조, 시행령 제10조의20

(2) 고객확인 의무(실명확인증표 흑백 복사본 등) 및 거래제한 의무 위반

가상자산사업자는 특정금융정보법 및 「자금세탁방지 및 공중협박자금조달금지에 관한 업무규정」(이하 “자금세탁방지규정”)등에 따라 합당한 주의로서 고객의 실지명의, 주소, 연락처 등 고객의 신원에 관한 사항을 확인하여야 함에도,

두나무는 2021. 10. 6.부터 2024. 9. 30.까지 고객확인시 실지명의 등 신원정보에 대한 확인이 불가능하거나, 실명확인증표 원본이 아닌 실명확인증표 복사본(흑백 또는 컬러), 실명확인증표 이미지 파일 촬영본 등 실명확인증표 사본을 촬영·제출한 고객에 대해 고객확인을 완료처리한 사실이 34,477 건 확인됨.

또한, 가상자산사업자는 특정금융정보법에 따라 고객확인 조치가 모두 끝나지 않은 고객에 대해서는 거래를 제한하여야 함에도, 고객확인 의무를 위반한 상기 34,477 건 중 거래제한 의무를 위반한 사실이 15,496 건 확인됨.

[관련 법규] 특정금융정보법 제5조의2, 제8조, 시행령 제10조의4, 제10조의20

(3) 고객확인 의무(주소 확인) 및 거래제한 의무 위반

가상자산사업자는 특정금융정보법 및 자금세탁방지규정 등에 따라 합당한 주의로서 고객의 실지명의, 주소, 연락처 등 고객의 신원에 관한 사항을 확인하여야 함에도,

두나무는 2022. 8. 1.부터 2024. 10. 11.까지 상세 주소가 공란이거나 부적정하게 기재 되어 있고, 폐지된 주소 또는 주소와 무관한 내용 등을 입력한 고객에 대해 고객확인을 완료처리한 사실이 5,785 건 확인됨.

또한, 가상자산사업자는 특정금융정보법에 따라 고객확인 조치가 모두 끝나지 않은 고객에 대해서는 거래를 제한하여야 함에도, 고객확인 의무를 위반한 상기 5,785 건 중 거래제한 의무를 위반한 사실이 3,545 건 확인됨.

[관련 법규] 특정금융정보법 제5조의2, 제8조, 시행령 제10조의4, 제10조의20

(4) 고객확인 의무(운전면허증 진위여부 확인) 및 거래제한 의무 위반

가상자산사업자는 특정금융정보법 및 자금세탁방지규정 등에 따라 합당한 주의로서 고객의 실지명의, 주소, 연락처 등 고객의 신원에 관한 사항을 확인하여야 함에도,

두나무는 2021. 10. 6.부터 2023. 8. 15.까지 운전면허증을 통한 고객확인시 암호일련번호 없이 개인정보(성명, 생년월일, 운전면허번호)만으로 진위여부를 확인하여 고객확인을 완료 처리한 사실이 189,504 건 확인됨.

또한, 가상자산사업자는 특정금융정보법에 따라 고객확인 조치가 모두 끝나지 않은 고객에 대해서는 거래를 제한하여야 함에도, 고객확인 의무를 위반한 상기 189,504 건 중 거래제한 의무를 위반한 사실이 67,684 건 확인됨.

[관련 법규] 특정금융정보법 제5조의2, 제8조, 시행령 제10조의4, 제10조의20

(5) 고객확인 의무(고객확인 재이행 시 실명확인증표 미징구) 및 거래제한 의무 위반

가상자산사업자는 특정금융정보법 및 자금세탁방지규정 등에 따라 합당한 주의로서 고객의 실지명의, 주소, 연락처 등 고객의 신원에 관한 사항을 확인해야 함에도,

두나무는 2021. 10. 6.부터 2024. 8. 19.까지 고객확인 재이행을 실시한 9,066,244 건에 대해 고객확인 재이행 시 실명확인증표를 징구하지 않은 사실이 확인됨.

또한, 가상자산사업자는 특정금융정보법에 따라 고객확인 조치가 모두 끝나지 않은 고객에 대해서는 거래를 제한하여야 함에도, 고객확인 의무를 위반한 상기 9,066,244 건 중 거래제한 의무를 위반한 사실이 3,121,761 건 확인됨.

[관련 법규] 특정금융정보법 제5조의2, 제8조, 시행령 제10조의6, 제10조의20

(6) 고객확인 의무(재이행 기간 미준수) 및 거래제한 의무 위반

가상자산사업자는 특정금융정보법에 따라 주기적으로 고객확인을 재이행해야 하고, 고객확인 조치가 모두 끝나지 않은 고객에 대해서는 거래를 제한하여야 함에도,

두나무는 '21.10.6 일부터 '24.8.19 일까지 고객확인 만료일 경과 후 고객확인 재이행 조치 완료 전 거래내역이 있어 고객확인 의무 및 거래제한 의무를 위반한 사실이 각 354 건 확인됨.

[관련 법규] 특정금융정보법 제5조의2, 제8조, 시행령 제10조의6, 제10조의20

(7) 고객확인 의무(위험평가 결과 고위험 상향 고객) 및 거래제한 의무 위반

가상자산사업자는 특정금융정보법에 따라 자금세탁행위 등의 우려가 있는 경우 고객확인을 이행하여야 하고, 고객확인 조치가 모두 끝나지 않은 고객에 대해서는 거래를 제한하여야 함에도,

두나무는 2021. 10. 6.부터 2024. 8. 19.까지 고객위험평가 결과 자금세탁행위 등의 우려가 있어 고위험으로 위험도가 상향된 고객에 대해 상향 판정 후 고객확인 및 거래 제한 조치 없이 계속 거래를 허용한 사실이 각 226,558 건 확인됨.

[관련 법규] 특정금융정보법 제5조의2, 제8조, 시행령 제10조의6, 제10조의20

(8) 영장 관련 고객에 대한 의심거래보고 의무 위반

가상자산사업자는 특정금융정보법에 따라 금융거래등과 관련하여 수수한 재산이 불법재산이라고 의심되는 합당한 근거가 있는 경우에는 지체 없이 그 사실을 금융정보분석원장에게 보고하여야 함에도,

두나무는 2021. 10. 6.부터 2024. 8. 27.까지 수사기관의 영장 청구 내용과 관련한 고객 15 명(영장 15 건)의 의심거래에 관하여 의심거래보고를 하지 않은 사실이 확인됨.

[관련 법규] 특정금융정보법 제4조

(9) 의심거래 감시체계 구축·운영 의무 위반

가상자산사업자는 특정금융정보법에 따라 고객이 자금세탁행위 등을 하고 있다고 의심되는 합당한 근거가 있는 경우 지체 없이 그 사실을 금융정보분석원장에게 보고해야 하고, 금융거래등에 대한 감시체계 구축 및 운영 의무가 있음에도,

두나무는 2021. 10. 6.일부터 2024. 8. 27.까지 ①대량의 가상자산을 입고받은 후 일방적 매도 행위를 통해 가상자산을 현금화하여 지속적으로 인출하거나 ②대량의 원화 입금 후 일방적으로 가상자산을 매수하고 출고하는 비정상적 거래가 의심거래(STR Alert)로 검출되지 않거나, 검출되어도 부실히

검토하여 보고제외 처리하는 등 의심거래 감시를 소홀히 하여 금융거래등에 대한 감시체계 구축 및 운영 의무를 위반함.

[관련 법규] 특정금융정보법 제4조, 제5조, 시행령 제9조

(10) 신규 상품 및 서비스 제공 전 자금세탁위험 평가 의무 위반

가상자산사업자는 특정금융정보법에 따라 자금세탁행위등을 효율적으로 방지하기 위하여 신규 상품 및 서비스를 제공하기 전 자금세탁행위등의 위험을 평가하여야 함에도,

두나무는 2021. 10. 6.부터 2024. 8. 22.까지 개별 상품 및 서비스(NFT 2,547 건, 스테이킹 5 건) 출시 전 위험평가를 실시하지 않은 사실이 확인됨.

[관련 법규] 특정금융정보법 제5조, 시행령 제9조

2. 제재조치의 적정성 검토

최근 자금세탁방지의 중요성에 대한 인식이 높아졌고, 또한 본 사안에서는 상당히 광범위한 분야에 있어 위법행위가 발견되었기에 꽤 중한 정도의 제재조치가 예상되었고, 따라서 본건 제재수준이 과도하다는 생각은 개인적으로 들지 않습니다만, 일부에서는 금번 제재조치에 대해 특히 미신고 사업자와의 거래금지 위반과 관련하여 아래와 같은 이견을 제기하고 있는 바 이를 살펴보겠습니다.

첫째, 미신고 가상자산사업자에게 가상자산을 이전한 주체는 두나무 고객들인데 두나무가 가상자산사업자와 영업을 목적으로 거래했다고 볼 수 없다는 의견도 있습니다.

만일 두나무의 위반행위가 일회성이었거나 단기간 수차례에 그친 정도라면 위와 같이 볼 여지가 있겠지만, 상당한 기간 동안 반복적으로 다수 거래가 계속되었던 점('22.8.28일부터 '24.8.23일까지 19 개사와 총 44,948 건 거래)을 볼 때 감독당국은 두나무가 사실상 알면서도 간접적으로 미신고가상자산사업자의 영업에 협력하였다고 판단한 것으로 보입니다.

둘째, 가상자산사업자들에게는 특정금융정보법상 100 만원 이상 거래에 대해서만 트래블룰을 적용하고 있어, 100 만원 미만 거래까지 파악하기 어려웠던 사정도 제재 여부 결정시 고려했어야 함에도 그러한 고려 없이 제재하는 것은 과도한 법적용이라는 견해도 존재하는 것으로 보입니다. 업계 관계자는 "해외 미신고 사업자 거래 건은 업비트 뿐 아니라 모든 가상자산거래소의 불안한 부분"이라며 "트래블룰 초기에는 거래

활성화를 위해 100 만 원 미만 거래는 미신고 사업자와의 거래도 허용하는 분위기였다"고 말하기도 했습니다.

그러나 가상자산거래 특성상 미신고 가상자산사업자와의 거래인지 파악하는 것이 쉽지 않을 수 있다는 사정은 제재 양정에 있어서 이미 고려된 것이 아닌가 생각이 들고, 위법행위를 하는 것이 관행이었다는 것은 변명이 되지 않습니다.

한편, 일각에서는 가상자산거래를 처음 시작하는 신규고객의 경우 대부분 원화마켓에서 거래를 할 뿐 가상자산에 대한 입고, 출고 거래를 잘 하지 않기 때문에 가상자산 입출고 금지라는 일부 영업정지는 별다른 실익이 없는 제재라는 주장도 나오고 있습니다. 오히려 신규고객의 가상자산을 해당 거래소 내에 가둘 수 있도록 해주는 이른바 가두리양식을 가능하게 해주는 것뿐 아니냐는 비판도 있습니다.

그러나 위법행위가 가상자산의 입출고와 관련하여 발생하였던 것이고, 위와 같은 일부 영업정지로 인해 1 위 거래소라는 이미지가 손상될 수 있는 점, 잠재고객 손실이 예상되는 점 등을 고려하면 결코 본건 제재조치가 가벼운 수준이었다고 볼 수만은 없을 것 같습니다.

3. 현행 가상자산사업자에 대한 제재 제도의 문제점

(1) 임원 자격에 대한 제한규정 부존재

금융회사의 경우 임원이 문책경고 이상의 조치를 받는 경우 향후 3~5 년간 금융회사 임원 재직이 제한됩니다. 그러나 현재 특정금융정보법이나 가상자산이용자보호법 등에 이와 같은 규정이 없기 때문에 가상자산사업자의 임원은 문책경고 이상의 중징계를 받더라도 임원 재직에 아무런 문제가 없습니다.

다른 임직원들은 중징계시 이후 승진에 영향이라도 받겠지만, 최대주주인 대표이사라면 문책경고를 받아도 사실상 거의 아무런 피해가 없습니다. 극단적으로는 해임권고를 받은 임원을 해임한 이후 다시 임원으로 임명하더라도 감독당국으로서는 이를 막을 아무런 장치가 없습니다.

따라서 제재의 실효성을 확보하기 위해 가상자산사업자의 임원 자격 제한 사유 관련규정을 신속히 도입해야 할 것으로 보입니다.

(2) 과태료 규정의 가벼움

특정금융정보법 제 20 조는 범위반시 최대 1 억원의 과태료를 부과하도록 하고 있는데, 물론 여러 위법행위가 있던 경우 병과될 수 있긴 하지만 두나무의 규모를 생각하면 의미 있는 규모의 금액으로 보기 어렵고, 실제 효과는 매우 제한적일 수밖에 없어 보입니다.

개인적인 의견으로는 임직원에 대한 신분제재 중 경징계는 실질적 효과가 크지 않기 때문에, 신분제재는 중징계가 꼭 필요한 경우에만 이를 활용하고 오히려 과태료 금액을 올려 기관 차원에서 내부 직원들을 스스로 단속할 수 있도록 하는 것이 더 낫지 않나 생각합니다.

과태료 금액도 일률적인 금액으로 정할 것이 아니라 제재대상자의 매출, 영업이익, 자본금 등의 규모에 따라 차등하여 부과할 수 있도록 개선할 필요가 있지 않을까 싶습니다.

결론

무조건 규제 위주로 감독을 하는 것도 문제겠지만, 너무 약한 제재만 가능하다면 규제의 실효성이 떨어질 수밖에 없으므로 **감독당국은 보다 효과적인 제재 조치를 마련하여 제재 제도를 운영하여야 할 것입니다.**

본 사안은 그동안 가상자산사업자를 상대로 이뤄진 특정금융정보법위반 제재조치 중 가장 광범위하고 강한 것이었습니다. 앞으로 다른 가상자산사업자들도 비슷한 검사와 제재를 받게 될 것으로 보이는 바, 각 업자들은 내부 자금세탁방지 시스템의 수준을 높여 위법행위로 인한 피해를 방지할 수 있도록 노력해야 할 것입니다.

또한, 가상자산사업자 뿐만 아니라 금융회사들도 본건 제재 사례를 통해 자금세탁방지에 대해 보다 경각심을 갖고 위법행위 방지를 위해 노력해야 할 것입니다.

본 자료에 게재된 내용 및 의견은 일반적인 정보제공만을 목적으로 발행된 것이며, 법무법인 세움의 공식적인 견해나 어떤 구체적 사안에 대한 법률적 의견을 드리는 것이 아님을 알려 드립니다. Copyright ©2025 SEUM Law.

이승민 변호사 Partner(가상자산형사대응팀장)

前 금융감독원 제재심의실, IT 금융정보보호단 변호사

前 서울남부지검 금융증권범죄합수단 검사

seungmin.lee@seumlaw.com